



Analyse av barneverntjenesten i Kongsberg kommune

INGVILD VARDHEIM & TRINE RIIS GROVEN (E&Y)

TF-rapport nr. 345

2014

Tittel: Analyse av barneverntjenesten i Kongsberg kommune
TF-rapport nr: 345
Forfatter(e): Ingvild Vardheim og Trine Riis Groven
Dato: 01.09. 2014
ISBN: 978-82-7401-724-5
ISSN: 1501-9918
Pris: 160,- Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no
Framsidedfoto: Istockphoto.com
Prosjekt: Analyse av barneverntjenesten i Kongsberg kommune
Prosjektnr.: 20140700
Prosjektleder: Ingvild Vardheim
Oppdragsgiver(e): Kongsberg kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Telemarksforsking har fått i oppdrag å foreta en analyse av barneverntjenesten i Kongsberg kommune, med særlig fokus på effektivisering og økonomisering. I rapporten gir vi tilrådninger for hvordan å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv drift.



Ingvild Vardheim er utdannet statsviter fra Universitetet i Bergen, med en mastergrad i sammenlignede politikk fra 2007. Vardheim jobber hovedsakelig med prosjekter på helse- og velferdsområdet. Hun har bidratt på flere større og mindre forskningsprosjekter innen blant annet pleie- og omsorg, barnevern, arbeidsmarkedspolitik og oppfølging av utsatte barn og unge.



Trine Riis Groven er manager i E&Y, og er økonom med en master i ledelse med fordypning i kommunal ledelse. Hun jobber i dag med ulike oppdrag innenfor kommunesektoren, bl.a. kostnadsanalyser, effektiviseringstiltak, omstillingsprosjekter og organisasjonsgjennomganger innenfor ulike sektorer.

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag å foreta en gjennomgang av barneverntjenesten i Kongsberg kommune, med fokus på økonomisering og effektivisering. Rapporten er ment som et grunnlag for å planlegge fremtidig drift av barneverntjenesten i kommunen.

Ved Telemarksforsking har Ingvild Vardheim vært prosjektleder, mens Trine Riis Groven (E&Y) har vært prosjektmedarbeider. Audun Thorstensen har bidratt med bearbeiding av kvantitative data. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært barnevernleder Tone Risvoll Kvernes. Vi vil takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen, og takke alle som velvillig har stilt opp til intervju og bidratt med annen informasjon.

Bø, 01. 09.2014

Ingvild Vardheim

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.1.1 Kostnadsutfordringer i det kommunale barnevernet	10
1.2 Problemstillinger.....	11
1.2.1 Økonomi.....	11
1.2.2 Intern organisering	12
1.2.3 Vedtakspraksis	12
1.3 Gjennomføring	12
1.4 Strukturen i rapporten	13
2. Organisering	14
2.1 Om organiseringen av barneverntjenesten	14
2.1.1 Ny organisering fra juni 2014	14
2.2 De ansattes vurdering av organiseringen.....	15
2.2.1 Kunnskapsdeling på tvers.....	15
2.2.2 Mer effektivt samarbeid mellom undersøkelse og tiltak	16
2.2.3 En mer sårbar tjeneste?	17
2.2.4 Ledelse og koordinering av teamene.....	17
2.2.5 Alternative forslag til organisering	18
2.3 Oppsummering.....	18
3. Arbeidsform og vedtakspraksis	19
3.1 Mottak og undersøkelse	19
3.1.1 Utvikling i antall meldinger og undersøkelser.....	19
3.1.2 Kan undersøkelsesarbeidet effektiviseres?	22
3.2 Tiltaksarbeidet.....	23
3.2.1 Terskler for tiltak	23

3.2.2	Omfang av hjelpetiltak	24
3.2.3	Bruk av hjelpetiltak	25
3.2.4	Omfang av omsorgstiltak	26
3.2.5	Om akuttvedtak	27
3.2.6	Internkontroll og dokumentasjon.....	28
3.3	Tverretatlig forebyggende arbeid	29
3.4	Oppsummering	31
4.	Økonomi	32
4.1	Beregnet utgiftsbehov til barnevern 2013	32
4.1.1	Kort om Kongsberg kommunes økonomiske rammebetingelser generelt.....	32
4.1.2	Kongsberg kommunes tekniske utgiftsbehov innenfor barnevern.....	33
4.2	Kostnadsutvikling og produktivitet	35
4.2.1	Forholdet mellom årsverk og produksjonsmengde	35
4.2.2	Oppsummering: Forholdet mellom årsverk og produksjonsmengde.....	41
4.3	Enhetskostnader i barnevernet.....	41
4.4	Fosterhjemsgodtgjøringen.....	46
4.4.1	Utviklingen i arbeidsgodtgjøringen.....	48
4.4.2	Forklaringen på økningene i fosterhjemsubbetalingene	52
4.5	Forslag - effektivisering.....	53
4.6	Forslag - bedret økonomistyring	54
5.	Oppsummering og anbefalinger	57
5.1	Organisering.....	57
5.2	Vedtakspraksis og arbeidsform.....	58
5.1	Økonomi	60
5.1.1	Våre vurderinger	60

Sammendrag

I denne rapporten har vi sett på barneverntjenesten i Kongsberg, med særlig fokus på effektivisering og økonomisering innad i tjenesten. Rapporten er ment som et grunnlag for å planlegge fremtidig drift av barneverntjenesten i kommunen.

I gjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i følgende tre forhold: Intern organisering, arbeidsform og økonomi. Gjennom intervjuer med ansatte i barneverntjenesten har vi forsøkt å få et nærmere innblikk i årsakene til det bildet som ulike kvantitative data gir. Vi har ikke hatt mulighet til å studere eksempelvis undersøkelsessaker, enkeltvedtak eller interne journalnotater.

Barneverntjenesten i Kongsberg har siden 2008 vært organisert i tre team etter prosessen i en barnevernssak: Mottak/undersøkelsesteam, tiltaksteam og omsorgsteam. Siden juni 2014 har man imidlertid valgt å mikse disse gruppene, slik at tre likeverdige team nå jobber med både undersøkelser, tiltak og omsorgsoppfølging. Formålet med endringene har i hovedsak vært å legge til rette for mer bruk av kompetanse på tvers av fagområder.

Intervjuene viser at de ansatte har ulike oppfatninger av både «gammel» og ny organisering. Flere mener at rene tiltaks-, undersøkelses- og omsorgsteam fører til at det faglige perspektivet innad i gruppene blir for snevert, og at det kan være utfordrende å få til gode overganger mellom gruppene. Disse er positivt innstilt til organisasjonsendringene, og tror dette vil bidra til bedre og mer kreative faglige drøftinger, og et tettere samarbeid mellom særlig undersøkelses- og tiltaksarbeidet. Andre er mer skeptiske og tror omorganiseringen vil kunne føre til mer sårbare og fragmenterte kompetanseområder, siden hver saksbehandler nå står mer alene og ikke lenger kan «spille på» kollegaene i sitt tidligere team. Flere gir også uttrykk for at det vil være svært utfordrende for fagansvarlig å koordinere og fordele saker mellom de tre teamene.

Barneverntjenesten i Kongsberg har opplevd en økning i både antall meldinger, undersøkelser, hjelpetiltak og omsorgstiltak siden 2010. Samtidig ser vi at andelen undersøkelser som blir henlagt uten vedtak om tiltak har sunket betydelig fra 2010 til 2013, og ligger godt under landsgjennomsnittet. I 2013 førte 33 % av alle avsluttede undersøkelser i Kongsberg barneverntjeneste til tiltak, mens det tilsvarende tallet på landsbasis er 48 %. Dette *kan* være en indikasjon på at terskelen for å få barnevernstiltak i Kongsberg har blitt høyere de siste årene. Dels kan nok dette forklares ved at lettere tiltak har blitt redusert som følge av at barneverntjenesten i større grad prioriterer tidkrevende og kompliserte saker.

I 2013 hadde Kongsberg et beregnet utgiftsbehov til barnevern som lå på 6,9 prosent under landsgjennomsnittet. Dette kan forklares ut fra at Kongsberg har en lavere andel innbyggere i målgruppen 0-22 år, en lavere andel barn og unge med enslig forsørger og en lavere andel fattige i forhold til landsgjennomsnittet. Sett i forhold til beregnet utgiftsbehov hadde imidlertid kommunen et merforbruk på barnevernsfeltet på 1,7 mill. kr. Merutgiftene er størst når det gjelder tiltak utenfor familien, altså omsorgstiltak (4,1 mill). Når det gjelder hjelpetiltak og administrasjon, ligger Kongsberg under beregnet utgiftsbehov, med et underforbruk på henholdsvis 1,2 mill. kr og 1,2 mill. kr.

Våre beregninger viser at de månedlige utgiftene til fosterhjemsgodtgjøring har økt med nesten 40 % fra inngangen av 2012 til inngangen av 2014. Økningen skyldes først og fremst at det er flere mottakere, ikke at utbetalingsbeløpene er økt. Dette betyr at Kongsberg har hatt en sterk økning av barn i omsorgstiltak siden 2011. Kongsberg kommune hadde i 2013 en høyere andel barn i omsorgstiltak enn andre kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med.

I rapporten anbefaler vi barneverntjenesten å vurdere flere forslag knyttet til intern organisering, arbeidsform og økonomi. Våre vurderinger og forslag utdypes nærmere i kapittel 5.

- **Skille ut terapeuter/tiltaksstillinger fra teaminndelingen**

I intervjuene er det mange ansatte som gir uttrykk for at de ønsker et klarere skille mellom tiltaks- og saksbehandlerstillinger, og at det ideelle hadde vært å opprette et eget tiltaksteam. Et forslag er derfor å skille ut familierapeut og evt. andre tiltaksstillinger fra den nye teaminndelingen, slik at det blir tydeliggjort at disse server alle saksbehandlerne i barneverntjenesten.

- **Styrke mottaksfunksjonen**

Siden 2013 har barneverntjenesten hatt en dagvakt/akuttfunksjon som gjør en første avklaring av alle nye meldinger før de eventuelt videresendes til undersøkelsesteamet. Denne mottaksfunksjonen har allerede bidratt til at saksbehandlerne sitter på færre undersøkelsessaker enn de gjorde tidligere. Etter vår vurdering bør man vurdere å styrke mottaksfunksjonen og tydeliggjøre denne i organisasjonen. Mottaket kan da i større grad fungere som en koordinerende enhet opp mot samarbeidende instanser i kommunen.

- **Prioritere endringsorienterte tiltak i egen organisasjon**

Mulighetene for mer bruk av intensive endringsorienterte tiltak i familiene bør vurderes. Endringsorienterte tiltak er gjerne ressurskrevende, men samtidig ligger det muligheter for kostnadsbesparelser i at de gjennomføres i en intensiv avgrenset periode, og at man oppnår resultater som gjør at saker kan avsluttes.

- **Legge til rette for åpen dialog rundt bruk av akuttvedtak**

Barneverntjenesten har opplevd en markant økning i antall akutt plasseringer de siste årene. Å redusere antall akuttsaker er derfor et viktig fokusområde for ledelsen. Gjennom intervjuene blir det tydelig at de ansatte har ulike oppfatninger om både årsakene til økningen i akuttsaker, hvor terskelen for vedtak bør ligge, og ikke minst bestemmelsen om å begrense antall plasseringer. Etter vår vurdering ser det ut til å være behov for en åpen og grundig dialog rundt barneverntjenestens rutiner og praksis rundt akutt plasseringer. Slike drøftinger bør involvere hele tjenesten, ikke bare ledelsen og saksbehandlerne som fatter vedtakene.

- **Forsøke å standardisere undersøkelsesarbeidet**

Intervjuene viser at de ansatte bruker mye tid på arbeidskrevende undersøkelser, og at det i stor grad er opp til hver enkelt saksbehandler å utvikle rutiner som fungerer når det gjelder undersø-

kelsesarbeidet og dokumenteringen underveis. Vårt inntrykk er at det er behov for å få på plass et mer standardisert system for retningslinjer og dokumentasjon, og at ledelsen gir tydeligere føringer på hva som er forventet av dokumentasjon i ulike typer saker.

- **Stadig fokus på tverrfaglig, forebyggende arbeid**

Barneverntjenesten i Kongsberg deltar i flere ulike tverrfaglige samarbeidsarenaer, men tilbakemeldingene fra intervjuene antyder at det både er behov for mer forpliktende samarbeid, enklere samarbeidsrutiner og klarere grensdragninger mellom de ulike instansene som jobber med barn og familier. Flere ansatte gir uttrykk for at det er ønskelig med et tverrfaglig forebyggende team utenfor barneverntjenesten, som kan sette inn tiltak i familier før det utvikler seg til en barnevernssak.

- **Finne årsaken til den sterke økningen i antall mottakere av fosterhjemsgodtgjøring**

Fosterhjemsgodtgjøring er en meget sterk kostnadsdriver, og med en stor utgiftsøkning de siste år er det grunnlag for å ta en evaluering av de vedtak som er fattet om plassering utenfor hjemmet. Økningen kan skyldes flere tunge barnevernssaker, men basert på hvor kraftig økningen er, synes det lite sannsynlig at dette er eneste årsak til økningen.

- **Etablere og følge opp gode rutiner for fosterhjemsgodtgjøring**

Gjennom intervjuer og analyser kommer det frem at det er forbedringspotensiale innenfor fosterhjemsgodtgjøringen. Det er flere faktorer som tyder på dette: Den store kostnadsøkningen, den store økningen i antallet plasseringer og informasjon fra flere informanter om at det ikke er gode nok rutiner/planer for å sikre selvstendigjøring av de eldste fosterhjemsbarna.

- **Restrukturere budsjettene gjennom forenkling for å sikre bedre økonomistyring**

Dagens budsjett er etter vår mening mer komplisert enn nødvendig. Antallet funksjoner kan reduseres betraktelig siden de fleste av disse kan ivaretas gjennom artsnivået. Vi mener at en forenkling av budsjettet ville gi langt bedre forutsetninger for økonomistyring og kontroll, og også i større grad sikre riktig KOSTRA-rapportering.

1. Innledning

Denne rapporten ser nærmere på barneverntjenesten i Kongsberg kommune, med særlig fokus på effektivisering og økonomisering. I rapporten gir vi tilrådninger for hvordan å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv drift.

1.1 Bakgrunn

Telemarksforskning har blitt engasjert for å foreta en gjennomgang av barneverntjenesten i Kongsberg. Utredningen skal både kartlegge dagens situasjon, og gi konkrete tilrådninger for å oppnå mest mulig effektiv drift. Den eventuelle gjennomføringen av de foreslåtte tiltakene vil barneverntjenesten internt stå for selv.

I denne rapporten ser vi nærmere på kostnadsbruken i barneverntjenesten de siste årene, organiseringen av tjenesten, vedtakspraksis og arbeidsform. Rapporten er ment som et grunnlag for å planlegge fremtidig drift av barneverntjenesten i kommunen.

1.1.1 Kostnadsutfordringer i det kommunale barnevernet

En av de største nasjonale utfordringene knyttet til barnevern er økende kostnader. Utgiftene til det kommunale barnevernet er fordoblet fra 2002 til 2012. Korrigerer vi for den generelle lønns- og kostnadsveksten i kommunesektoren, har utgiftene til barnevern økt med om lag 40 %. Det er et velkjent fenomen i kommunal tjenesteproduksjon at det er et krysspress mellom økte velferdspolitiske ambisjoner og økte hjelpebehov og begrensede økonomiske rammer (Haukelien 2013). En spørreundersøkelse blant alle landets barneverntjenester fra 2010 viser at det til tross for en klart økende økonomisk ramme, er slik at oppgavene i barnevernet har vokst enda raskere enn den økonomiske rammen, slik at det blir en økende økonomisk ubalanse over tid i forhold til omfanget av de oppgaver man er satt til å løse. Dette til tross for at ressursene til barnevern tross alt har økt raskere enn de fleste andre kommunale tjenesteområder (Brandtzæg m.fl. 2010).

Nye endringer i barnevernloven, av 21. juni 2013, innebærer at kravene til det kommunale barnevernet og tjenestene som ytes, blir større og tydeligere. De viktigste endringene kan oppsummeres i noen punkter:

- Økt økonomisk ansvar og styring gjennom økt kommunal egenandel
- Krav til styrking av tjenesten gjennom økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling
- Økte krav til å dokumentere at tjenesten er i samsvar med loven, blant annet gjennom krav til internkontroll, tiltaksplaner og evalueringsverktøy
- Økte krav til fosterhjemsoppfølging, som en følge av barneverntjenestens helhetlige ansvar for barn etter omsorgsovertakelse.

Lovendringen innebærer at den kommunale egenbetalingen ved bruk av barnevernsinstitusjoner økes, slik at kommunene i større grad blir «tvunget» til å forholde seg til kostnadsforskjeller mellom ulike typen barnevernstiltak. Økte kommunale egenandeler skal kompenseres gjennom overføring av midler til kommunene, som skal stimulere til økt bruk av forebyggende og endringsorienterte tiltak. Samtidig innebærer lovendringen at enkelte av Bufetats faglige støtteoppgaver til kommunene avvikles. Det krever ressurser å bygge opp sterke fagmiljø, utvikle egne tiltak og etablere og følge opp gode internkontrollsystemer. Samtidig medfører høyere kommunal egenandel ved institusjonsplassering at utgiftene til barnevern vil bli enda mer variable enn de er i dag. Dette kan bli krevende, spesielt for små kommuner, å håndtere økonomisk. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet varsler tettere oppfølging av små kommuner med i utgangspunktet sårbare barneverntjenester.

1.2 Problemstillinger

I gjennomgangen av barneverntjenesten i Kongsberg har vi vektlagt å se på følgende forhold og problemstillinger:

- Økonomi
- Intern organisering
- Arbeidsform og vedtakspraksis

1.2.1 Økonomi

Barneverntjenesten i Kongsberg ønsker hjelp til å sikre mer stabilitet og forutsigbarhet i økonomien, og til å se på alternative løsninger når det gjelder økonomien rundt de allerede plasserte barna. For å bistå har vi både sett på den generelle kostnadsutviklingen i barnevernet de siste årene, og gravd dypere i tjenestens rutiner og løsninger knyttet til økonomi. En nærmere analyse av sammensetningen av kostnadene gir indikasjoner på årsaksforhold og forbedringspotensial.

- Hvordan er kostnadsbruken på barneverntjenester i Kongsberg sett i forhold til beregnet utgiftsnivå?
- Hvordan er sammenhengen mellom antall årsverk og produksjon i tjenesten?
- Hva slags betydning har tiltaksprofilen i Kongsberg for kostnadsutviklingen sammenlignet med andre kommuner?
- Hva er kostnadsnivået på ulike typer tiltak i barneverntjenesten i Kongsberg sammenliknet med i andre sammenliknbare kommuner?
- Hvordan er rutinene for avlønning av fosterhjem og evaluering av forsterkningstiltak?
- Hvilke løsninger kan evt. være aktuelle for å styrke og forbedre kvaliteten på barneverntjenesten på en måte som er mer kostnadseffektiv enn i dag?

1.2.2 Intern organisering

Hvordan man organiserer og tilrettelegger barnevernsarbeidet internt i tjenesten, kan ha vel så stor betydning for resultatene som den formelle organiseringen. Barneverntjenesten i Kongsberg har siden 2008 vært organisert i tre team etter prosessen i en barnevernssak: Mot-tak/undersøkelsesteam, tiltaksteam og omsorgsteam. Siden juni 2014 har man imidlertid valgt å blande disse gruppene, slik at tre likeverdige team nå jobber med både undersøkelser, tiltak og omsorgsoppfølging. I gjennomgangen har vi forsøkt å finne ut av hvilke tanker de ansatte gjør seg om den nye organiseringen, kontra hvordan de vurderer den «gamle» organisasjonsmodellen.

- Hva er de viktigste fordelene og ulempene med dagens organisering?
- Hvordan fungerer samarbeid, informasjonsflyt og kompetanseoverføring mellom de ulike teamene?
- Finnes det områder der det er overlapping eller dobbeltarbeid?
- Hva vil være optimal organisering/oppgavefordeling i forhold til å kunne løse barneverntjenestens oppgaver på en tilfredsstillende måte?

1.2.3 Vedtakspraksis

Barnevernets *vedtakspraksis* dreier seg om tjenestens arbeidsform og prioriteringer i det daglige; både hvilke typer, omfang og varighet på vedtakene som fattes. I gjennomgangen vil vi forsøke å dokumentere forbedringsmuligheter i forhold til både undersøkelser, tiltak innen familien, tiltak utenfor familien og forebyggende arbeid. Vi har ikke hatt mulighet til å studere enkeltsaker, men har tatt utgangspunkt i tilgjengelig statistikk og de ansattes egne vurderinger av nå-situasjonen.

- Hvordan arbeider man konkret i undersøkelsesfasen per i dag? Hvilke løsninger kan evt. være aktuelle for å effektivisere undersøkelsesfasen, uten at man reduserer på kvaliteten?
- Hvordan er utviklingen når det gjelder andelen undersøkelser med saksbehandlingstid over 3 måneder?
- Hvordan er utviklingen når det gjelder andelen avsluttede undersøkelser som fører til tiltak?
- Hvordan vurderer man tersklene for barneverntjenestens inngripen, både når det gjelder hjelpetiltak og omsorgstiltak?
- Hvordan og i hvor stor grad arbeides det i forhold til forbyggende arbeid?

1.3 Gjennomføring

I utredningsarbeidet har vi basert oss på flere ulike datakilder. Vi har brukt KOSTRA-data for å se på utvikling av kostnader til drift og tiltak over tid, bemanningssituasjon og tiltaksprofil. Vi har også supplert disse dataene med mer dokumentasjon og detaljerte oversikter tilsendt fra kommunen.

Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte i barneverntjenesten. Dette inkluderer leder, nestleder og 18 ansatte i barneverntjenesten. Intervjuene er gjennomført som en kombinasjon av personlige intervjuer og telefonintervjuer. Intervjuene er et viktig grunnlag for å få et innblikk i status

og utfordringer knyttet til arbeidet i barnevernet, og hvordan de som er intervjuet oppfatter sammenhengen mellom organisering, tiltaksprofil og økonomi.

1.4 Strukturen i rapporten

Denne rapporten består av 5 kapitler.

