KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Forvaltningsrevisjonsrapport

Kostnadsnivå og kvalitet i barneverntjenesten i Gjemnes kommune

2. juni 2014

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal er et interkommunalt selskap etter kommune-loven § 27. Eiere er kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal og Vestnes. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene og har i dag seks revisorer. Selskapet har hovedkontor i Molde.

Sammendrag

Barnevernet i Gjemnes kommune var fram til 30.4.2014 organisert i Helse- og omsorgsavdelingen. Barneverntjenesten hadde kontorlokaler i helsebygget på Batnfjordsøra, og bestod av barnevernleder og to fagstillinger. En barneverntjeneste bestående av tre ansatte er svært sårbar i forhold til fravær. Gjemnes kommune har ut fra en risiko- og sårbarhets-vurdering sett at det er vanskelig å gi stabile tjenester og ivareta behovet for tilstrekkelig spisskompetanse i barneverntjeneste med tre ansatte.

Barnevernsamarbeid fra 1.5.2014
Barneverntjenesten gikk 1.5.2014 inn i et interkommunalt barnevernsamarbeid mellom Kristiansund, Averøy og Gjemnes kommuner, med Kristiansund kommune som verts-kommune. Tjenesten er lokalisert i det gamle kommunehuset på Frei. Barnevernsamarbeidet er forankret i avtale datert 15.1.2014 om interkommunal barneverntjeneste for Kristiansund, Averøy og Gjemnes kommuner.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om kostnadsnivå og kvalitet i barneverntjenesten
Kontrollutvalget vedtok i møte 18.11.2013 at det skulle gjennomføres et forvaltnings-revisjonsprosjekt om kostnadsnivå og kvalitet i barneverntjenesten i Gjemnes kommune. Prosjektet er gjennomført av Kommunerevisjonsdistrikt 2 i Møre og Romsdal, som har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Oppfølging av anbefalinger i forvaltningsrevisjonsprosjektet
Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget høsten 2013 for gjennomføring våren 2014. Kontrollutvalget i Kristiansund kommune vil som vertskommune ha myndighet til kontroll og oppfølging av barnevernsamarbeidet jf. kommuneloven § 28-1j fra 1.5.2014. Av den grunn anbefales det at kontrollutvalget/ kommunestyret formidler eventuelle anbefalinger til rådmann i Gjemnes kommune. Rådmann kan ta anbefalingene med til informasjons-utvekslingsmøte mellom partene i barnevernsamarbeidet, jf. avtalen om interkommunal barneverntjeneste kapittel 6-2.

Internkontroll
Barneverntjenesten har hatt en rekke prosedyrer og/ eller rutinebeskrivelser. Det er positivt at barneverntjenesten høsten 2013 prioriterte arbeidet med å gjennomgå og oppdatere rutinene.

Barnevernleder har styrt tjenesten gjennom strukturerte barnevernmøter som ble avholdt en gang per uke. Barneverntjenesten har hatt papirbaserte mapper der all dokumentasjon lagres. I tillegg er det elektroniske saksbehandlingssystemet Familia nyttet.

Gjemnes kommune har etablert et internkontrollsystem for barneverntjenesten, for å sikre at kommunen utfører tillagte oppgaver i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.

Saksbehandling
Det er utarbeidet rutiner på sentrale områder, og rutiner, maler og standardbrev er nyttet av tjenesten. Barneverntjenesten har nyttet strukturert kartleggingsmetodikk i undersøkelses-saker.

I rapporten presenteres tall og statistikker for barneverntjenesten, dette er tall hentet fra offentlig tilgjengelig statistikk. Revisjonen har som del av prosjektet gått gjennom ti saksmapper. Barneverntjenesten i Gjemnes kommune yter tjenester til et begrenset antall brukere. Funn fra gjennomgang av saksmappene er derfor beskrevet på en generell måte, da vi mener en mer detaljert vurdering for lokalkjente vil kunne være sporbart og således etter vår oppfatning komme i konflikt med personvernet.

De saker som omhandler tiltak utenfor hjemmet er alle etabler i 2010 eller tidligere år. Gjennomgang av saksmapper for fem barn som er plassert i tiltak utenfor opprinnelig hjem, viste at disse sakene hadde et forløp med til dels omfattende tiltak i hjemmet før tiltak utenfor opprinnelig hjem ble etablert.

Det forekommer fristbrudd i undersøkelsessaker. Barnevernet har som prioritert oppgave å overholde de lovpålagte fristene, og fristbrudd er redusert de siste årene. I perioden 1.1. til 30.4.2014 var det ikke fristbrudd. Gjemnes kommune har også utfordringer med å knytte til seg tilsynsførere. Disse utfordringene har ført til at lovpålagte tilsynsbesøk i fosterhjem ikke alltid gjennomføres.

Samarbeid

Gjemnes kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden og de faktorer som kan virke inn på helsen til barn og ungdom. Samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som arbeider med barn og unge er en viktig del av det forebyggende arbeidet. For en rekke etater som jobber med barn og unge stilles det krav om planer for tverrfaglig samarbeid.

Gjemnes kommune har i perioder ikke hatt faste samarbeidsarenaer for instanser med oppgaver rettet mot barn og unge. Det er viktig at slikt samarbeid formaliseres. Gjemnes kommune har vedtatt at det skal reetableres et tverrfaglig team, og arbeidet med dette har startet. Dette er en oppgave som påligger Gjemnes kommune og som vil være uavhengig av hvordan barnevernet er organisert. Videre arbeid med tverrfaglig team er en prioritert oppgave, og kommunen bør sikre at dette arbeidet involverer representanter fra helsestasjon, barnevern, barnehager, skoler, PPT og psykisk helsevern.

Barneverntjenesten kan bli bedre til å formidle objektiv informasjon om barnevernet og dens oppgaver. Dette vil bidra til at tjenesten blir mer synlig, og vil også synliggjøre barnevernets kompetanse og oppgaver.

Barneverntjenesten må vurdere i hvilken grad det i tillegg til deltakelse i tverrfaglig team skal være egne møter med helsesøster, barnehage, skole, PPT, helsetjenesten, lege, Bufetat, BUP eller politi/ lensmann.

Når barneverntjenesten i Gjemnes kommune har gått inn som del av en interkommunal barneverntjeneste, med kontorlokaler i nabokommune, er det viktig at samarbeid og samhandling med andre etater og virksomheter i Gjemnes kommune sikres. Samarbeids-avtalen omtaler dette i punkt 3-4.

Kostnader

Revisjonen sin gjennomgang viser at barneverntjenesten er dimensjonert slik at de oppgaver tjenesten har ansvar for, og de tiltak som er vedtatt, kan gjennomføres. Dette forutsetter at

tillagte personellressurser er til stede. Tjenesten vil bli mindre sårbar ved fravær når den trer inn i et større barnevernsamarbeid.

Anbefaling

Revisjonen anbefaler at Gjemnes kommune sikrer at:

- tverrfaglig team med fokus på forebyggendearbeid utøver sin funksjon iht vedtatte planer

Revisjonen anbefaler at Gjemnes kommune sikrer at barneverntjenesten:

- overholder fristene i undersøkelsessaker
- får knyttet til seg kompetent og tilstrekkelig ressurs til å gjennomføre tilsyn i fosterhjem
- oppfyller antall tilsyn som fosterhjemskommunen skal gjennomføre i fosterhjem
- oppfyller antall besøk som barneverntjenesten skal gjennomføre i fosterhjem
- etablerer faste og strukturerte arenaer med samarbeidsparter i kommunen som arbeider med barn og unge

Innholdsliste

SAMMENDRAG **3**

INNHOLDSLISTE **6**

1 INNLEDNING **7**

1.1 BAKGRUNN 7
1.2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 7
1.3 METODE 7
1.4 HØRING 8
1.5 AVGRENSING 8

2 KORT OM BARNEVERN OG BARNEVERNTJENESTEN **8**

2.1 BARNEVERNETS OPPGAVER 8
2.2 BARNEVERNTJENESTEN I GJEMNES KOMMUNE 9

3 STYRING OG LEDELSE AV BARNEVERNET – INTERNKONTROLL **11**

3.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER 11
3.2 STYRING OG LEDELSE AV BARNEVERNTJENESTEN I GJEMNES KOMMUNE 12
3.3 REVISJONENS VURDERING AV STYRING OG LEDELSE AV BARNEVERNTJENESTEN 14

4 SAKSBEHANDLING I BARNEVERNTJENESTEN **14**

4.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER 14
4.2 MELDINGER 15
4.3 UNDERSØKELSER 16
4.4 HJELPE- OG OMSORGSTILTAK 17
4.5 REVISJONENS VURDERING AV SAKSBEHANDLING 21

5 SAMARBEID **22**

5.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER 22
5.2 SAMARBEIDSARENAER 23
5.3 REVISJONENS VURDERING AV SAMARBEID 24

6 KOSTNADER KNYTTET TIL BARNEVERNTJENESTEN **25**

6.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER 25
6.2 KOSTNADSUTVIKLING I BARNEVERNTJENESTEN 26
6.3 PERSONELLRESSURSER 28
6.4 REVISJONENS VURDERING AV RESSURSER KNYTTET TIL BARNEVERNTJENESTEN 30

7 SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER **31**

REFERANSER OG KILDER **33**

VEDLEGG 1: AVTALE OM INTERKOMMUNAL BARNEVERNTJENESTE 34
VEDLEGG 2: SPØRREUNDERSØKELSE OM BARNEVERNTJENESTEN 39
VEDLEGG 3: FLYTKART OVER ARBEIDSPROSESSEN I BARNEVERNTJENESTEN 44
VEDLEGG 4: NØKKELTALLSRAPPORT 2013 FOR MØRE OG ROMSDAL – ØKT BRUK AV BARNEVERNET 45

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunens revisor har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven § 78 nr. 2 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 77 nr. 4.

Gjemnes kommune har vedtatt overordnet plan for forvaltningsrevisjon for 2012-2015, jf. sak 26/12 i kommunestyret og sak 5/12 i kontrollutvalget. Kontrollutvalget vedtok i møte 18.11.2013 at det skulle gjennomføres forvaltningsrevisjonsprosjekt om kostnadsnivå og kvalitet i barneverntjenesten i Gjemnes kommune.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Problemstillinger
Revisjonen har med utgangspunkt i vedtatt prosjektplan og de merknader som kom fram i møtet i kontrollutvalget 28.1.2014, satt opp følgende fire problemstillinger for undersøkelsen:

- Styring og ledelse av barneverntjenesten – internkontroll
- Hvordan sikrer barneverntjenesten god kvalitet på sin saksbehandling?
- Er samarbeidet som barneverntjenesten har med andre instanser tilfredsstillende?
- Er ressursene til barneverntiltak brukt etter intensjonen i barnevernloven?

Revisjonskriterier
Revisjonskriteriene vil i tillegg til kommunale planer og vedtak ta utgangspunkt blant annet i følgende lover og avtaler:

- Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om kommune og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Forskrift om fosterhjem

1.3 Metode

Denne undersøkelsen er basert på Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen er hovedsakelig lagt opp som en kombinasjon av intervju og dokumentanalyse. Det er gjennomført samtaler med: administrasjonssjef (oppstartsmøte), helse- og omsorgssjef, barnevernleder og to saksbehandlere i barneverntjenesten.

I rapporten er ulike statistikker for årene 2007 til 2013 på barnevernområdet benyttet. Dette gjelder særlig KOSTRA-rapportering og rapportering til Barne- og likestillingsdepartementet/ fylkesmannen. Regnskap og årsbudsjett er også nyttet. KOSTRA-tall er til en viss grad sammenlignet med andre kommuner, kommunegruppe og gjennomsnittstall for landet. Disse sammenligningene må brukes med varsomhet, fordi det vil være ulike og spesielle forhold i de enkelte kommunene.

Kommunerevisjonen har som del av prosjektet gått gjennom noen saksmapper gjeldende barn med tiltak i hjemmet og noen mapper gjeldende barn med tiltak utenfor hjemmet. Dette er gjort for å se om de arbeidsmåter og prosedyrer som barneverntjenestene har innført fungerer i praksis, og verifisere opplysninger gitt i intervju.

Revisjonen gjennomførte en enkel spørreundersøkelse der helsesøster, barnehage, skole, PPT og helsetjenesten har gitt sin vurdering av ulike sider av barneverntjenesten.

1.4 Høring

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Gjemnes kommune ved rådmann, og gjennomgått i høringsmøte 12. mai 2014. I etterkant av møte ble justert utkast sendt på høring til rådmannen. Kommune hadde ingen merknader til dette dokumentet.

1.5 Avgrensing

Gjemnes kommunen har det siste året arbeider for at barneverntjenesten skal inngå som del av et større barnevernsamarbeid. Våren 2013 ble samarbeid med den interkommunale barneverntjenesten i Molde, Aukra, Midsund og Eide utredet, men dette ble forkastet. Høsten og vinteren 2013/ 2014 ble tilsvarende samarbeid med barneverntjenesten i Kristiansund og Averøy kommuner utredet. Kommunestyret i Gjemnes kommune vedtok 18.3.2014 at barneverntjenesten i Gjemnes kommune skulle gå inn som del av denne barneverntjenesten fra 1.5.2014.

Mindre kommuner kan ha utfordringer med å tilby komplette gode tjenester til innbyggerne, uten å samarbeide med andre. Det kan være vanskelig å ivareta behovet for tilstrekkelig spiss-kompetanse og å rekruttere og beholde personell i nøkkelposisjoner. Mangel på kompetanse og arbeidskraft kan gi utfordringer for kommunens tjenesteproduksjon, og interkommunalt samarbeid kan være løsningen på disse utfordringene. Samarbeid kan imidlertid føre til at kommunen mister noe av kontrollen med tjenestene, både når det gjelder tjenestenivå og økonomi. Noe av denne kontrollen vil kommunen kunne ivareta gjennom eiermøter etc. Forvaltningsrevisjonsrapporten vil i liten grad berøre utredninger og begrunnelser for at Gjemnes kommune går inn i interkommunalt barnevernsamarbeid.

2 Kort om barnevern og barneverntjenesten

2.1 Barnevernets oppgaver

Barnevernets ansvar og oppgaver er definert i barnevernloven (lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester). Formålet med barnevernloven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstsvilkår. Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, fylkesmannen og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernet. Det statlige barnevernet har blant annet som oppgave å bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet (i fosterhjem, familiehjem, beredskapshjem eller barneverninstitusjon), og har ansvar for å drive institusjoner.

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det løpende arbeidet etter loven. Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ (barnevernloven § 2-1). Barneverntjenesten skal følge nøye med de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Tjenesten skal videre gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda.

Mange kommuner har også etablert barnevernvakt som er barnevernets akuttberedskap på kveldstid og i helger. Rundt 130 kommuner i Norge har en operativ barnevernvakt. Mange av disse er interkommunale.

Når barnevernet får en bekymringsmelding, skal det innen en uke avklares om barnevernet skal sette i gang en undersøkelse eller om meldingen skal henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder, men i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. Undersøkelsen kan konkludere med henleggelse eller iverksettelse av tiltak.

Barneverntjenesten har også ansvar for å gripe inn dersom tiltakene i hjemmet ikke er tilstrekkelige for å ivareta barnets behov. Barneverntjenesten kan da for en periode i samråd med foreldrene formidle plass i fosterhjem eller institusjon, eller på et senter for foreldre og barn. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det er likevel den kommunale barneverntjenesten som utreder saken, og som skal iverksette slike tiltak.

I barnevernloven skilles det mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak. *Hjelpetiltak* er de frivillige tiltak, som kommunen har ansvaret for, mens *omsorgstiltak* innebærer at det er truffet vedtak i fylkesnemnda om at barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, jfr. barnevernloven § 4-12. I disse sakene plasseres barna utenfor hjemmet i for eksempel fosterhjem eller i institusjon. Barneverntjenesten skal også følge opp unge over 18 år som har vært i fosterhjem eller institusjon, og som ønsker oppfølging fra barneverntjenesten i perioden 18 til 23 år.

2.2 Barneverntjenesten i Gjemnes kommune

I Gjemnes kommune var barnevernet organisert i Helse- og omsorgsavdelingen fram til 30.4.2014. Barneverntjenesten hadde kontorlokaler i helsebygget, og bestod av barnevernleder og to fagstillinger. Barneverntjenesten inngikk som del av den interkommunale barneverntjenesten i Kristiansund, Averøy og Gjemnes fra 1.5.2014.

Gjemnes kommune har i overkant av 2 550 innbyggere, herav ca. 550 er barn mellom 0 til 17 år. Tabellen under viser befolkningsutvikling totalt, for barn fra 0 til 17 år, og for barn fra 0 til 22 år, i perioden 2007 til 2013. Tabellen viser en liten reduksjon i folkemengden i perioden.

År / *Antall*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Antall barn 0-17 år	600	603	594	584	563	556	561
Antall barn 0-22 år	780	761	759	740	712	699	702
Folkemengde	2 636	2 618	2 599	2 582	2 579	2 557	2 565

Barnevernleder har permisjon fra sin stilling fram til oktober 2014. Konstituert barnevernleder er utdannet sosionom. Hun ble ansatt som saksbehandler i barneverntjenesten fra oktober 2013, og ble konstituert som barnevernleder fram til oktober 2014. Hun har arbeidet i barneverntjenesten i Gjemnes kommune tidligere. Ved etablering av felles barneverntjeneste 1.5.2014 ble barnevernleder i Gjemnes kommune saksbehandler i barnevernsamarbeidet.

Saksbehandlerne er utdannet henholdsvis som barnevernspedagog og vernepleier. En begynte i fast jobb i barneverntjenesten i juli 2013, og en er ansatt i vikariat fra desember 2013 til medio januar 2015. De tre som fram til 1.5.2014 utgjorde barneverntjenesten, ble ansatt i andre halvår 2013, og de fikk i varierende grad opplæring og overlapping ved oppstart.

Organisering av barneverntjenesten i Gjemnes kommune fram til 30.4.2014
Barnevernleder hadde personal og fagansvar og kunne treffe vedtak om tjenester etter barnevernloven. Økonomioppfølging ble utført av helse og omsorgssjef.

De to saksbehandlerne delte på klientsakene. I klientsakene var det tett samarbeid mellom de ansatte i barnevernet. To ansatte var ofte involvert i disse sakene. Den som gav støtte i en sak hadde et særlig ansvar for å gi råd og involvere seg i saksbehandlingen.

En saksbehandler hadde et særlig ansvar for oppfølging av tilsynsførere. Den andre saksbehandleren hadde et særlig ansvar for samarbeid med andre instanser.

Saksutvikling på barnevernsområdet i perioden 2007 til 2013
Tabellen under viser utvikling gjeldende saksmengde for barnevernet i Gjemnes kommune i perioden 2007 til 2013. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå sitt KOSTRA register. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner. Det finnes tall om barneverntjenesten, og man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet.

Rapporteringsperiode / Gjemnes kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Barn med undersøkelse eller tiltak	21	30	26	46	35	39	35
Undersøkelser i alt	3	17	11	28	14	19	13
Undersøkelser avsluttet	0	14	6	26	10	17	11
Undersøkelser som førte til tiltak	0	4	3	9	6	10	7
Undersøkelser med behandlingstid over tre måneder	0	9	0	8	3	5	2
Barn med tiltak i løpet av året	18	21	18	27	28	30	29
Barn med hjelpetiltak i løpet av året	8	11	8	11	13	16	15
Barn med omsorgstiltak i løpet av året	10	10	10	16	15	14	14
Barn som ikke er plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 251) *	8	9	8	11	12	15	10
Barn som er plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 252)**	10	12	10	16	16	15	19
Barn med tiltak 31.12.	18	21	16	23	21	25	20
Barn med hjelpetiltak per 31.12.	8	11	6	8	7	11	8
Barn med omsorgstiltak per 31.12.	10	10	10	15	14	14	12
Barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan	0	0	13	21	19	23	16

Merknad: Fra og med rapporteringsåret 2013 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert (Kilde: KOSTRA, ureviderte tall for 2013)
*Barn med tiltak i opprinnelig familie **Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie

Gjemnes kommune er en liten kommune med en liten barneverntjeneste. Det er få saker i barneverntjenesten og sakstall vil svinge noe fra år til år. Statistikk på barnevernområdet kan si noe om trender og utvikling over tid. Saksutviklingen viser en markant økning i antall barn med undersøkelse eller tiltak fra 2007 til 2010, og deretter en nedgang. Barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251) hadde en jevn stigning fram til 2012 og en markant

nedgang i 2013. Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252) hadde en økning fra 2009 til 2010, deretter har dette flatet ut.

3 Styring og ledelse av barnevernet – internkontroll

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling:

- Har Gjemnes kommune etablert et internkontrollsystem for barneverntjenesten?

Revisjonskriterier:

- Gjemnes kommune har etablert et internkontrollsystem for barneverntjenesten som sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov

Krav på dette området er gitt i barnevernloven § 2-1 andre ledd, og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenesten.