I **kapittel 2** ser vi nærmere på den interne organiseringen av barneverntjenesten i Kongsberg, og hvordan denne oppleves av de ansatte i tjenesten.

I **kapittel 3** ser vi nærmere på de ansattes vurderinger av tjenestens arbeidsform/vedtakspraksis, både når det gjelder undersøkelser, tiltaksarbeid og forebyggende arbeid.

I **kapittel 4** fokuserer vi på kostnadene i barneverntjenesten i Kongsberg. Vi ser først på forholdet mellom beregnet utgiftsbehov og faktisk kostnadsbruk for 2013. Deretter ser vi nærmere på kostnadsutviklingen på ulike områder innen barnevern, blant annet fosterhjemsgodtgjøringen. Vi ser også på budsjettet som forutsetning for god økonomistyring.

I **kapittel 5** oppsummerer vi funnene og gir anbefalinger for mer kostnadseffektiv drift av barneverntjenesten.

2. Organisering

I dette kapitlet ser vi nærmere på organiseringene av barneverntjenesten i Kongsberg, og hvordan denne vurderes av de ansatte i tjenesten.

I følge barnevernloven skal det i hver kommune være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Utover dette stiller ikke loven krav til hvordan kommunene organiserer barneverntjenesten. Organisatoriske endringer og nye arbeidsmodeller kan påvirke både kostnadsutviklingen og kvaliteten på arbeidet, for eksempel ved at barnevernet kommer tidligere på banen enn før og engasjerer seg mer i forebyggende arbeid.

2.1 Om organiseringen av barneverntjenesten

Barneverntjenesten i Kongsberg er organisert som en egen enhet under Oppvekst. Løvåsen bofellesskap, et bosettingstiltak for enslige mindreårige flyktninger, er også organisert under barneverntjenesten, men med egen driftsleder.

Barneverntjenesten har totalt 21 ansatte, inkludert leder og merkantilt ansatte. Siden 2008 har tjenesten vært organisert i en spesialistmodell med tre jevnstore team: Undersøkelsesteam, tiltaksteam og omsorgsteam. Før 2008 var undersøkelse- og tiltaksarbeidet organisert i én gruppe, men disse ble splittet for å sikre at undersøkelsene ikke gikk på bekostning av tiltaksarbeidet. Omsorgsteamet følger opp barn som barnevernet har omsorg for, det vil i hovedsak si oppfølging av barn i fosterhjem. Hvert team møtes ukentlig for gjennomgang og drøfting av saker.

Barneverntjenesten har både leder og nestleder, og ansvarfordelingen dem i mellom kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Leder sitter med det overordnede budsjettansvaret, og har ansvar for personaloppfølging, strategi og organisasjonsutvikling, interne og eksterne rammebetingelser. Leder er også ansvarlig for faglig plattform og årsplan/arbeidsprogram.
- Nestleder har beslutningsansvar og faglig ansvar for drift (bortsett fra saker som gjelder akutt plasseringer, omsorgsplasser og store eller langvarige økonomiske rammer). Nestleder skal også inn i de tre teamene for å sikre overføringsverdier/helhetstankegang, og har en viktig koordineringsfunksjon.

2.1.1 Ny organisering fra juni 2014

Fra juni 2014 har barnevernleder valgt å forsøke en ny organisering av barneverntjenesten. Dette innebærer at de ansatte nå har blitt inndelt i tre likeverdige team, som alle skal jobbe med både undersøkelser, tiltak og omsorgssaker. Hver barnevernssak skal altså holdes innenfor ett team, fra undersøkelsen åpnes til tiltaket avsluttes. For den enkelte ansatte vil arbeidsoppgavene være de samme, dvs. at alle fortsatt jobber som spesialist på enten undersøkelser, tiltak eller omsorg. Nestleder vil fungere som koordinator og fagansvarlig, og vil ha ansvar for å fordele saker mellom de tre teamene. Gruppene vil møtes til saksgjennomgang og drøfting av saker en halv dag hver uke.

Hovedformålet med den nye organiseringen, slik barnevernleder beskriver det, er å «bryte ned skottene mellom teamene». Ifølge barnevernleder har teamene «levd litt for separat», og det kan være utfordrende å få til gode overganger, særlig fra undersøkelsesgruppe til tiltaksgruppa:

Erfaringer fra andre barnevernstjenester viser at spesialisering hever kvaliteten i tjenesten, blant annet ved at det blir lettere å ta i bruk nye undersøkelsesmetoder, og man arbeider på en mer ryddig og systematisk måte (Brandtzæg 2010). I Kongsberg oppleves det imidlertid som problematisk at saksbehandlerne har blitt *for* spesialiserte, og at den enkelte saksbehandler har for lite kjennskap til hvordan de andre teamene jobber:

«Folk har blitt byttet ut, de som hadde generelistrollen i ryggen har slutta. Nå er de mange som kun kan sin oppgave. De er gode på det, men de kan bli for spesialisert.»

Tanken er at den nye organiseringen skal bidra til mer bruk av kompetanse på tvers, og dermed bredere og bedre faglige drøftinger. Organiseringen er i utgangspunktet midlertidig, og skal evalueres i løpet av høsten 2014.

2.2 De ansattes vurdering av organiseringen

Da vi besøkte Kongsberg i juni 2014, hadde de ansatte ingen erfaring med den nye organiseringen. I intervjuene har vi derfor forsøkt å få et innblikk i hvilke tanker de ansatte gjør seg om organisasjonsendringene, i lys av hvordan de opplever den «gamle» organisasjonsmodellen.

Vårt hovedinntrykk er at meningene om dagens organisering av tjenesten er delte. Mange synes endringene er spennende, og tror dette vil bidra til bedre utnyttelse av kompetanse. Andre er mer skeptiske og frykter at organiseringen blant annet vil føre til mer sårbare og fragmenterte fagmiljøer. De ansattes vurderinger av organiseringen, både fordeler og ulemper, kan knyttes til fire hovedpunkter:

- Kunnskapsdeling på tvers
- Mer effektivt samarbeid mellom undersøkelse og tiltak
- Sårbare og fragmenterte fagmiljøer?
- Ledelse og koordinering av teamene

2.2.1 Kunnskapsdeling på tvers

I intervjuene legger flere vekt på at inndelingen i rene undersøkelse-, tiltak og omsorgsteam kan føre til at det faglige perspektivet blir for ensidig, og at det skapes for tette skott mellom gruppene:

«Man kan bli for mye spesialisert, noe som fører til for dårlige sammenhenger mellom de ulike delene».

«Mange har ikke generalist-tankegangen, det blir et snevert kunnskapsområde innen barnevern. Du må vite hva en undersøkelse er, du må vite hva fosterhjemsoppfølging går ut på»

«Forhåpentligvis vil vi få mer innsikt i hverandres arbeidsoppgaver og arbeidsoppgaver. Det har vært en tendens til oss og vi og dem».

«Vi sitter side om side på kontoret vårt, men snakker ikke med hverandre!»

Bedre tverrfaglig utnyttelse av kompetanse blir av flere nevnt som en av de største fordelene med den nye organiseringen. Dette trekkes frem av ansatte på alle de tre teamene:

«Vi får med flere i drøftingene, vi får ikke bare det ene fokuset. Det blir naturlig få frem flere perspektiver».

«Man får inn ny kompetanse: Andre mennesker kan mer om det man selv setter inne med».

«Kan få kreative tanker fra noen som er utenforstående. De kan ha andre bidrag inn i teamet».

«Vi har mulighet til å dra nytte av hverandre på team. Fokuset blir fort ensidig. Tror det kan bli nyttig med mer på tvers».

Som eksempler på kunnskapsdeling nevnes det at det vil være en styrke om de ansatte som jobber med omsorgsoppfølging kan bistå i enkelte undersøkelser, og i større grad delta i drøftninger i blant annet samværssaker.

Noen informanter peker imidlertid på at avstanden mellom teamene faktisk kan bli *større* når hver sak i utgangspunktet kun skal holdes innenfor ett team:

«Kanskje blir skotta mellom ansatte enda tydeligere når en sak skal følge teamet fra start til slutt? Hvor blir de store drøftningene av hen da?»

«Jeg tror ikke den nye organiseringa er hensiktsmessig. Jeg ville ikke tenkt så små team, det blir fort klikkete».

2.2.2 Mer effektivt samarbeid mellom undersøkelse og tiltak

Som nevnt over er et av formålene med den nye organiseringen å skape en tettere sammenkobling mellom undersøkelse og tiltak. I intervjuene nevner også flere at rene» undersøkelses- og tiltaksteam kan føre til unødig dobbeltarbeid og uenigheter rundt konklusjoner. Dels kan dette forklares ved at en barnevernssak alltid vil endre seg over tid; alvorlighetsgraden kan svinge fra det tidspunktet undersøkelsen åpnes, til tiltaksgruppa mottar saken. Inntrykket fra intervjuene er at dette også til dels skyldes ulik erfaringsbakgrunn og faglige perspektiver blant saksbehandlerne i de to gruppene.

«Sakene forandrer seg fra undersøkelse og tiltak. Noen ganger blir vi i undersøkelser kritisert for vurderingene våre, og det er ikke greit. Man må ha forståelse for at ting forandrer seg underveis. En fordel nå kan være at man blir mer enige i konklusjonen».

«Hjelpetiltaksgruppens frustrasjon er at de av og til må begynne på nytt selv om undersøkelsesteamet har vært inne. Undersøkelsesteamet blir frustrert over at en del av det de har gjort er bortkastet.

«De på undersøkelse visste kanskje ikke alltid helt hva konsekvensen av vedtakene ble».

«Det er mye av det samme med undersøkelse og tiltak. Det vil nok være en fordel å omrokkere der. Det blir mye papirarbeid og mye dokumentasjon».

Flere nevner at det vil være styrke å kunne koble på tiltak allerede i undersøkelsesfasen, noe som kan avverge vedtak i enkelte saker. På grunn av blant annet langtidssykemeldinger har det i perioder vært ventetid fra undersøkelse til tiltak, og saksbehandlerne i undersøkelsesteamet har måttet sitta på enkelte tiltakssaker selv. En informant peker på at det også kan bli lettere å åpne undersøkelser i de sakene der barnevernet allerede er inne med tiltak.

«Ideen er at de på tiltak skal lytte til de på undersøkelse, og dermed kommer tidligere inn»

2.2.3 En mer sårbar tjeneste?

De ansatte som er skeptiske til den nye organiseringen, frykter at en oppsplitting av teamene vil føre til at kompetansen blir fragmentert, og at drøftingene innad i teamene blir svakere.

«Vi var samla vi som jobba med undersøkelse, og da er det noen som sitter med kompetanse som kan brukes i saker man er kjent med fra tidligere. Nå må man oppsøke andre på undersøkelse i de andre teamene. Det blir vanskeligere å snakke med hverandre, færre å støtte seg på».

«Hvis jeg hadde en problemstilling kunne jeg drøfte det med andre i teamet, nå har ingen jobba med det samme som meg. Kanskje vil jeg bruke mye tid på å lete etter de andre å diskutere med?»

«Hvis en sak skal følge ett team så blir det veldig snevert. Da blir barnevernet veldig personavhengig, hvis en saksbehandler tilfeldigvis er veldig god på akkurat et område. I stedet for at alle som for eksempel jobber i tiltak fordeler sakene seg i mellom».

Enkelte er også bekymret for at arbeidsbelastningen på den enkelte saksbehandler blir større, siden man ikke lenger kan fordele saker innad i teamet etter kapasitet:

«Det blir sårbart. Hvis noen *må* ta en undersøkelse, selv om man ikke har kapasitet, kan det bli vanskelig. Hva hvis en av de som jobber med tiltak i teamet blir sykmeldte?»

«Hva gjør man i saker der vi må jobbe to på undersøkelse? Jeg tror ikke den andre på teamet vil ha kapasitet til å prioritere undersøkelser».

Vårt inntrykk er at saksbehandlerne som jobber med omsorgssaker er de som er mest kritiske til å splitte opp teamet. De forteller at de både har et godt arbeidsmiljø innad i gruppa, og at de jobber på en litt annen måte enn de to andre teamene. Blant annet ligger mange av fosterhjemmene saksbehandlerne følger i andre kommuner, slik at tiltakspakkene fra barneverntjenesten i Kongsberg ikke kan benyttes.

2.2.4 Ledelse og koordinering av teamene

Den nye organiseringen innebærer at nestleder til enhver tid må ha oversikt over den enkelte saksbehandlers kapasitet, for å kunne fordele saker på best mulig måte. Dette krever også at man planlegger flere ledd fremover i prosessen, og trekker inn kompetanse fra andre team ved behov. I intervjuene er det flere ansatte som gir uttrykk for at det vil være utfordrende for én person å koordinere tre team, og ha god nok oversikt over hva den enkelte saksbehandler jobber med:

«Teamleder vil ha for liten oversikt over hva vi sitter på med saker. Selv om vi har færre saker tar noen saker mye tid. Hun må vite kompleksiteten i de sakene jeg jobber med».

«Vi har jobbet mye med effektivisering, blant annet prøvd å fordele saker geografisk (..) Nå er det ledelsen som skal finne ut av det. Det krever mye av nestleder, hun må vite hvilke saker vi sitter med».

Noen informanter er også bekymret for at nestleders definisjonsmakt og myndighet ovenfor saksbehandlerne vil bli for stor:

«Veldig mye av makta blir liggende hos fagansvarlig og det bekymrer meg. Det blir så personavhengig».

2.2.5 Alternative forslag til organisering

I intervjuene spurte vi de ansatte om hva som ville vært den ideelle organiseringen av barneverntjenesten. Mange sier de er usikre på dette, mens andre har klarere tanker om mulige organisasjonsmodeller:

«Jeg tror jeg ville delt inn i alder og inn i et mottaksteam. Vi må også være tydeligere på hvilke saker skal vi undersøke i barnevernet»

«Tiltak og undersøkelse tenker litt for mye på lag. Kanskje man heller burde delt opp i for eksempel spebarn og ungdom?»

«Kunne omsorg vært for seg selv? De har en annen type jobbing enn oss andre»

2.3 Oppsummering

I dette kapitlet ser vi nærmere på organiseringene av barneverntjenesten i Kongsberg, og hvordan denne vurderes av de ansatte i tjenesten. Siden juni 2014 har barnevernleder valgt å forsøke en ny organisering av barneverntjenesten: Fra en organisering i rene undersøkelse-, tiltak og omsorgsteam, har de ansatte blitt inndelt i tre likeverdige team som alle skal jobbe med barnevernssaker fra start til slutt. Kort oppsummert blir følgende forhold trukket frem som fordeler ved den nye organiseringen:

- Bedre utnyttelse av kompetanse på tvers av fagområder
- Mer kreative og mangfoldige faglige diskusjoner
- Flyt i overgangene mellom undersøkelses- og tiltaksarbeid; Mindre dobbeltarbeid
- Bedre mulighet til å koble på tiltak allerede i undersøkelsesfasen

De ansatte som stiller seg mer kritisk til organisasjonsendringene, trekker frem følgende poenger:

- Uheldig oppsplitting av stadig tryggere kompetanseområder
- Arbeidet innad i teamene blir mer personavhengig og dermed sårbart
- Større belastning på hver enkelt saksbehandler
- Svakere (mer personavhengige) faglige diskusjoner innenfor hvert enkelt team
- Koordineringsarbeidet mellom de tre teamene blir i overkant krevende

3. Arbeidsform og vedtakspraksis

I dette kapitlet ser vi nærmere på de barnevernansattes arbeidsform og prioriteringer i det daglige, både når det gjelder undersøkelser, tiltaksarbeid og forebyggende arbeid.

Nærmere bestemt har vi forsøkt å belyse følgende punkter knyttet til barneverntjenestens arbeid:

- Utvikling i antall meldinger og undersøkelser
- Arbeidet i undersøkelsesfasen
- Terskler for tiltak
- Bruk av hjelpetiltak og omsorgstiltak
- Kvalitetskontroll, evalueringer og dokumentasjon
- Tverretattlig forebyggende arbeid

Dette er alle forhold som kan settes i sammenheng med *kvaliteten* på barnevernets tjenestetilbud. Barnevernloven nevner ikke eksplisitt kvalitetskrav knyttet til barneverntjenesten, men et grunnleggende mål for barnevernet er å sikre at det enkelte barn skal motta riktig tjenestetilbud, og at ressursene i barnevernet skal fordeles slik at flest mulig barn får best mulig hjelp.

Vi har kartlagt barneverntjenestens praksis gjennom analyse av kvantitative data og tilsendt dokumentasjon, og gjennom personlige intervjuer med de ansatte. I intervjuene har vi gjennomgående hatt fokus på utfordringer ved situasjonen per i dag, og de ansattes innspill til hvordan man kan sikre en mer effektiv drift uten at dette går på bekostning av tjenestekvaliteten.

3.1 Mottak og undersøkelse

Selv om barnevernloven ikke nevner eksplisitte kvalitetskrav knyttet til barneverntjenesten, ligger kvalitetskravene likevel implisitt i de ulike krav til kvalitet i arbeidsprosessene. Dette har både å gjøre med barn og foreldres rettsikkerhet og innholdet i selve tjenesten. Den første fasen dreier seg om å håndtere meldinger som kommer inn og vurdere hvorvidt disse skal henlegges eller om saken skal videreføres i en undersøkelse. Kvaliteten på dette arbeidet vil ha betydning for om man fatter riktige beslutninger. Den andre fasen innbefatter selve undersøkelsen. Undersøkelsen vil danne grunnlag for viktige beslutninger om eventuell omsorgsovertakelse og valg av tiltak. Kvaliteten på dette arbeidet avgjør dermed hvorvidt man ”gjør de rette tingene”.

3.1.1 Utvikling i antall meldinger og undersøkelser

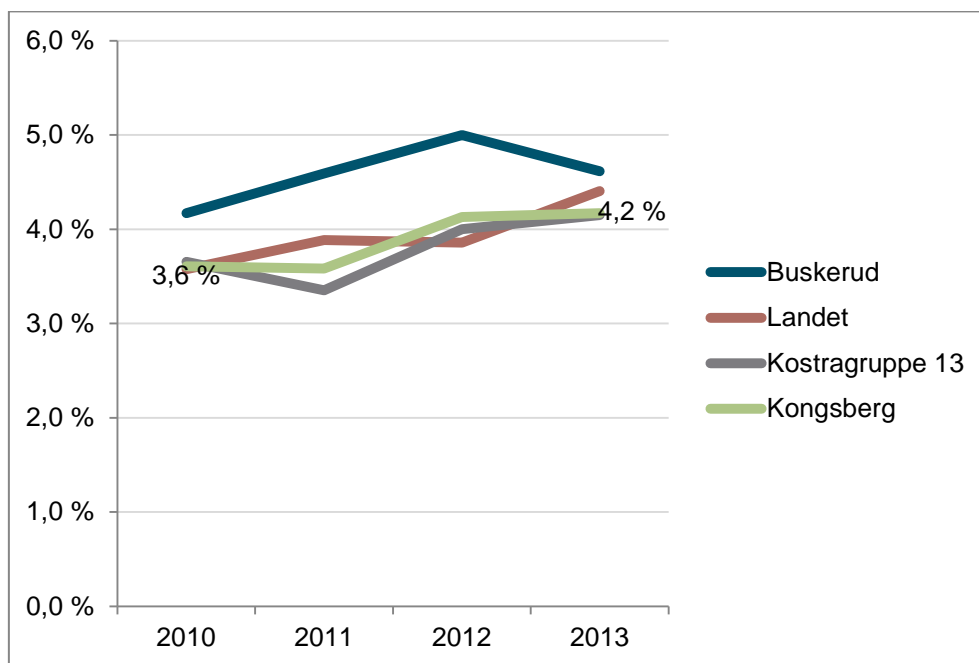
På landsbasis viser kommunenes rapporteringer at det har vært en jevn økning i antall meldinger til barneverntjenesten de siste årene. De siste 10 årene har det vært en gjennomsnittlig økning per år på 8 %. Rapporteringer for første halvår i 2013 viser imidlertid at økningen fra 2012 kun har vært på 4 % (BLD 2013). I Buskerud var imidlertid tilsvarende økning på 12 %.

Tall fra KOSTRA og Fylkesmannen i Buskerud viser at også Kongsberg har opplevd en økning i antall meldinger de siste årene. Antall gjennomgåtte meldinger holdt seg relativt stabilt i 2011 og

2012 (henholdsvis 244 og 242 meldinger), men økte med ca. 9 % fra 2012 til 2013 (265 meldinger). Antall henlagte meldinger økte fra 12 % i 2012 til 18 % i 2013.

På samme måte som med antall meldinger, har barnevernet på landsbasis opplevd en stor økning i antall undersøkelsessaker. Også her har den gjennomsnittlige økningen vært på 8 % per år de siste 10 årene, men rapporteringen fra 2013 viser en liten nedgang fra året før. Tilsvarende har det i Buskerud fylke vært en liten reduksjon; antall avsluttende undersøkelser ble redusert med 3,3 % fra 2012 til 2013. I Kongsberg økte antall iverksatte undersøkelser med 17 % fra 2011 til 2012, men kun med 3 % fra 2012 til 2013.

Grafen under viser utviklingen i antall undersøkelser pr. barn i aldersgruppen 0-17 år i perioden 2010 til 2013.



Figur 1 Antall undersøkelser pr barn 0-17 år, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Vi ser at i forhold til antall barn i aktuell aldersgruppe, har antall undersøkelser økt i perioden 2010 til 2013. Dette gjelder både for landet som helhet, Buskerud fylke, kostragruppe 13 og Kongsberg kommune. Figuren viser at Kongsberg ligger tilnærmet likt med gjennomsnittet i kommunegruppa, mens Buskerud ligger over sammenligningsgruppene i hele perioden.

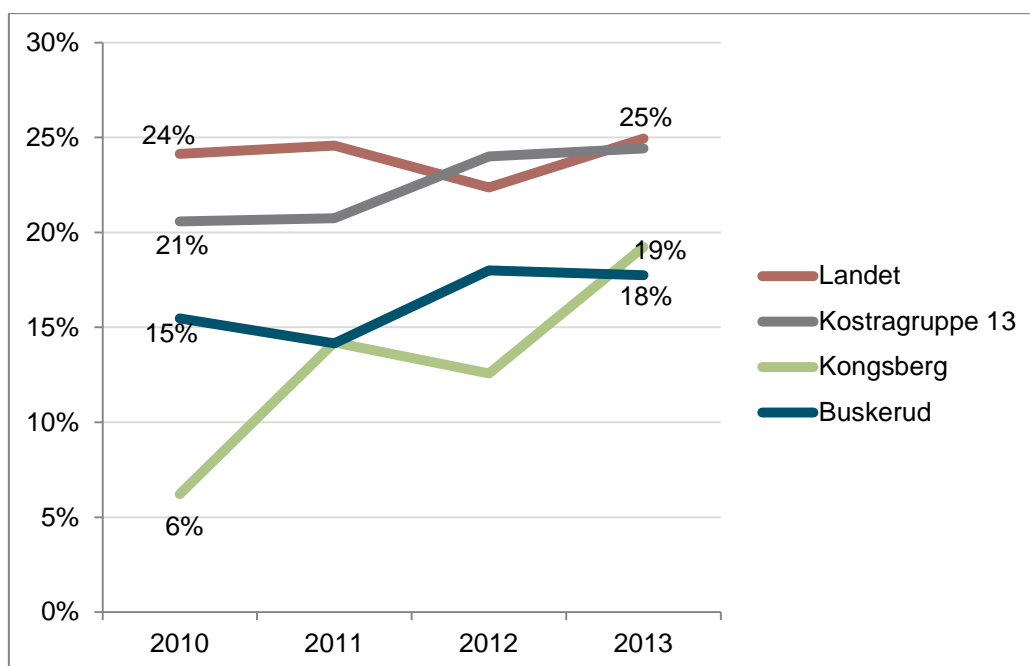
Ifølge barnevernloven skal terskelen for å åpne undersøkelser være lav, slik at andelen henlagte meldinger er lavest mulig. I intervjurunden er det flere ansatte som forteller at barneverntjenesten i Kongsberg lenge har hatt en relativt lav terskel for å åpne nye undersøkelser, men at terskelen har blitt noe høyere det siste året. En forklaring på dette er at en dagvakt/akuttfunksjon ble opprettet i 2013. Sammen med nestleder gjør mottaksfunksjonen en første avklaring av alle nye meldinger før de eventuelt videresendes til undersøkelsesteamet. I intervjuene nevnes det også at mottaksfunksjonen har bidratt til å senke terskelen for å kontakte barneverntjenesten, særlig blant samarbeidspartnere, noe som har ført til en økning i antall gjennomgåtte meldinger.

Saksbehandlerne i undersøkelsesteamet gir uttrykk for et jevnt stort arbeidspress. Dette skyldes ikke bare økningen i antall undersøkelser, men også stadig flere tunge og komplekse saker, med

behov for mer arbeidskrevende tiltak fra personalets side. Man har blant annet sett en økning i saker som gjelder vold i nære relasjoner, familiekonflikter, rus og psykiatri. Saksbehandlerne forteller også at det kan bli «propp» i overgangen til tiltaksteam og omsorgsteam, slik at undersøkelsesteamet blir sittende med tiltakssaker. Dersom en undersøkelse konkluderer med fylkesnemndsak, vil det også være undersøkelsesteamet som har ansvar for saken. Saksbehandlerne får heller ikke lenger ha undersøkelsessaker «på vent», men må gjennomføre innen fristen. En av informantene beskriver arbeidsbelastningen slik:

«Vi har for mye å gjøre. Vi klarer ikke gjøre alt (..)Vi blir sittende med veldig mye undersøkelser. Samtidig forventer de at vi skal jobbe raskt og effektivt. Det forventes at vi skal prestere. Vi presser oss for mye».

En barnevernsundersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen 3 måneder. Figuren nedenfor viser utviklingen i andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder fra 2010 til 2013.



Figur 2 Andel av alle avsluttede undersøkelser med saksbehandlingstid over 3 mnd, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Vi ser av figuren at Kongsberg har hatt en markant økning i antall saker med saksbehandlingstid over 3 måneder, fra 6 % i 2010 til 15 % i 2013. I hele perioden ligger imidlertid både Kongsberg og Buskerud under landsgjennomsnittet og snittet for kommunegruppa, som har relativt stabile tall.

Det er naturlig å tolke økningen i fristoverskridelser som et uttrykk for økt saksmengde og arbeidsbelastning. Ifølge Håkonsen og Lunder (2010) sier imidlertid ikke andelen undersøkelser med behandlingstid over tre måneder nødvendigvis noe om kapasiteten i barnevernet. I denne studien finner man ikke noen sammenheng mellom antall stillinger og antall fristbrudd. Det er trolig andre forklaringsvariabler som medfører lang behandlingstid, slik som organisering og praksis i den enkelte barnevernstjeneste. Helsetilsynet (2012) påpeker at manglende planlegging av undersøkelser, eller manglende kontroll med at planer følges, bidrar til at frister brytes.

3.1.2 Kan undersøkelsesarbeidet effektiviseres?

Ifølge Helsetilsynet vil hva som er nødvendig og tilstrekkelig undersøkelse i en sak alltid variere avhengig av blant annet meldingens innhold og sakens alvorlighetsgrad. Barnevernloven stiller krav til at en undersøkelse ikke skal gjøres mer inngripende enn nødvendig, men den må likevel gjennomføres slik at barneverntjenesten sikrer seg den informasjon som er nødvendig og tilstrekkelig for at barnet skal få nødvendig hjelp til rett tid. Rutiner skal bidra til at det er kjent for de ansatte hvordan en undersøkelse skal gjennomføres og hva som skal dokumenteres i sakene (Helsetilsynet 2012, s. 14).

I intervjuene gir de ansatte i undersøkelsesteamet uttrykk for at det i stor grad er opp til hver enkelt saksbehandler å utvikle rutiner som fungerer når det gjelder undersøkelsesarbeidet og rapporteringen underveis. I en forvaltningsrevisjonsrapport av barneverntjenesten i Kongsberg fra 2013 bemerkes det også at det er relativt stor variasjon mellom saksbehandlerne når det gjelder hvor omfattende journalrapporter og eventuelle undersøkelsesrapporter er utformet: « I enkelte undersøkelsesrapporter finner vi svært lite informasjon, mens andre undersøkelser nærmest synes for omfangsrike i forhold til å underbygge den konklusjon som fattes. Vedtakene er også ganske lange og det kan være vanskelig å følge selve vedtaket og hva som egentlig er konklusjon» (Buskerud Kommuner revisjon IKS, 2014).

I intervjuene gir flere ansatte (som ikke selv jobber med undersøkelser) uttrykk for at undersøkelsesarbeidet og referatskrivingen gjennomgående er for omfattende, og at dette er et område der barnverntjenesten kan effektiviseres:

«Det vi gjør i undersøkelse må stå i samsvar med bekymringen! Vi skriver oss i hjel! (...) Det preger litt av alt av det vi gjør. Hva er egentlig godt nok? Vi må finne en annen måte å gjøre ting på! Lange referater på en meldingsgjennomgang – hva skal vi bruke dette til?»

«Det er viktig å jobbe mer effektivt i undersøkelser! Hadde det av og til holdt med en side? Det er viktig å kunne dra ut essensen av ting».

De ansatte i undersøkelsesteamet vektlegger at alvorlighetsgraden i saken alltid vil avgjøre hvor omfattende undersøkelsesarbeidet blir, selv om det alltid er unntak. Som en grunnleggende regel skal saksbehandlerne ha kontakt med både foreldre og barn, men antall hjemmebesøk vil variere. Kortere referater kan være gjort på et kvarter, mens det kan ta opp mot en time å skrive lengre referater. Saksbehandlerne legger særlig vekt på viktigheten av at undersøkelsesarbeidet skal kunne etterprøves:

«Vi har diskutert mye om referatskriving... skriver man gode referater er det mye man kan bruke til senere. Man vet aldri hva som kan bli relevant senere, for eksempel i en fylkesnemndsak. Det man skriver skal faktisk kunne etterprøves».

Ansatte som jobber med undersøkelser peker også på at det er viktig ikke å forhaste undersøkelsene, men spre arbeidet noe ut i tid, siden alvorlighetsgraden i en sak kan svinge over tid. For å sikre kvaliteten i undersøkelsene trekker enkelte frem betydningen av at to saksbehandlere alltid jobber sammen i mer alvorlige saker:

«Det er viktig med toer i saker fordi hvordan man legger frem en sak vil alltid være subjektivt, uansett hvordan man vrir og vender på det»

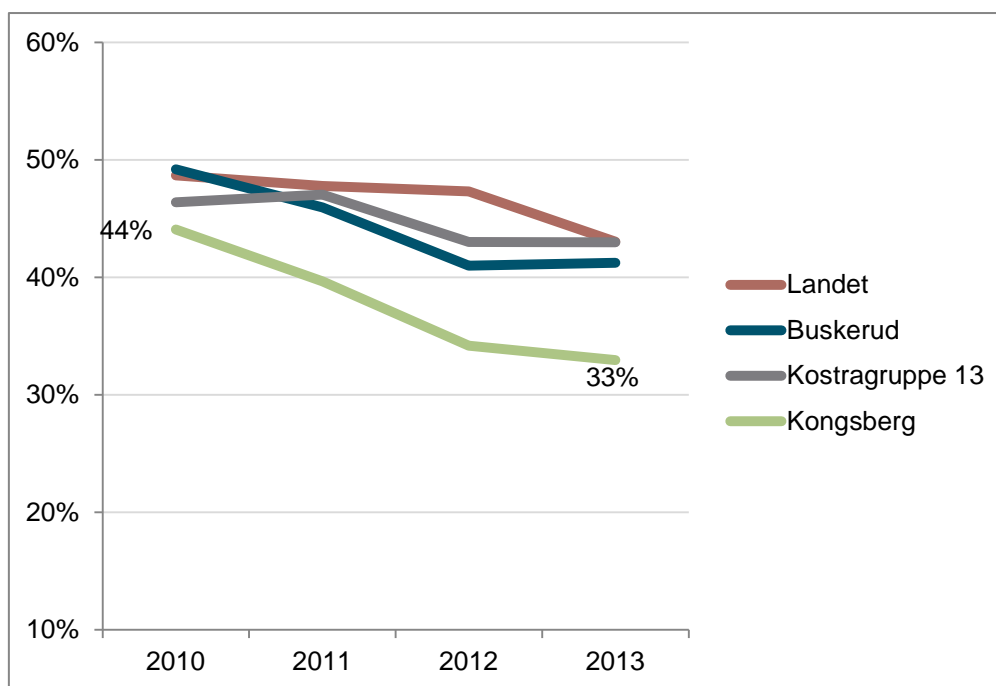
Fra høsten 2013 har saksbehandlerne fått ha med laptop ut på klientbesøk slik at referatene kan skrives underveis i møtet. Det gjør det også mulig for foreldrene å komme med synspunkter som

blir reflektert i notatet, samt dokumentere hva som er avtalt i møtene. En av saksbehandlerne forteller at dette er en metode som både skaper et bedre samarbeidsklima med foreldrene, og som sparer henne for ekstra jobbing i etterkant.

3.2 Tiltaksarbeidet

3.2.1 Terskler for tiltak

Figuren nedenfor illustrerer utviklingen i antall avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak i perioden 2010 til 2013.



Figur 3 Andel av alle avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Figuren viser at alle sammenligningsgruppene har hatt en nedgang i andelen avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak. Vi ser også tydelig at nedgangen har vært sterkest i Kongsberg, og at kommunen ligger godt under landsgjennomsnittet i hele perioden. I 2013 førte 33 % av alle avsluttede undersøkelser i Kongsberg barneverntjeneste til tiltak, mens det tilsvarende tallet på landsbasis er 48 %.

I forhold til antall avsluttende undersøkelser, er det altså stadig færre undersøkelser som ender med vedtak om tiltak fra barneverntjenesten i Kongsberg. Andelen henlagte undersøkelser ser altså ut til å være stigende. Dette *kan være* en indikasjon på at terskelen for å få vedtak om barnevernstiltak har blitt høyere de siste årene, dvs. at lettere tiltak har blitt redusert som følge av at tjenesten prioriterer tidkrevende og kompliserte saker. I intervjuene nevner også flere ansatte at de i større grad enn tidligere er bevisste på å avgrense barneverntjenestens kompetanse og ansvarsområde opp mot andre instanser, for eksempel BUP og familievernkontoret:

«Vi prioriterer de tyngre sakene. Det er jo en del saker som ikke er barnevern. Kanskje kan noen andre ta saken? (...) Vi henlegger hvis vi tenker at her er andre inne med tiltak allerede... Vi kan alltid gå inn med tiltak, men psykiatri er psykiatri».

«Vi henlegger mange saker der jeg tenker at vi kunne gjort noe i kommunen, men nødvendigvis ikke barnevernet...»

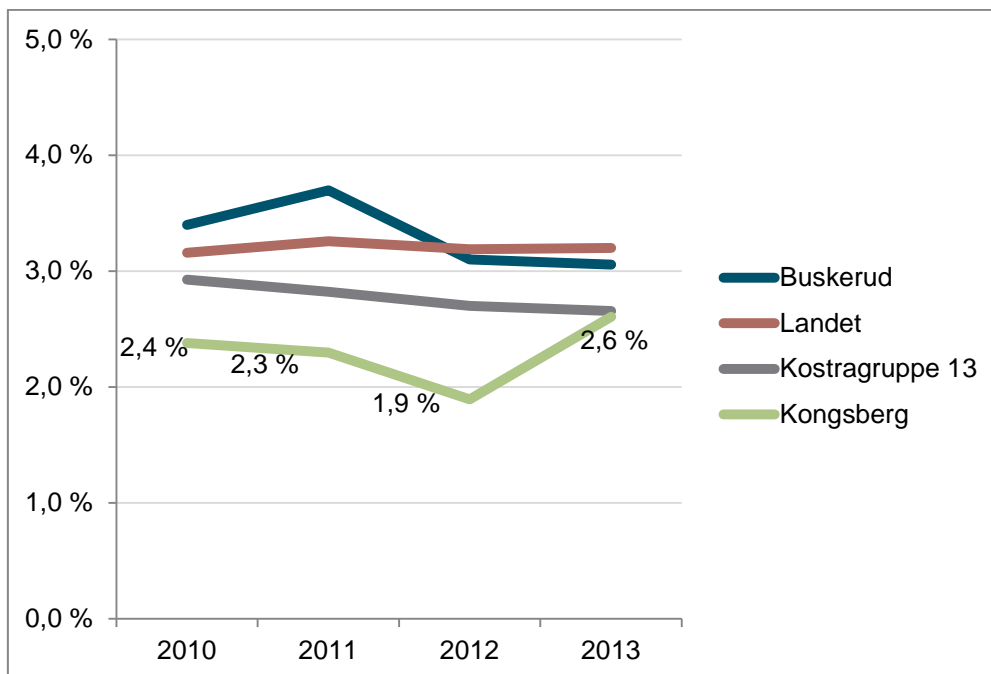
I følge en av saksbehandlerne kan slike avgjørelser føre til kritikk og diskusjoner rundt «hva barnevern er». For andre tjenesteinstanser kan det kjennes trygt å ha barnevernet «i bakhånd», av både faglige og økonomiske hensyn.

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2013 bemerkes det at vurderingene rundt henleggelsene i hovedsak synes å være godt begrunnet, men at «en så høy henleggelsesprosent av undersøkelser kan indikere at det er potensiale for å vurdere meldingene grundigere før de går til en arbeidskrevende undersøkelse» (Buskerud Kommunerevisjon IKS 2014, s. 20). Som nevnt tidligere har barneverntjenesten nå en mottaksfunksjon som førstesorterer alle nye meldinger. I årene fremover kan vi tenke oss at dette vil føre til at en større andel av de undersøkelsene som faktisk blir åpnet, fører til tiltak.

3.2.2 Omfang av hjelpetiltak

I løpet av 2013 hadde 148 barn i Kongsberg vedtak om tiltak i egen familie (funksjon 251), noe som utgjør en økning på 14 % siden 2008. Vi ser av tallene at antall barn med bare hjelpetiltak holdt seg relativt stabilt fra 2010 til 2012, men økte relativt kraftig fra 2012 til 2013 (30 %).

Figurene nedenfor viser andel barn med tiltak innen familien (251) i prosent av alle innbyggere mellom 0-17 år.



Figur 4 Antall barn med tiltak innenfor familien (251) pr. innbygger i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Vi ser av figuren at andelen barn med hjelpetiltak er lavere i Kongsberg enn gjennomsnittet i Buskerud, kommunegruppa og landet som helhet. På grunn av den markante økningen i antall barn med hjelpetiltak fra 2012 til 2013, ligger imidlertid Kongsberg likt med kommunegruppa i 2013. Vi ser for øvrig både Buskerud og kommunegruppa har opplevd en svak nedgang i andelen barn med hjelpetiltak siden 2010, mens landsgjennomsnittet holder seg stabilt.

3.2.3 Bruk av hjelpetiltak

Ifølge barnevernleder i Kongsberg har barneverntjenesten det siste året arbeidet internt med å dreie det faglige fokuset mot å øke kapasiteten inn mot barn som bor i hjemmet. Barneverntjenesten tilbyr såkalte tiltakspakker; For å sikre at endringstiltak supplerer kompensierende tiltak er man gjerne inne med flere tiltak samtidig, der hovedhensikten alltid er at familien skal klare seg selv.

Hjelpetiltakene som benyttes av barneverntjenesten i Kongsberg er familieråd, familieråd, COS (Circle of security), besøkshjem, barnehage, SFO, samarbeidsmøter, økonomisk støtte og støtteperson. MST og andre hjelpetiltak fra Bufetat blir noe brukt. Barneverntjenesten kjøper relativt lite tiltak inn fra private aktører.

Barneverntjenesten ønsker å ha økt fokus på brukermedvirkning, og som et ledd i dette har familieråd blitt satset stort på de siste årene. Familieråd er møter hvor familien samles med slekt og andre som er betydningsfulle for barnet, og sammen kommer frem til en plan som skal bedre familiens situasjon¹. Målet er at familieråd skal benyttes i 80 prosent av alle saker, både i undersøkelles- og tiltaksfasen. Så langt har familieråd blitt brukt i 60 prosent av sakene, og satsningen anses som vellykket så langt. Tilbakemeldingene fra familiene har kun vært positive, og samtlige involverte familier forteller at de ville anbefalt tiltaket til andre.

Familieråd er et arbeidskrevende tiltak, der barneverntjenesten deltar i både oppstartsmøte og flere samhandlingsmøter med familien. Tanken er likevel at dersom tiltaket brukes systematisk, vil det tilføre mer ressurser, blant annet ved å avhjelpe for andre tiltak man ellers ville brukt. Vårt inntrykk er at flertallet av saksbehandlerne er positivt innstilt til familieråd som tiltak:

«Vi har kommet langt når det gjelder familieråd. Veldig positivt, vi har hatt god nytte av det. Tror andre instanser også kunne trengt familierådgivning».

Andre vektlegger at selv om familieråd anses som et godt tiltak, må det alltid være faglige begrunnet, og ikke brukes «for enhver pris» for å oppnå det aktuelle måltallet. Enkelte påpeker også at antall akuttplasseringer og andre omsorgsplasseringer ikke har gått ned, selv om man har jobbet med familieråd i flere år.

Når det gjelder prioriteringer i tiltaksarbeidet for øvrig, er det særlig to forhold som går igjen i intervjuene. For det første er det mange som gir uttrykk for at det behov for flere endringstiltak som innebærer intensiv, aktiv jobbing inn mot familiene:

«Jeg savner flere miljøterapeuter. Det er behov for en som kan reise litt mer rundt i familiene (..) Ting foregår ute, ikke her!»

¹ <http://www.bufetat.no/barnevern/familieraad/>

«Ved å gå aktivt inn i familien i fjorten dager, intensiv jobbing, så kunne det vært nyttig på sikt»

«Familiene er ute etter konkret veiledning. Da holder det bare ikke å sette på en video».

For det andre er det mange som ønsker flere «rene» tiltaksstillinger, dvs. et klarere skille mellom saksbehandling og tiltaksarbeid. En av informantene uttrykker dette slik:

«Det å skille ut de som jobber med tiltak og de som jobber med saksbehandling burde gjøres mye klarere og mye tydeligere. At saksbehandler forholder seg til fristene, mens de som jobber ute i tiltak har fokus på familiene. Tror vi kunne hjulpet mye kjappere i mange tilfeller på den måten»

I dag er det enkelte tiltaksstillinger som ikke blir utnyttet pga. at vedkommende har andre arbeidsoppgaver i tjenesten, noe som skaper frustrasjon blant de ansatte. Flere nevner at det ideelle ville vært å opprette en egen tiltaks/ressurs-avdeling som saksbehandlerne kan bestille tiltak fra. Ved å ha disse tiltakene i egen organisasjon, vil man kunne sette inn tiltak raskere.

«Vi ønsker å bli kursa i å jobbe mer forebyggende. At vi kan drive tiltak selv uten å kjøpe tiltak utenfra».