Kommunenes plikt til å ha internkontroll er hjemlet i barnevernloven § 2-1 andre ledd:

> *«Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.*
> *Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll».*

Presisering av hva denne plikten innebærer er gitt ved forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, fastsatt av Barne- og familiedepartementet 14. desember 2005 med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 2-1 andre ledd.

Kommunen er etter barnevernloven også ansvarlig for private aktører kommunen bruker for å utføre oppgaver på barnevernområdet. Private aktører omfattes imidlertid ikke av internkontrollplikten i henhold til lovens § 2-1, men kommunen må sikre at de gjennom avtaler og på annen måte har nødvendig kontroll med at virksomheten drives i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Rutiner for systematisk oppfølging av private aktører må derfor inngå som en del av kommunens internkontroll.

Definisjon av internkontroll fremgår av forskriftens § 3:

> *«I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barnevernstjenester».*

Formålet med internkontroll er å sikre at lovens krav overholdes. Internkontroll skal bidra til å forebygge svikt og uheldige hendelser og bidra til at kommunen lærer av de feil som skjer slik at de ikke gjentas. Internkontroll handler om kontroll og intern styring av virksomheten. Det er også et verktøy for ledere for styring og utvikling av den daglige driften. Kommunen kan sette seg egne mål knyttet opp til kvalitet på tjenesten, brukerperspektiv m.v. som går ut over de krav som følger av regelverket, for eksempel krav som settes i en serviceerklæring.

Internkontroll benyttes innenfor mange samfunnsområder for å sikre etterlevelse av myndighetskrav. Det gjelder for ivaretakelse av helse, miljø og sikkerhet (HMS) og for gjennomføring og innhold i tjenester, herunder i helse- og sosialsektoren. Internkontroll i barneverntjenesten kan også innarbeides i kommunenes generelle styringssystem. Da blir internkontrollen del av arbeid med mål, resultatoppfølging, strategi og utviklingsarbeid knyttet opp til politiske beslutninger og budsjettarbeid.

Fylkesmannen gjennomførte i 2008 landsomfattende tilsyn med barnevern-, helse- og sosialtjenester til barn. Tilsynet omfattet undersøking av om de kommunale barnevern-, helse- og sosialtjenestene, som har kontakt med utsatte barn i skolepliktig alder, sikrer at de får nødvendig og rett hjelp til rett tid og på en samordnet måte.

Tilsynet ble gjennomført i Gjemnes kommune og det ble gitt ett avvik fordi kommunen ikke hadde tilstrekkelige system som sikret at barneverntjenesten gav utsatte barn nødvendig omsorg og hjelp til rett tid. Tilsynsmyndigheten vurderte at det ved tilsynet var svakheter i styringssystemet i Gjemnes kommune. Kravet til internkontroll innebærer at kommunens ledelse har ansvar for å sikre etterlevelse av sosial-, helse- og barnevernlovgivningen gjennom systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid. Kommunens ledelse hadde i 2008 over lengre tid vært kjent med de utfordringer barneverntjenesten stod overfor, og de mangler i styringssystemene som ble avdekket under tilsynet. Det ble påpekt at det i 2006 var utarbeidet en forvaltningsrapport hvor det blant annet ble anbefalt å etablere eller oppdatere tiltaksplaner. Videre ble det anbefalt at implementering av forskrift om internkontroll ble satt ut i livet så raskt som mulig.

Under tilsynet ble det avdekket svakheter knyttet til barneverntjenestens saksbehandling, utarbeidelse av tiltaks- og omsorgsplaner, opplæring av ansatte og evaluering av tjenestetilbud. Videre ble det avdekket svakheter knyttet til at det i liten grad var skriftlige rutiner i barneverntjenesten.

Gjemnes kommune gjennomførte tiltak for å drive barneverntjenesten i tråd med regelverket. Tilsynsmyndigheten vurderte iverksatte tiltak som tilstrekkelige og tilsynet ble avsluttet. Rapport, veileder for gjennomføring av tilsynet og samlerapport er tilgjengelig på www.helsetilsynet.no

3.2 Styring og ledelse av barneverntjenesten i Gjemnes kommune

I dette kapittelet vil revisjonen se nærmere på de rutiner som barneverntjenesten har utarbeidet. I tillegg vil møtestruktur, opplæring av nyansatte og dokumentasjon bli vurdert.

Rutiner for barneverntjenesten

De som fram til 30.4.2014 inngikk i barneverntjenesten var alle forholdsvis nye som arbeidstakere i Gjemnes kommune. Av den grunn var det høsten 2013 en prioritert oppgave å arbeide med rutiner. Barneverntjenesten har tidligere hatt rutiner jf. oppfølging av tilsyn gjennomført av Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Rutiner fra andre kommuner var utgangspunkt for arbeidet som ble gjennomført høsten 2013.

Barnevernleder har deltatt på opplæring i kartleggingsmetodikk basert på «Kvello-modellen». Modellen er utviklet av førsteamanuensis Øyvind Kvello ved Psykologisk institutt, NTNU, Trondheim, og gir beskrivelse av ulike verktøy, intervjuguide for samtaler med foreldre og

ulike metoder for samtaler med barn. Barneverntjenesten har hentet erfaringer fra dette for å gjøre undersøkelser mer målrettet og strukturert.

Barnevernet har håndtert undersøkelsessaker på en strukturert måte med spesifiserte spørsmål knyttet til hva barneverntjenesten ønsker å avklare. Normalt gjøres dette etter en plan bestående av følgende hovedpunkter: 1) hjemmebesøk 2) samtaler/ samtale alene med barnet 3) hvem innhentes informasjon fra 4) oppfølgingssamtale 5) avslutningssamtale 6) uttalelse fra foreldre 7) sluttrapport

Barneverntjenesten har utarbeidet en rekke prosedyrer eller rutinebeskrivelser. Revisjonen har i forbindelse med utarbeidelse av rapport blitt forelagt og gått gjennom en rekke prosedyrer og/ eller rutinebeskrivelser. De mest sentrale er:

• Mottak og avklaring av meldinger i barneverntjenesten • Mottak av bekymringsmelding – saksbehandling • Ufødt barn – melding/ undersøkelse • Avklaring av melding ved mistanke om vold/ seksuelle overgrep • Akutt situasjon/ akuttvedtak • Undersøkelse etter lov om barneverntjenesten § 4-3 jf. § 4-4 • Undersøkelse etter lov om barneverntjenesten § 4-3 jf. § 4-12 • Tips til førstegangssamtalen • Utvidelse av undersøkelsesfrist til seks måneder • Henleggelse av barnevernssaker • Hjelpetiltak – prosedyre • Oversikt over mulige hjelpetiltak	• Tiltaksplan – utforming og evaluering • Støttekontakt/ besøkshjem • Saksforberedelse – Fylkesnemnd • Godkjenning av fosterhjem • Plassering i fosterhjem • Tilsynsfører • Plassering i institusjon • Forsterkningstiltak i fosterhjem • Oppfølging av fosterhjem/ plasserte barn • Tilbakeføring av barn til foreldre • Ettervern • Refusjon fra Bufetat • Håndtering av klagesaker – fylkesmannen • Oppdragsavtaler • Sjekklister: meldingsfase – undersøkelsesfase – tiltaksfase

Interne møter
De tre som fram til 30.4.2014 utgjorde barneverntjenesten i Gjemnes kommune hadde kontorer som var samlet i en fløy i helsebygget. Barneverntjenesten var en liten og oversiktlig tjeneste og ansatte samarbeidet tett. I henhold til plan ble det avholdt strukturerte barnevernmøter hver tirsdag. Barnevernleder styrte tjenesten gjennom disse møtene.

Dokumentasjon
Barneverntjenesten hadde fram til 30.4.2014 papirbaserte mapper der all dokumentasjon ble lagret. I tillegg ble det elektroniske saksbehandlingssystemet Familia nyttet. I dette systemet ble egenprodusert dokumentasjon lagret, samt oversikt over dokumenter som var mottatt fra andre. Systemet har følgende kataloger: 1) meldinger 2) undersøkelser 3) journalnotat 4) postjournal 5) vedtak 6) engasjement 7) resultatkonto 8) tiltaksliste 9) planer 10) dokumentliste 11) Kvello-kartlegging

Taushetsbelagte opplysninger skal lagres i journal. Det har vært tilfeller der taushetsbelagte opplysninger har vært oppbevart i permer og bøker. Slik dokumentasjon er nå i journal.

Opplæring av nyansatte
Barneverntjenesten i Gjemnes kommune hadde tilrettelagt for at nye ansatte skulle få en god opplæring før de utfører selvstendige arbeidsoppgaver. På grunn av fravær og vakanser klarer barneverntjenesten ikke alltid å oppfylle dette. Når det er lite folk, hektisk og et høyt

aktivitetsnivå har det vært vanskelig å gi nok opplæring. Barneverntjenesten var imidlertid en liten og oversiktlig tjenesten der ansatte hjalp hverandre i det daglige.

3.3 Revisjonens vurdering av styring og ledelse av barneverntjenesten

Barneverntjenesten har utarbeidet en rekke prosedyrer og/ eller rutinebeskrivelser. Det er positivt at barneverntjenesten høsten 2013 prioriterte arbeidet med å gjennomgå og oppdatere rutinene.

Barneverntjenesten var en liten og oversiktlig tjeneste der ansatte samarbeidet tett. Barnevernleder styrte tjenesten gjennom strukturerte barnevernmøter som ble avholdt en gang per uke. Barneverntjenesten hadde papirbaserte mapper der all dokumentasjon ble lagret. I tillegg ble det elektroniske saksbehandlingssystemet Familia nyttet.

Gjemnes kommune hadde etablert et internkontrollsystem for barneverntjenesten. Systemet hadde som målsetning å sikre at kommunen utførte oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Revisjonen har i intervjuer og ved gjennomgang av nyere dokumentasjon sett at prosedyrer, rutiner og sjekklister ble nyttet.

4 Saksbehandling i barneverntjenesten

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling:

- Hvordan sikrer barneverntjenesten god kvalitet på sin saksbehandling?

Revisjonskriterier:

- Gjemnes kommune har etablert system som sikre at lovpålagte frister overholdes og saksbehandling gjennomføres forsvarlig

Krav på dette området er gitt i barnevernloven, forskrift om fosterhjem, forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenesten og forvaltningsloven.

Revisjonen har valgt følgende områder som er vurdert nærmere i dette kapittelet:

- krav til system (barnevernloven § 2-1, jf. internkontrollforskriften)
- meldinger til barneverntjenesten skal gjennomgås innen en uke (barnevernloven § 4-2)
- undersøkelser skal gjennomføres innen 3 (6) måneder (barnevernloven § 6-9 jf. § 4-3)
- etablere hjelpetiltak for barnet og familien ved behov (barnevernloven § 4-4)
- utarbeide tiltaksplan (barnevernloven § 4-5)
- barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum 4 (2) ganger i året (barnevernloven § 4-22 jf. forskrift om fosterhjem § 7)
- tilsyn og rapportering minimum 4 (2) ganger i året (barnevernloven § 4-22 jf. forskrift om fosterhjem §§ 8 og 9)

Revisjonen har ikke vurdert akuttplassering av barn, men registrerer at det er utarbeidet prosedyre for slike saker, og at prosedyren følges.

Formålet med fristbestemmelsene i barnevernloven er først og fremst å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Hensynet til barnas beste, jf. § 4-1 er derfor det sentrale og avgjørende. Fristbrudd og manglende undersøkelser kan medføre store konsekvenser for de barna som trenger hjelp, og til at det må settes inn mer inngripende tiltak enn det som hadde vært tilfellet dersom barnas situasjon var undersøkt tidligere.

Det følger også av forskrift av 14. desember 2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (internkontrollforskriften) at kommunen plikter å ha intern styring og kontroll for å forhindre lovbrudd, fange opp avvik og iverksette nødvendige tiltak. Det må derfor forventes at kommunen har tilstrekkelig beredskap til takle ulike svingninger i saksgangen og har en beredskap for å yte forsvarlige tjenester også i perioder med en anstrengt personalsituasjon.

Fylkesmannen gjennomførte i 2011 landsomfattende tilsyn med kommunens arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til hjemmeboende barn. Formålet var å undersøke om et utvalg norske kommuner styrer og leder barneverntjenesten slik at de sikrer at undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til barn som bor hjemme gjennomføres i tråd med barnevernlovens krav. Tilsynet ble ikke gjennomført i Gjemnes kommune, men kommunen kan nytte enkeltrapporter, veileder for gjennomføring av tilsynet og samlerapport i sitt interne forbedringsarbeid. Rapportene er tilgjengelige på www.helsetilsynet.no

På landsbasis viste tilsynet at flertallet av kommunene ikke hadde et styringssystem som sikret at temaene for tilsynet ble ivaretatt i tråd med kravene i barnevernloven. Fylkesmennene fant eksempler på alvorlig svikt og mangler i kommunenes arbeid med undersøkelser, evaluering av hjelpetiltak og barns medvirkning. Barns rett til å bli hørt er et grunnleggende prinsipp og gjelder alle forhold som berører barnet. Mangler ved barns medvirkning var et gjennomgående trekk i de tilsynsrapportene som hadde observasjoner om dette. Det var tilfeldig om barn ble snakket med eller ikke. Svikt i barnverntjenestens arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak kan føre til at utsatte barn ikke får nødvendig hjelp til rett tid, at iverksatte hjelpetiltak ikke fungerer som planlagt.

4.2 Meldinger

Etter barnevernloven § 4-2 skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter barnevernloven § 4-3.

Håndtering av meldinger i Gjemnes kommune fram til 30.4.2014

Meldinger prioriteres av barnevernet. Meldinger mottas og registreres av barneverntjenesten. Barnevernleder tar en foreløpig vurdering og avklarer eventuell videre håndtering med saksbehandler direkte eller i ukentlig barnevernsmøte.

Barneverntjenesten har utarbeidet en rekke prosedyrer og rutinebeskrivelser. Rutiner som er relevant i forhold til håndtering av meldinger, er:

- Mottak av bekymringsmelding – saksbehandling
- Ufødt barn – melding/ undersøkelse
- Avklaring av melding ved mistanke om vold/ seksuelle overgrep

Intervju og gjennomgang av nyere dokumentasjon viser at barneverntjenesten nytter prosedyrer for å sikre at bekymringsmeldinger blir håndtere iht regelverket.

4.3 Undersøkelser

Barnevernloven § 4-3 gir rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barneverntjenesten undersøke forholdet snarest, og seneste innen tre måneder.
I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder, jf. barnevernloven § 6-9 første ledd. Formålet bak fristbestemmelsen er å sikre at barneverntjenesten raskt undersøker et forhold som meldes fordi saksbehandlingstiden kan ha avgjørende betydning for muligheten til å avhjelpe problemer i tide.

Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig.

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet. Barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige. Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse.

Håndtering av undersøkelsessaker i Gjemnes kommune fram til 30.4.2014
Barneverntjenesten har utarbeidet en rekke prosedyrer og rutinebeskrivelser. De som er relevant i undersøkelsessaker er:

- Undersøkelse etter lov om barneverntjenesten § 4-3 jf. § 4-4
- Undersøkelse etter lov om barneverntjenesten § 4-3 jf. § 4-12
- Tips til førstegangssamtalen
- Utvidelse av undersøkelsesfrist til seks måneder
- Henleggelse av barnevernssaker

Undersøkelsessakene prioriteres av barnevernet. En saksbehandler får ansvaret for å gjennomføre undersøkelsen (ener). Barnevernleder er ofte støttespiller i disse sakene (toer). Barneverntjenesten nytter nå mal for gjennomføring av undersøkelsessaker. Malen ble utarbeidet høsten 2013. Tidligere ble slike saker løst ut fra faglighet og opplæring fra studie. Normalt består nå undersøkelsessaker av følgende hovedpunkter: 1) hjemmebesøk 2) samtaler 3) hvem innhentes informasjon fra 4) oppfølgingssamtaler 5) avslutningssamtale 6) uttalelse fra foreldre 7) sluttrapport

I februar 2014 var det 4 aktive undersøkelsessaker. I tillegg var det 2 saker som nylig var mottatt, og der saksbehandling ennå ikke var startet. Meldingene som det ble arbeidet med våren 2014 kom fra: skole, annen barneverntjeneste, politi og foreldre. Foreldre samtykker vanligvis til at barneverntjenesten innhenter opplysninger.

Under vises en oversikt over antall undersøkelsessaker og fristbrudd i perioden 2007 til 2013.

Undersøkelser \ *År*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Barn med undersøkelse eller tiltak	*21*	*30*	*26*	*46*	*35*	*39*	*35*
Undersøkelser i alt	*3*	*17*	*11*	*28*	*14*	*19*	*13*
Antall avsluttede undersøkelser	*0*	*14*	*6*	*26*	*10*	*17*	*11*
Undersøkelser som førte til tiltak	*0*	*4*	*3*	*9*	*6*	*10*	*7*
Undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder	*0*	*9*	*0*	*8*	*3*	*5*	*2*

Tabell: Oversikt over antall undersøkelsessaker og antall fristoverskridelsene i perioden 2007 til 2013. (Kilde: KOSTRA, tall for 2013 er ureviderte)

Andel undersøkelser med fristbrudd har enkelte år vært noe høyt. Antall undersøkelser og antall avsluttede undersøkelser varierer i perioden. I 2007 ble ingen undersøkelsessaker avsluttet og i 2010 ble 26 saker avsluttet.

Landsgjennomsnittet for overholdelse av fristen har i perioden 2007 til 2013 lagt på 73,8 til 77,2 prosent. Gjemnes kommune var for første gang over landsgjennomsnittet gjeldende overholdelse av frist i undersøkelsessaker i 2013, når en ser bort fra 2007 der det ikke var avsluttet undersøkelser og 2009 der det var et lavt antall undersøkelser som var avsluttet.

Andel undersøkelser som fører til tiltak har de siste årene lagt noe over snittet for landet, og som snittet for kommunene i fylket. Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder ligger noe under snittet for landet, og som gjennomsnittet for kommunene i fylket.

Det er forholdsvis få undersøkelsessaker i Gjemnes kommune. Med en bemanning på barnevernleder og to saksbehandlere bør det være mulig å gjennomføre denne prioriterte oppgaven innen tre måneder. Barneverntjenesten er imidlertid en liten tjeneste som er svært sårbar ved fravær. Barneverntjenesten opplyser at fristene i undersøkelsessaker overholdes når alle tre stillingene er bemannet.

Et forholdsvis stort antall av undersøkelser fører til at barneverntjenesten setter inn tiltak.

Kommunen har i perioder prøvd å knytte til seg ekstern konsulent som kan ta noen saker ved behov, det er imidlertid vanskelig å få gode og stabile ordninger. Når barneverntjenesten går inn i interkommunalt barnevernsamarbeid, vil dette sikre en mer stabil barneverntjeneste.

4.4 Hjelpe- og omsorgstiltak

Barnevernloven § 4-4 har bestemmelser om hjelpetiltak. Det bestemmes at barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Barnevernloven har ingen uttømmende oversikt over aktuelle hjelpetiltak men nevner noen eksempler: støttekontakt, barnehageplass, avlastning i hjemmet og foreldrestøttende metoder.

Hjelpetiltak kan settes inn både overfor barnet og familien, dog slik at tiltak overfor familien må være motivert ut fra hensynet til barnet. Hjelpetiltak kan selv om disse som hovedregel vil være frivillige fra foreldrenes side, kunne oppfattes som inngrep både av barna og foreldrene.

Som regel vil hjelpetiltak være prøvd, eller i alle fall foreslått for foreldrene, før det reises sak som omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12.

Dersom barn eller ungdom av ulike årsaker ikke kan bo hjemme har barnevernloven bestemmelser om blant annet institusjonsplassering og fosterhjemsplassering. Barn kan plasseres utenfor hjemmet i forståelse med foreldre, og mot foreldrenes vilje. Saker der barn plasseres mot foreldrenes vilje betegnes som omsorgsovertakelse. Disse sakene avgjøres av fylkesnemnda for barnevern og sosialsaker. Vedtak i fylkesnemnda kan ankes inn for tingretten.

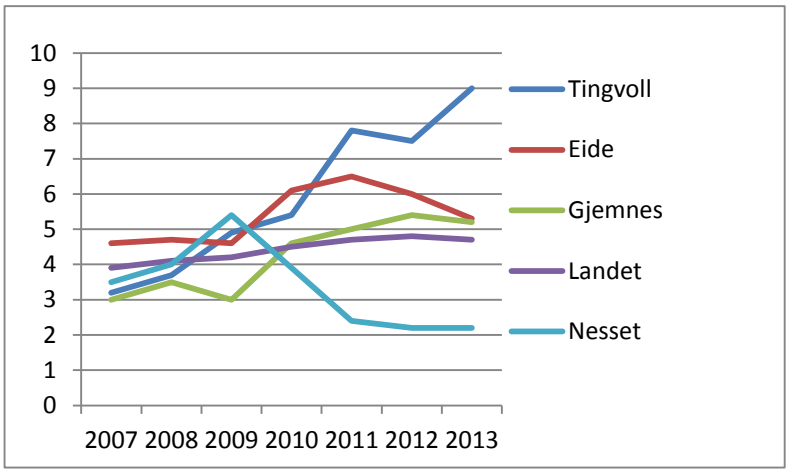
Under vises en oversikt over omfang av hjelpe- og omsorgstiltak i perioden 2007 til 2013 i Gjemnes kommune.

Tiltak \ År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Barn med tiltak i løpet av året	*18*	*21*	*18*	*27*	*28*	*30*	*29*
Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	*8*	*11*	*8*	*11*	*13*	*16*	*15*
Barn med omsorgstiltak i løpet av året	*10*	*10*	*10*	*16*	*15*	*14*	*14*
Barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251)	*8*	*9*	*8*	*11*	*12*	*15*	*10*
Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252)	*10*	*12*	*10*	*16*	*16*	*15*	*19*

Tabell: Oversikt over omfang av hjelpe- og omsorgstiltak i perioden 2007 til 2013 (Kilde: KOSTRA, tall for 2013 er ureviderte)

Barn med tiltak i løpet av året hadde en økning på 33 % fra 2009 til 2010, deretter har antallet vært stabilt på rundt 30 barn med tiltak hvert år.

Under vises diagram som illustrerer antall barn med barneverntiltak i forhold til antall innbyggere i aldersgruppen 0-17 år. Tall for Gjemnes kommune er sammenlignet med Eide kommune, Tingvoll kommune, Nesset kommune og landet.



Figur: Andel barn med barneverntiltak ift. innbyggere 0-17 år. (Kilde: KOSTRA, ureviderte tall for 2013)

Oversikten viser at andel barn med barneverntiltak i Gjemnes kommune har vært økende fra 2007 til 2012, med en liten nedgang siste år. Fram til 2009 var andelen lavere enn landsgjennomsnitt og fra 2011 noe høyere enn landsgjennomsnitt. Det foreligger ikke tall for kostragruppe 2 og Møre og Romsdal for 2012 og 2013. Fra 2007 til 2011 var tallene for disse to gruppene litt over landsgjennomsnittet.

Kommunen har sjelden saker om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda/ tingrett. De saker som er etablert i Gjemnes kommune, ble etablert for noen år siden, men det er fra tid til annen sak om tilbakeføring til opprinnelig familie. I intervju kom det fram at det ikke er gjennomført omsorgsovertakelser etter 2010.

Under vises en oversikt over antall barn med tiltak per 31.12. i perioden 2007 til 2013 i Gjemnes kommune

Tiltak \ År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Barn med tiltak 31.12.	*18*	*21*	*16*	*23*	*21*	*25*	*20*
Barn med hjelpetiltak per 31.12.	*8*	*11*	*6*	*8*	*7*	*11*	*8*
Barn med omsorgstiltak per 31.12.	*10*	*10*	*10*	*15*	*14*	*14*	*12*
Barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan	*0*	*0*	*13*	*21*	*19*	*23*	*16*

Tabell: Oversikt over barn med tiltak per 31.12. i perioden 2007 til 2013. (Kilde: KOSTRA, ureviderte tall for 2013)

Tabellen tar utgangspunkt i antall barn med tiltak på en gitt dato. Oversikten viser at antall barn med tiltak de siste årene har vært forholdsvis stabil. Andel barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan har de siste årene lagt noe over snittet for landet, og blant de beste kommunene i fylket.

Fosterhjem er et av flere plasseringsalternativer innenfor barnevernet. Andre plasserings-alternativer er barneverninstitusjoner, foreldre/ barn-institusjoner, ungdomsfamilier og behandlings- eller opplæringsinstitusjoner for barn med særlige behov. Fosterhjemmene varierer både i type og funksjon. Det er fosterhjem som skal gi barn midlertidig oppfostring og fosterhjem som skal gi barn mer varig oppfostring. Det er fosterhjem med fosterforeldre uten noen spesiell kompetanse og fosterhjem med fosterforeldre med særskilte kvalifikasjoner og erfaringer. Dessuten har vi fosterhjem med større eller mindre grad av forsterkningstiltak.

Barneverntjenesten skal iht forskrift om fosterhjem § 7 besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret sitt, men minimum 4 ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

Barnevernet oppnevner tilsynsfører for hvert enkelt barn/ ungdom som er plasser i fosterhjem. Tilsynsfører gjennomfører tilsynsbesøkene i fosterhjemmet iht plan. Barneverntjenesten skal gjennomføre fire (i noen tilfeller to) besøk hvert år i fosterhjemmene, jf. forskrift om fosterhjem §§ 8 og 9. De nevnte bestemmelsene ble endret med virkning fra 1.2.2014. Endringen er blant annet at det ansvar barneverntjenesten har hatt for tilsyn nå er forankret hos fosterhjemskommunen. Lovendringen gir kommunen større administrativ frihet til å bestemme hvordan ansvaret for tilsynet med barn i fosterhjem skal organiseres. Det stilles ikke lenger krav til at det skal oppnevnes en bestemt tilsynsfører for det enkelte barnet. Dette innebærer at kommunen også gis økt frihet til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Dette vil kunne avhjelpe dagens utfordring med å rekruttere tilsynspersoner.

Fylkesmannen gjennomfører i 2013 og 2014 landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med barn i fosterhjem. Fylkesmannen har i dette tilsynet fokus på hvordan barneverntjenesten i kommunene arbeider med barn som bor i kommunale fosterhjem, og om barneverntjenesten grundig og jevnlig følger utviklingen til disse barna. Tilsynet undersøker om kommunene følger med på og kontrollerer at det enkelte barn får tilfredsstillende omsorg og vern, og at forutsetningene for plasseringen i det enkelte fosterhjem er til stede. Tilsynet undersøker også om fosterforeldre får nødvendig råd og veiledning, og om barneverntjenesten forsikrer seg om at barnet blir hørt og får medvirke i egen sak.

Tilsynet er ikke gjennomført i Gjemnes kommune, men kommunen bør nytte enkeltrapporter, og samlerapporter i sitt interne forbedringsarbeid. Samlerapport var ikke utarbeidet pr 1.5.2014. Rapportene er tilgjengelige på www.helsetilsynet.no

Oppfølging av barn i fosterhjem i Gjemnes kommune fram til 30.4.2014
Gjemnes kommune hadde pr 31.12.2013 syv barn i fosterhjem i kommunen og fem barn i fosterhjem i andre kommuner.

De mest sentrale prosedyrer og rutinebeskrivelser som kommunen nytter i forhold til fosterhjem er:
- Godkjenning av fosterhjem
- Plassering i fosterhjem
- Tilsynsfører
- Forsterkningstiltak i fosterhjem
- Oppfølging av fosterhjem/ plasserte barn

Revisjonen gikk gjennom saksmapper for fem barn som er plassert i tiltak utenfor opprinnelig hjem. Mappene inneholder et stort antall dokumenter som er utarbeidet over mange år. Mappene er oversiktlige. Dokumentene er fortløpende nummerert og ligger i mappe etter dato. De saker som omhandler tiltak utenfor hjemmet var alle etabler i 2010 eller tidligere år.

Gjennomgangen viser at sakene har hatt et forløp med til dels omfattende tiltak i hjemmet før tiltak utenfor opprinnelig hjem ble etablert. Saker om omsorgsovertakelse avgjøres av fylkesnemnda for barnevern og sosialsaker. Vedtak i fylkesnemnda kan ankes inn for tingretten. Vedtak som er fattet av Gjemnes kommune synes å være i tråd med forvaltningslovens krav til innhold og av god kvalitet. Vedtakene er skriftlige og begrunnet. Tiltaksplaner er utarbeidet.

Fire av de fem saksmappene som ble gjennomgått omhandler barn som er plassert i fosterhjem. Det foreligger tilsynsavtaler, med det har vært perioder der det ikke har vært tilsynsfører. Kommunen har i perioder slitt med å engasjere tilsynsførere. I enkelte mapper mangler helt eller delvis tilsynsrapporter for enkelte år. Dette gjelder også for 2012 og 2013, noe som stemmer med rapportering til Barne- og likestillingsdepartementet/ fylkesmannen. Gjemnes kommune rapporterer for 2013 at det er syv barn i fosterhjem i kommunen og at fire av disse har tilsynsfører. Krav om fire (i noen tilfeller to) tilsynsbesøk i året er kun oppfylt i to saker. I tillegg har kommunen fem barn plassert i fosterhjem i andre kommuner.

Barneverntjenesten har plan for egne besøk hvert år i fosterhjemmene, jf. forskrift om fosterhjem § 7. Kommunen har rapportert at dette er oppfylt i 11 av 12 saker i 2013.

De tre som utgjør barneverntjenesten begynte alle i tjenesten fra sommeren 2013. Ved gjennomgang av saksmappene har vi som en naturlig følge av dette registrert noe utskifting av saksbehandlere i den enkelte sak.

Håndtering av hjelpe- og omsorgstiltak i Gjemnes kommune fram til 30.4.2014
De mest sentrale prosedyrer eller rutinebeskrivelser som kommunen har utarbeidet i forhold til hjelpe- og omsorgstiltak er:
- Hjelpetiltak – prosedyre
- Oversikt over mulige hjelpetiltak
- Tiltaksplan – utforming og evaluering

- Støttekontakt/ besøkshjem
- Saksforberedelse – Fylkesnemnd

I forbindelse med revisjonen ble fem saksmapper med tiltak i hjemmet gjennomgått. Mappene var oversiktlige med fortløpende nummerert dokumenter etter dato. Tre av de gjennomgåtte mappene er basert på melding mottatt i 2013 og 2014. Barneverntjenesten nytter i disse sakene maler og standardbrev.

I de saker som revisjonen gikk gjennom er det dokumentert at barneverntjenesten har innhentet samtykke fra foresatte til å innhente informasjon fra aktuelle etater og virksomheter. Foresatte gir sitt samtykke ved å signere på skjemaet «samtykkeerklæring». I saksmappene er det kopi av brev der barneverntjenesten innhenter opplysninger fra andre etater og virksomheter, og svarbrev fra disse.

I saksmappene er det dokumentasjon på tilbakemelding til melder om hva som skjer i saken. Tilbakemelding gis i form av standardbrev med generell informasjon, og informasjon om meldingen har ført til tiltak.

Ved gjennomgang av saksmappene ble det funnet eksempler på brudd på frister i undersøkelsessaker. Av nyere meldinger brukte barneverntjenesten i 2013 i en sak syv måneder på å avslutte undersøkelsessak. Det er også eksempler på fristbrudd i undersøkelsessaker av noe eldre dato. Dette er i tråd med rapportering barneverntjenesten de siste årene har gitt til Barne- og likestillingsdepartementet/ fylkesmannen.

Vedtakene synes å være i tråd med forvaltningslovens krav til innhold og av god kvalitet.

Det er utarbeidet tiltaksplaner i alle sakene som ble gjennomgått. Disse synes å være av god kvalitet og blir fulgt opp. Planene gir mål og delmål, og er lagret i Familia og i saksmappen.

De tre som utgjør barneverntjenesten begynte alle i tjenesten fra sommeren 2013. Ved gjennomgang av saksmappene har vi som en naturlig følge av dette registrert noe utskifting av saksbehandlere i den enkelte sak.

4.5 Revisjonens vurdering av saksbehandling

Revisjonen ser det som positivt at barneverntjenesten har prioritert å arbeide med rutiner. Det er utarbeidet rutiner på sentrale områder, og rutiner, maler og standardbrev nyttes av tjenesten.

Revisjonen har i dette kapittelet vurdert om:

- meldinger til barneverntjenesten gjennomgås innen en uke
- undersøkelser gjennomføres innen tre måneder
- det etableres hjelpetiltak for barnet og familien ved behov
- det utarbeides tiltaksplan
- det er oppnevnt tilsynsfører og om denne gjennomfører tilsyn i fosterhjem
- kommunen gjennomfører oppfølgingsbesøk i fosterhjem

Barneverntjenesten nytter strukturert kartleggingsmetodikk i undersøkelsessaker.

Det er en prioritert oppgave å arbeide med å overholde frister. Når planlagte personell-ressurser er til stede, har Gjemnes kommune gode muligheter til å oppfylle lovpålagte frister og utføre arbeid i tråd med barnevernloven. På grunn av fravær og vakanser er det fristbrudd i undersøkelsessaker. Antall fristbrudd er redusert de siste årene, og det var to brudd i 2013. I perioden 1.1. til 30.4.2014 var det ikke fristbrudd. Tiltaksplaner er utarbeidet i alle operative saker.

Barneverntjenesten har utfordringer med å knytte til seg tilsynsførere. Tjenesten vurderer om en skal arbeide for å engasjere mer profesjonelle tilsynsførere. Utfordringer med å engasjere tilsynsførere har ført til at lovpålagte tilsynsbesøk ikke alltid gjennomføres. Barneverntjenesten har prioritert å gjennomføre egne besøk i fosterhjemmene. I 2013 ble plan etterlevd i 11 av 12 saker.

Anbefaling:
Revisjonen anbefaler at Gjemnes kommune sikrer at barneverntjenesten:
- overholder fristene i undersøkelsessaker
- får knyttet til seg kompetent og tilstrekkelig ressurs til å gjennomføre tilsyn i fosterhjem
- oppfyller antall tilsyn som fosterhjemskommunen skal gjennomføre i fosterhjem
- oppfyller antall besøk som barneverntjenesten skal gjennomføre i fosterhjem

5 Samarbeid

5.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling:
- Er samarbeidet som barneverntjenesten har med andre instanser, tilfredsstillende?

Revisjonskriterier:
- Gjemnes kommune har etablert et strukturert samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som arbeider med barn og unge

Krav på dette området er gitt i barnevernloven § 3-1, og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenesten. I tillegg har Gjemnes kommune truffet vedtak om etablering av Tverrfaglig team.

Samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som arbeider med barn og unge er en viktig del av det forebyggende arbeidet. For en rekke virksomheter som jobber med barn og unge stilles det krav om tverrfaglig samarbeid.

Barnevernloven § 3-1 gir bestemmelser om barneverntjenestens forebyggende virksomhet. Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Det er her tale om forebyggende tiltak rettet mot barn og unge generelt, og bestemmelsen skal framheve kommunens samlede ansvar for dette uavhengig av etat.

Fylkesmannen gjennomførte i 2008 landsomfattende tilsyn med barnevern-, helse- og sosialtjenester til barn. Tilsynet omfattet undersøking av om de kommunale barnevern-, helse- og sosialtjenestene, som har kontakt med utsatte barn i skolepliktig alder, sikrer at de får

nødvendig og rett hjelp til rett tid og på ei samordna måte. Funnene fra tilsynene er oppsummert i samlerapport utarbeidet av Statens helsetilsyn. Tilsynet viste at det i mange kommuner ikke legges til rette for at det samarbeides slik at barn og unge skal få rett tjenester til rett tid. Videre viser funnene at mange av de kommunene som har tilrettelagt for samarbeid, ikke følger med på og kontrollerer at det planlagte samarbeidet faktisk gjennomføres til barn og unges beste. Samlet sett innebærer dette at det er svikt eller for stor risiko for svikt i for mange av landets kommuner. Flere kommuner har ikke gjennomgått sine tjenester med tanke på hvor det kan skje svikt i samarbeidet om utsatte barn og unge. Det er også sjelden at de undersøkte kommunene fanger opp svikt som skjer på dette området. Mange kommuner vet derfor ikke om og hvordan egne tjenester samarbeider og har ikke lagt opp til å forbygge svikt eller til å lære av feil. Tilsynets funn tilsier at det er risiko for at barn og unge med behov for samordnet bistand fanges opp for sent, fordi det ikke er lagt til rette for samarbeid, eller fordi samarbeidet ikke følges opp.

5.2 Samarbeidsarenaer

Gjemnes kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden og de faktorer som kan virke inn på helsen til barn og ungdom. Det er vanlig å dele det forebyggende arbeidet inn i tre områder:

1. Primærforebyggende arbeid som retter seg mot alle. Innsatsen rettes mot alle barn og unge, og skal hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår. Dette kan være holdningsskapende arbeid i barnehager og skoler, fritidsaktiviteter og helsestasjons- og skolehelsetjeneste.
2. Sekundærforebyggende arbeid i tilfelle der problemet, skaden eller sykdommen foreligger. Målet er å oppdage dette så tidlig som mulig slik at videreutvikling eller tilbakefall kan unngås eller holdes under kontroll. Eks. målrettet arbeid mot grupper av elever i skolen, oppsøkende virksomhet til sårbare målgrupper.
3. Tertiærforebyggende arbeid som retter seg mot personer som har sykdom, skade eller lyte, med sikte på å hindre forverring av eksisterende problem.

Fylkesmannen gjennomførte i 2008 landsomfattende tilsyn med barnevern-, helse- og sosialtjenester til barn. Tilsynet omfattet undersøking av om de kommunale barnevern-, helse- og sosialtjenestene, som har kontakt med utsatte barn i skolepliktig alder, sikrer at de får nødvendig og rett hjelp til rett tid og på ei samordna måte. Tilsynet ble gjennomført i Gjemnes kommune og det ble gitt ett avvik relatert til at kommunen ikke hadde tilstrekkelige system som sikrer at barneverntjenesten gir utsatte barn nødvendig omsorg og hjelp til rett tid.

Gjemnes kommune satt i verk tiltakene for å drive barneverntjenesten i tråd med regelverket. Tilsynsmyndigheten har vurdert iverksatte tiltak som tilstrekkelige og tilsynet er derfor avsluttet. Rapport, veileder for gjennomføring av tilsynet og samlerapporter fra tilsynene er tilgjengelige på www.helsetilsynet.no

Gjemnes kommune har i perioder ikke hatt fungerende samarbeidsarenaer. Gjemnes kommune har vedtatt at Tverrfaglig team skal reetableres med fokus på forebygging. Det ble avholdt et oppstartmøte våren 2013, og teamet innehar nødvendig faglig kompetanse til å avklare hvordan forebyggingsarbeid skal organiseres og gjennomføres. Teamet skal involvere representanter fra barnevernet, barnehager, skoler, PPT, psykiatrisk sykepleier, helsestasjon. På grunn av fravær skjedde det lite arbeid på dette området høsten 2013, ut over et møte i september. Det ble avholdt et møte i Tverrfaglig team 22.4.2014 der det ble utarbeidet en plan for fremtidige møter. Utvidet ledergruppe i Gjemnes kommune ble 6.5.2014 informert om Tverrfaglig team sine roller og oppgaver.

Barnevernet skal arbeide med forebygging. På grunn av fravær og store utskiftninger har tjenesten prioritert oppgaver knyttet til enkeltsaker og spesielt antatt alvorlige saker. Barnevernet har ikke faste møter med samarbeidsparter. Tidligere var det faste møter med blant annet politiet. Samarbeidsparter tar noen ganger kontakt for å drøfte anonymiserte problemstillinger. Barnevernet skal ta initiativ til egne arenaer hvis det er behov for dette.

I enkeltsaker opprettes ofte ansvarsgruppe. Hvis barnevernet er den sentrale aktør vil barnevernet ofte få oppgave som koordinator.

Som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet er det gjennomført en enkel spørreundersøkelse. Virksomheter som samarbeider med barneverntjenesten i Gjemnes kommune fikk 5.3.2014 tilsendt et skjema knyttet til opplevd samarbeid. Målsetningen med spørreundersøkelsen var å få en vurdering av barneverntjenesten. Informasjon om spørreundersøkelsen, skjema som ble nyttet og nærmere informasjon om svarene er gitt i vedlegg 2.

Spørreskjemaet ble sendt til 16 instanser hvorav 13 var kommunale virksomheter som helsestasjon, barnehage, skole og PPT. Eksterne instanser som ble kontaktet var Bufetat, BUP og politi.

Bare fem samarbeidsparter svarte, og det er derfor vanskelig å trekke noe bastant ut av svarene (31 %). Av 13 kommunale virksomheter svarte 5 (38,5 %).

Spørreundersøkelsen gir noen svar på hvordan samarbeidsparter ut fra eget behov og egne opplevelse vurderer barneverntjenesten. Revisjonen trekker følgende ut av undersøkelsen:

- Barneverntjenesten oppleves som tilgjengelig og brukervennlig. Samtidig er tjenesten liten og sårbar med få personer og derav et lite fagmiljø. Tjenesten er særlig sårbar ved vakanser og fravær.
- Samarbeidspartene vurderer at egen tjeneste er godt tilgjengelig for barneverntjenesten og at barneverntjenesten samarbeider med tjenesten. Det framkommer imidlertid ønsker om at barnevernet får mer struktur på samarbeidet, får faste møtepunkter med andre hjelpeinstanser og intensiverer dette.
- Det er ønskelig å få informasjon om barnevernet ut til barnehager og skoler, for eksempel en gang per år. Dette vil gjøre det lettere å ta kontakt og samarbeide.
- Det er sterkt ønsket at flerfaglig team bestående av representanter fra barnevern, psykisk helse, helsesøster, skoler og barnehager komme i gang igjen i 2014.