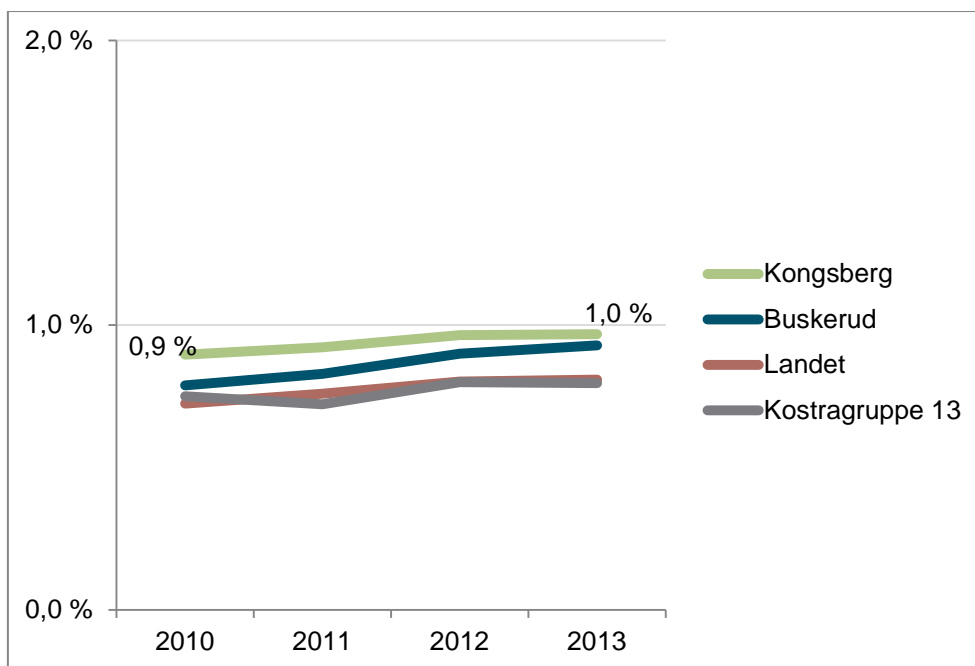
De ansatte gir også eksempler på andre typer tiltak det er behov for i barneverntjenesten:

- Psykolog som kan gjennomføre samtaler med barn på kort varsel
- Tilsynsarbeidere som jobber med samvær inn i familiene
- Tiltak rettet mot ungdom og rus
- Selvhjelpsgrupper

3.2.4 Omfang av omsorgstiltak

Mens det i 2010 var 80 barn i Kongsberg plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 252), var antallet 116 i 2013². Dette tilsvarer en vekst på 45 % i perioden. Den relative veksten i antall plasserte barn ser dermed ut til å være sterkere enn veksten i antall barn med tiltak i hjemmet. Figuren nedenfor viser andel barn med tiltak utenfor familien (funksjon 252), i prosent av alle innbyggere i alderen 0-17 år.

² I følge barnevernleder har det imidlertid skjedd en feilføring/dobbeltføring i fagsystemet Familia, slik at antall barn med omsorgstiltak trolig er noe lavere.



Figur 5 Antall barn med tiltak utenfor familien (252), i prosent av alle barn i alderen 0-17 år. Kilde: KOSTRA.

Vi ser her at andelen plasserte barn er noe høyere i Kongsberg enn i sammenligningsgruppene. I både Kongsberg, Buskerud, kommunegruppa har imidlertid andelen barn med tiltak utenfor hjemmet steget noe siden 2010.

3.2.5 Om akuttvedtak

Akutt plasseringer iverksettes når et barn er uten omsorg, det er fare for at barnet kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet eller hvis det er fare for at barnet kan bli vesentlig skadelidende på grunn av alvorlige adferdsvansker, jfr. Barnevernloven §§4-6, 4-9 og 4-25. Slike plasseringer er ressurskrevende og kan ikke minst oppleves som traumatisk for både barn og biologiske foreldre.

Kongsberg kommune har hatt en sterk økning i antall akuttsaker de siste årene. Mens det ble foretatt 6 akuttplasseringer i 2011, var antallet 20 i 2012 og 2013. Å redusere antall akuttsaker i 2014 og årene fremover er derfor et viktig fokusområde for ledelsen. Ifølge barnevernleder skal akuttvedtak i utgangspunktet kun benyttes hvis liv og helse står på spill.

Gjennom intervjuene blir det tydelig at de ansatte har ulike oppfatninger av årsakene til den kraftige økningen i antall akuttvedtak. Vi kan skille mellom to ulike typer forklaringer. Noen peker på at det i samfunnet generelt har blitt et større fokus på vold i hjemmet (særlig etter den såkalte «Christoffer-saken»). Dette kan ha bidratt til at terskelen for å melde fra om alvorlige voldssaker, blant annet i samarbeidsmøter, har blitt lavere. Barneverntjenesten har også blitt flinkere til å informere skoler og andre instanser om hvordan barnevernet jobber, noe som har ført til et oppsving i antall henvendelser. Økningen i akuttsaker betyr altså ikke at det nødvendigvis er flere alvorlige saker, men at tilfellene i større grad blir avdekket og meldt til barnevernet.

Andre legger vekt på at økningen først og fremst skyldes saksbehandlernes kompetanse og måte å arbeide på. Under intervjuene nevnes det at miljøet er «for aksjonspreget», og at enkelte er litt for raskt ute med å «tenke akutt» i krisesituasjoner. Økningen i antall saker kan sånn sett forklares ved at terskelen for å fatte midlertidige vedtak har blitt lavere de siste årene.

I forvaltningsrevisjonen fra 2013 trekkes det dessuten frem at barneverntjenesten i 2011 og 2012 var preget av oppsigelser og vakanser, noe som bidro til at man ikke klarte å forebygge akuttplasseringer i stor nok grad (Buskerud Kommunerevisjon IKS 2014, s. 7).

Intervjurunden viser at de ansatte også har ulike tanker rundt akuttplassingene generelt, og hvor terskelen for vedtak bør ligge. Vi ser at synspunktene avhenger av om de selv gjør vedtakene eller ikke:

«Unger kan ofte vente litt lenger enn det man tror. Vi bør oftere ha i tankene- hvor kan den ungen være i to døgn hos familie? (Ansatt i tiltaksteam)

«Hvis det er en mamma som kanskje kan klare dette, så er det faktisk noe som skal avklares først» (Ansatt i undersøkelsesteam)

Videre gir de ansatte uttrykk for ulike meninger når det gjelder målet om å begrense antall akuttplasseringer. Mens enkelte mener at akuttplasseringer på sikt bør kuttes fullstendig, legger saksbehandlerne i undersøkelsesteamet vekt på at antall akuttsaker ikke kan reduseres for enhver pris, men at hvert tilfelle, eventuelt alternative tiltak, må være godt faglig begrunnet. Det er tydelig at motstanden mot bruk av akuttvedtak skaper frustrasjon og usikkerhet blant saksbehandlerne, som føler at deres fagkompetanse blir satt under tvil.

Flere informanter som ikke selv jobber med å fatte akuttvedtak mener at det er behov for mer tverrfaglige drøftninger rundt vedtakene:

«Det kan være sunt å ha forskjellige blikk inn. Noen ganger må man ha is i magen. Vi burde hatt noe felles med hele tjenesten: Hva er det som er normalt? Hva slags blikk er det man går inn i? Her kan det være sunt å blande»

Også på landsbasis ser vi en økning i antall akuttsaker. Ifølge tall fra Bufdir er veksten i antall akuttsaker større enn den øvrige veksten i barnevernet. Mens økningen i både undersøkelser, antall barn med tiltak i barnevernet, og antall nye barn i barnevernet i perioden 2008-2012 lå på rundt 20-25 %, har akuttplassingene økt med hele 66 %. Den høye veksten i akuttvedtak sammenlignet med den øvrige veksten i barnevernet viser at årsakene ikke utelukkende er knyttet til vekst i antall saker totalt. Ifølge Bufdir kan noe av veksten ha sammenheng med « et endret problembilde og større vekst i årsaker som krever akutt inngripen enn årsaker hvor andre, mer forberedte tiltak kan settes inn» (Bufdir 2014, s. 2014). Dette inkluderer særlig årsakene «vold i hjemmet» og «fysisk mishandling». Samtidig skriver Bufdir at man også kan tenke seg at barnevernsløftet (2010-2013) har bidratt til kompetansebygging og frigjøring av tid i barneverntjenestene, slik at barnevernsarbeidere i større grad ser akutte situasjoner hvor barnet må ut av hjemmet.

3.2.6 Internkontroll og dokumentasjon

Effektivt barnevernsarbeid krever tilstrekkelige ressurser til implementering og vedlikehold av systemer og rutiner. Den nye barnevernloven innebærer nettopp økte krav til å dokumentere at tje-

nesten er i samsvar med loven, blant annet gjennom krav til internkontroll, tiltaksplaner og evalueringsverktøy.

Gjennomgangen av intervjuene viser at både ledelsen og ansatte mener det er et stort behov for flere og mer oppdaterte skriftlige rutiner i tjenesten:

«Kontoret skriker etter rutiner. Vi er elendige på rutiner! Vi har ikke prioritert dette arbeidet. Vi må spørre om alt som nye (..) Rutineboken på nettet er for gammel».

«Vi trenger mer oppdaterte rutiner – særlig for oss som kommer inn som nye»

«Vi trenger en perm for nye ansatte! Det er vanskelig å komme her som nyansatt, og det vil også avhenge av hvem du får som mentor. Vi må ha en oppskriftsbok som alle må gjennomgå».

Behovet for oppdaterte rutiner blir også trukket frem i den nyeste forvaltningsrevisjonsrapporten: «Kvalitetshåndboken er noe uoversiktlig og inneholder en del rutinebeskrivelser som tjenesten ikke følger lenger. Mye synes å være gammelt og lite oppdatert, og rutinene bør etter vår vurdering gjenspeile det som faktisk skal utføres» (Buskerud Kommunerevisjon IKS 2014, s. 7). Vår gjennomgang har avdekket det samme, men også at det er igangsatt oppdateringer av gamle rutiner og arbeid med nye rutiner. Ifølge barnevernleder skal tjenesten nå også i gang med å gjennomgå og oppdatere kvalitetshåndboka.

Når det gjelder tiltaksevaluering har tjenesten nylig tatt i bruk et evalueringsverktøy utviklet av KS, «Evaluering av hjelpetiltak», hvor barneverntjenesten og andre involverte hjelpetjenester evaluerer hjelpetiltakene sammen med familien og barnet. Tjenesten har også rutiner på evaluering av fosterhjem (avlønning), men i følge en av informantene er kanskje ikke disse rutinene synlige nok.

3.3 Tverretatlig forebyggende arbeid

Barnevernet samarbeider med mange aktører og tjenester i alle fasene av sitt arbeid, både i forhold til forebyggende arbeid, meldinger, undersøkelser og selve tiltaksarbeidet. Med endringene i barneloven i 2009 ble forebyggende arbeid spesielt vektlagt, og formålet med lovendringene var å styrke kompetansen og tjenesten på bred basis (NOU 2009:22). Også Prop. 106 L vektlegger at styrking av samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre instanser. Riksrevisjonen fremhever at organisering og samarbeid internt i kommunene vil kunne ha stor betydning for hvordan barnevernet løser sine oppgaver, og hvordan kommunen får utnyttet de totale ressursene, på tvers.

Barneverntjenesten i Kongsberg deltar i flere ulike tverrfaglige samarbeidsarenaer, inkludert konsultasjonsteam, lunsjgrupper (med politiet) og ulike samarbeidsmøter og ansvarsgrupper. Sammen med helsestasjon og ROM (Ressurssenter for Oppvekst og Miljø) deltar barneverntjenesten for tiden i «TIKom» (Tidlig innsats i Kongsberg kommune). Dette er et lavterskeltilbud der foreldre og ansatte på helsestasjoner, barnehager og skoler møtes for å diskutere vanskelige situasjoner rundt et barn, og aktuelle tiltak.

I intervjurunden spurte vi de ansatte om hvordan de vurderer det tverrfaglige samarbeidet i kommunen. De ansatte gir på ulike måter uttrykk for at kommunen fortsatt har mye å gå på, både når det gjelder formelt og mer uformelt samarbeid:

«Jeg skulle ønske vi hadde et mer forpliktet tverrfaglig samarbeid! Gjerne en enklere vei til samarbeid enn gjennom en omfattende søknadsprosess, også til Bufetat».

«Vi har ikke tydelige fora sammen med de andre, vi skulle få bedre samarbeid og flere treffpunkt mellom skole og barnehage. Jeg skulle ønske at vi hadde felles kursing eller fagdager».

«Tidligere var det mer flyt mellom tjenesteområdene i kommunen. Det var mye mer smooth. Nå får vi ikke lov til å ta telefoner lenger engang».

«Jeg tror vi bruker for lite ressurser på forebygging, både i kommunen generelt og innenfor barnevern».

«Jeg hører at vi har tett samarbeid med helsestasjonen, men jeg opplever ikke det».

«Det er vanskeligere å ta kontakt med andre instanser her enn i for eksempel (annen kommune). Jeg kjenner ingen. Kanskje det er litt fordi noen er bekymra for at barnevernet skal inn i en sak».

«Det var veldig fokus på forebyggende arbeid tidligere, men fokuset er noe borte nå».

Mange forteller at det særlig er behov for avklaring opp mot NAV, og at det ville vært svært tidsbesparende med en egen kontaktperson i NAV. Flere trekker frem at det generelt er behov for diskusjoner rundt ansvarfordeling og barnevernets rolle opp mot andre instanser.

«Kanskje bør barnevernet kun ta seg av omsorgssakene, og resten legges ut på andre instanser? I dag kommer barnevernet inn når ingen andre tar det, selv om det kanskje egentlig hører hjemme i psykiatri, sosialtjenesten eller pleie- og omsorg. Vi sliter med rett grenseoppgang her.

«Skal barnevernet ta det som ingen andre tar? Hvorfor skal vi ta barnehagesaker? Kanskje barnehage blir litt for vidt, kanskje vi må spre det mer ut?»

«Alle som ikke har et annet sted å gå kommer hit og blir sendt hit. Familievernkontoret har ikke kapasitet, alle kommer hit. Kanskje må vi si mer nei og vise de videre, men det er ikke lett. Som regel er det ikke noe sted å sende dem».

I intervjuene gir også flere uttrykk for at de savner forebyggende tiltak som på sikt kan bidra til å avlaste barneverntjenesten. Dette kan for eksempel være tiltaksbank eller forebyggende team utenfor barnevernet, som kan ta saker og gjøre det mulig å sette inn tiltak før det utvikler seg til barnevernssaker:

«Ta ressursene ut fra der de er i dag og satse på et slags forebyggingsteam».

«På den måten kan man få gjort noe ute i familien uten alt papirarbeidet (..) Tiden burde blitt brukt i familien i stedet. I tillegg ville kanskje familien kanskje hatt litt lavere skuldre siden dette ville kommet inn før tiltak».

«Ressursgruppe, tiltaksbank..da kunne vi satt inn støt og jobbet aktivt, og koordinert ut til andre hjelpeinstanser. Det overordna målet er å gjøre oss selv overflødige!

Det er en generell utvikling at man jobber mer helhetlig innenfor barnevern, og samarbeider med flere instanser enn tidligere. Et godt forebyggende barnevern fordrer et godt samarbeid mellom ulike kommunale hjelpetjenester og oppvekstinstitusjoner. Lykkes man med omprioritering av ressurser til forebyggende arbeid, også til tiltak utenfor barnevernstjenesten, vil man på sikt kunne spare betydelige ressurser – i første omgang i form av reduserte utgifter til dyre omsorgstiltak.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi, ved hjelp av statistikk fra KOSTRA og intervjuer med ansatte i kommunen, forsøkt å belyse status og utfordringer knyttet til arbeidsform og vedtakspraksis barneverntjenesten i Kongsberg

- Kongsberg har opplevd en økning i både antall meldinger og antall undersøkelser de siste årene. Antall gjennomgåtte meldinger holdt seg relativt stabilt i 2011 og 2012, men økte med ca. 9 % fra 2012 til 2013. Antall iverksatte undersøkelser økte med 17 % fra 2011 til 2012, men kun med 3 % fra 2012 til 2013.
- Tall fra KOSTRA viser at andelen av avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak, har sunket betraktelig fra 2010 til 2013. Her ligger også Kongsberg godt under landsgjennomsnittet: Mens 33 % av alle avsluttede undersøkelser i Kongsberg førte til tiltak i 2013, var tallet på landsbasis 48 %. Dette antyder at terskelen for å få hjelpetiltak fra barneverntjenesten er høyere i Kongsberg enn i landet for øvrig, og at denne terskelen stadig blir høyere.
- Når det gjelder prioriteringer i tiltaksarbeidet i tjenesten, er det særlig to forhold som går igjen i intervjuene. Mange ansatte gir uttrykk for at det behov for flere endringstiltak i egen organisasjon, som innebærer intensiv, aktiv jobbing inn mot familiene. Flere trekker også frem at det er behov for flere «rene» tiltaksstillinger, dvs. et klarere skille mellom saksbehandling og tiltaksarbeid
- Andelen barn med tiltak utenfor hjemmet er høyere i Kongsberg enn i sammenlignbare kommuner. Det har særlig vært en økning i antall akuttsaker de siste årene. Mens det ble foretatt 6 akutt plasseringer i 2011, var antallet 20 i 2012 og 2013. Å redusere antall akuttsaker i 2014 og årene fremover er derfor et viktig fokusområde for ledelsen. De ansatte er imidlertid ikke enige i om veksten i hovedsak skyldes at flere saker blir avdekket, eller om terskelen for å fatte vedtak i tjenesten har blitt lavere.
- Barneverntjenesten i Kongsberg deltar i flere ulike tverrfaglige samarbeidsarenaer, men tilbakemeldingene fra intervjuene antyder at det både er behov for mer forpliktende samarbeid, enklere samarbeidsrutiner og klarere grensdragninger mellom de ulike instansene som jobber med barn og familier. Flere ansatte gir uttrykk for at det er ønskelig med et tverrfaglig forebyggende team utenfor barneverntjenesten, som kan sette inn tiltak i familier før det utvikler seg til en barnevernssak.

4. Økonomi

I dette kapitlet ser vi nærmere på kostnadene i barneverntjenesten i Kongsberg. Vi ser først på forholdet mellom beregnet utgiftsbehov og faktiske kostnader for 2013. Deretter ser vi nærmere på sammenhengen mellom årsverk og produksjonsmengde, og studerer kostnadsutviklingen på ulike områder innen barnevern. Vi ser også på budsjettet som forutsetning for god økonomistyring.

4.1 Beregnet utgiftsbehov til barnevern 2013

Forskjellene mellom landets kommuner er store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. Inntektssystemet reduserer inntektene til de kommunene som basert på objektive kriterier anses å være «billigere» å drifte enn gjennomsnittet, og øker inntektene til de kommunene som relativt sett er dyrere enn gjennomsnittet å drifte. Dette gjøres gjennom såkalte kostnadsnøkler som består av objektive kriterier. Disse kostnadsnøkler er vektet ulikt utfra hvor tungt de antas å påvirke kommunenes utgifter (betegnet som kommunenes utgiftsbehov).

I kostnadsanalysene nedenfor har vi basert oss på KOSTRA-data for 2013. Til grunn for analysen ligger kommunens egen regnskapsføring. Eventuelle feilføringer i kommunens regnskap vil derfor også medføre feil i den påfølgende analysen. Kommunen har oppgitt at det sannsynligvis ligger noe feil i føringer mellom de ulike barnevernsfunksjonene, men at totaltallene for barnevern for regnskapsåret 2013 likevel skal være riktige.

4.1.1 Kort om Kongsberg kommunes økonomiske rammebetingelser generelt

De økonomiske rammebetingelsene vil alltid være styrende for det tjenestetilbudet en kommune kan levere til innbyggerne. Selv om behovene for tjenester blant innbyggerne kan være en større i en kommune enn i en annen, vil den kommunen med lavest behov likevel kunne ha et høyere inntektsnivå. Indeksen for beregnet utgiftsbehov er ment å justere dette slik at det er best mulig sammenheng mellom behovet for tjenester og kommunens inntekter.

I KOSTRA er Kongsberg kommune plassert i kommunegruppe 13, som inneholder store kommuner, dvs. kommuner med innbyggertall over 21 000, men utenom de fire største byene i landet.

Kongsberg kommune er en middelinntektskommune. Det vil si at kommunen i utgangspunktet ikke har spesielt lave eller høye inntekter per innbygger sammenliknet med andre kommuner. Likevel har Kongsberg kommune korrigerede frie inntekter på 104 % av landsgjennomsnittet. Dette innebærer at de frie inntektene per innbygger er 4 % høyere enn for landsgjennomsnittet.

I inntektssystemet har kommunen et samlet beregnet utgiftsbehov på om lag 3,9 % under landsgjennomsnittet i 2013. Det vil si at kommunen antas å være 3,9 % billigere å drifte enn den nors-

ke gjennomsnittskommunen. Kostnadsnøkkelen eller utgiftsbehovet kan dekomponeres i åtte ulike delkostnadsområder. Disse samsvarer med en rekke av kommunenes tjenestoområder, som vist i tabellen nedenfor:

Tabell 1 Utslag på delkostnadsnøkler i inntektssystemet (utgiftsutjevningen) 2013. Kongsberg kommune. Kilde: KRD.

	Vekt	Indeks	Bidrag
Barnehage	0,1614	1,0455	0,7 %
Administrasjon	0,0941	0,9276	-0,7 %
Grunnskole	0,2840	0,9325	-1,9 %
Pleie- og omsorg	0,3144	0,9844	-0,5 %
Helse	0,0410	0,9338	-0,3 %
Barnevern	0,0307	0,9312	-0,2 %
Sosialhjelp	0,0482	0,7685	-1,1 %
Samhandling	0,0261	1,0217	0,1 %
Sum	1,0000	0,9609	-3,9 %

4.1.2 Kongsberg kommunes tekniske utgiftsbehov innenfor barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern ble sist revidert med virkning for 2011. Variasjon i kommunenes utgifter til barnevern kan blant annet forklares ut fra antall barn og unge i målgruppen (0-22 år). Departementet valgte å bruke alderskriteriet innbyggere 0–22 år, siden barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til og med fylte 23 år. Analyser viser også at kriteriene barn 0–15 år med enslig forsørger og antall fattige, har effekt på utgiftene til barnevern i kommunene (dvs. at økt antall i disse gruppene øker utgiftene).

Tabell 2 Utslag på delkostnadsnøkkelen for barnevern 2013. Kilde: KRD.

Kriterier	Vekter	Kostnadsindeks	Bidrag kostnadsindeks
Innb. 0-22 år	0,4485	0,9527	-2,1 %
Barn 0-15 år m/enslig forsørger	0,3590	0,9709	-1,0 %
Lavinntekt	0,1926	0,8070	-3,7 %
Kostnadsindeks	1,0000	0,9312	-6,9 %

På barnevernområdet fikk Kongsberg beregnet et utgiftsbehov tilsvarende om lag 6,9 % under landsgjennomsnittet i 2013. Dette skal da bety at barnevernet i Kongsberg i utgangspunktet er 6,9 % billigere å drive enn i en gjennomsnittskommune. Det er imidlertid viktig å påpeke at denne beregningen som benyttes i KOSTRA kun inneholder enkelte objektive elementer, og at den på langt nær fanger opp alle de forhold som påvirker behovene for barneverntjenester i en kommune. Likevel vil kostnadsnøkkelene kunne gi en viss pekepinn på hvilket nivå utgiftene innenfor barnevern bør være. Dette beregnede utgiftsbehov under landsgjennomsnittet kan forklares med at kommunen har en lavere andel innbyggere i målgruppen 0-22 år, en lavere andel barn og unge med enslig forsørger og en lavere andel fattige i forhold til landsgjennomsnittet, slik det fremgår i tabellen ovenfor. Tall under 1,0 betyr at utgiftsbehovet er lavere enn for landsgjennomsnittet.