5.3 Revisjonens vurdering av samarbeid

Gjemnes kommune har i perioder ikke hatt faste samarbeidsarenaer for instanser med oppgaver rettet mot barn og unge. Det er viktig at Tverrfaglig team tar den rollen som teamet er tiltenkt. Dette er en oppgave som påligger Gjemnes kommune, og som vil være viktig uavhengig av hvordan barnevernet er organisert.

Ansvar for reetablering av tverrfaglig team har vært plassert på enkeltansatte. Når enkeltansatte får oppfølgingsansvar, er det viktig at kommunen sikrer nødvendig framdrift ved fravær. Videre arbeid med tverrfaglig team må avklares og kommunen bør sikre at dette arbeidet involvere representanter fra barnevernet, barnehager, skoler, PPT, psykisk helse og helsestasjon.

Barnevernet bør vurdere om det bør utarbeides rutiner som omtaler samarbeid og samarbeidsmøter. Det kan videre vurderes om en ansatt i barneverntjenesten kan utpekes som barnevernets kontaktperson i hver av de arenaene kommunen bestemmer seg for å etablere.

Når barneverntjenesten i Gjemnes kommune går inn som del av den interkommunale barneverntjenesten i Kristiansund, Averøy og Gjemnes kommuner er det viktig at samarbeid og samhandling med andre etater og virksomheter i Gjemnes kommune sikres. Dette er omtalt i samarbeidsavtalen punkt 3-4:

> *«Felles barneverntjeneste skal styrke innsatsen i det forebyggende arbeidet for barn og unge. Det innebærer å være deltakende i informasjonsarbeid om utsatte barn, unge og deres familier i kommunen. Det betyr også å delta aktivt i utvikling, etablering og drift av tverrfaglige og tverretatlige fora som har som hensikt å fange opp barn og unge i risikosonen tidlig, slik at problemer ikke får utvikle seg. Den enkelte deltaker kommune har et selvstendig ansvar for å opprette og vedlikeholde tverrfaglige samarbeidsfora og forebyggende tiltak i egen kommune».*

Samarbeidsparter har gitt noen innspill som barneverntjenesten bør vurdere nærmere. Revisjonen velger å trekke fram at barneverntjenesten kan bli bedre til å formidle objektiv informasjon om barnevernet og dens oppgaver. Dette vil bidra til at tjenesten blir mer synlig, og at arbeidsoppgavene oppleves som meningsfull. Informasjon kan også synliggjøre barnevernets kompetanse og oppgaver. Det er viktig at kommunen har en strategi for dette når barnevernet i media får negativ omtale.

Barneverntjenesten må vurdere i hvilken grad det i tillegg til deltakelse i tverrfaglig team skal være egne møter med helsesøster, barnehage, skole, PPT, helsetjenesten, lege, Bufetat, BUP eller politi/ lensmann. Dette er særlig viktig når barneverntjenesten inngår i barnevernsamarbeid med kontorlokaler i nabokommune.

Anbefaling
Revisjonen anbefaler at Gjemnes kommune sikrer at:
- tverrfaglig team med fokus på forebyggendearbeid utøver sin funksjon iht vedtatte planer
- barneverntjenesten etablerer faste og strukturerte arenaer med samarbeidsparter i kommunen som arbeider med barn og unge

6 Kostnader knyttet til barneverntjenesten

6.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling:
- Er ressursene til barneverntiltak brukt etter intensjonen i barnevernloven?

Revisjonskriterier:
- Barneverntjenesten er dimensjonert slik at de oppgaver tjenesten har ansvar for, og de tiltak som er vedtatt kan gjennomføres

Krav på dette området er gitt i barnevernloven § 2-1, og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenesten.

Revisjonen har i dette kapittelet valgt innledningsvis å beskrive kostnadsutvikling inkludert tiltaksdel. Dette er beskrivende og det er av den grunn ikke oppstilt revisjonskriterier. Deretter er personellressurser vurdert i forhold til revisjonskriteriet.

6.2 Kostnadsutvikling i barneverntjenesten

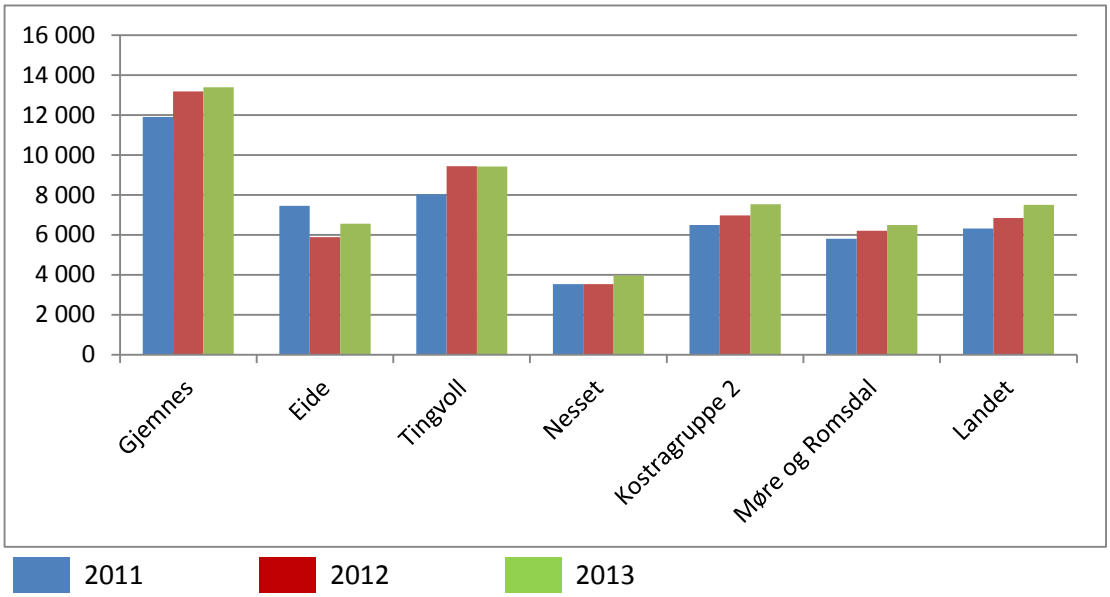
Årsregnskap for 2013 viser et samlet forbruk for barnevernet på kr. 7 503 000. Utgiftene fordeler seg på administrasjonsutgifter (funksjon 244) med kr. 2 149 000, og klientutgifter (funksjon 251 og 252) med kr. 5 354 000. Fordeling av administrasjonsutgiftene (funksjon 244) kan deles på forbruk pr. hovedpost. I 2013 fordelte dette seg på hovedpostene lønn og sosialutgifter med kr. 1 527 000, og driftsutgifter, kjøp av varer og tjenester med kr. 1 152 000. Refusjoner utgjorde kr. 375 000.

Tabellen under viser kostnader knyttet til barneverntjenesten i Gjemnes kommune for perioden 2007 til 2013. Tabellen viser en jevn, men noe høy kostnadsøkning år for år. Kostnadsøkningen fra 2009 til 2010 var på over 20 %. Økningen fra 2009 til 2010 henger sammen med at antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252) økte fra 10 til 16 dette året.

Netto driftsutgift / *År*	*Regnskap for perioden 2007 til 2013 i kr. 1000*						
	2007	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Funksjon 244 Administrasjonsutgift for barneverntjenesten	*1 385*	*1 436*	*1 507*	*1 878*	*1 734*	1 858	2 149
Funksjon 251 Barneverntiltak i familie	*135*	*115*	*111*	*66*	*52*	117	117
Funksjon 252 Barneverntiltak utenfor familien	*2 582*	*2 672*	*3 451*	*4 363*	*4 932*	5 342	5 237
Sum funksjon 244, 251, 252 (konsern)	***4 101***	***4 423***	***5 069***	***6 307***	***6 718***	**7 317**	**7 503**

Tabell: Kostnader knyttet til barneverntjenesten i Gjemnes kommune 2007 til 2013 (Kilde: Gjemnes kommune regnskap for 2007 til 2013)

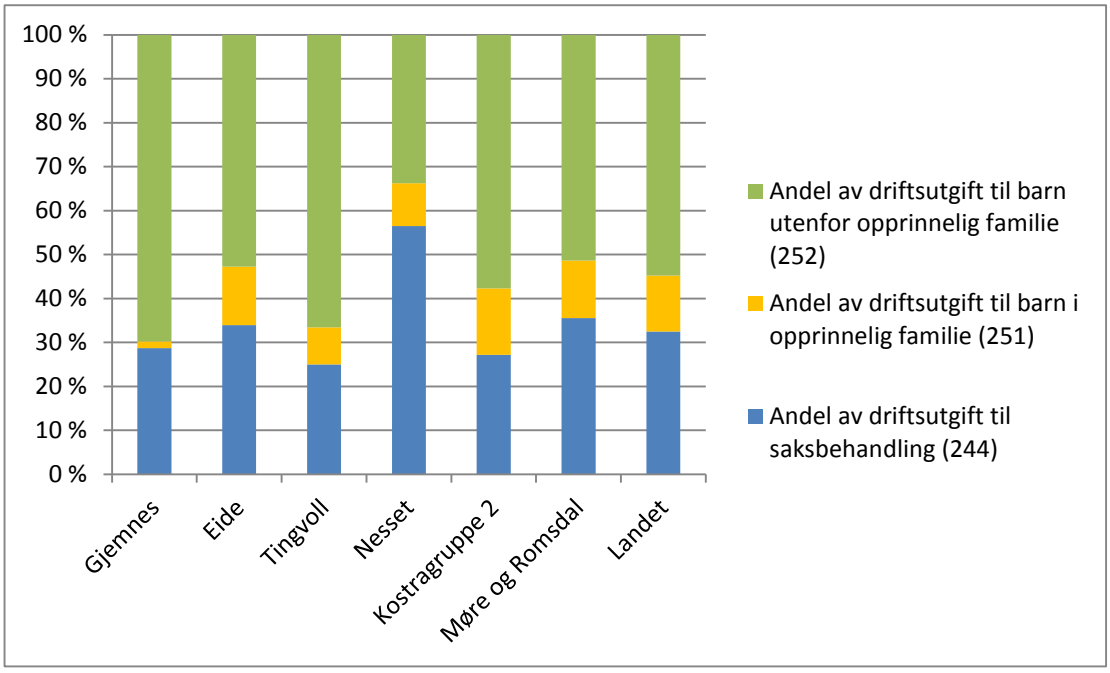
Gjemnes kommune er en liten kommune, som i forhold til folketall og antall barn nytter relativt mye ressurser på barnevernområdet. Netto driftsutgifter til barnevernet viser behovet for barneverntjenester, og hvordan kommunene prioriterer tiltak knyttet til barnevernet. Under vises en tabell over nettoutgifter til barnevern pr innbygger 0-17 år, der Gjemnes kommune er sammenlignet med Eide kommune, Tingvoll kommune, Nesset kommune, kostragruppe 2, Møre og Romsdal og landet.



Figur: Nettoutgifter til barnevern pr innbygger 0-17 år (Kilde: KOSTRA, ureviderte tall for 2013)

Søylene viser nettoutgiftene til barneverntjenester i 2011, 2012 og 2013 fordelt på alle innbyggere i aldersgruppen 0-17 år. Oversikten viser store variasjoner. Snittet for kostragruppe 2 var i 2013 kr. 6 974, mens Gjemnes kommune nyttet kr. 13 400. Dette viser at barneverntjenesten i Gjemnes bruker markant mer på barneverntjenesten enn gjennomsnitt for kommunegruppen og landsgjennomsnittet. Nøkkeltallsrapport 2013 for kommunene i Møre og Romsdal viser det samme, men her er kostnad for alle kommunene vist, se vedlegg 4.

Figuren under viser hvordan utgift til barneverntjenesten fordeler seg mellom utgifter til henholdsvis driftsutgifter, utgifter til barn i opprinnelig familie og utgifter til barn utenfor opprinnelig familie. Tallene oversikten er bygget på er hentet fra KOSTRA.



Figur: Andel av nettoutgift til barneverntjenesten fordelt på funksjon 244, 251 og 252 i 2013 (Kilde: KOSTRA, ureviderte tall per 15.3.2014)

På funksjon 244 føres utgifter til barneverntjeneste utenom utgifter til selve tiltakene. Her føres blant annet lønnsutgiftene til de som arbeider i barnevernet, husleie, barnevernvakt og utgifter til juridisk og sakkyndig bistand. I tallet som brukes her, er totalsummen delt på antall barn med undersøkelse eller tiltak i løpet av året. Antall undersøkelser kan svinge nokså mye fra år til år. Dette påvirker kostnader pr. barn for funksjon 244, siden kostnaden deles på antall barn med undersøkelse og tiltak.

På funksjon 251 føres utgiftene til tiltak i opprinnelig familie, så som støttekontakt, besøks-hjem, fritidsaktiviteter og lignende. Mange kommuner har egen hjemkonsulent som bare jobber med tiltak i hjemmet, og lønnsutgiftene til denne føres på funksjon 251. De totale utgiftene på funksjon 251 er delt på antall barn med tiltak i opprinnelig familie i løpet av året. Gjemnes kommune har en liten barneverntjeneste som ikke er organisert med egen hjemme-konsulent. Ansatte i barneverntjenesten i Gjemnes kommune nytter noe av sin arbeidstid til å utføre tiltak i opprinnelig familie. Lønnsutgifter for dette arbeidet er ført på funksjon 244, og ikke på funksjon 251. Av den grunn blir utgifter til funksjon 251 laver en de reelle utgiftene.

På funksjon 252 føres kostnader pr. barn plassert utenfor familien. Her føres utgifter til plasseringer i fosterhjem eller institusjon. De totale utgiftene på funksjonen er delt på antall barn som har vært plassert utenfor familien i løpet av året.

Søylene viser andel av nettoutgift til barneverntjenesten fordelt på funksjon 244, 251 og 252 i 2013. Det er stor variasjon i hvordan ressursene brukes i barneverntjenestene. Diagrammet viser at Gjemnes kommune nytter en liten andel av netto driftsutgift til barn som bor i sin opprinnelige familie. Dette er markant mindre prosentdel enn sammenlignbare kommuner og kostragruppe 2. Forskjellen gjør seg også gjeldende i reelle utgifter. I Gjemnes kommune var utgiften i 2013 på kr. 117 000, mens utgiften i Nesset, Tingvoll og Eide samme år var på henholdsvis kr. 232 000, kr. 490 000 og kr. 751 000.

Gjemnes kommune nytter markant mer til tiltak utenfor opprinnelig familie. Barn som bor utenfor sin opprinnelige familie (funksjon 252) koster mest og forbruker mest ressurser. Barnevernloven har egne saksbehandlingsregler når en kommune fremmer sak om omsorgsovertakelse. Tiltakene utenfor opprinnelig hjem er i Gjemnes kommune etablert i 2010 og tidligere år. Revisjonen har gått inn i fem av disse sakene. Gjennomgangen viser at sakene har hatt et forløp med til dels omfattende tiltak i hjemmet før tiltak utenfor opprinnelig hjem ble etablert.

Forskjellen gjør seg også gjeldende i reelle utgifter. I Gjemnes kommune var utgiften i 2013 på kr. 5 200 000, mens utgiften i Nesset, Tingvoll og Eide samme år var på henholdsvis kr. 802 000, kr. 3 884 000 og kr. 2 989 000.

Gjemnes kommune og de kommunene Gjemnes er sammenlignet med er små kommuner. Små kommuner har et lite antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie, derfor vil en eller noen få saker kunne gjøre store utslag.

KOSTRA-tall, regnskapstall og nøkkeltallsrapport 2013 for Møre og Romsdal viser følgende om kostnader knyttet til barneverntjenesten i Gjemnes kommune:

- nettoutgifter til barneverntjenester pr innbygger 0-17 år er de desidert høyeste av kommunene i Møre og Romsdal
- brutto driftsutgifter til barnevernadministrasjon per barn ligger over snittet for landet og blant kommunen i fylket med de høyeste utgiftene
- brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie ligger markant under snittet for landet og desidert lavest av kommunen i fylket
- brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie ligger noe over snittet for landet og blant de kommunene i fylket med høyest utgift
- netto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie ligger markant over snittet for landet og nest høyeste av kommunene i fylket

6.3 Personellressurser

Gjemnes kommune hadde fram til 30.4.2014 en liten barneverntjeneste. Antall ansatte økte fra 2 ansatte i 2007 til 3 ansatte i 2013; barnevernleder og to saksbehandlere. Disse ressursene vurderes av kommunen som tilstrekkelig til å yte gode tjenester. Tjenesten kan med tillagte ressurser gjennomføre god dialog med foreldre og fosterforeldre. Ansatte i barneverntjenesten var fram til 30.4.2014 tilgjengelig på kontor i helsehuset, men tilbrakte mye av sin arbeidstid utenfor kontoret. Ved fravær fra kontor var ansatte tilgjengelig på telefon, eller det var mulig å legge igjen beskjed slik at ansatt kunne ringe tilbake.

Under vises en oversikt over antall stillinger i barneverntjenesten i perioden 2007 til 2013 i Gjemnes kommune.

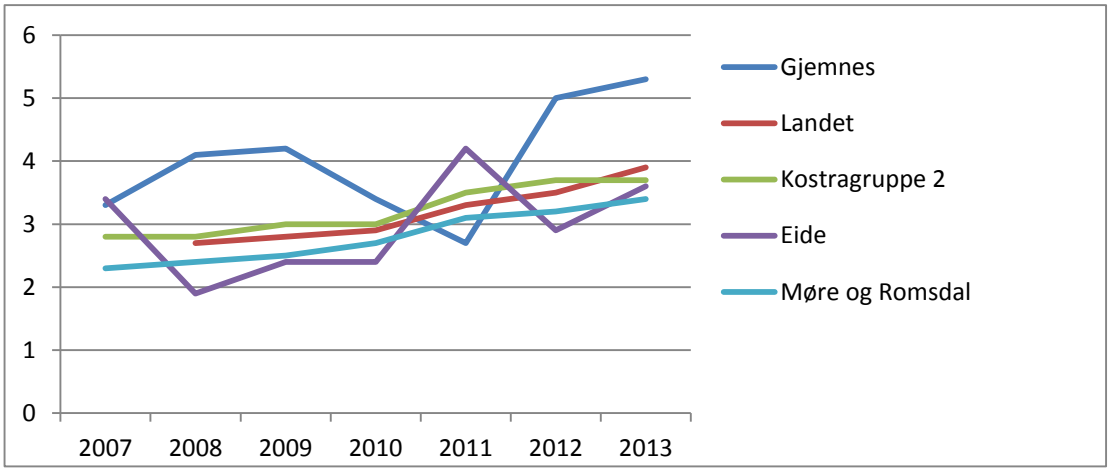
Ansatte \ *År*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Sum stillinger i barneverntjenesten	*2,0*	*2,5*	*2,5*	*2,0*	*2,5*	*2,8*	*3,0*
Stillinger med fagutdanning	*2,0*	*2,5*	*2,5*	*2,0*	*1,5*	*2,8*	*3,0*

Tabell: Antall stillinger i barneverntjenesten i perioden 2007 til 2013 (Kilde: Gjemnes kommune)

Barneverntjenesten mener selv at de med en bemanning på tre vil klarer å overholde frister. Tjenesten har vært organisert som et generalistkontor der alle har utført alle typer oppgaver.

Barneverntjenesten har slitt med stort fravær og hyppig skifte av saksbehandlere. Ved lengre fravær ble det tatt inn vikar, eller leiet inn konsulent for å ta unna noen saker. I enkelte perioder har det vært vanskelig å skaffe vikar eller leie inn konsulent.

Figuren under viser antall stilling med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år for Gjemnes kommune sammenlignet med Eide kommune, kostragruppe 2, Møre og Romsdal og landet.



Figur: Stilling med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år (Kilde: KOSTRA, tall for 2013 er uredigerte)

Oversikten viser at Gjemnes kommune med unntak av 2011 har hatt flere fagutdannede ansatte per 1000 barn 0-17 år enn KOSTRA-gruppe 2, Møre og Romsdal og landet. Barneverntjenesten har imidlertid slitt i perioder med stort fravær og hyppig skifte av saksbehandlere. Dette har i perioder gjort at antall fagstillinger ikke har vært som planlagt. I tillegg er det noe usikkerhet knyttet til de tall som er rapportert inn fram til 2011.

I 2011 hadde Gjemnes kommune knyttet en ansatt uten fagutdanning til barneverntjenesten, denne ansatte tok eksamen i løpet av året. Det er en nasjonal målsetning å få fagutdannede inn i barneverntjenesten og gjennom dette sikre en god kvalitet på tjenesten. Mange kommuner har imidlertid ansatt ufaglærte i enkeltstillinger. Gjemnes kommune har de siste to årene hatt en barneverntjeneste med kun fagutdannet personell.

Bortfall av ressurser i barneverntjenesten

Barneverntjenesten har hatt mye bortfall av personellressurser, og dette fører til økt belastning på de som er på jobb. Dette har ført til at barneverntjenesten har vært sårbar i forhold til å følge opp saker som den sykemeldte eller den som er i permisjon har hatt ansvar for.

Når barneverntjenesten nå går inn i barnevernsamarbeid med Kristiansund og Averøy vil tjenesten bli mindre sårbar i forhold til bortfall av ressurser.

Sykefraværsstatistikk for barnevernet viser at barnevernstjenesten i perioder har hatt et høyt sykefravær. Et lavt antall ansatte i barneverntjenesten kan gi store variasjoner i sykefraværet fra år til år.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antall ansatte	2,0	2,5	2,5	2	2,5	2,8	3,0
Sykefravær				28,7	15,4	1,3	6,9

Tabell: Sykefraværsstatistikk for barneverntjenesten 2010-2013 (Kilde: Gjemnes kommune)

I tillegg til sykefravær, har barneverntjenesten hatt perioder med permisjon og annet planlagt fravær. Barneverntjenesten har siden 2011 tatt inn vikarer når slikt fravær har hatt et visst omfang.

6.4 Revisjonens vurdering av ressurser knyttet til barneverntjenesten

Barneverntjenesten har bestått av barnevernleder og to saksbehandlere. Når disse tre årsverkene fordeles på barn med undersøkelse eller tiltak viser dette at barneverntjenesten ligger noe over snittet for landet og blant kommunene med høyest bemanning i fylket.

Gjemnes kommune og de kommunene som kommunen er sammenlignet med i dette prosjektet er små kommuner. Det er få saker i barneverntjenesten og sakstall vil svinge noe fra år til år. Små kommuner har et lite antall barn med tiltak i og utenfor opprinnelig familie. Derfor vil en eller noen få saker kunne gjøre store utslag.

Statistikk på barnevernområdet kan si noe om trender og utvikling over tid. Saksutviklingen viser en markant økning i antall barn med undersøkelse eller tiltak fra 2007 til 2010, og deretter en nedgang. Barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251) hadde en jevn stigning fram til 2012 og en markant nedgang i 2013. Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252) hadde en markant økning fra 2009 til 2010, deretter har dette flatet ut.

Gjemnes kommune ligger noe under landsgjennomsnittet gjeldende andel barn med undersøkelse i prosent av innbyggere 0-17, og ligger under snittet for landet og blant de laveste kommunene i fylket gjeldende andel barn 0-17 år med tiltak i opprinnelig familie. Gjemnes kommune ligger langt over snittet for landet og nest øverst av kommunene i fylket gjeldende andel barn 0-17 år med tiltak utenfor opprinnelig familie.

Barn som mottar barneverntjenester utenfor opprinnelig familie koster normalt mye mer enn tiltak i opprinnelig hjem. Fram til 2010 ble det etablert tiltak utenfor opprinnelig familie og dette har ført til relativt store utgifter. Disse tiltakene er etablert etter vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker eller tingrett. Kostnadene er knyttet til oppfyllelse av vedtak om plassering i fosterhjem eller institusjon. Revisjonens gjennomgang av et utvalg av saksmapper viste at sakene har hatt et forløp med til dels omfattende tiltak i hjemmet før tiltak utenfor opprinnelig hjem ble etablert. Revisjonen har ikke avdekket at det er spesielle grunner til at utgifter til barnevern i Gjemnes kommune er høye.

Revisjonen sin gjennomgang viser at barneverntjenesten er dimensjonert slik at de oppgaver tjenesten har ansvar for, og de tiltak som er vedtatt kan gjennomføres. Dette forutsetter at tillagte ressurser er til stede. Tjenesten vil bli mer robust når den trer inn i et større barnevernsamarbeid.

7 Samlede vurderinger og anbefalinger

Barnevernet i Gjemnes kommune var fram til 30.4.2014 organisert i Helse- og omsorgs-avdelingen. Barneverntjenesten hadde kontorlokaler i helsebygget på Batnfjordsøra, og bestod av barnevernleder og to fagstillinger. En barneverntjeneste bestående av tre ansatte er svært sårbar i forhold til fravær. Gjemnes kommune har ut fra en risiko- og sårbarhetsvurdering sett at det er vanskelig å gi stabile tjenester og ivareta behovet for tilstrekkelig spisskompetanse i barneverntjeneste med tre ansatte.

Barnevernsamarbeid fra 1.5.2014
Barneverntjenesten gikk 1.5.2014 inn i et interkommunalt barnevernsamarbeid mellom Kristiansund, Averøy og Gjemnes kommuner, med Kristiansund kommune som verts-kommune. Tjenesten er lokalisert i det gamle kommunehuset på Frei. Barnevernsamarbeidet er forankret i avtale datert 15.1.2014 om interkommunal barneverntjeneste for Kristiansund, Averøy og Gjemnes kommuner.

Oppfølging av anbefalinger i forvaltningsrevisjonsprosjektet
Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget høsten 2013 for gjennomføring våren 2014. Kontrollutvalget i Kristiansund kommune vil som vertskommune ha myndighet til kontroll og oppfølging av barnevernsamarbeidet jf. kommuneloven § 28-1j fra 1.5.2014. Av den grunn anbefales det at kontrollutvalget/ kommunestyret formidler eventuelle anbefalinger til rådmann i Gjemnes kommune. Rådmann kan ta anbefalingene med til informasjons-utvekslingsmøte mellom partene i barnevernsamarbeidet, jf. avtalen om interkommunal barneverntjeneste kapittel 6-2.

Internkontroll
Barneverntjenesten har hatt en rekke prosedyrer og/ eller rutinebeskrivelser. Det er positivt at barneverntjenesten høsten 2013 prioriterte arbeidet med å gjennomgå og oppdatere rutinene.

Barnevernleder har styrt tjenesten gjennom strukturerte barnevernmøter som ble avholdt en gang per uke. Barneverntjenesten har hatt papirbaserte mapper der all dokumentasjon lagres. I tillegg er det elektroniske saksbehandlingssystemet Familia nyttet.

Gjemnes kommune har etablert et internkontrollsystem for barneverntjenesten, som skal sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.

Saksbehandling
Det er utarbeidet rutiner på sentrale områder, og rutiner, maler og standardbrev nyttes av tjenesten. Barneverntjenesten har nyttet strukturert kartleggingsmetodikk i undersøkelses-saker.

Det forekommer fristbrudd i undersøkelsessaker. Barnevernet har som prioritert oppgave å overholde de lovpålagte fristene, og fristbrudd er redusert de siste årene. I perioden 1.1. til 30.4.2014 var det ikke fristbrudd. Gjemnes kommune har også utfordringer med å knytte til

seg tilsynsførere. Disse utfordringene har ført til at lovpålagte tilsynsbesøk i fosterhjem ikke alltid gjennomføres.

Samarbeid
Gjemnes kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden og de faktorer som kan virke inn på helsen til barn og ungdom. Samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som arbeider med barn og unge er en viktig del av det forebyggende arbeidet. For en rekke etater som jobber med barn og unge stilles det krav om planer for tverrfaglig samarbeid.

Gjemnes kommune har i perioder ikke hatt faste samarbeidsarenaer for instanser med oppgaver rettet mot barn og unge. Det er viktig at slikt samarbeid formaliseres. Gjemnes kommune har vedtatt at det skal reetableres et tverrfaglig team, og arbeidet med dette har startet. Dette er en oppgave som påligger Gjemnes kommune og som vil være uavhengig av hvordan barnevernet er organisert. Videre arbeid med tverrfaglig team er en prioritert oppgave, og kommunen bør sikre at dette arbeidet involverer representanter fra helsestasjon, barnevern, barnehager, skoler, PPT og psykisk helsevern.

Barneverntjenesten kan bli bedre til å formidle objektiv informasjon om barnevernet og dens oppgaver. Dette vil bidra til at tjenesten blir mer synlig, og vil også synliggjøre barnevernets kompetanse og oppgaver.

Barneverntjenesten må vurdere i hvilken grad det i tillegg til deltakelse i tverrfaglig team skal være egne møter med helsesøster, barnehage, skole, PPT, helsetjenesten, lege, Bufetat, BUP eller politi/ lensmann.

Når barneverntjenesten i Gjemnes kommune har gått inn som del av en interkommunal barneverntjeneste, med kontorlokaler i nabokommune, er det viktig at samarbeid og samhandling med andre etater og virksomheter i Gjemnes kommune sikres. Samarbeids-avtalen omtaler dette i punkt 3-4.

Kostnader
Revisjonen sin gjennomgang viser at barneverntjenesten er dimensjonert slik at de oppgaver tjenesten har ansvar for, og de tiltak som er vedtatt, kan gjennomføres. Dette forutsetter at tillagte personellressurser er til stede. Tjenesten vil bli mindre sårbar ved fravær når den trer inn i et større barnevernsamarbeid.

Anbefaling
Revisjonen anbefaler at Gjemnes kommune sikrer at:
- tverrfaglig team med fokus på forebyggendearbeid utøver sin funksjon iht vedtatte planer

Revisjonen anbefaler at Gjemnes kommune sikrer at barneverntjenesten:
- overholder fristene i undersøkelsessaker
- får knyttet til seg kompetent og tilstrekkelig ressurs til å gjennomføre tilsyn i fosterhjem
- oppfyller antall tilsyn som fosterhjemskommunen skal gjennomføre i fosterhjem
- oppfyller antall besøk som barneverntjenesten skal gjennomføre i fosterhjem
- etablerer faste og strukturerte arenaer med samarbeidsparter i kommunen som arbeider med barn og unge

Einar Andersen
oppdragsansvarlig
forvaltningsrevisor

Anny Sønderland
forvaltningsrevisor

Referanser og kilder

1. Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (Q-1101), BLD 2006
2. Tilsynsførere i fosterhjem – en veileder (Q-1103), 2006
3. Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder (Q-1104), BLD 2006
4. Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder (Q-1105), BLD 2006
5. Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem, BLD 2006
6. Barnevern: Økt bruk av barnevernet – nøkkeltallsrapport 2013 med fylkesvis diagrammer for kommunene i Møre og Romsdal, KS 2013

Vedlegg 1: Avtale om interkommunal barneverntjeneste

2013/1370 Interkommunalt barnevernsamarbeid

Kristiansund kommune
I medvind uansett vær

Avtale om interkommunal barneverntjeneste for Kristiansund, Averøy og Gjemnes kommuner

Innhold

BAKGRUNN 2
KAP 1. VIRKEOMRÅDE OG FORMÅL 2
1-1 Virkeområde 2
1-2 Formål 2
KAP 2. FORHOLDET TIL KOMMUNELOVEN OG BARNEVERNLOVEN - DELEGASJONSSPERRE 2
2-1 Forholdet til kommuneloven 2
2-2 Forholdet til barnevernloven 2
2-3 Delegasjonssperre 2
KAP 3. ORGANISERING OG LOKALISERING 2
3-1 Oppgaver og avgjørelsesmyndighet 2
3-2 Organisering 3
3-3 Lokalisering 3
3-4 Arbeidsformer 3
KAP 4. ANSATTE 3
4-1 Arbeidsgiveransvar 3
4-2 Prinsipper for tilsetting 3
4-3 Ansattes rettigheter 3
KAP 5. ØKONOMI 3
5-1 Fordeling av utgifter 3
5-1-1 Utgifter til tiltak dekkes av barnets oppholdskommune. 4
5-1-2 Administrasjonsutgifter 4
5-2 Budsjett 4
5-3 Oppgjør fra samarbeidskommunen til vertskommune 4
KAP 6. RAPPORTERING OG INFORMASJONSUTVEKSLING 4
6-1 Rapportering 4
6-2 Informasjonsutveksling mellom partene 4
KAP 7. EVALUERING - ENDRING AV AVTALEN 4
7-1 Evaluering 4
7-2 Endring av avtalen 4
7-3 Utvidelse av samarbeidet 5
KAP 8. AVVIKLING AV SAMARBEIDET 5
8-1 Avvikling av samarbeidet 5
8-2 Ansvar 5
KAP 9. TVIST 5
KAP 10 IVERKSETTELSE 5

Side 1
Side 36

BAKGRUNN

Kristiansund og Averøy kommuner har siden 01.01.2008 hatt avtale om interkommunal barneverntjeneste. Avtalen ble sist justert 01.12.2012. Ny avtale som inngås gjelder også Gjemnes kommune.
I tillegg til en utvidelse av samarbeidet, inneholder avtalen vesentlige endringer i fordelingen av administrasjonsutgifter, samt mulighet for ytterligere utvidelse av interkommunalt samarbeid. Avtalen som inngås er gjeldende fra 01.05.2014 og erstatter tidligere avtaler mellom Kristiansund og Averøy kommuner.

Begrepsavklaring:
Vertskommune: Kristiansund kommune
Samarbeidskommuner: Averøy og Gjemnes kommuner.
Deltakerkommuner: Averøy, Gjemnes og Kristiansund kommuner

KAP 1. VIRKEOMRÅDE OG FORMÅL

1-1 Virkeområde

Avtalen gjelder felles barneverntjeneste for kommunene Kristiansund, Averøy og Gjemnes og omfatter alle oppgaver som etter barnevernloven § 2-1 er lagt til kommunene.

1-2 Formål

Formålet med felles barneverntjeneste er å drive og videreutvikle tjenestetilbudet på vegne av deltagerkommunene, samt å rekruttere og beholde kompetent, fagutdannet personale. Gjennom dette vil tjenesten bli bedre i stand til å gi rett hjelp til rett tid for de barn, unge og familier som trenger bistand fra barnevernet.

Felles barneverntjeneste skal preges av:
- brukermedvirkning
- tilgjengelighet og åpenhet
- rask og effektiv saksbehandling
- habilitet og rettssikkerhet
- aktiv forebyggende innsats
- tverrfaglig samarbeid
- gode informasjonsstrategier om barnevernet

KAP 2. FORHOLDET TIL KOMMUNELOVEN OG BARNEVERNLOVEN - DELEGASJONSSPERRE

2-1 Forholdet til kommuneloven

Felles barneverntjeneste organiseres som et administrativt vertskommunesamarbeid, jf kommuneloven § 28 b, med Kristiansund som vertskommune og Averøy og Gjemnes som samarbeidskommuner. Kommunelovens §§ 28 a – 28 k om interkommunalt samarbeid kommer til anvendelse så langt de passer.

2-2 Forholdet til barnevernloven

For felles barneverntjeneste gjelder barnevernloven (lov av 17. juli 1992 nr 100) med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av denne avtalen. Kommunestyret i deltakerkommunen gir instruks til egen administrasjonssjef/rådmann om delegasjon til administrasjonssjefen/rådmann i vertskommunen, jf. kommuneloven § 28b nr 3.

2-3 Delegasjonssperre

I administrativ vertskommunemodell ligger det en delegasjonssperre mot saker av prinsipiell betydning, jf kommuneloven § 28b nr 1. Slike saker må behandles (politisk) i hver av deltagerkommunene.

KAP 3. ORGANISERING OG LOKALISERING

3-1 Oppgaver og avgjørelsesmyndighet

Vertskommunen skal utføre alle oppgaver og gis full avgjørelsesmyndighet innenfor de oppgaver som i henhold til lov om barneverntjenester, er lagt til kommunene, inkludert følgende:
a) Gi råd og veiledning

b) Vurdere, og eventuelt undersøke bekymringsmeldinger i henhold til loven.
c) Treffe vedtak i henhold til loven.
d) Forberede saker for behandling i fylkesnemnda, og videre rettsgang.
e) Iverksette og følge opp tiltak.
f) Ansette og gi nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell.
g) Sørge for Internkontroll for tjenesten.
h) Sørge for et konstruktivt samarbeid med andre organer som har ansvar etter lov om barneverntjenester, eller annet lovverk som skal fremme barnets beste.

3-2 Organisering

Felles barneverntjeneste plasseres organisasjonsmessig i enheten Barn, familie og helse i Kristiansund kommune. Vesentlige endringer i organiseringen drøftes mellom kommunene.

3-3 Lokalisering

Felles barneverntjeneste vil ha hovedkontorsted i Kristiansund. Tilgjengelighet til tjenesten for brukere og samarbeidsparter må sikres gjennom ulike informasjonstiltak og tilstedeværelse i deltakerkommunene i den grad det er nødvendig og hensiktsmessig. Tjenesten skal ha tilgang til møtelokaler i samarbeidskommunene på lik linje med andre kommunale tjenester/enheter.

3-4 Arbeidsformer

Felles barneverntjeneste skal styrke innsatsen i det forebyggende arbeidet for barn og unge. Det innebærer å være deltakende i informasjonsarbeid om utsatte barn, unge og deres familier i kommunen. Det betyr også å delta aktivt i utvikling, etablering og drift av tverrfaglige og tverretatlige fora som har som hensikt å fange opp barn og unge i risikosonen tidlig, slik at problemer ikke får utvikle og befeste seg. Den enkelte deltagerkommune har et selvstendig ansvar for å opprette og vedlikeholde tverrfaglige samarbeidsfora og forebyggende tiltak i egen kommune.
Barneverntjenesten skal iverksette, følge opp og samordne effektive hjelpetiltak der det er behov for det. Effektive hjelpetiltak er tiltak som setter foreldre bedre i stand til selv å imøtekomme sine barns særskilte omsorgsbehov. I noen tilfeller fører ikke forebyggende innsats og hjelpetiltak til en tilstrekkelig god omsorgssituasjon for barn og unge. Barn og unge må da flytte i fosterhjem eller institusjon. Felles barneverntjeneste plikter å sørge for tett oppfølging av barn og unge som av ulike grunner ikke kan bo hjemme. Barnevernet plikter også å følge opp deres foreldre etter en omsorgsovertakelse.

KAP 4. ANSATTE

4-1 Arbeidsgiveransvar

Kristiansund kommune har som vertskommune arbeidsgiveransvar for alle ansatte i felles barneverntjeneste.

4-2 Prinsipper for tilsetting

Ansatte innen barneverntjenesten i samarbeidskommunene overføres til Kristiansund kommune ved inngåelse i interkommunale barneverntjeneste. Deres rettigheter blir å anse som rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven kap 16 (Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse)

Barnevernlederen tilsettes av rådmann i Kristiansund kommune. Deltakerkommunene har uttalerett. Personalansvar for det øvrige personell har rådmann i Kristiansund kommune.

4-3 Ansattes rettigheter

Ved eventuell nedbemanning eller opphør av ordningen med felles barneverntjeneste har de ansatte rettigheter i samsvar med hovedavtalen og arbeidsmiljølovens bestemmelser.

KAP 5. ØKONOMI

5-1 Fordeling av utgifter

Det skilles mellom utgifter til administrasjon og utgifter til tiltak.

5-1-1 Utgifter til tiltak dekkes av barnets oppholdskommune.

Slike utgifter omfatter:
- utgifter til tiltak for barn i hjemmet (KOSTRA-funksjon 251)
- utgifter til tiltak for barn utenfor hjemmet (KOSTRA-funksjon 252)
- utgifter til sakkyndig konsulentbistand i enkeltsak
- utgifter til kommuneadvokat

5-1-2 Administrasjonsutgifter

Administrasjonsutgiftene fordeles mellom deltagerkommunene etter størrelsen på tiltaksutgifter for den enkelte kommune de tre siste år. Med utgangspunkt i gjennomsnittlig forbruk på funksjon 251 og 252 (tiltaksutgiftene) i deltakerkommunene for regnskapsårene 2010, 2011 og 2012, er det fastsatt en fordelingsnøkkel som vurderes å være objektiv. Fordelingsnøkkelen revideres årlig.

Denne blir for den enkelte deltakerkommune i 2014:
Kristiansund 68%
Averøy 20%
Gjemnes 12%

Med administrasjonsutgifter menes:
- Utgifter til KOSTRA-funksjon 244 under barnevern.
- Utgifter til enhetsleder, 40% av utgiftene beregnes barnevern.
- Husleie.
- Fradrag av moms og momskompensasjon før avregning og fordeling av kostnader.

5-2 Budsjett

Budsjettforslag sendes innen 1. september til samarbeidskommunene før endelig behandling i Vertskommunen.

5-3 Oppgjør fra samarbeidskommunen til vertskommune

Kristiansund kommune forskutterer driften. Samarbeidskommunene skal innbetale et akontobeløp pr. 1. april og 1. oktober basert på årets regnskap og i forhold til avtalen.
Sluttoppgjør blir gjort etter at regnskap for året foreligger.

KAP 6. RAPPORTERING OG INFORMASJONSUTVEKSLING

6-1 Rapportering

Vertskommunen sørger for rapportering til Fylkesmannen, SSB og eventuelt andre instanser for deltagerkommunene.