I det følgende ser vi på de beregnede mer-/mindreutgifter innenfor barnevern, både samlet og fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner. Vi finner da følgende:

Tabell 3 Mer/ mindreutgifter på barnevern i forhold til landsgjennomsnittet og kommunens normerte utgiftsnivå.

	Mer-/mindreutgifter (1000 kr) ift.	
	Lands- gjennomsnittet	"Normert nivå"
Barnevern (F244, 251, 252)	-1 185	1 732
244 Barneverntjeneste	-2 168	-1 195
251 Barneverntiltak i familien	-1 573	-1 192
252 Barneverntiltak utenfor familien	2 556	4 118

Samlet innenfor barnevern hadde Kongsberg kommune i 2013 mindreutgifter på 1,2 mill. kr sammenliknet med landsgjennomsnittet. Da er det ikke hensyntatt at kommunen hadde et lavere beregnet utgiftsbehov enn «gjennomsnittskommunen» (på ca. 6,9 %). I forhold til kommunens "normerte utgiftsnivå", dvs. korrigert for at barnevernet i Kongsberg ut fra utgiftsbehovet bør være billigere å drive enn andre, er det beregnet merutgifter på om lag 1,7 mill. kr. Disse 1,7 mill. kr. er sammensatt av merutgifter på om lag 4,1 mill. kr på funksjon 252 (tiltak utenfor familien), og mindreutgifter på funksjon 244 (administrasjon, barnevern) og funksjon 251 (tiltak i familien), på henholdsvis 1,2 mill. kr og 1,2 mill.

I praksis betyr dette at det i denne svært overordnede analysen kan se ut som om kommunen bruker «for mye» ressurser til omsorgstiltak og for lite til det øvrige barnevernsarbeidet, inkludert administrasjon.

De påfølgende detaljanalysene vil avdekke hvorvidt dette samsvarer med mer detaljerte analyser. Vi minner om at det ifølge kommunen selv kan være feilføringer mellom funksjonene som ligger til grunn for analysen.

4.2 Kostnadsutvikling og produktivitet

Vi vil i det følgende vurdere kostnadsutviklingen og produktiviteten i barneverntjenesten i Kongsberg. Det har nasjonalt vært en kraftig økning i utgifter til barneverntjenester de siste årene, så også i Kongsberg. Det er likevel hensiktsmessig å sammenlikne utviklingen i Kongsberg med utviklingen i andre kommuner for å se om det er noe som tyder på særskilte økonomiske utfordringer innenfor barneverntjenesten i Kongsberg kommune.

For å vurdere produktiviteten i barneverntjenesten i Kongsberg, er det nødvendig å se på ressursbruken innenfor området i sammenheng med antall barn, antall tiltak og andre faktorer som påvirker tjenesteproduksjonen innenfor området. Om man skal se på effektiviteten må man i tillegg se på kvaliteten i tjenesten. Innenfor barnevern er det vanskelig å vurdere kvaliteten uten å gå svært grundig til verks og inn i enkeltsaker. Dette er ikke en del av mandatet, og fokuset vil derfor være på produktiviteten.

Knyttet til kostnadsutviklingen og produktivitet i Kongsberg barnevern vil vi gjennomgå flerårige data knyttet til følgende:

- 1) Forholdet mellom årsverk og produksjonsmengde
- 2) Forholdet mellom utgifter og antall barn i kommunen og i barnevernet
- 3) Enhetskostnader per barn
- 4) Fosterhjemsgodtgjøringen

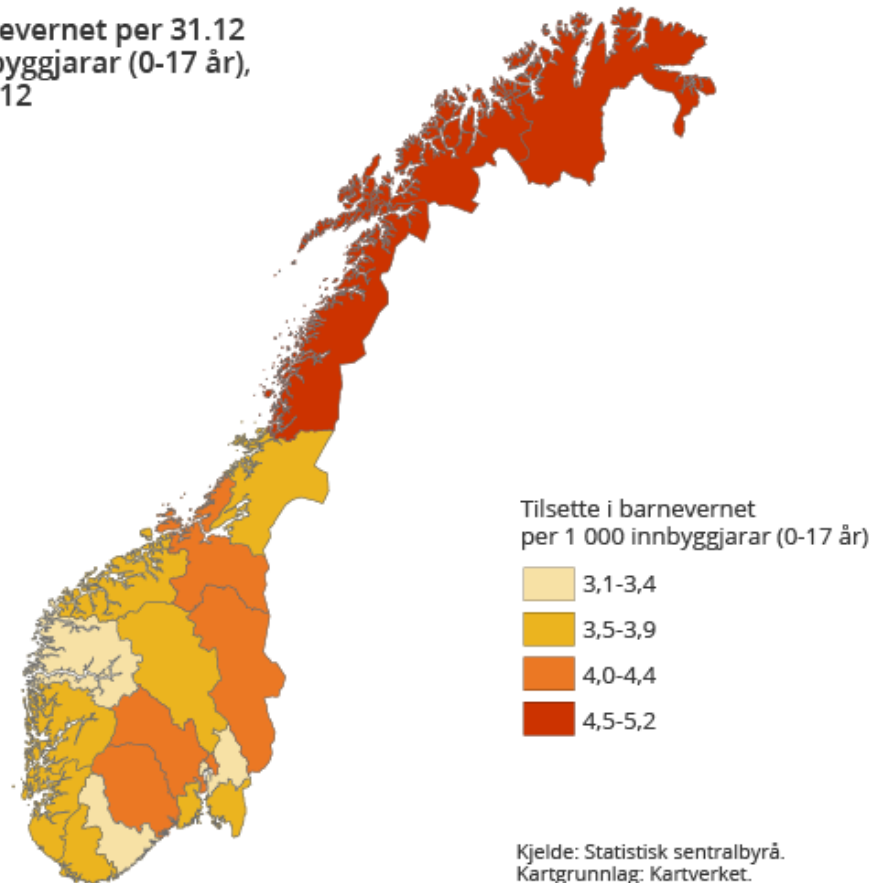
4.2.1 Forholdet mellom årsverk og produksjonsmengde

For å vurdere om bemanningsnivået i barneverntjenesten i Kongsberg er på et «normalnivå», er det naturlig og nødvendig å sammenlikne med antall årsverk i andre kommunale barneverntjenester.

Vi ser først på makronivå. Figuren nedenfor viser antall årsverk i barnevernet per 1000 barn (alderen 0-17 år) i alle landets fylker. Som vi ser er det flest antall årsverk per 1000 barn i de nordligste fylkene. Dette har sammenheng med flere forhold. Særlig påvirkes tallene av at man i Nord-Norge har svært mange små kommuner, med få innbyggere og få barn. Likevel er det slik at også disse kommunene må ha et visst antall årsverk og kompetanse for å kunne ivareta barnevernets oppgaver. Antall årsverk per 1000 barn blir derfor høyt.

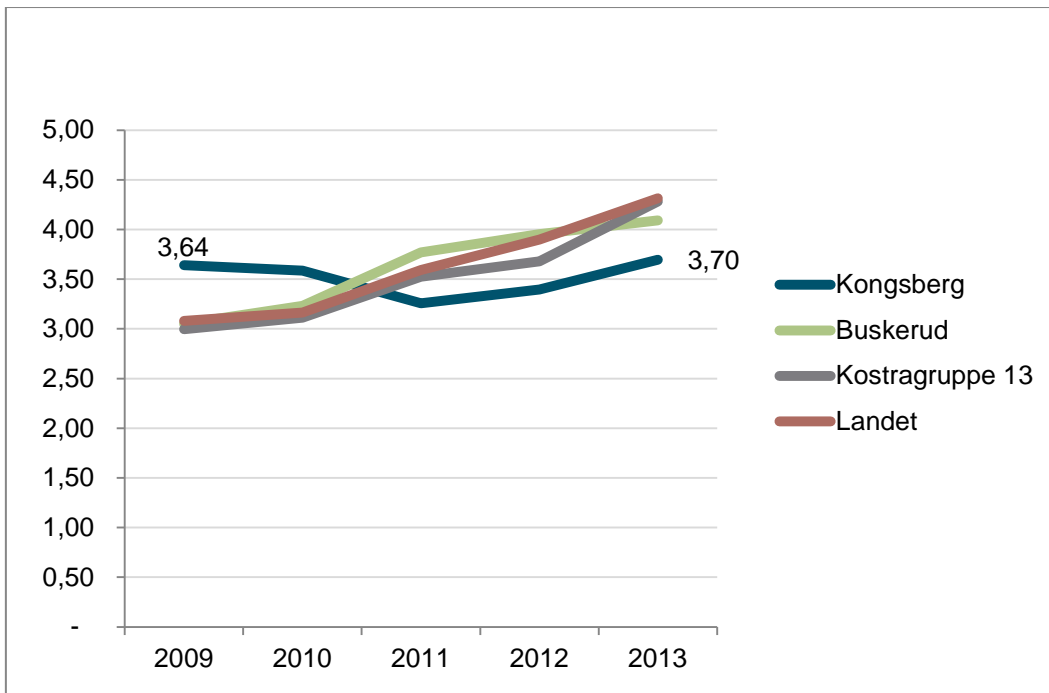
Videre ser vi at Buskerud er ett av de fylkene der man har et relativt høyt antall årsverk per 1000 barn. Her er gjennomsnittlig antall årsverk per 1000 barn mellom 4,0 og 4,4 årsverk. Eller sagt på en annen måte, man har 4 - 4,4 promille årsverk per barn i kommunen.

Tilsette i barnevernet per 31.12
per 1 000 innbyggjarar (0-17 år),
etter fylke. 2012



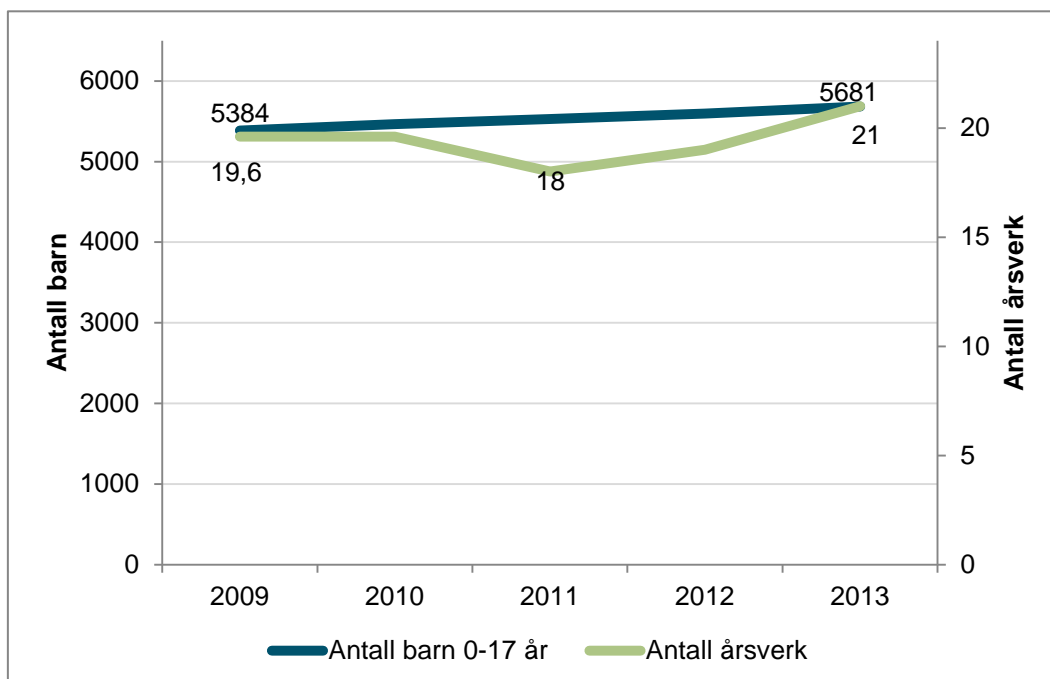
Figur 6 Ansatte i barnevernet (per 31.12.12) per 1000 innbyggere (0-17 år), etter fylke. Kilde: Bufetat

Om vi videre ser på tall spesielt for Buskerud og sammenlikner med gjennomsnittet for Buskerud, kostragruppe 13 og gjennomsnittet for alle landets kommuner ser vi nedenfor at fra å ha høyest antall årsverk per barn i 2009, hadde Kongsberg lavest antall årsverk per barn i 2013. Det ser ut til at skiftet skjedde fra 2010 til 2011. Da hadde de øvrige i sammenlikningsgrunnlaget en økning i antall årsverk per barn, mens det i Kongsberg var en reduksjon. I antall stillinger utgjorde reduksjonen i Kongsberg fra 2010 til 2011 1,6 stilling, mens økningen i antall barn i kommunen samme år var 63.



Figur 7 Antall stillinger per 1000 barn (0-17 år), 2009-2013. Kilde: SSB

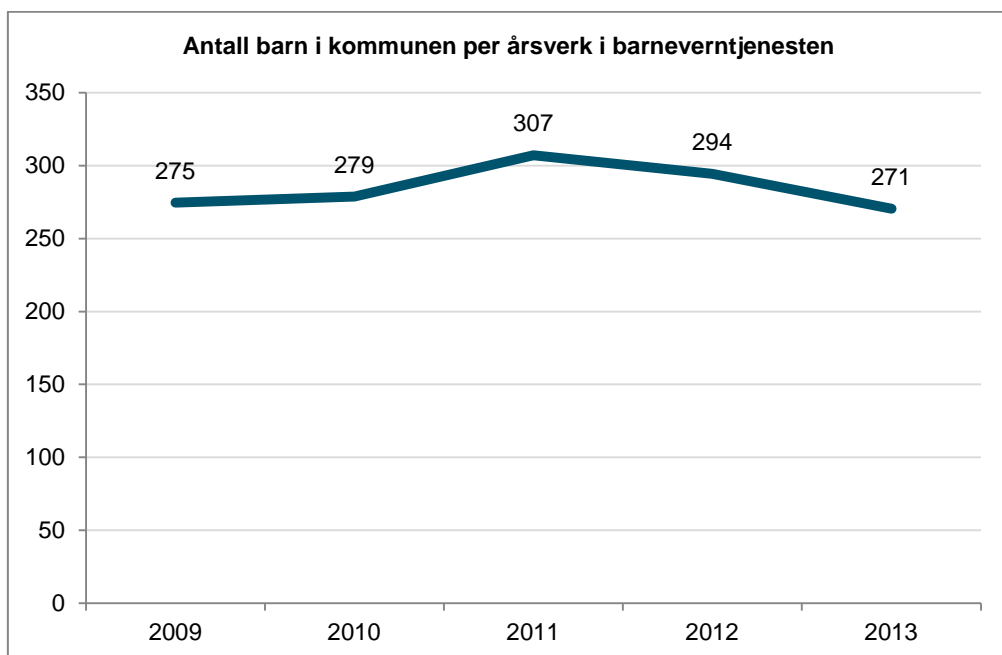
For å se spesifikt på sammenhengen mellom utviklingen i antall årsverk i barneverntjenesten i Kongsberg og antall barn i kommunen har vi sammenstilt dette i figuren nedenfor. Antall barn er ikke nødvendigvis bestemmende for den saksmengde barneverntjenesten har, men det vil normalt være en nær sammenheng mellom antall barn og saksmengde. Andre forhold som spiller inn er andre aktørers terskel for å sende bekymringsmelding, og levekårene generelt i kommunen og i barnefamilier spesielt.



Figur 8 Forholdet mellom antall årsverk og antall barn, 2009-2013. Kilde: SSB

Som vi ser av figuren synes nedgangen fra 2010 til 2011 noe ulogisk om man ser det i forhold til antall barn. Det er generelt vanskelig å få et samsvar mellom utviklingen i antall barn og antall årsverk, siden årsverksendringer gjerne gjøres med en hel stilling av gangen. Likevel viser figuren at om man ser perioden 2009-2013 under ett så synes det å være en sammenheng mellom endringene i antall barn og antall årsverk.

Omregnet kan dette vises med antall barn i kommunen per årsverk i barneverntjenesten. Dette viser i praksis det eksakt samme som figuren ovenfor, men med en annen fremstilling. Som det fremgår har det vært noe svingninger i femårsperioden, men bemanningen i forhold til antall barn i kommunen er omtrent den samme nå som den var i 2009.

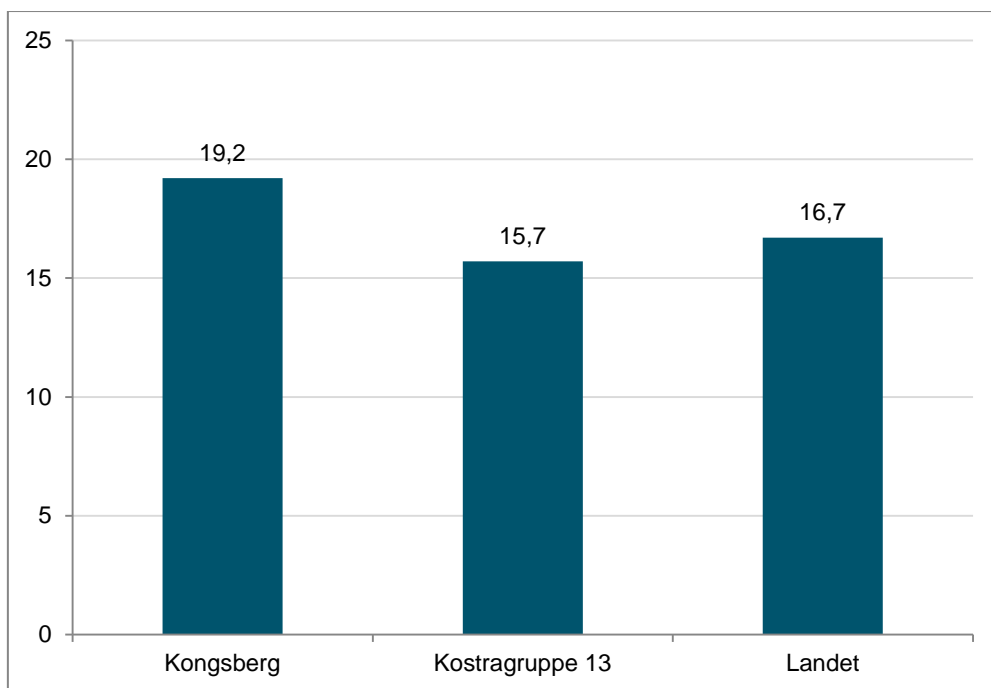


Figur 9 Antall innbyggere 0-17 år per årsverk i barnevern. Kilde: KOSTRA

Antall barn sier noe om omfanget av barn som kommunen har et ansvar for. Likevel er det slik at produksjonsmengde i stor grad avhenger av sammensetningen og utfordringene i denne gruppen. Her spiller andre faktorer som for eksempel levekår også inn. For å kunne si noe om den tjenesteproduksjonen Kongsberg barnevern leverer må vi se på antall saker, antall barn med tiltak osv. og se dette i sammenheng med antall årsverk. Først ser vi på hvor mange barn med undersøkelse det er i kommunen per årsverk i barneverntjenesten.

Som figuren viser er det et høyt antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk sammenliknet med kostragruppen og gjennomsnittet for landet, men på samme nivå som gjennomsnittet for Buskerud. Dette kan tyde en eller flere av disse tingene:

- Man utfører et høyt antall undersøkelser og/eller iverksetter et høyt antall tiltak sammenliknet med andre
- Man utfører et «normalt» antall undersøkelser/tiltak, men har lavere bemanning
- Man utfører et lavt antall undersøkelser/tiltak og har svært lav bemanning

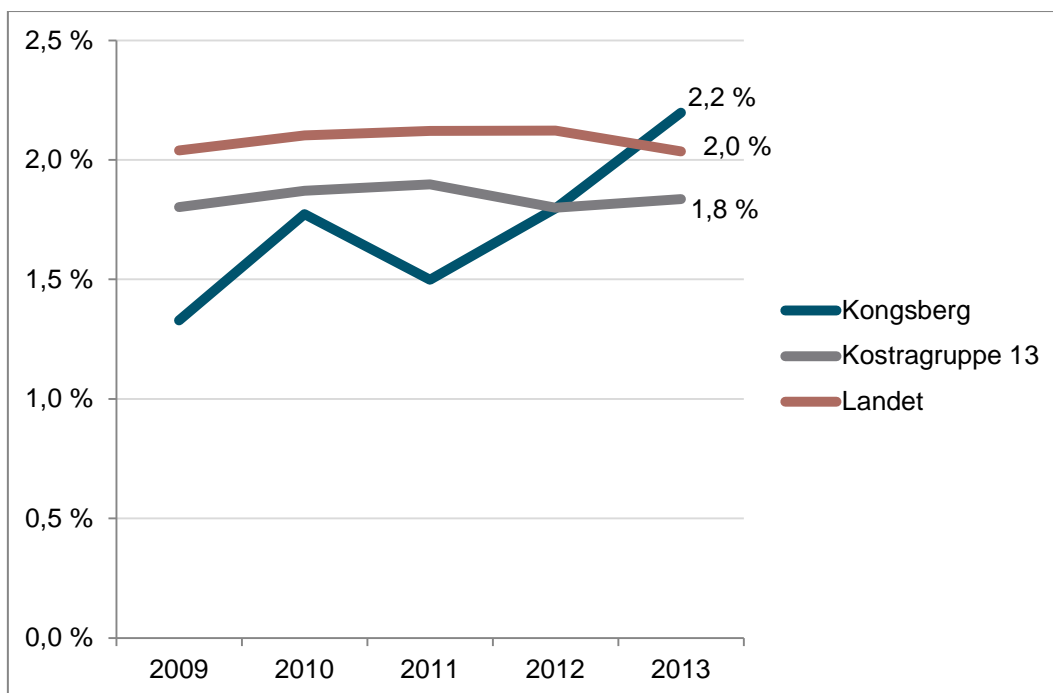


Figur 10 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk, 2013. Kilde: KOSTRA

Basert på figurene ovenfor og vurderingene knyttet til årsverk sammenliknet med antall barn i kommunen og med antall barn med tiltak per årsverk, har vi sett tidligere at Kongsberg barnevern ikke har spesielt høy bemanning. I stedet er bemanningen noe under gjennomsnittet om man sammenlikner med antall barn i kommunen. For å finne videre årsak til det høye tallet i Kongsberg må vi derfor se på andelen barn i kommunen med undersøkelse og/eller tiltak.

Som vist i kapittel 2 (Figur 1) har kommunene i Buskerud generelt de siste årene har hatt et høyere antall undersøkelser enn både landsgjennomsnittet og Kongsbergs kostragruppe. Forskjellene er imidlertid blitt mindre de siste årene. I Kongsberg har tallet svinget noe, og var høyest i 2012, men er gått noe ned fra 2012 til 2013, slik at man ligger på nivå med kostragruppen. Det høye antallet barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk kan dermed ikke forklares med at det gjennomføres et unormalt høyt antall undersøkelser.

Det er derfor naturlig å se på andelen barn med tiltak for å undersøke om Kongsberg kommune har en høyere andel barn med tiltak enn andre kommuner.



Figur 11 Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år, 2013. Kilde: KOSTRA

Figuren ovenfor viser at Kongsberg i perioden 2011 til 2013 hadde en markant økning i andelen barn med tiltak. Fra å ha ligget relativt lavt, er andelen barn med tiltak nå passert kostragruppen og landsgjennomsnittet. Med andre ord kan noe av forskjellen mellom Kongsberg og kostragruppen når det gjelder undersøkelser og tiltak per årsverk, forklares med at Kongsberg har en høyere andel barn med tiltak enn det kostragruppen har.

Dette kan også tyde på at antallet barn med omsorgstiltak har økt, noe vi viste i kapittel 2. I fireårsperioden 2010 til 2013 økte antall barn med omsorgstiltak med hele 45 %. For å kunne se Kongsbergs utvikling sammenliknet med andre er det hentet ut tall fra KOSTRA nedenfor. Disse viser utviklingen i antall barn med tiltak i perioden 2009 – 2013.

Tabell 4 Prosentvis økning i antall barn som er plassert med tiltak. Kilde: KOSTRA

	Kongsberg	Buskerud	Kostragr. 13	Landet
2010	23 %	16 %	5 %	5 %
2011	-14 %	5 %	3 %	2 %
2012	21 %	49 %	50 %	2 %
2013	16 %	-34 %	-33 %	-2 %

Som det fremgår av tabellen hadde alle en stor økning slike tiltak i 2012, og Kongsberg hadde da en lavere økning enn de øvrige gruppene. For 2013 hadde imidlertid de øvrige en nedgang i antall tiltak, mens Kongsberg hadde en økning på 16 %. Om vi ser på den totale endringen i antall barn med tiltak i perioden 2009 – 2013, så har Kongsberg hatt en økning på 50 % i perioden (fra 137

til 205 barn), mens økningen for kostragruppen og landet var på henholdsvis 8 % og 6 %. Dette viser at økningen i Kongsberg har vært stor. Noe av årsaksforklaringen ligger i at Kongsberg har hatt en økning i antall barn i perioden. Men selv om man korrigerer for dette, er økningen fortsatt veldig markant.

4.2.2 Oppsummering: Forholdet mellom årsverk og produksjonsmengde

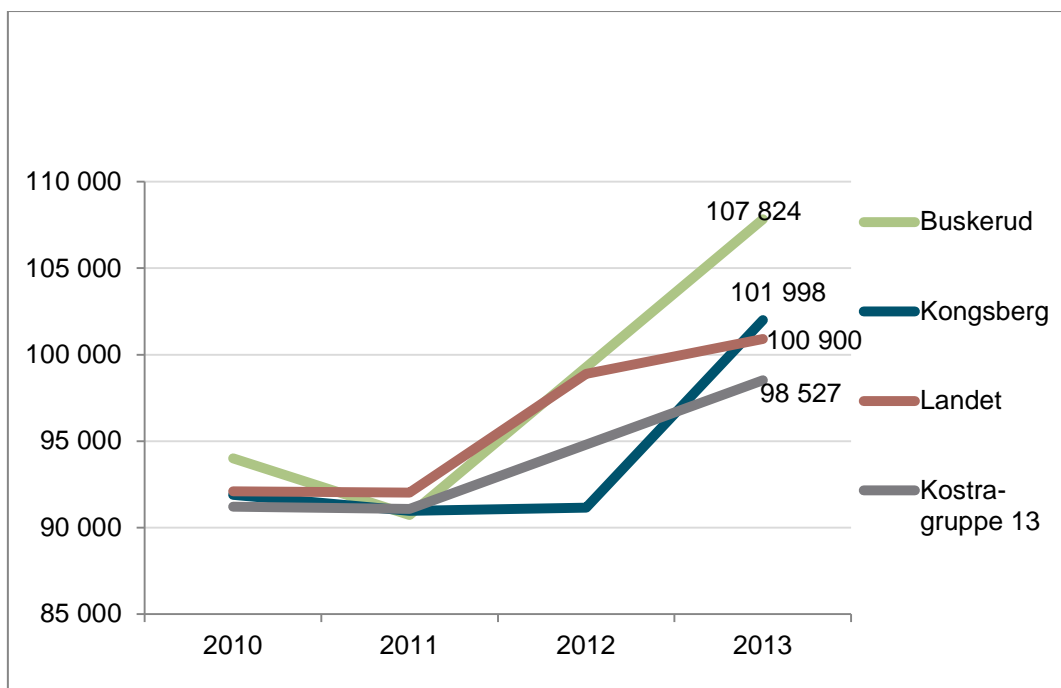
Fremstillingene av datamaterialet ovenfor viser at Kongsberg barnevern har en bemanning i forhold til antall barn i kommunen som er på et noe lavere nivå enn gjennomsnittene for kostragruppen, kommunene i Buskerud og landsgjennomsnittet. Produksjonstallene tyder også på at kommunens produksjon i form av undersøkelser og tiltak har vært på et relativt normalt nivå. Med det har særlig fra 2011 til 2013 vært en markant økning i antall barn som er plassert med tiltak i perioden 2010-2013.

Kongsberg barnevern har en produksjon som er relativt høy per årsverk *målt i antall tiltak*. Det må imidlertid presiseres at dette ikke sier noe om hvordan produksjonen i form av tid i kontakt med barn, pårørende og samarbeidspartnere er.

4.3 Enhetskostnader i barnevernet

Enhetskostnader beskriver hvor store utgifter man har per produksjonsenhet. I barnevernet vil dette være beregninger som utgifter per barn, per barn med tiltak, per tiltak el.l. Enhetskostnader er svært nyttige når man skal vurdere produktivitet og utgiftsnivå i ulike kommunale tjenesteområder. Dette fordi enhetskostnader i langt større grad enn utgifter per innbygger tar hensyn til at kommunene har ulike brukergrupper, og derfor er mer sammenliknbare enn kostnadsberegninger som ikke tar hensyn til slike ulikheter.

Innenfor barnevern er det hensiktsmessig å se på netto driftsutgifter, ikke brutto. Dette fordi en del av tiltakene som barnevernet utgiftsfører refunderes av Staten i etterkant. Det er derfor viktig at man også har inntektene med i det totale kostnadsbildet.



Figur 12 Netto driftsutgifter per barn i barnevernet, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

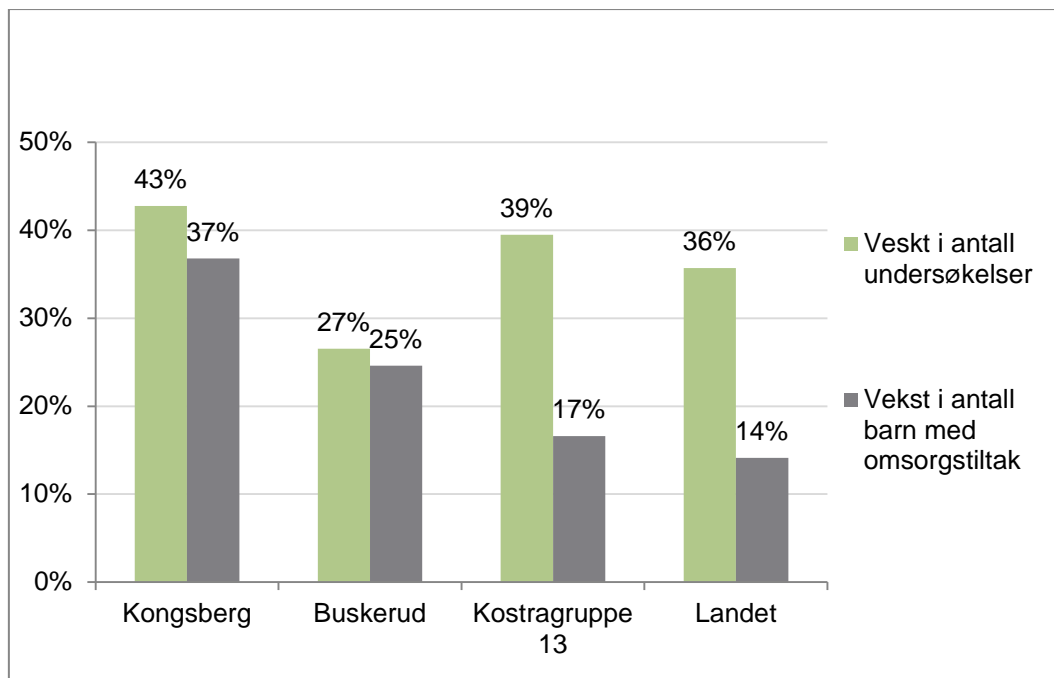
Som figuren tydelig viser var det en betydelig økning i utgifter per barn i barnevernet fra 2011 til 2013. For Kongsberg kom denne økningen fra 2012 til 2013. Fra å ha hatt lave netto driftsutgifter per barn i 2012, hadde Kongsberg en økning på om lag 10 000 kroner per barn, og ligger dermed over gjennomsnittet for både landet og kostragruppen. Imidlertid ligger utgiftene for gjennomsnittet i Buskerud over Kongsbergs nivå.

Tabellen nedenfor viser økonomiske nøkkeltall for barneverntjenesten. Som det fremgår har Kongsberg på de fleste områder enhetskostnader omtrent som for landsgjennomsnittet, men over kostragruppen. Generelt er det mer relevant å sammenlikne med kostragruppen siden denne gruppen inneholder de kommunene som er mest like Kongsberg med tanke på størrelse og inntektsnivå. I den sammenheng har altså Kongsberg kommune høyere utgifter enn det størrelse og inntektsnivå skulle tilsi at kommunen bør ha. Særlig gjelder dette for netto driftsutgifter per barn med tiltak. Her har kommunen et utgiftsnivå per barn med tiltak som er høyere enn for både landsgjennomsnittet og kostragruppen.

Tabell 5 Nøkkeltall barnevern, 2013. Kilde: KOSTRA

	Kongsberg	Kostragr. 13	Landet
Netto driftsutgifter til sammen per innbygger, konsern	1 561	1 499	1 605
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	7 253	6 643	7 290
Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251 og 252) per barn i barnevernet, konsern	101 998	98 527	100 900
Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn med tiltak, konsern	156 087	151 069	152 581

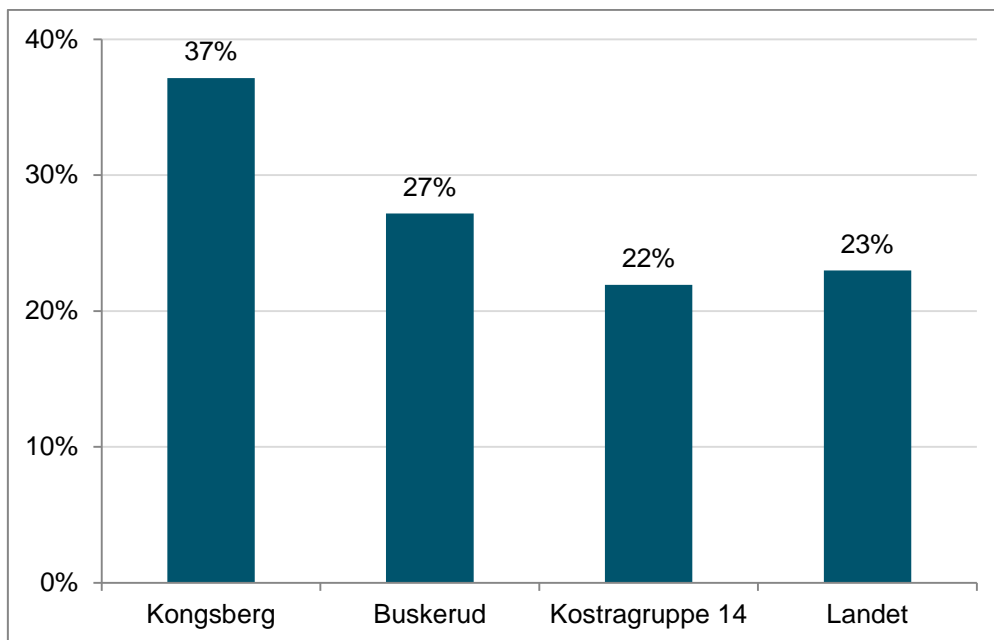
Som nevnt har Kongsberg hatt en høyere utgiftsøkning enn andre, uten at denne økningen kan forklares med en økning i antall barn som er langt høyere enn andre. For å synliggjøre hvordan veksten har vært i barnevernet i Kongsberg kommune sammenliknet med andre, har vi beregnet veksten i prosent både for utviklingen innenfor tiltak og undersøkelser. Som figuren nedenfor viser hadde Kongsberg enn høyere vekst enn andre innenfor både undersøkelser og tiltak når man sammenlikner med andre. Av grunnlagstallene ser vi også at veksten var særlig høy i 2010 og 2012, mens de andre årene var relativt like det foregående.



Figur 13 Vekst i antall barn med undersøkelser eller tiltak, 2009 -2013. Kilde: SSB, bearbeidet

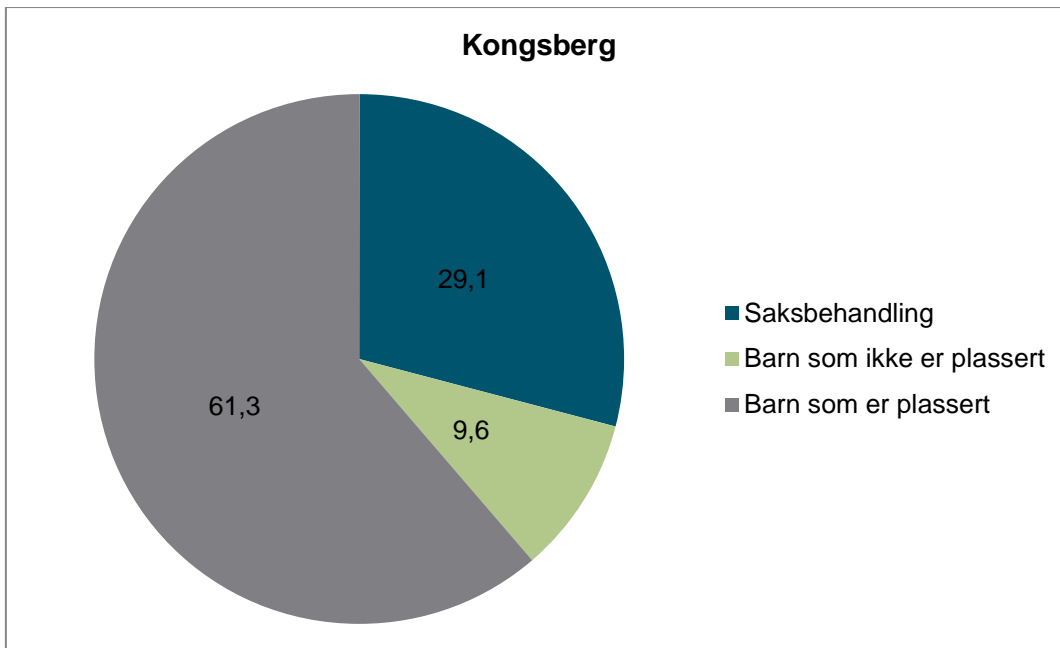
Det er naturlig at en vekst i antall undersøkelser, og særlig vekst i antall tiltak medfører økte utgifter. Figuren nedenfor viser veksten i de samlede netto driftsutgiftene til barnevern i den samme

perioden. Den viser at Kongsberg sammenliknet med andre har hatt en veldig høy økning også i de totale utgiftene til barnevernet.

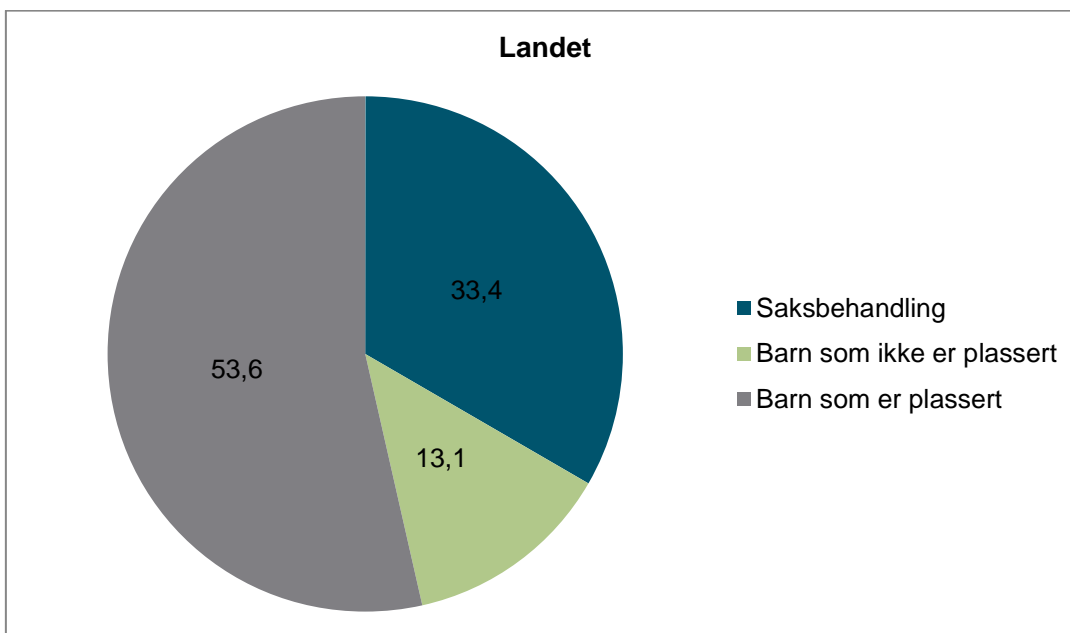


Figur 14 Årlig prosentvekst i netto driftsutgifter, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

For å se hvordan utgiftene innenfor barneverntjenesten benyttes har vi laget en figur som illustrerer fordelingen av midler innenfor barnevern for Kongsberg og for landsgjennomsnittet. Som vi ser bruker Kongsberg en langt større andel til barn som er plassert (omsorgstiltak) og en betydelig lavere andel hjelpetiltak enn det landsgjennomsnittet gjør. Dette samsvarer svært godt med de funn som er gjort tidligere i rapporten, og underbygger de mange indikasjonene på at barnevernet i Kongsberg har en dreining i sine tjenester som går tyngre i retning av plassering av barn enn det andre kommuner gjør.

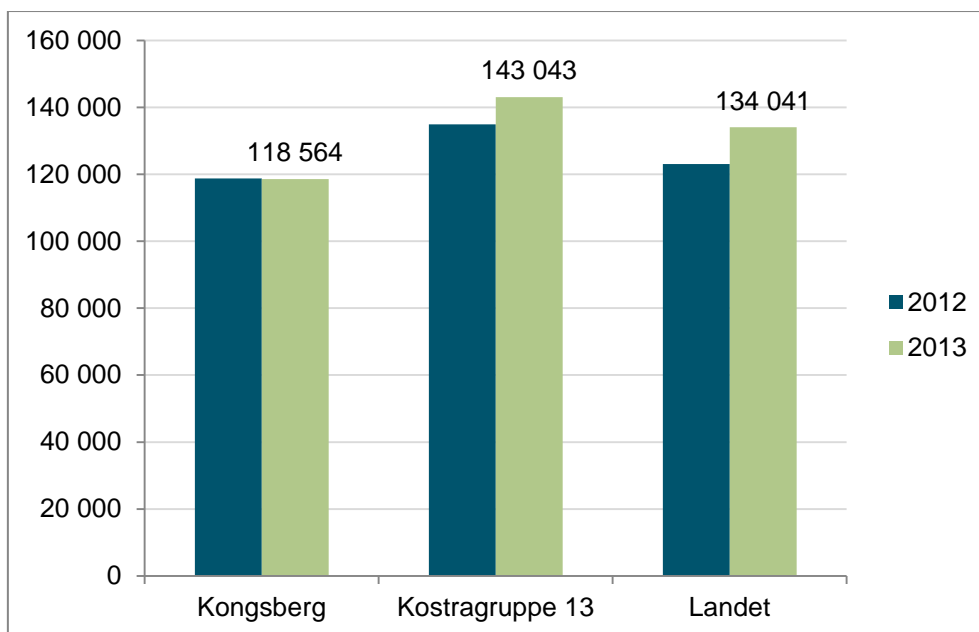


Figur 15 Utgiftsfordeling per formål/funksjon. Kongsberg. Kilde: SSB



Figur 16 Utgiftsfordeling per formål/funksjon. Landet. Kilde:SSB

Når det gjelder brutto driftsutgifter benyttet til tiltak per barn med tiltak (både omsorgstiltak og hjelpetiltak), så viser statistikken at Kongsberg ligger lavere enn andre på dette målet:



Figur 17 Brutto driftsutgifter til tiltak (funksjon 251, 252) per barn med tiltak, konsern. Kilde: SSB

Det er imidlertid verdt å merke seg at brutto driftsutgifter ikke tar hensyn til inntektsiden, og at mange kommuner har betydelige beløp innenfor barnevern refundert. Dette innebærer at Kongsberg kommune ikke nødvendigvis driver tjenesten billig selv om enhetskostnadene målt i bruttoutgifter er lave.