Enhetsleder rapporterer til administrativ ledelse i deltagerkommunene i forbindelse med budsjettarbeid og tertial-/kvartalsrapporteringer.
Enhetsleder har, sammen med barnevernleder, ansvar for gjennomføring av tertialvise møter med økonomisjefene i deltakerkommunene.

6-2 Informasjonsutveksling mellom partene

Barnevernleder skal minst en gang i året – og oftere ved behov – informere deltakerkommunene om situasjonen og utviklingstrender innen tjenesten. Deltakerkommunene bruker dette fora til å formidle sine krav, forventninger og eventuelle mål for kommunenes egne handlingsprogram til barnevernområdet.

KAP 7. EVALUERING - ENDRING AV AVTALEN

7-1 Evaluering

Kristiansund kommune innkaller årlig og innen 15.09. Ordfører og rådmann i deltakerkommunene til eiermøte for å orientere om driften av barnevernsamarbeidet, samarbeidsutfordringer, budsjett og for å drøfte aktuelle problemstillinger knyttet til samarbeidet.

7-2 Endring av avtalen

Eventuelle endringer i avtalen må vedtas av kommunestyrene i deltakerkommunene.

7-3 Utvidelse av samarbeidet

Andre kommuner kan tiltre samarbeidet.

KAP 8. AVVIKLING AV SAMARBEIDET

8-1 Avvikling av samarbeidet

Avtalen kan sies opp av kommunene med ett års oppsigelsestid regnet fra 01.01. Varsel om oppsigelse fra 01.01 skal foreligge senest 01.07 forutgående kalenderår. Oppsigelse og varsel om dette skal vedtas av kommunestyret

For å ivareta kompetanse og kontinuitet forplikter Kristiansund kommune seg til å bistå kommunen med faglige ressurser inntil kommunen igjen har fått etablert egen tjeneste. Faglig bistand ytes i et omfang på inntil 2 årsverk og 2 år etter opphør av felles barneverntjeneste dersom kommunen har slikt behov. Kommunen refunderer de reelle utgiftene.

8-2 Ansvar

Samarbeidskommunene beholder fullt ansvar i forhold til eventuelle krav om økonomisk erstatning fra enhver i egen kommune, uavhengig av hvilket grunnlag dette bygger på. Det kan ikke søkes regress hos vertskommunen.

KAP 9. TVIST

Tvist om forståelse av avtalen avgjøres med bindende virkning av voldgift etter tvistemålslovens bestemmelser.

KAP 10 IVERKSETTELSE

Iverksettelse av avtalen inkludert overførsel av oppgaver og myndighet, skjer med virkning fra 1.5.2014.

Kristiansund 15.01.2014

Kristiansund kommune rådmann	Averøy kommune rådmann	Gjemnes kommune rådmann

Avtalen er undertegnet med forbehold om tilslutning til avtalen i kommunestyrene i Averøy, Gjemnes og Kristiansund.

Avtale om felles barnevern Averøy, Gjemnes og Kristiansund, datert 15.01.2014 side 5 av 5

Side 40

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse om barneverntjenesten

- **Samarbeider barneverntjenesten godt med andre hjelpeinstanser?**

Som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet ble det gjennomført en enkel spørreundersøkelse. Virksomheter som samarbeider med barneverntjeneste i Gjemnes kommune fikk 5.3.2014 tilsendt et skjema knyttet til opplevd samarbeid. Målsetningen med spørreundersøkelsen var å få en vurdering av barneverntjenesten. Spørreundersøkelsen er håndtert anonymt av kommunerevisjonen og resultatene går inn som del av revisjonsrapporten.

Spørreundersøkelsen var utarbeidet i form av noen påstander som samarbeidsparter vurderte ved å krysse av på en skala fra 1-6. Der 1 betyr at en i liten grad er enig med utsagnet og 6 at en i stor grad er enig. Dersom utsagnet ikke var aktuelt var det mulig å krysse av for ikke aktuelt/ vet ikke. Det var avsatt egne felt i spørreskjemaet for eventuelle utdypende kommentarer.

Spørreskjemaet ble sendt til 16 instanser hvorav 13 var kommunale virksomheter som helsestasjon, barnehage, skole og PPT. Eksterne instanser som ble kontaktet var Bufetat, BUP og politi. 5 kommunale instanser svarte på spørreskjemaet. Svarandelen er meget lav og det er vanskelig å trekke noe bastant ut av svarene. 31 % av de spurte gav svar. Av 13 kommunale virksomheter svarte 5 dette gir 38,5 % av de kommunale virksomhetene svarte.

Under gjengis tilbakemeldingene som er gitt i spørreundersøkelsen og som er knyttet til samarbeidet disse instansene har med barnevernsamarbeidet.

Generelle kommentarer knyttet til det interkommunale barnevernsamarbeidet fra samarbeidsparter:

- *Det er ønskelig å få informasjon om barnevernet ut til barnehager og skoler en gang per år. Dette vil gjøre det lettere å ta kontakt og samarbeide.*
- *Gjemnes kommune har et flerfaglig team bestående av representanter fra barnevern, psykisk helse, helsesøster, skoler og barnehager. Teamet har ikke vært aktiv siste 2 år grunnet en del utskiftinger av personer i tjenesten samt høy arbeids mengde, men skal komme i gang igjen i 2014.*
- *Geografisk nærhet til andre kommunale tjenester og brukere, noe som gjør samarbeidet enkelt og tilgjengeligheten god. Få ansatte og lite fagmiljø noe som går ut over den tverrfaglige kompetansen samt at tjenesten blir svært sårbar ved sykdom, permisjoner og oppsigelser/ tilsettinger.*
- *Det har vært noen saker i media med kritisk søkelys på tjenesten. Får et inntrykk av at det har svekket tiltroen til tjenesten blant innbyggerne.*

Er barneverntjenesten tilgjengelig og brukervennlig?

Under gjengis tilbakemeldingene som er gitt i spørreundersøkelsen og som er knyttet til om barneverntjenesten er en tilgjengelig og brukervennlig tjeneste.

Er barneverntjenesten tilgjengelig og brukervennlig? - *Ut fra din erfaring ber vi deg om å vurdere utsagnene under* - *Sett ett kryss på skalaen fra 1-6 i forhold til hvor enig du er med utsagnene*		liten grad				stor grad		vet ikke
		1	2	3	4	5	6	7
1	Barneverntjenesten følger raskt opp ulike brukere/saker					**2**	**2**	**1**
2	Barneverntjenesten informerer brukere godt om sine tjenester				**1**	**2**		**2**
3	Det er lett for brukere å komme i kontakt med barneverntjenesten					**2**	**2**	**1**
4	Brukerne er fornøyd med barneverntjenesten				**2**	**1**		**2**

5	Barneverntjenesten sikrer god brukermedvirkning					**1**			**4**
6	Barneverntjenesten bidrar til at brukerne får et helhetlig/samordnet tilbud					**1**	**1**		**3**

På temaet om barneverntjenesten er tilgjengelig og brukervennlig svarer 43,5 % vet ikke og 56,5 % 4 eller høyere. Ingen svarte 3 eller lavere. Det kan trekkes ut av spørreundersøkelsen at samarbeidspartnerne ut fra eget behov og egne opplevelse mener at barneverntjenesten er tilgjengelig og brukervennlig.

Kommentarer knyttet til tilgjengelig og brukervennlighet

- *OK svar på telefon.*
- *Jeg anser brukerne for å være barn/ foreldre som er i kontakt med tjenesten, og vet derfor ikke mye om hvordan de opplever det.*
- *I de få sakene min virksomhet har samarbeidet med barnevernet siste 1,5 år har det vært rask oppfølging ved kontakt. Jeg arbeidet 1,5 år i kommunen og har dessverre ikke god kjennskap til brukernes erfaringer*

Samarbeider barneverntjenesten godt med andre hjelpeinstanser?

Under gjengis tilbakemeldingene som er gitt i spørreundersøkelsen og som er knyttet til samarbeidet de ulike virksomhetene har med barneverntjenesten.

Samarbeider barneverntjenesten godt med andre hjelpeinstanser? - ***Ut fra din erfaring ber vi deg om å vurdere utsagnene under*** - ***Sett ett kryss på skalaen fra 1-6 i forhold til hvor enig du er med utsagnene***		**liten grad**				**stor grad**			**vet ikke**
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**		**7**
7	Barneverntjenesten samarbeider godt med andre hjelpeinstanser					**1**			**4**
8	Barneverntjenesten samarbeider godt med min tjeneste			**1**		**3**	**1**		
9	Det er lett for samarbeidsparter å ta kontakt med barneverntjenesten				**1**	**2**	**1**		**1**
10	Barneverntjenesten har faste møtepunkter med andre hjelpeinstanser		**1**	**2**					**2**
11	Barneverntjenesten har oversikt over tjenester som andre hjelpeinstanser kan yte			**1**		**1**			**3**
12	Samarbeidsstruktur er avklart mellom barneverntjenesten og andre parter			**1**		**1**			**3**
13	Barneverntjenesten er tilgjengelig for min tjeneste			**1**		**2**	**2**		
14	Min tjeneste er tilgjengelig for barneverntjenesten				**1**	**1**	**3**		
15	Barneverntjenesten tar ved behov kontakt med min tjeneste				**1**	**1**	**3**		
16	Min tjeneste får kontakt med barneverntjenesten ved behov				**1**	**1**	**3**		
17	Min tjeneste drøfter ved behov anonymiserte saker med barnevernet			**1**	**2**		**2**		
18	Barneverntjenesten samarbeider godt med min tjeneste			**1**		**3**			**1**

På temaet om barneverntjenesten samarbeider godt med andre hjelpeinstanser svarer 33,5 % Vet ikke, 61,5 % 4 eller høyere 25 % 3 eller lavere. Det kan trekkes ut av spørreundersøkelsen at samarbeidspartnerne ut fra eget behov og egne opplevelse mener at egen tjeneste er godt tilgjengelig for barneverntjenesten og at barneverntjenesten samarbeider med tjenesten. Det framkommer imidlertid ønsker om at barnevernet får mer struktur på samarbeidet, får faste møtepunkter med andre hjelpeinstanser og intensiverer dette.

Kommentarer knyttet til samarbeid:

- *Ingen informasjon om barnevernets arbeid/ ønske om samarbeid ut til min arbeidsplass. Vi har selv tatt kontakt og samarbeider i en sak i denne perioden.*
- *I noen saker opplever vi at barnevernet går ut til brukerne med opplysninger fra oss på en slik måte at det gjør forholdet mellom oss og foreldre vanskelig, de blir utrygge på oss. Det gavner ikke barnet.*
- *Det har de siste 2 år ikke vært lett for samarbeidsparter å ta kontakt med barneverntjenesten fordi flerfaglig team ikke har vært aktiv. Kommer i gang igjen i 2014.*
- *Når min virksomhet har problemer med å nå barnevernet på telefon, sender vi mail om kontaktønske.*

Har barneverntjenesten tilstrekkelig kompetanse?

Under gjengis tilbakemeldingene som er gitt i spørreundersøkelsen og som er knyttet til de ulike virksomhetene sin vurdering av kompetansen i barneverntjenesten.

	Har barneverntjenesten tilstrekkelig kompetanse? - ***Ut fra din erfaring ber vi deg om å vurdere utsagnene under*** - ***Sett ett kryss på skalaen fra 1-6 i forhold til hvor enig du er med utsagnene***	**liten grad**				**stor grad**		**vet ikke**
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
19	Barneverntjenesten har tilstrekkelig tverrfaglig kompetanse			2				3
20	Barneverntjenesten innhenter ved behov kompetanse de selv ikke har		1				1	3
21	Barnevernet har et sterkt fagmiljø			2				3

På temaet om barneverntjenesten kompetanse svarer 60 % Vet ikke, 33,5 % 3 eller lavere og 6,5 % 4 eller høyere. Det kan trekkes ut av spørreundersøkelsen og særlig fra kommentarene gitt til dette området at samarbeidspartnerne ut fra egen erfaring har sett en liten og sårbar barneverntjeneste.

Kommentarer til spørsmålene knyttet til kompetanse:

- *Sakkyndig intervjuet oss i forbindelse med rettsak.*
- *Vurderer at barneverntjenesten har lav kompetanse fordi det er få personer og et lite fagmiljø. Blir interkommunal med Kristiansund og Averøy fra mai 2014.*
- *Min virksomhet blir kontaktet av barneverntjenesten hvis de trenger opplysninger i en sak.*

Spørreundersøkelse for samarbeidsparter for barneverntjenesten

Kommunerevisjonsdistrikt 2
Møre og Romsdal

Telefon: 71 11 14 54 - direkte
Telefon: 71 11 10 00 - hovedkontor
Telefaks: 71 11 10 28
Mobil 91 70 81 99
E-post: einar.andersen@molde.kommune.no
Organisasjonsnr.: 976 663 268

Iht vedlagt adresseliste

Deres referanse:	Vår referanse: Einar Andersen	Arkivkode:	Sted/dato Molde 5.3.2014

Spørreundersøkelse i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt om kostnadsnivå og kvalitet i barneverntjenesten i Gjemnes kommune

Kommunens revisor har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven § 78 nr. 2 og forskrift om revisjon §§ 6, 7 og 8. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 77 nr. 4.

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal skal våren 2014 utarbeide en rapport om barneverntjenesten i Gjemnes kommune. Arbeidet gjennomføres som et forvaltningsrevisjonsprosjekt og vil være basert på dokumentgjennomgang, intervjuer og en spørreundersøkelse. Gjennom spørreundersøkelsen ønsker vi din vurdering av barneverntjenesten.

Spørreundersøkelsen vil bli håndtert anonymt av kommunerevisjonen og resultatene vil gå inn som del av revisjonsrapporten. Hvis det er spørsmål til spørreundersøkelsen kan disse rettes til undertegnede.

Vi har utarbeidet noen påstander som vi ber deg vurdere. Vi ber deg svare ved å krysse av på en skala fra 1-6. 1 betyr at du i liten grad er enig med utsagnet og 6 at du i stor grad er enig. Dersom utsagnet ikke er aktuelt for deg/ vet ikke ber vi om at du krysser av i felt 7. Vi har lagt til rette for utdypende kommentarer i egne felt i spørreskjemaet.

Vi håper at du kan bistå oss med å svare på vedlagt spørreskjema. Vi ber om at skjemaet fylles ut og **returneres innen 17.3.2014** til kommunerevisjonen pr e-post til einar.andersen@molde.kommune.no eller pr post til Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal v/ Einar Andersen, Rådhusplassen 1, 6413 Molde.

Med hilsen

Einar Andersen
Forvaltningsrevisor

Vedlegg: Spørreskjema for utfylling og retur til kommunerevisjonen
Adresseliste

Kopi: Gjemnes kommune v/ rådmann, Rådhuset, 6631 Batnfjordsøra

Barneverntjenesten i Gjemnes kommune
Spørreundersøkelse – samarbeidsparter

Vi ber om at skjemaet fylles ut og returneres innen 17.3.2014 til kommunerevisjonen pr e-post til einar.andersen@molde.kommune.no eller pr post til Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal v/ Einar Andersen, Rådhusplassen 1, 6413 Molde

Jeg representerer:

	Samarbeidspart	Jeg representerer (kryss av)	Svar gitt av:
1	Helsestasjon		
2	Barnehage		
3	Skole		
4	PPT		
5	NAV		
6	Lege		
7	Politi		
8	BUP		
9	Bufetat		
10	Kommunelege		
11	Psykiatrisk sykepleier		
10	Annet (skriv inn hvem):		

Hvilket omfang er det på den kontakt din virksomhet har med barneverntjenesten – er det bare i en/ få saker eller er det med bakgrunn i tett samarbeid i flere saker (beskriv dette om mulig):

Spørreundersøkelse

Er barneverntjenesten tilgjengelig og brukervennlig? - *Ut fra din erfaring ber vi deg om å vurdere utsagnene under* - *Sett ett kryss på skalaen fra 1-6 i forhold til hvor enig du er med utsagnene*		liten grad 1	2	3	4	5	stor grad 6	vet ikke 7
1	Barneverntjenesten følger raskt opp ulike brukere/saker							
2	Barneverntjenesten informerer brukere godt om sine tjenester							
3	Det er lett for brukere å komme i kontakt med barneverntjenesten							
4	Brukerne er fornøyd med barneverntjenesten							
5	Barneverntjenesten sikrer god brukermedvirkning							
6	Barneverntjenesten bidrar til at brukerne får et helhetlig/samordnet tilbud							

	Kommentarer knyttet til tilgjengelighet:

Samarbeider barneverntjenesten godt med andre hjelpeinstanser? - *Ut fra din erfaring ber vi deg om å vurdere utsagnene under* - *Sett ett kryss på skalaen fra 1-6 i forhold til hvor enig du er med utsagnene*		liten grad 1	2	3	4	5	stor grad 6	vet ikke 7
7	Barneverntjenesten samarbeider godt med andre hjelpeinstanser							
8	Barneverntjenesten samarbeider godt med min tjeneste							
9	Det er lett for samarbeidsparter å ta kontakt med barneverntjenesten							
10	Barneverntjenesten har faste møtepunkter med andre hjelpeinstanser							
11	Barneverntjenesten har oversikt over tjenester som andre hjelpeinstanser kan yte							
12	Samarbeidsstruktur er avklart mellom barneverntjenesten og andre parter							
13	Barneverntjenesten er tilgjengelig for min tjeneste							
14	Min tjeneste er tilgjengelig for barneverntjenesten							
15	Barneverntjenesten tar ved behov kontakt med min tjeneste							
16	Min tjeneste får kontakt med barneverntjenesten ved behov							
17	Min tjeneste drøfter ved behov anonymiserte saker med barnevernet							
18	Barneverntjenesten samarbeider godt med min tjeneste							

	Kommentarer knyttet til samarbeid:

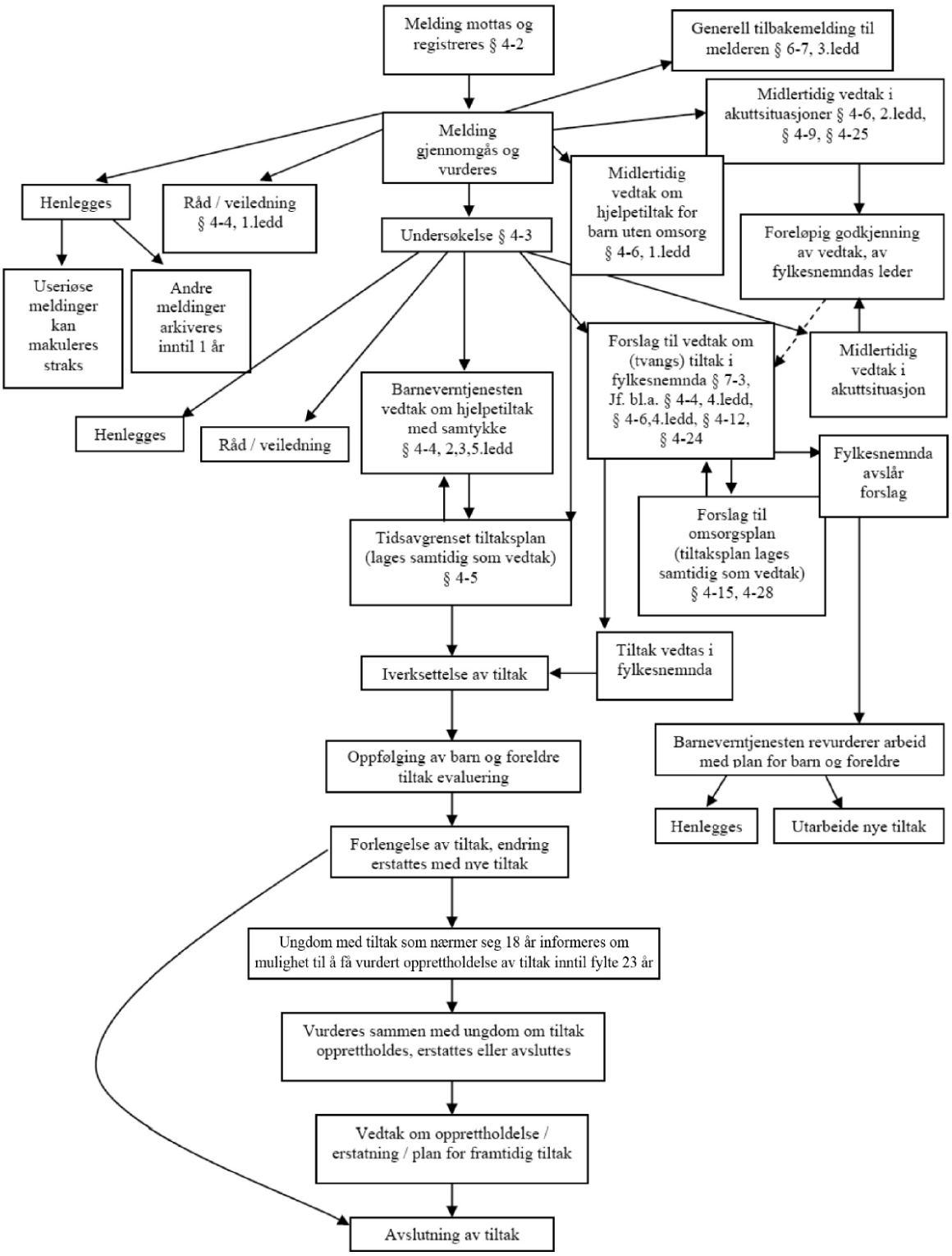
Har barneverntjenesten tilstrekkelig kompetanse? - *Ut fra din erfaring ber vi deg om å vurdere utsagnene under* - *Sett ett kryss på skalaen fra 1-6 i forhold til hvor enig du er med utsagnene*		liten grad 1	2	3	4	5	stor grad 6	vet ikke 7
19	Barneverntjenesten har tilstrekkelig tverrfaglig kompetanse							
20	Barneverntjenesten innhenter ved behov kompetanse de selv ikke har							
21	Barnevernet har et sterkt fagmiljø							

	Kommentarer knyttet til kompetanse:

	Generelle kommentarer knyttet til barneverntjeneste i Gjemnes kommune:

Vedlegg 3: Flytkart over arbeidsprosessen i barneverntjenesten

1.6 Flytkart over arbeidsprosessen i barneverntjenesten



Kilde: Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (Q-1101), BLD, 2006

Vedlegg 4: Nøkkeltallsrapport 2013 for Møre og Romsdal – Økt bruk av barnevernet

Nøkkeltallsrapport 2013 for Møre og Romsdal viser følgende om barneverntjenesten i Gjemnes kommune (nummerering er knyttet til nummer på figur i nøkkeltallsrapporten som følger vedlagt):

1. Nettoutgifter til barneverntjenester pr innbygger 0-17 år var i Gjemnes kr 13 180
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var kr 6 848
   Gjemnes kommune har de desidert høyeste utgiftene av kommunene i Møre og Romsdal
2. Andel barn med undersøkelse i prosent av innbyggere 0-17 år var i Gjemnes 3,4 %
   Gjennomsnittet for alle kommunene i landet var 3,9 %
   Gjemnes kommune ligger noe under landsgjennomsnittet
3. Andel barn 0-17 år i Gjemnes med tiltak i opprinnelig familie var 2,7 %
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 3,3 %
   Gjemnes kommune ligger under snittet for landet og blant de laveste kommunene i fylket
4. Andel barn 0-17 år med tiltak utenfor opprinnelig familie i Gjemnes var 2,7 %
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 1,5 %
   Gjemnes kommune er langt over snittet for landet og nest øverst av kommunene i fylket
5. Brutto driftsutgifter til barnevernadministrasjon per barn var i Gjemnes kr 49 205
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 41 609
   Gjemnes kommune ligger over snittet for landet og blant de med høyest utgifter i fylket
6. Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie var i Gjemnes kr 7 800
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 31 047
   Gjemnes kommune ligger markant under snittet for landet og desidert lavest i fylket
7. Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie var i Gjemnes kr 383 600
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 319 641
   Gjemnes kommune ligger noe over snittet for landet og blant de med høyest utgift i fylket
8. Netto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie var i Gjemnes kr 356 133
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 229 238
   Gjemnes kommune ligger markant over snittet for landet og nest høyeste av kommunene i fylket
9. Årsverk per barn med undersøkelse eller tiltak var i Gjemnes 0,072
   Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 0,056 årsverk
   Gjemnes kommune ligger noe over snittet for landet og blant kommunene med høyest bemanning i fylket
10. Andel undersøkelser som førte til tiltak var i Gjemnes 58,8 %
    Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 47,3 %
    Gjemnes kommune ligger noe over snittet for landet, og midt på av kommunene i fylket
11. Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder var i Gjemnes 70,6 %
    Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 77,6 %
    Gjemnes kommune ligger noe under snittet for landet, og midt på av kommunene i fylket
12. Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder i 2011 og 2012 viser tilnærmet likt antall/ prosent de to årene
13. Andel barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan var i Gjemnes 92 %
    Gjennomsnitt for alle kommuner i landet var 82 %
    Gjemnes kommune ligger noe over snittet for landet, og blant de beste kommunene i fylket
14. Andel barn med tiltak 31.12 med utarbeidet plan i prosent for 2011 og 2012 viser tilnærmet likt antall/ prosent de to årene
15. Årsverk pr barn med undersøkelse eller tiltak og andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder i prosent viser at Gjemnes kommune har en forholdsvis høy årsverkstetthet og relativt lavt andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder

Fylkesvise diagrammer fra nøkkeltallsrapport Barnevern – kommunene i Møre og Romsdal

Barnevern

Økt bruk av barnevernet

Kommunene og norsk økonomi
Nøkkeltallsrapport 2013

KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Generell innledning.

Det utarbeides Nøkkeltallsrapporter for skole, pleie- og omsorg, barnevern, barnehage, videregående opplæring og eiendom. Rapportene presenterer de viktigste nøkkeltallene for prioritering, dekningsgrad og produktivitet fra KOSTRA 2012. For noen av tjenestene er det også tatt med nøkkeltall fra andre datakilder, PAI, GSI, Nasjonale prøver m.v.

I nøkkeltallsrapportene er det tatt inn utviklingen 2008-12 for sentrale indikatorer og likhet og forskjell mellom alle enkeltkommuner. KS har anbefalt at kommunene benytter tilgjengelige nøkkeltall i KOSTRA for å sammenligne seg med andre kommuner, og at slike sammenligninger er nyttige for å finne beste praksis i tjenesten og for å kunne lære av de beste.

I disse rapportene er det imidlertid ikke mulig å se nivået på enkelt kommuner på de ulike nøkkeltallene. KS har derfor lagd egne diagrammer med alle nøkkeltall fra 2012 for alle kommuner i det enkelte fylke for tjenesteområdene pleie og omsorg, barnevern, grunnskole, eiendom og barnehage. Hensikten med slike fylkesoversikter er bla.:

- gi alle kommuner innsikt i eget nivå på nøkkeltallstallene sammenlignet med snittet for landets kommuner
- gi KS-regionene et grunnlag for dialog om tjenestenivå med enkeltkommuner

Kontaktperson for barnevern i KS er; chriss.madsen@ks.no. Tlf 950 12 768

På noen nøkkeltall mangler tall for enkeltkommuner. Dette skyldes hovedsaklig at det er færre enn 5 brukere og SSB publiserte ikke tall for disse kommunene.

Økt bruk av barnevernet – sammendrag fra det nasjonale bildet

Veksten i antall barn med barneverntiltak har fortsatt i 2012, og tallene viser at 4,8 pst av alle barn i aldersgruppen 0-17 år var omfattet av barneverntiltak. Dette vil si rundt 54.000 enkeltbarn, noe som er 10.000 flere enn i 2008.

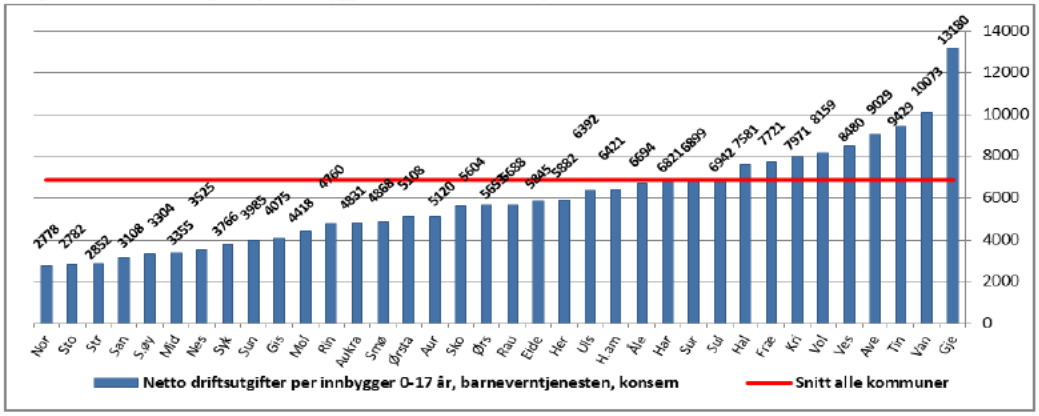
Vekst i antall barn med tiltak har også medført en økning i samlet ressursbruk i barnevernet. Totalt ble det brukt 7,7 mrd kroner til barnevern i 2012, noe som tilsvarer en økning på 8,5 pst fra 2011.

Kommunene har i løpet av 2012 opprettet 359 nye årsverk som er en økning på 8,9 pst sammenliknet med 2011. Dette viser at kommunene fortsetter å prioritere styrkning av barneverntjenesten.

Andel barn med tiltak med utarbeidet tiltaksplan har økt. I 2008 hadde 65 pst av barna med tiltak fått utarbeidet tiltaksplan, og ved utgangen av 2012 hadde denne andelen økt til 82 pst. Dette er den høyeste andelen som noen gang er registrert.

Videre ser vi at stadig flere kommuner organiserer barneverntjenesten i interkommunale samarbeid eller lignende. Ved utgangen av 2012 inngikk til sammen 190 kommuner i interkommunale barneverntjenester, en økning på 18 pst. og det vil si at 44 prosent av kommunene samarbeidet med minst én annen kommune i 2012.

Figur 1: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten



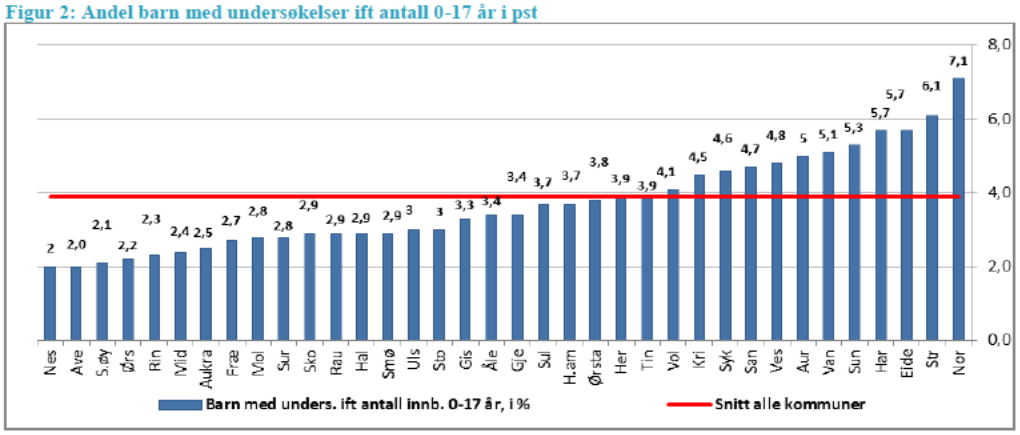
Prioritering måles ved nettoutgifter pr. innbygger i målgruppen. For barneverntjenesten bruker vi målgruppen 0-17 år. Nettoutgifter er hovedsaklig bruttoutgifter fratrukket øremerkede tilskudd og egenbetalinger i tjenesten. Prioritering skal vise hvilken ressursinnsats som kommunen har gitt til tjenesten i form av egne utgifter. På linjen er det lagt inn snittet for alle kommuner som var på 6.848 kroner.

Nivået på netto driftsutgifter framkommer ved å ta antall barn i ulike tiltak (i og utenfor opprinnelig familie) ganget med kostnad pr tiltak + utgifter til administrasjon.

Bruksverdi:

- Vise og reflektere over kommunevise forskjeller i ressursinnsats
- Utfordre kommuner til å "vurdere" eget nivå i fht nabokommuner/snitt alle landets kommuner

Figur 2: Andel barn med undersøkelser ift antall 0-17 år i pst



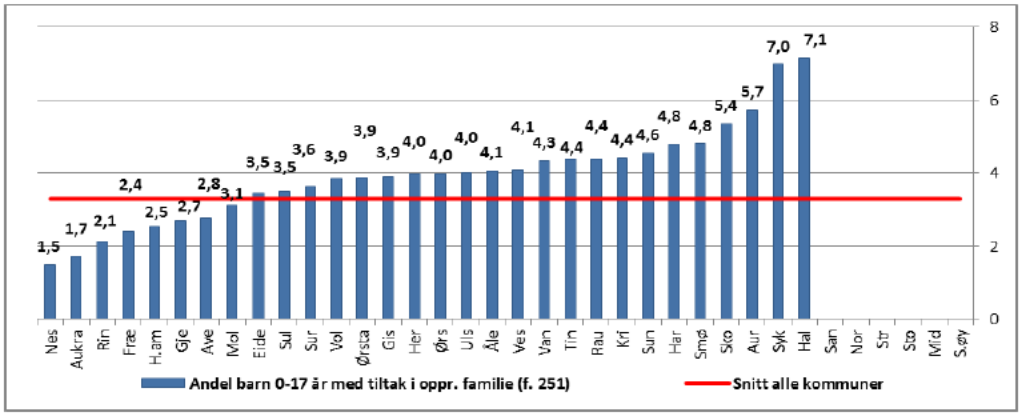
Ved vurdering av barneverntjenesten er det interessant å se på hvor mange innbyggere i målgruppen 0-17 år som mottar tjenester fra barnevernet. Unge over 18 år er også med i barnevernstatistikken, men i denne rapporten er målgruppen for tjenesten regnet i forhold til aldersgruppa 0-17 år. Ettervern utgjør en økende andel av barnevernets aktivitet, men per i dag har man ikke KOSTRA-indikatorer som viser utviklingen for

dette. Snittet for alle kommunene i landet var 3,9 pst. Undersøkelse betyr ikke nødvendigvis at det blir iverksatt tiltak/tjenester.

Barn med undersøkelser i fht antall innbyggere 0-17 år sier noe om:

- Tilstrømningen og terskelen inn til barnevernet
- Behov for barneverntjenester
- Barneverntjenestens legitimitet, kan for eksempel høy andel barn med undersøkelser skyldes høy tillit til tjenesten?
- Kultur og praksis for å melde inn til barnevernet

Figur 3: Andel barn 0-17 år med tiltak i opprinnelig (f. 251)

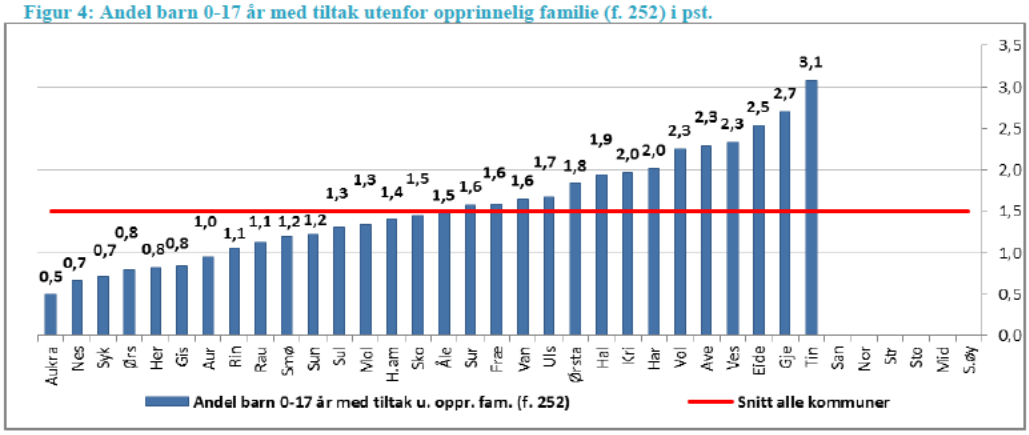


Snittet for alle landets kommuner var 3,3 prosent av innbyggere 0-17 år.

Eksempler på tiltak i opprinnelig familie:

- Veiledning til foreldre
- Oppfølging gjennom ansvarsgrupper
- Støttekontakt/miljøarbeidere
- Besøks- og avlastningshjem
- Tilsynsførere
- Avlastning i hjemmet
- Foreldre-/mødreplasser
- Barnehageopphold/SFO
- Økonomisk hjelp til barn

Figur 4: Andel barn 0-17 år med tiltak utenfor opprinnelig familie (f. 252) i pst.



Figuren viser andel barn 0-17 år med tiltak utenfor opprinnelig familie i pst. Snittet for alle kommunene i landet var 1,5 prosent.

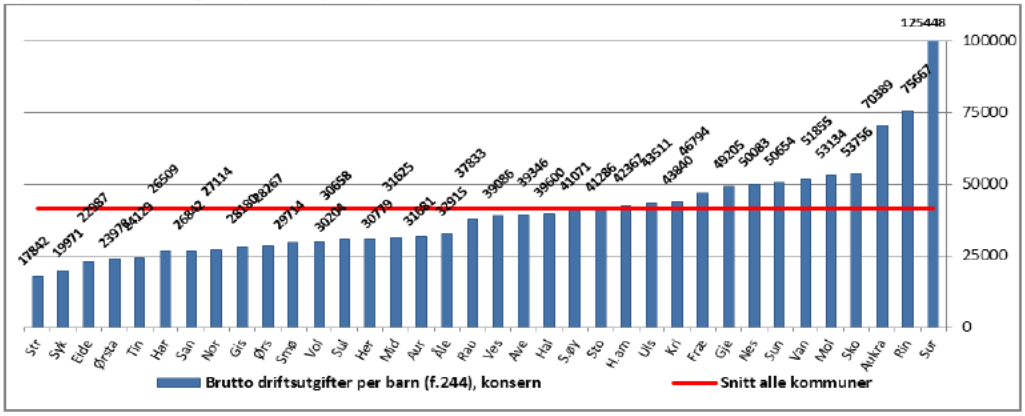
Eksempler på tiltak utenfor opprinnelig familie:

- Fosterhjem
- Institusjon
- Beredskapshjem
- Hybel/bolig med oppfølging

Det har vært en økning i antall barn med undersøkelse eller tiltak i perioden 2008-2012, og det er store forskjeller mellom kommunene i hvor mange barn 0-17 år som er omfattet av undersøkelse og tiltak fra barnevernet. Forklaringer på dette kan være ulikheter i:

- **Behov** – hvilke faktiske behov som eksisterer for å hjelpe barn i ulike kommuner. Slike behov kan bl.a. forklares i ulikheter på andel skilte/separerte, sosialhjelp, uføretrygd, lav utdanning mv.)
- **Praksis** – dvs forskjeller i hvilken hjelp som gis og av hvilken instans
- **Prioritering** – politiske vedtak kan i noen grad påvirke prioriteringen til barneverntjenesten, og da særlig innenfor det forebyggende arbeidet
- **Ressurstilgang** – høye frie inntekter gir økt mulighet til høyere ressursbruk både til bemanning, til dyrere tiltak og til flere barn med tiltak. Det vises her til Telemarksforskning sin rapport "Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet (2010)"

Figur 5: Brutto driftsutgifter per barn (f. 244)

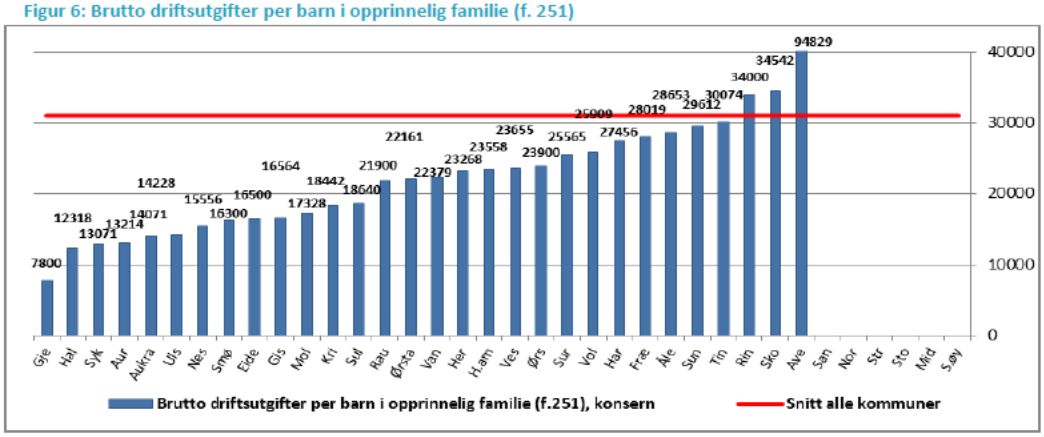


Snittet for alle kommunene i landet for brutto driftsutgifter til barnevernadministrasjon var 41.609 kroner pr barn.

På funksjon 244 føres utgifter til "drift" av barnevernsadministrasjonen, dvs. lønnsutgifter til egne saksbehandlere, kjøp av tjenester til sakkyndig utredninger og advokater og utgifter til barnevernsvakt.