4.4 Fosterhjemsgodtgjøringen

Fosterhjemsgodtgjøringen i Kongsberg kommune følger i utgangspunktet opp Fosterhjemsavtalen som er utarbeidet i samarbeid med Kommunenes Interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og Norsk Fosterhjemsforening. Denne avtalen regulerer forholdet mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten ved fosterhjemsplassering etter vedtak om omsorgsovertagelse etter lov om barneverntjenester. Godtgjøring og utgiftsdekning som fosterforeldre skal motta, følger ikke av fosterhjemsavtalen, men avtales særskilt i hvert enkelt tilfelle, og nedfelles i en egen avtale som vedlegges fosterhjemsavtalen.

I fosterhjemsavtalen fremkommer blant annet følgende:

*«6. Fosterhjemsgodtgjøring, dekning av andre utgifter, forsikring og barnetrygd
6.1 Fosterhjemsgodtgjøring og barnetrygd*

Fosterforeldrene skal motta fosterhjemsgodtgjøring.

Fosterhjemsgodtgjøringen består av to deler; arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. KS utarbeider hvert år veiledende satser for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

Fosterforeldrene og barneverntjenesten skal inngå avtale om hvilken fosterhjemsgodtgjøring fosterforeldrene skal motta. En kopi av den til enhver tid gjeldende avtale om fosterhjemsgodtgjøring skal ligge ved denne avtalen.

Barneverntjenesten skal utbetale fosterhjemsgodtgjøringen hver måned.

I tillegg til fosterhjemsgodtgjøringen skal barnetrygden gå til fosterforeldrene, og den skal bidra til å dekke kostnadene ved å forsørge fosterbarnet.

6.2 Arbeidsgodtgjøring

Barneverntjenesten betaler fosterforeldrene en avtalt godtgjøring for oppdraget som fosterforeldre, enten etter veiledende satser fastsatt av KS eller forsterket godtgjøring fastsatt i avtale mellom partene.

6.3 Utgiftsdekning

6.3.1 Om Utgiftsdekningen

Alle nødvendige utgifter knyttet til fosterhjemsplasseringen skal dekkes av barneverntjenesten. De ulike delene av utgiftsdekningen er beskrevet i punktene 6.3.2 til 6.3.4 nedenfor.

6.3.2 Løpende utgifter

Alle løpende utgifter anses dekket av det beløp som månedlig ytes i utgiftsdekning og av barnetrygden.

6.3.3 Nødvendige ekstrautgifter

I tillegg til løpende utgifter, skal barneverntjenesten dekke nødvendige ekstrautgifter som oppstår i løpet av fosterhjemsplasseringen. Eksempler på slike ekstrautgifter kan være:

- *Utlegg til behandling og lignende som ikke dekkes av folketrygden*
- *Tannbehandling som ikke dekkes av folketrygden*
- *Utgifter som knytter seg til eventuell funksjonshemming som ikke dekkes av folketrygden eller av annet lovverk*
- *Utgifter til konfirmasjon eller tilsvarende handlinger*
- *Utgifter til barnehage eller skolefritidsordning*
- *Nødvendig skyss til skole/barnehage når barnet har behov for å opprettholde kontakt med sitt opprinnelige nærmiljø. Dette gjelder ikke når skyssen dekkes av fylkeskommunen i henhold til opplæringslovens bestemmelser*
- *Særlige ekstrautgifter i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter ut i fra en konkret vurdering av behov og kostnad*
- *Utgifter til utdanning utover grunnskolen frem til avsluttet videregående skole*
- *Spesielle utgifter ved flytting fra fosterhjemmet*
- *Reiseutgifter fosterforeldrene påføres i forbindelse med samværsordninger, behandlingstiltak for barnet, nødvendig møtevirksomhet o.l.*
- *Tapt arbeidsfortjeneste i forbindelse med avtalte møter, kurs, veiledning og lignende*
- *Utgifter i forbindelse med skader barnet måtte påføre fosterhjemmet når skadene ikke kan tilskrives fosterforeldrenes åpenbare forsømmelse av mulighet til å forhindre skaden. Dersom skaden dekkes av forsikringsavtale som fosterforeldrene har, skal egenandel og eventuell økning av forsikringspremie betales av barneverntjenesten. Ansvar for skader barnet måtte påføre tredjemann reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler.»*

KS har utarbeidet veiledende satser for fosterhjemsgodtgjøring. Disse justeres årlig, og er for fosterhjem og besøkshjem som følger fra 1.juli 2014:

Tabell 6 Veiledende satser for fosterhjem fra 1.juli 2014. Kilde: KS

Alder	Utgiftsdekning	Arbeids- godtgjøring	Samlet godtgjøring
0 til 6	4 766,-	7 440,-	12 206,-
6 til 11	5 920,-	7 440,-	13 360,-
11 til 15	6 470,-	7 440,-	13 910,-
15 år og eldre	7 030,-	7 440,-	14 470,-

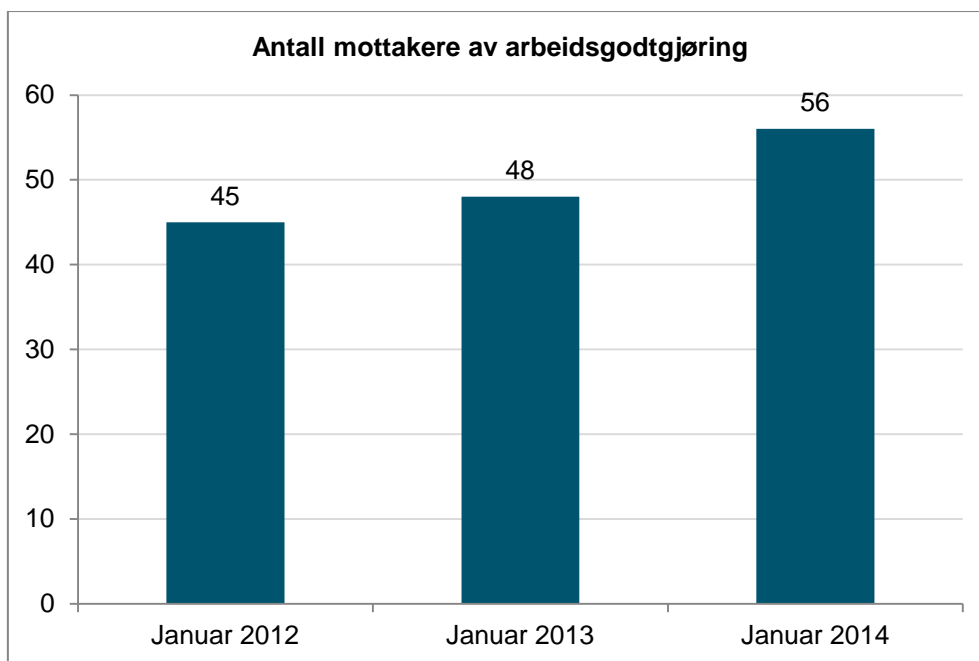
Tabell 7 Veiledende satser for besøkshjem fra 1.juli 2014. Kilde: KS

Alder	Utgiftsdekning	Arbeids- godtgjøring	Samlet godtgjøring
0 til 10 år	260,-	705,-	965,-
10 år og eldre	300,-	705,-	1005,-

4.4.1 Utviklingen i arbeidsgodtgjøringen

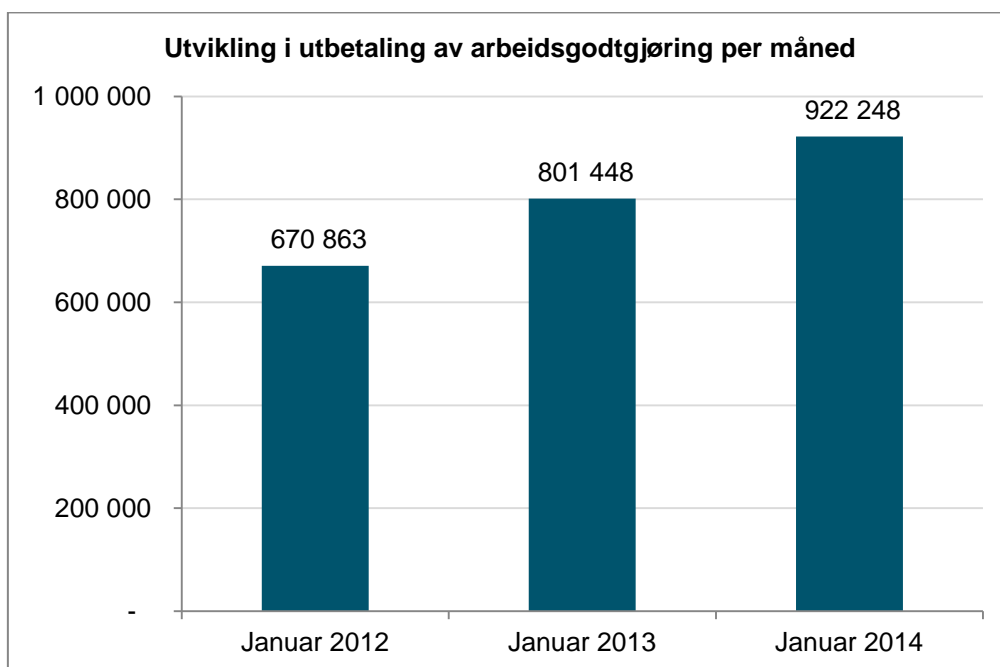
For å kunne se nærmere på utviklingen i utbetalingen til fosterhjem, har vi detaljert gjennomgått de månedlige utbetalingene til barneverntjenesten. Hensikten er å undersøke om det har vært en utvikling i en særskilt retning, og om utviklingen her helt eller delvis kan forklare den store utgiftsøkningen i barnevernet de senere årene.

Vi ser først på utviklingen i antall utbetalinger per måned. I dette tallet kan samme person fremkomme flere ganger, fordi en og samme person kan motta arbeidsgodtgjøring for flere barn. Som det fremkommer av figuren nedenfor har antallet utbetalinger av arbeidsgodtgjøring økt med 24 % i perioden fra januar 2012 til januar 2014.



Figur 18 Antall mottakere av arbeidsgodtgjøring, 2012-2014

Videre ser vi på utviklingen i den totale månedlige arbeidsgodtgjøringen. Siden satsene endrer seg årlig (lønnsjustering gjennom satsene), har vi benyttet satsen som var gjeldende per januar 2014 for å kunne sammenlikne den reelle utbetalingsverdien.

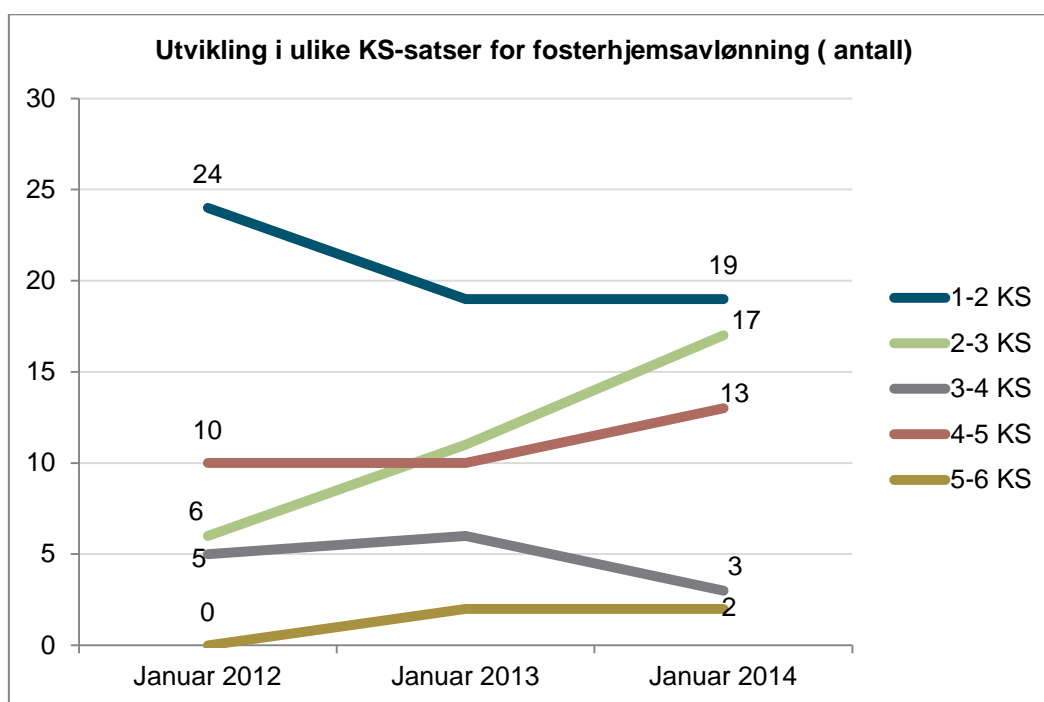


Figur 19 Utviklingen i arbeidsgodtgjøringen., 2012-2014. Kilde: Kongsberg kommune, bearbeidet.

Som det fremgår av figuren er den månedlige utbetalingen økt kraftig siden 2012. Fra januar 2012 til januar 2014 har det vært en økning i månedlig utbetaling på hele 37 % (!). På årsbasis tilsvarer dette en økning på over 3 millioner kroner bare i arbeidsgodtgjørelse.

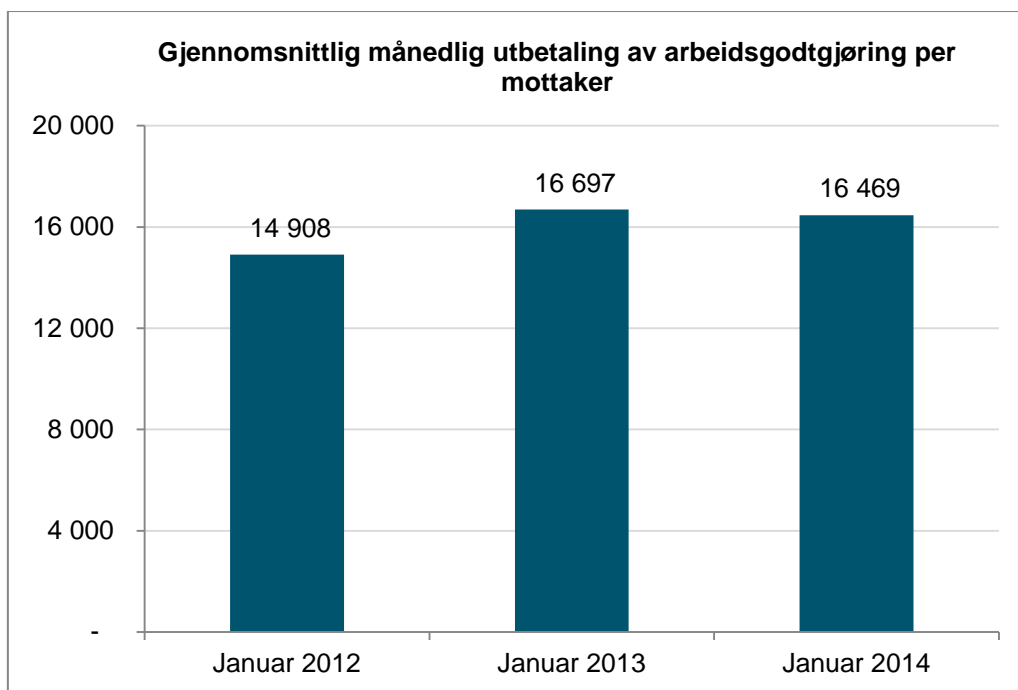
Noe av økningen kan forklares av et økende antall undersøkelser og tiltak. Særlig vil tiltak utenfor hjemmet påvirke regnskapstallene tungt. Dette fordi disse er særlig kostnadsdrivende.

For å se etter andre forklaringer på hvorfor utbetalingene har hatt en så kraftig økning er det også hensiktsmessig å se på om bruken av KS-satsene og gjennomsnittlig utbetaling av arbeidsgodtgjøring har endret seg. Figuren nedenfor viser utviklingen i bruk av de ulike KS-satsene for arbeidsgodtgjøring. Grafen er ikke helt entydig. Den viser at antall mottakere av satsene innenfor 1-2 KS og 3-4 KS er redusert, mens antallet mottakere av KS-sats 2-3, 4-5 og 5-6 har økt. Det er derfor på bakgrunn av dette vanskelig å konkludere omkring bruken av KS-satsene.



Figur 20 Utvikling i KS-satsene 2012 – 2014. Kilde: Kongsberg kommune

Imidlertid tegner det seg et bilde når vi ser nærmere på den gjennomsnittlige utbetalingen per mottaker. Da ser vi at gjennomsnittsutbetalingen er økt fra 14 908 i januar 2012 til 16 469 i januar 2014. Vi presiserer da at satsene som er lagt til grunn for begge årene er satsene fra januar 2014. Med andre ord kan økningen i gjennomsnittsutbetalingen ikke forklares med økte satser. Dette betyr følgende: Det har vært en dramatisk utgiftsøkning i arbeidsgodtgjørelsen til fosterhjem, denne kan delvis forklares av et økt antall utbetalinger/mottakere, men skyldes i stor grad også en økning i den gjennomsnittlige utbetaling til mottakerne, med andre ord en dreining mot høyere KS-satser.

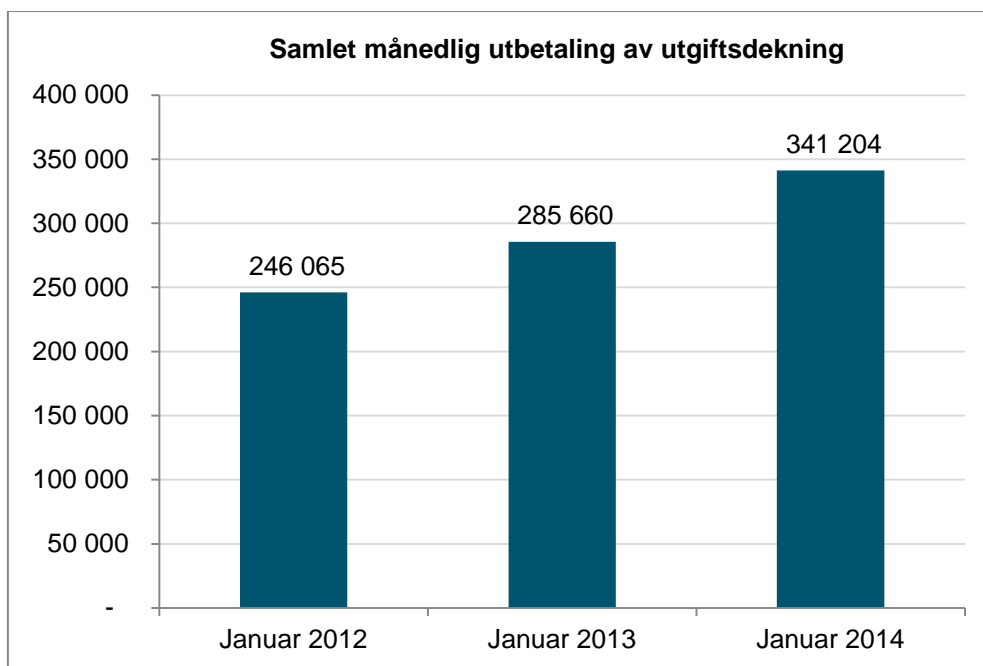


Figur 21 Gjennomsnittlig månedlig utbetaling av arbeidsgodtgjøring per mottaker

Den informasjon vi har tilgjengelig sier ikke noe ytterligere om hvorfor fosterhjemmene i kommunen har fått økt gjennomsnittlig utbetaling på om lag 10,5 %. En nærmere kikk på KS-satsene viser at satsene i samme periode har økt med 7,6 %. Med andre ord kan mesteparten av økningen i gjennomsnittlig utbetaling forklares av økningen i satsene.

For å kunne se grundigere på det vil man måtte ha inngående kunnskap om de barna som har vært i fosterhjem de tre siste årene. Det er nærliggende å tro at økningen skyldes en viss dreining mot «tyngre» saker som krever mer av fosterhjemmene.

Analysene av arbeidsgodtgjøringen så langt viser altså at den samlede utbetalingen av disse er økt med 37 % fra januar 2012 til desember 2012, men at gjennomsnittlig utbetaling har økt i langt mindre grad. Om vi ser på utviklingen av utgiftsdekningen i figuren nedenfor er tendensen der den samme.



Figur 22 Utviklingen i månedlig utbetaling av utgiftsdekning. Kilde: Kongsberg kommune, bearbeidet

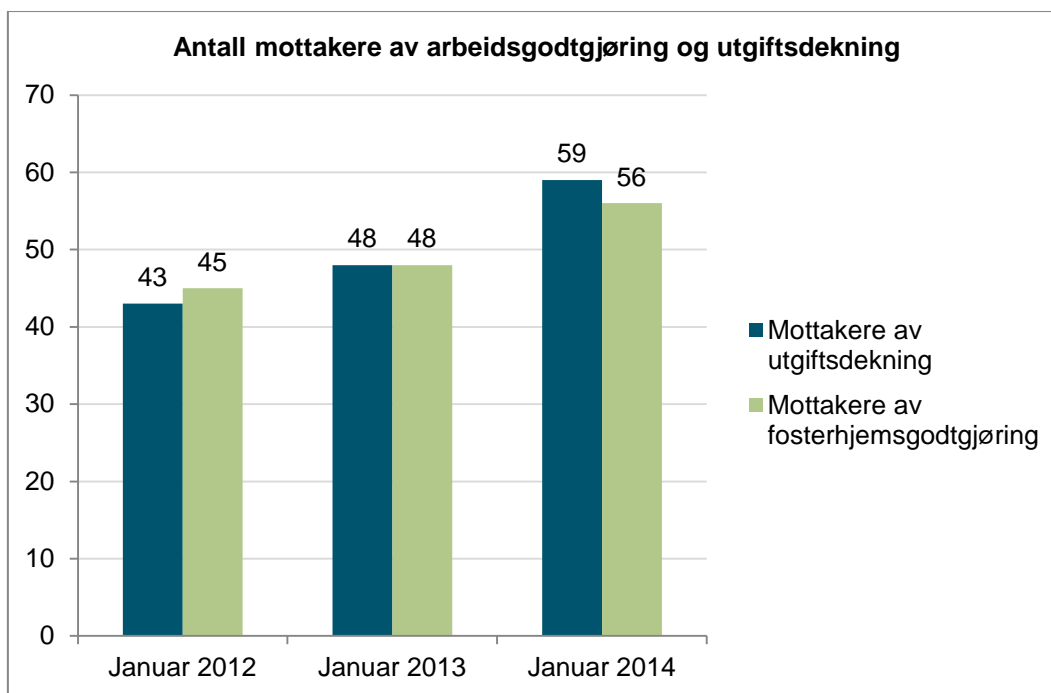
Endringen i samlet utbetaling i januar 2014 var 39 % høyere enn i januar 2012, men beregninger vi har gjort viser at den gjennomsnittlige månedlige utbetalingen av utgiftsdekning per mottaker var så å si uendret i perioden.

Økningen i antall mottakere av utgiftsdekning var på 37 %. Med andre ord kan denne økningen forklare hele den kraftige økningen i de samlede månedlige utbetalingene, i tillegg til en mindre justering v satsene i perioden.

4.4.2 Forklaringen på økningene i fosterhjemsubbetalingene

Som nevnt har det vært en økning i de samlede fosterhjemsubbetalingene fra januar 2012 til januar 2014 på hele 37 %. Økningen skyldes økning innenfor både arbeidsgodtgjørelser og utgiftsdekning, men økningen skyldes ikke betydelige økninger i utbetalingen til den enkelte mottaker gjennom bruk av høyere satser. Dette indikerer at årsakene til den veldig store økningen i samlede utbetalinger skyldes at det er blitt flere plasseringer og dermed flere mottakere av fosterhjemsgodtgjørelser.

Figuren nedenfor illustrerer denne utviklingen og viser at det har vært en økning i antall mottakere av arbeidsgodtgjøring på 24 %, og en økning i antall mottakere av utgiftsdekning på 37 %. Med andre ord kan nesten hele kostnadsveksten i fosterhjemsgodtgjøring forklares med at det har vært en økning i antall mottakere av arbeidsgodtgjøring. Den resterende økningen skyldes først og fremst årlig justering av satsene.



Figur 23 Antall mottakere av arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Kilde: Kongsberg kommune, bearbeidet

Det interessante er *hvorfor* det har vært en så stor økning i antall mottakere av fosterhjemsgodtgjøringen. Skyldes denne kraftige økningen for eksempel en kraftig endring i antallet «tunge» saker som krever plassering? Eller endret vedtakspraksis?

Dette er spørsmål som vanskelig kan besvares uten en grundig gjennomgang av enkeltsaker. Man ser imidlertid at endringen har kommet såpass brått at det vil være hensiktsmessig å vurdere om interne forhold som undersøkelses- eller vedtakspraksis har endret seg vesentlig i perioden. Denne gjennomgangen tar ikke for seg enkeltsaker eller vurdering ned på enkeltsak. Grunnlagstallene sammenholdt med innspill gjennom intervjuene kan imidlertid tyde på at barneverntjenesten i Kongsberg har hatt en viss dreining i retning av omsorgstiltak de siste par årene. Vi er kjent med at man internt jobber med bevissthet omkring vurderinger og praksis, og mener at dette bør fortsette.

4.5 Forslag - effektivisering

Under intervjuene fikk de ansatte i barneverntjenesten selv anledning til å komme med forslag til effektiviseringstiltak som kan bedre ressursbruk i tjenesten:

«Vi bruker mye penger på kursing, og kompetansen her blir ofte ikke brukt i etterkant i det hele tatt. Bortkasta ressurser. Vi må tenke litt nytt i forhold til kurs. Vi sitter allerede på mye kompetanse, og må sile ut hva som er nyttig og ikke.»

«Folk må bli klar over hva det koster å kjøpe institusjonsplasser og sakkyndig bistand slik at vi kun kjøper tjenester når vi absolutt må»

«Vi ser en bedring på avlønning, fordi det følges opp månedlig. På de med høye KS-satser legges det litt mer press på saksbehandler for å justere satsene.»

«Vi kunne vært tydeligere i kontraktene på at fosterhjemsavlønning skal vurderes da og da- eller skal nedjusteres fra sånn og sånn. Vi må være tydeligere på at nedtrapping ikke bare kan skje, men i utgangspunktet SKAL skje. Særlig når det gjelder eldre barn (unge voksne).»

«Budsjettet må legges på nytt!»

«Vi må være flinkere til å følge opp refusjonskrav!»

«En administrativ stilling til kunne tatt av litt for saksbehandlerne. Kunne avlastet mye for dem – slik at de fikk mer ren saksbehandling. Kanskje bare en halv stilling?»

«Det er faktisk lavere fosterhjemsavlønning nå i mai for første gang på lenge. Fokus på fosterhjemsavlønning tror jeg har gitt resultater.»

«Trygge og erfarne saksbehandlere er viktig for å kunne sette ned foten for ungdom i forhold til et-tervern»

«Vi har en del større ungdommer som ikke fosterhjem har jobbet godt nok med for å få selvstendigjort. De har ikke hatt gode nok rutiner til å forholde seg til. De eldre barna i fosterhjem er viktig for å spare.»

4.6 Forslag - bedret økonomistyring

I forbindelse med gjennomgangen har vi sett nærmere på de økonomiske data innenfor barnevernet i Kongsberg. Vi ble umiddelbart overrasket over hvor komplisert budsjett og regnskap for denne tjenesten er satt opp. Vi har også fått innspill i intervjuene om at budsjettet og regnskapsføringen oppleves komplisert.

Gjennom eksempler vil vi vise hvordan dette er lagt opp i dag og hvilke forbedringstiltak vi foreslår basert på generelle økonomistyringsprinsipper i kommunene, og ikke minst prinsippene i Kostraveilederen.

Først kort om prinsippene for kontoplanens inndeling med art/konto og funksjon/tjeneste. I veiledningen fremgår det blant annet følgende knyttet til funksjonsinndeling:

«Begrepet funksjon fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke grupper disse tjenestene primært henvender seg til. Funksjonsbegrepet er derfor uavhengig av hvilke typer tjenester kommunene og fylkeskommunene har etablert, og hvordan tjenestene er organisert»

Og følgende knyttet til artsinndelingen:

«Artene gjenspeiler som hovedregel hvilke produksjons- og innsatsfaktorer (utgifts- og inntektstyper) kommunene og fylkeskommunene benytter i sin virksomhet (prinsippet om "rene" utgifts- og inntektsarter)»

Forenklet kan man si at hovedprinsippet med føring på art og funksjon er følgende:

- 1) Artene skal ivareta hvilken type utgift/inntekt som belastes/inntektsføres i regnskapet
- 2) Funksjonen skal ivareta hvilken kommunal tjeneste som skal belastes/inntektsføres

Funksjonene er opprettet for å kunne gi en dimensjon som er organisasjonsuavhengig. Det vil si at føringen på funksjoner ikke skal avhenge av kommunenes interne organisering siden disse er ulike. For å kunne ivareta i regnskapet den interne organiseringen brukes en tredje dimensjon. Den som i Kongsberg er registrert som «avdeling» og som i mange kommuner også kalles «ansvar».

Implisitt i beskrivelsene i veilederen ligger det at funksjonsinndelingen primært skal dekke de områder som fremgår av veilederen. Innenfor barnevern innebærer dette kun tre ulike funksjoner:

«Funksjon 244

- Barnevernstjeneste
- Drift av barnevernstjenesten
- Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten
- Barnevernsberedskap/barnevernsvakt.
- Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling.
- Utgifter til tolk
- Bruk av kommuneadvokat i forbindelse med saker i fylkesnemnda uttrykkes ved fordeling av utgifter.
- Dersom barnevernstjenesten og andre tjenester har felles kontor og stillinger skal utgifterne fordeles mellom aktuelle funksjoner.

Funksjon 251

Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet

Utgifter til tiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, herunder:

- Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier
- Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn
- Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten

Funksjon 252

Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet

Utgifter til tiltak når barnet har plasseringstiltak fra barnevernet, herunder:

- Utgifter til tiltak som fosterhjem, akutt plasseringer, institusjon, bofelleskap. Det vil si hovedtiltakskategoriene 1-Institusjon, 2-Fosterhjem og 8-Bolig i KOSTRA-statistikken for barnevern (skjema 15 Barnevern).
- Utgifter til hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering
- Tilsynsfører i fosterhjem»

Det er her altså kun snakk om tre grove inndelinger. Forenklet kan vi si at disse er:

- 1) Generell drift og administrasjon av barneverntjenesten
- 2) Tiltak når barnet ikke er plassert
- 3) Tiltak når barnet er plassert

Denne inndelingen er i utgangspunktet ryddig og oversiktlig. Imidlertid ser vi av budsjett og regnskap for barneverntjenesten i Kongsberg at funksjonsinndelingen også inneholder type inntekter og utgifter, noe som allerede er ivaretatt gjennom føring på art. Innenfor barnevern i Kongsberg er det registrert hele 18 funksjoner. Mange av disse omhandler ulike utgiftstyper, f.eks:

- Sakkyndig bistand (utgiftstype, finnes allerede i artskontoplanen)
- Transport/kjøring (utgiftstype, finnes allerede i artskontoplanen)
- Støttekontakter (lønnsutgift, finnes i artskontoplanen)
- Fosterhjem (lønnsutgift, finnes allerede i artskontoplanen)
- Beredskapshjem (lønnsutgift)
- Besøkshjem (lønnsutgift)
- Tilsynsfører (lønnsutgift, finnes allerede i artskontoplanen)
- Institusjon (utgiftstype, finnes allerede i artskontoplanen)

Komplisert føring på funksjon øker sjansene for feilføringer både på art og funksjon. På art fordi man blir mindre etterrettelig med å plassere utgiften i rett kontogruppe når denne uansett er ivare tatt gjennom funksjon, og på funksjon fordi større oppsplitting gjør den samlede kontoplanen vanskeligere å forstå og øker sjansen for feil. Vi kan heller ikke se hvorfor man må ha både en egen art OG en egen funksjon for eksemplene ovenfor.

Eksempel på budsjettinndeling der noen av de mest sentrale artene er listet opp, i tillegg til de påkrevde funksjonene og avdelings/ansvarsorganisering som ivaretar egen intern organisering:

Tabell 8 Eksempel på budsjettinndeling

Art	Avdeling/Ansvar	Funksjon
Fast lønn	Team 1	244 - Barnevern, administrasjon m.m.
Pensjon	Team 2	251 – Barneverntiltak i familien
Arbeidsgiveravgift	Team 3	252 – Barneverntiltak utenfor familien
Lønn fosterhjem		
Lønn beredskapshjem		
Lønn Besøkshjem		
Transport/skyss		
Utgiftsdekning		
Osv.		

Vi mener at økonomistyringen og forståelsen kunne vært vesentlig bedret gjennom enklere budsjett og regnskapsføring, samtidig som dette ville sikret bedre kvalitet i kostrapporteringen. Vi har imidlertid ikke kjennskap til om dette er slik budsjett og regnskap er lagt opp bare innenfor barneverntjenesten, eller om detaljert oppsplitting i funksjonsdimensjonen er gjennomgående for kommunen generelt. Prinsippene om at utgiftstype føres på art, og kommunal tjeneste føres på funksjon kan rendyrkes i langt større grad enn idag.

Som konkret eksempel kan vi ikke se at noe informasjon vil bortfalle dersom funksjon 2510 Transport/kjøring utgår. Man vil fortsatt på rapporter kunne finne ut hvor mye utgifter man har til transport innenfor funksjon barneverntiltak i familien.

5. Oppsummering og anbefalinger

I denne rapporten har vi sett på barneverntjenesten i Kongsberg kommune, med særlig fokus på effektivisering og økonomisering innad i tjenesten. Rapporten er ment som et grunnlag for å planlegge fremtidig drift av barneverntjenesten i kommunen.

I gjennomgangen har vi vektlagt å ta utgangspunkt i følgende tre forhold: Intern organisering, arbeidsform og økonomi. Gjennom intervjuer med barnevernsansatte og kommunal ledelse har vi forsøkt å få et nærmere innblikk i årsakene til det bildet som ulike kvantitative data gir. Vi har altså ikke hatt mulighet til å studere eksempelvis saker, enkeltvedtak eller interne journalnotater.

5.1 Organisering

Barneverntjenesten i Kongsberg har siden 2008 vært organisert i tre team etter prosessen i en barnevernssak: Mottak/undersøkelsesteam, tiltaksteam og omsorgsteam. Siden juni 2014 har man imidlertid valgt å mikse disse gruppene, slik at tre likeverdige team nå jobber med både undersøkelser, tiltak og omsorgsoppfølging. Formålet med endringene har i hovedsak vært å bidra til mer bruk av kompetanse på tvers av fagområder.

Intervjuene viser at de ansatte har ulike oppfatninger av både «gammel» og ny organisering. Flere mener at rene tiltaks-, undersøkelses- og omsorgsteam fører til at det faglige perspektivet innad i gruppene blir for snevert, og at det kan være utfordrende å få til gode overganger mellom gruppene. Disse er positivt innstilt til organisasjonsendringene, og tror dette vil bidra til bedre og mer kreative faglige drøftinger, og tettere sammenkobling mellom særlig undersøkelses- og tiltaksarbeidet. Andre er mer skeptiske og tror organiseringen vil kunne føre til mer sårbare og fragmenterte kompetanseområder, siden hver saksbehandler står mer alene og ikke lenger kan «spille på» kollegaene i sitt tidligere team. Flere gir også uttrykk for at det vil være svært utfordrende for fagansvarlig å koordinere og fordele saker mellom de tre teamene.

Vårt hovedinntrykk er at det kan være positivt for barnevernet å bryte opp den rene teaminndelingen av tjenesten, om enn for en midlertidig periode. Etter vår vurdering er det tydelig at de ansatte har behov for å bli bedre kjent med hverandre og hverandres arbeidsoppgaver. Som en av saksbehandlerne uttrykker det: « Vi sitter side om side på kontoret vårt, men vi snakker ikke med hverandre!» Vi ser også at en tettere sammenkobling mellom særlig undersøkelse- og tiltaksarbeidet vil kunne redusere dobbeltarbeid og «propper i systemet». Endringene vil også sørge for at alle teamene består av saksbehandlere med både god teoretisk kompetanse og mer erfaringsbasert kunnskap.

Etter vår mening er det imidlertid viktig å være bevisst på at det alltid kan være fare for klikkdannelser og tette skott mellom teamene, uansett organisering. Det er derfor viktig å sørge for at de ansatte kjenner hverandre, har mulighet til å konferere på tvers, og til å opprettholde et fagmiljø sammen med sitt «gamle» team. Samtidig er det naturligvis viktig å fokusere på å trygge og myndiggjøre de ansatte i den rollen de står i, slik at ikke nestleders funksjon blir for omfattende.

Vi anbefaler barneverntjenesten i Kongsberg å se nærmere påfølgende forslag knyttet til organisering:

- **Skille ut terapeuter/tiltaksstillinger fra teaminndelingen**

I intervjuene er det mange som gir uttrykk for at de ønsker et klarere skille mellom tiltaks- og saksbehandlerstillinger, og at det ideelle hadde vært å opprette et eget tiltaksteam. Et forslag er derfor å skille ut familieterapeut og evt. andre tiltaksstillinger fra team-inndelingen, slik at det blir tydeliggjort at disse server alle saksbehandlerne i tjenesten. En slik organisering kan eventuelt være starten på opprettelsen av en egen tiltaksavdeling. I dag er det også enkelte tiltaksstillinger som ikke blir utnyttet pga. at vedkommende har andre arbeidsoppgaver i tjenesten, noe som skaper frustrasjon blant de ansatte.

- **Styrke mottaksfunksjonen**

Siden 2013 har barneverntjenesten hatt en dagvakt/akutfunksjon som gjør en første avklaring av alle meldinger før de sendes til undersøkelsesteamet. Denne mottaksfunksjonen har allerede bidratt til at saksbehandlerne sitter på færre undersøkelsessaker. I intervjuene nevnes det også at funksjonen har bidratt til å senke terskelen for å kontakte barnevernet blant samarbeidspartnere. Etter vår vurdering bør man vurdere å styrke mottaksfunksjonen og tydeliggjøre denne i organisasjonen. Mottaket kan da i større grad fungere som en koordinerende enhet opp mot andre instanser i kommunen.

5.2 Vedtakspraksis og arbeidsform

Barneverntjenesten i Kongsberg har opplevd en økning i både antall meldinger, undersøkelser, hjelpetiltak og omsorgstiltak siden 2010. Samtidig ser vi at andelen undersøkelser som blir henlagt uten vedtak om tiltak har sunket betydelig fra 2010 til 2013, og ligger godt under landsgjennomsnittet. I 2013 førte 33 % av alle avsluttede undersøkelser i Kongsberg barneverntjeneste til tiltak, mens det tilsvarende tallet på landsbasis er 48 %. Dette kan være en indikasjon på at terskelen for å få barnevernstiltak i Kongsberg har blitt høyere de siste årene. Dels kan dette nok forklares ved at lettere tiltak har blitt redusert som følge av at barneverntjenesten i større grad prioriterer tidkrevende og kompliserte saker. Andelen barn med omsorgstiltak, av alle barn med tiltak fra barnevernet, er også markant høyere i Kongsberg enn på landsbasis. I intervjuene nevner også flere ansatte at de i større grad enn tidligere er bevisste på å avgrense barneverntjenestens kompetanse og ansvarsområde opp mot andre tjenesteområder. Hvor terskelen for barnevernets inngripen i realiteten «bør» ligge, er derfor i stor grad avhengig av hvilke tiltak og tjenester som tilbys av øvrige instanser i kommunen. Dersom barneverntjenesten i større grad skal rette seg mot tyngre saker, krever dette også at de tilgjengelige hjelpetiltakene faktisk gjenspeiler dette.

Vi anbefaler barneverntjenesten i Kongsberg å se nærmere påfølgende forslag knyttet til arbeidsform:

- **Prioritere endringsorienterte tiltak i egen organisasjon**

Mulighetene for mer bruk av intensive endringsorienterte tiltak i familiene bør vurderes. Endringsorienterte tiltak er gjerne ressurskrevende, men samtidig ligger det muligheter for kostnadsbe-

sparelser i at de gjennomføres i en intensiv avgrenset periode, og at man oppnår resultat som gjør at saker kan avsluttes. Erfaringene fra andre er også at styrking av eget tiltaksapparat medfører en økonomisk gevinst i form av at man slipper å kjøpe inn dyre eksterne tjenester.

- **Legge til rette for åpen dialog rundt bruk av akuttvedtak**

Barneverntjenesten har opplevd en markant økning i antall akutt plasseringer de siste årene. Å redusere antall akuttsaker er derfor et viktig fokusområde for ledelsen. Gjennom intervjuene blir det tydelig at de ansatte har ulike oppfatninger av årsakene til økningen i akuttvedtak, og ikke minst ulike synspunkter på bestemmelsen om å begrense antall saker. Det er tydelig at motstanden mot bruk av akuttvedtak skaper frustrasjon blant saksbehandlerne som gjør vedtakene, som både føler at deres fagkompetanse blir satt under tvil, og at eventuelle alternative løsninger ikke blir tydeliggjort.

Når det gjelder målet om å redusere antall akuttvedtak er det viktig å være bevisst på at det også på landsbasis har vært en sterk økning i antall akuttvedtak i samme periode, uten at man er sikre på hva som kan forklare denne veksten. Økningen i Kongsberg *kan* skyldes at flere saker blir avdekket, og ikke utelukkende at terskelen for vedtak har blitt lavere. Hver enkelt akuttsituasjon krever derfor individuell og særskilt vurdering.

Etter vår vurdering ser det ut til å være behov for en åpen og grundig drøfting av barneverntjenestens rutiner og praksis rundt akutt plasseringer. Slike drøftinger bør involvere hele tjenesten, da dette er et tema mange har sterke meninger om. Kanskje er det også behov for en grundig gjennomgang av hva som kjennetegner akuttsakene: Gjelder dette i hovedsak familier som er ukjente for barnevernet, eller familier som har hatt hjelpetiltak fra barnevernet i flere år? Er hovedutfordringen at barnevernet kommer for sent inn i saken, eller at eventuelle hjelpetiltak ikke har gitt ønsket effekt?

- **Forsøke å standardisere undersøkelsesarbeidet**

Intervjuene viser at de ansatte bruker mye tid på arbeidskrevende undersøkelser, og at det i stor grad er opp til hver enkelt saksbehandler å utvikle rutiner som fungerer når det gjelder undersøkelsesarbeidet og dokumenteringen underveis. Vårt inntrykk er at det er behov for å få på plass et mer standardisert system for retningslinjer og dokumentasjon, og at ledelsen gir tydeligere føringer på hva som er forventet av dokumentasjon i ulike typer saker. Som Helsedirektoratet påpeker: «Beslutninger om hva som skal inngå i en undersøkelse i en barnevernssak er av svært stor viktighet for utsatte barn. Det vil ikke være til barnets beste om slike beslutninger overlates til den enkelte saksbehandler» (Helsetilsynet 2012, s. 16).

- **Stadig fokus på tverrfaglig, forebyggende arbeid**

Forebyggende barnevernsarbeid er ikke i første rekke en oppgave for barnevernet, men i like stor grad en oppgave for de tilgrensende tjenestene. Barneverntjenesten i Kongsberg deltar i flere ulike tverrfaglige samarbeidsarenaer, men tilbakemeldingene fra intervjuene antyder at det både er behov for mer forpliktende samarbeid, enklere samarbeidsrutiner og klarere grensdragninger mellom de ulike instansene som jobber med barn og familier. Økt fokus på forebyggende arbeid og tidlig intervensjon innebærer ikke nødvendigvis bare tilførsel av ressurser til barneverntjenesten, men kan også bety tilførsel av ressurser til barnevernstjenestens samarbeidspartnere. Flere

ansatte gir uttrykk for at det er ønskelig med et tverrfaglig forebyggende team utenfor barneverntjenesten, som kan sette inn tiltak i familier før det utvikler seg til en barnevernssak. Kanskje vil det tverrfaglige prosjektet som barneverntjenesten nå er involvert i, TIKom, bidra til å avhjelpe dette behovet.

5.1 Økonomi

Utgiftene til barnevern har økt kraftig på nasjonalt nivå de siste årene. Dette er også tilfellet i Kongsberg kommune. Fra å ha lave netto