Det er vanskelig å foreta vurderinger av utgiftsnivået per barn da KOSTRA ikke gir innsikt i ressursbruk sett opp mot et objektivt behov. Forskjeller i utgift pr barn kan skyldes ulik lengde for hvor lenge hvert barn er i et tiltak, pris pr tiltak og type tiltak. KS anbefaler kommunene å analysere egne tall gjerne i nettverk med andre kommuner.

Figur 6: Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f. 251)



Snittet for alle kommunene i landet for brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie var 31.047 kroner.

Høye brutto utgifter per barn i opprinnelig familie kan ha flere mulige forklaringer:

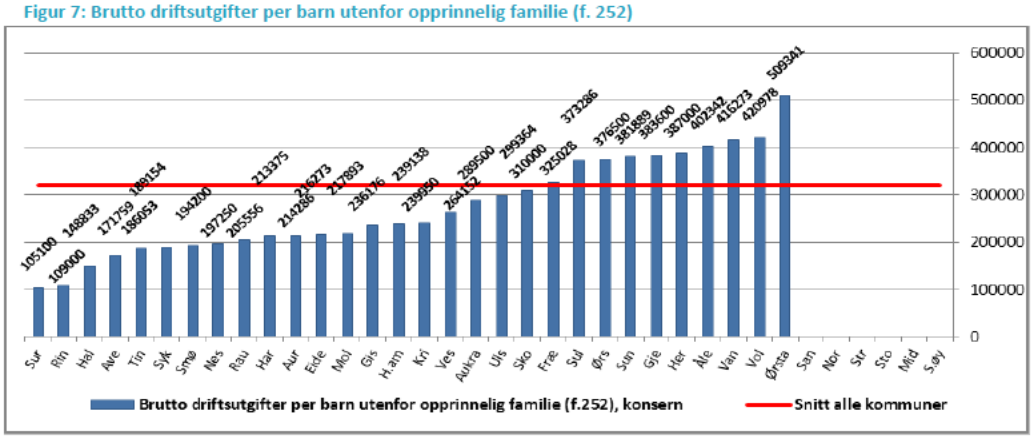
- Kommunen kan sette inn omfattende (og dyre) tiltak for å hindre institusjonsplasseringer
- Satser på tiltak i opprinnelig familie

- Småkommuner med høye inntekter

Lave brutto utgifter per barn i opprinnelig familie kan ha følgende mulige forklaringer:

- Har dyre tiltak utenfor opprinnelig familie og dermed ikke ressurser til tiltak i opprinnelig hjem
- Forebyggende barnevern foregår i andre tjenester
- Høy andel barn som mottar "billige" tiltak som for eksempel råd og veiledning.

Figur 7: Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (f. 252)

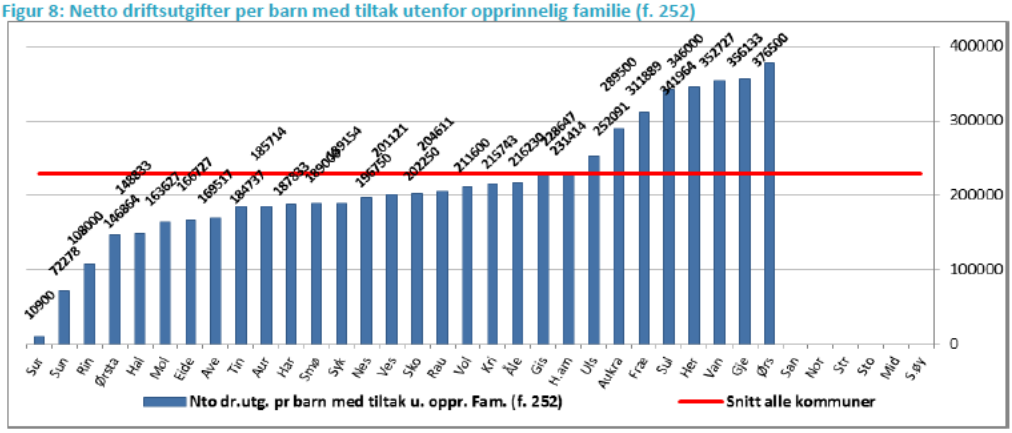


Snittet for alle kommunene i landet for brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie var 319.641 kroner.

Mange kommuner tar i mot enslige mindreårige flyktninger. Dersom kommunen velger å legge ansvaret for disse hos barneverntjenesten og fatte barnevernvedtak vil disse barna også telles i barnevernsstatistikken. De fleste kommuner oppretter bofelleskap/kommunale institusjoner for denne gruppen. Utgiftene til dette blir i all hovedsak refundert av staten, men konsekvensen er at kommunene dette gjelder får svært høye brutto driftsutgifter pr barn på funksjon 252. Som en følge av store kommunevise forskjeller i hvor mange enslige mindreårige flyktninger som mottas, vil indikatoren egne seg dårlig til kommunevise sammenligninger av kostnadsnivå pr barn utenfor opprinnelig familie.

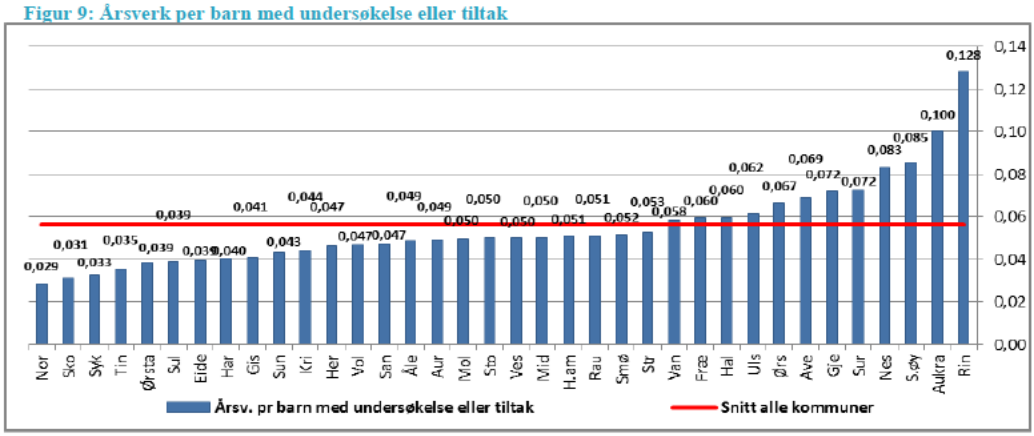
For å få et mer sammenliknbart bilde på enhetskostnadene vil det være hensiktsmessig å bruke netto driftsutgifter pr barn. Figuren under viser netto driftsutgifter pr barn viser kommunenes driftsutgifter etter at driftsinntektene (refusjoner fra staten) er trukket fra.

Figur 8: Netto driftsutgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (f. 252)



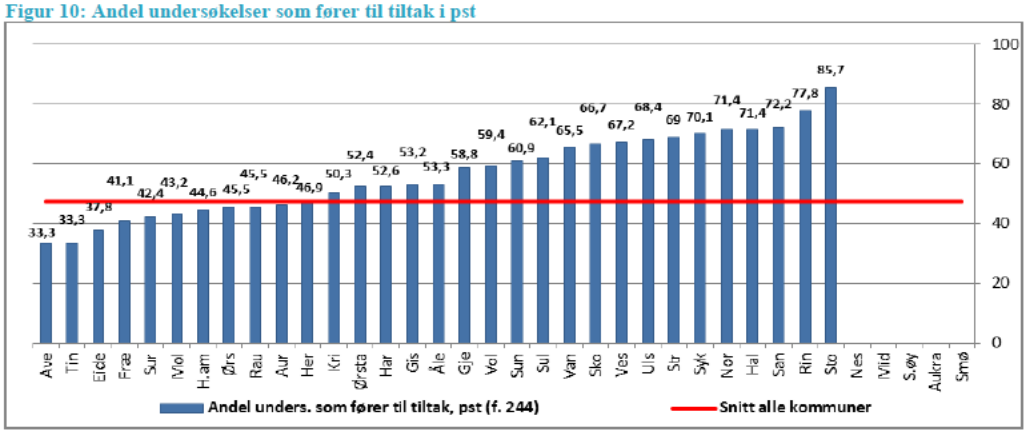
Snittet for alle kommunene i landet for netto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie var 229.238 kroner.

Figur 9: Årsverk per barn med undersøkelse eller tiltak



Årsverksbegrepet inkluderer alle årsverk i barnevernet. Snittet for alle landets kommuner for antall årsverk per barn med undersøkelse eller tiltak var 0,056 årsverk per barn. En mulig forklaring på et eventuelt lavt årsverksinnsatsnivå kan være at kommuner deltar i interkommunale samarbeid og kan derfor ha utfordringer i flt rapporteringen av årsverk.

Figur 10: Andel undersøkelser som fører til tiltak i pst

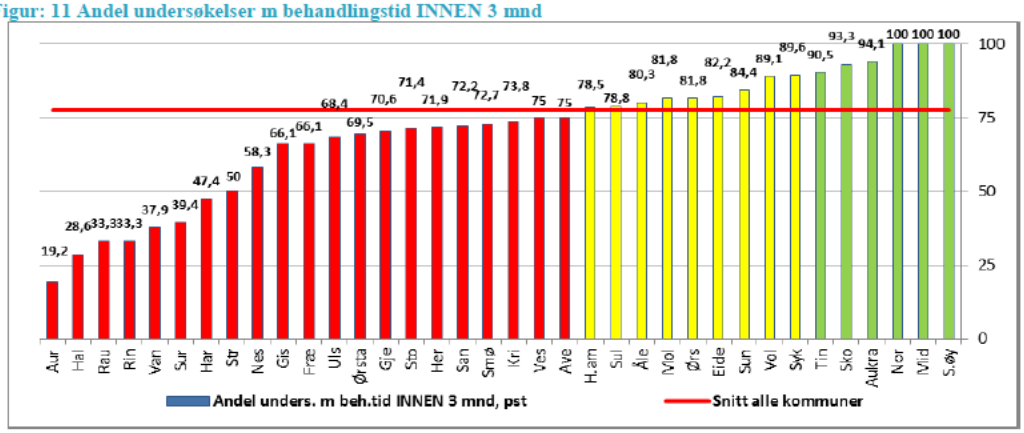


Snittet for alle landets kommuner for andel undersøkelser som fører til tiltak var 47,3 prosent.

Når barnevernet får en melding, så skal det innen en uke avklares om barneverntjenesten skal sette i gang en *undersøkelse* eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal som hovedregel gjennomføres innen tre måneder, men i særlige tilfelle kan fristen være seks måneder. Undersøkelsen kan konkludere med henleggelse eller iverksettelse av tiltak.

Forskjeller i andel undersøkelser som fører til tiltak kan skyldes ulikheter i praksis. Andelen blir også påvirket av hva slags meldinger kommunen mottar og fra hvilke samarbeidsinstanser.

Figur: 11 Andel undersøkelser m behandlingstid INNEN 3 mnd



Snittet for alle kommunene i landet var 77,6 pst. Nasjonalt er det en målsetning at andelen undersøkelser med behandlingstid innen 3 mnd er tilnærmet lik 100. Barnevernloven gir imidlertid kommunene anledning til en saksbehandlingsfrist på seks måneder i spesielle tilfeller. En slik forlenget frist er avgjørende for kvaliteten på undersøkelsene i noen tilfeller.

KS har valgt å dele inn kommunene etter hvor stor andel undersøkelser som behandles innen 3 mnd som følger: Grønn farge er kommuner med andel mellom 90-100 pst, kommuner med gule søyler ligger mellom

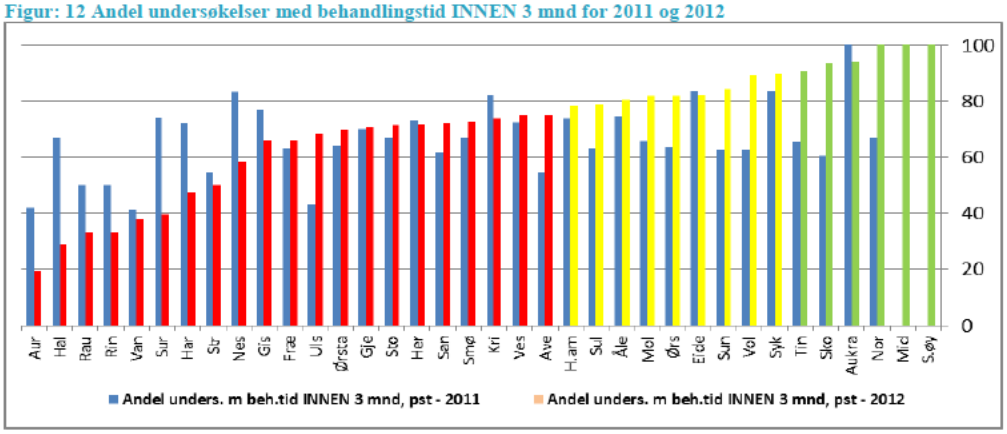
landssnittet på 77,6 pst og 89 pst, mens kommuner med rød søyle har en lavere andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 mnd enn landssnittet.

Grønt, gult eller rødt «lys» sier ingenting om kvaliteten på saksbehandlingen, eller hvor stor andel av undersøkelsene som faktisk trenger lenger behandlingstid. Kommuner med rød søyle bør likevel se nærmere på årsakene til at de har en lav andel undersøkelsessaker med behandlingstid innen 3 mnd.

Lav andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 mnd kan skyldes:

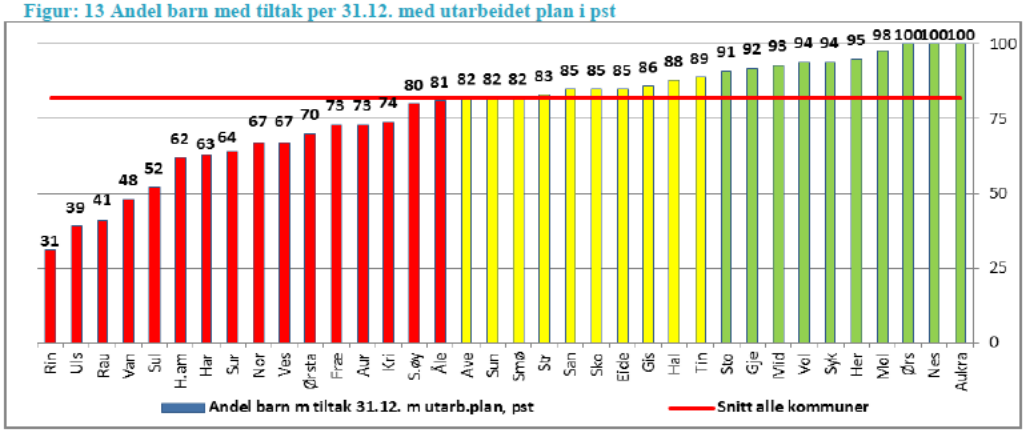
- Begrenset kapasitet i barneverntjenesten
- Samarbeidsforhold/organisering i forhold til samarbeidspartnere
- At kommunen har en høy andel (komplekse) saker som trenger lengre utredninger
- Manglende fokus og oppfølging av frister internt i barneverntjenesten

Figur: 12 Andel undersøkelser med behandlingstid INNEN 3 mnd for 2011 og 2012



Figuren over viser kommuner med andel behandlingstid innen 3 mnd for årene 2011 og 2012.

Figur: 13 Andel barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan i pst



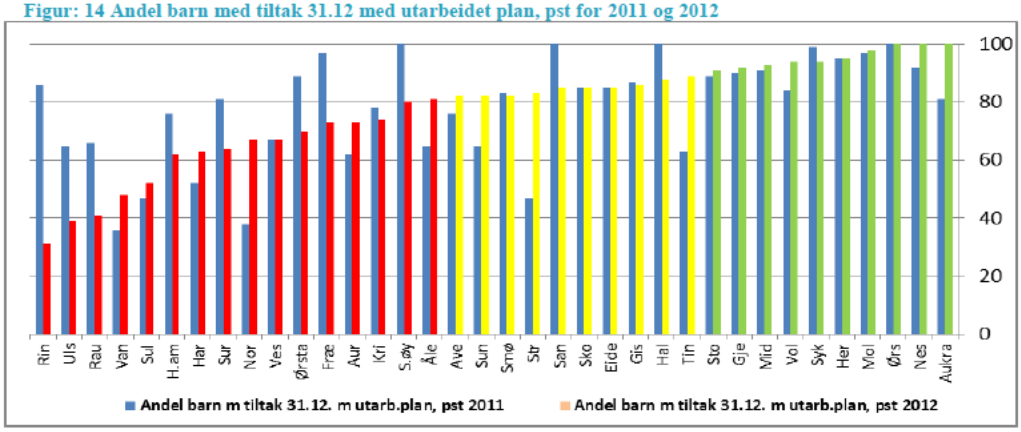
Snittet for alle kommunene i landet var 82 pst. Med plan menes at barnet har fått utarbeidet en tiltaks- eller omsorgsplan som tydeliggjør hva som er barnets behov og hvordan disse skal imøtekommes med tiltak fra barneverntjenesten. Det er et lovkrav å utarbeide tiltaksplaner for alle barn i barnevernet. Vi vil imidlertid peke på at dette ikke automatisk fører til en høyere grad av kvalitet i barnevernet.

Vi har valgt samme inndeling for fargevalgene som for undersøkelsestiden. Kommuner med grønn søyle har utarbeidet tiltaksplan i 90-100 pst av sakene, kommuner med gul søyle ligger mellom landssnittet på 82 pst og 89 pst, og kommuner med rød søyle har en lavere andel enn landsgjennomsnittet.

Tiltaksplaner skal utformes sammen med barn, unge og deres foreldre. Mål og innhold i planen skal være gjenkjennelig for de involverte. En tiltaksplan i seg selv sikrer ikke kvalitet, men oppnås gjennom å arbeide systematisk med tiltaksplanen og evaluere i hvilken grad tiltakene gir ønsket endring/ effekt.

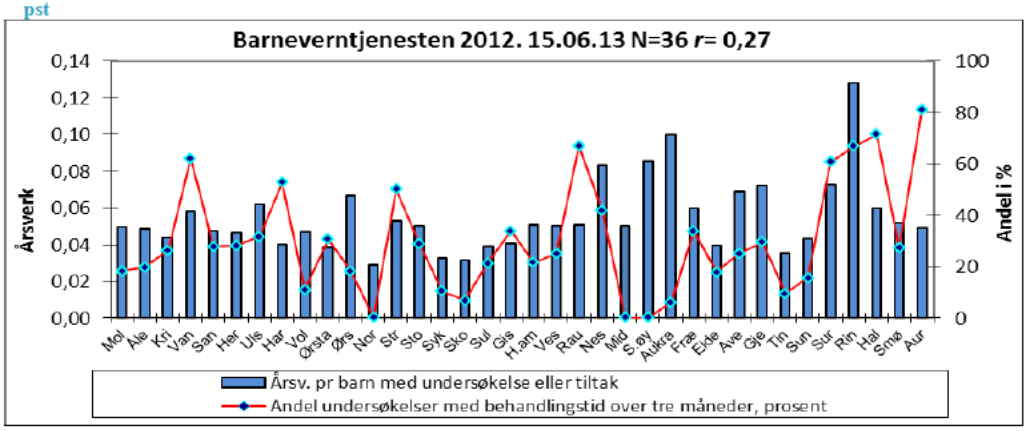
Evaluering av tiltaksplaner er en lovpålagt oppgave og KS mener den skal utføres sammen med barn, unge og deres foreldre. Over 60 av landets kommuner har siden høsten 2010 deltatt i KS nettverk på «Evaluering av hjelpetiltak – med tiltaksplaner som praktisk forankring». Gjennom nettverksarbeidet har det blitt utviklet verktøy og metode som bidrar til at kvaliteten på praksis heves. Systematisk evaluering av hjelpetiltak i tiltaksplanen sammen med sentrale samarbeidspartnere sikrer et godt beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet i barnevernet, og gjør det lettere å avslutte der hvor målet er nådd. Les mer om «Evaluering av hjelpetiltak – med tiltaksplaner som praktisk forankring» på KS sine sider: http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barn--og-familietjenester/Barnevern/Bedre-vern-av-utsatte-barn-og-unge/

Figur: 14 Andel barn med tiltak 31.12 med utarbeidet plan, pst for 2011 og 2012



Figuren over viser kommuner med andel barn med utarbeidet plan i pst for årene 2011 og 2012.

Figur: 15 Årsverk pr barn med undersøkelse eller tiltak og andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder i pst



Figuren over viser årsverk per barn med undersøkelse eller tiltak på søylene og andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd i pst på linjen.

Det er både kommuner med høy årsverkstetthet og samtidig en høy andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd, og motsatt, kommuner med lav årsverkstetthet og en lav andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd. Det synes ikke å være noen statistisk samvariasjon (r = 0,11) mellom årsverk per barn med undersøkelse eller tiltak og andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd i pst. Det kan derfor synes at det i liten grad er et spørsmål om ressurser (årsverk), men mer et spørsmål om praksis og organisering hvorvidt kommunen har en høy andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd.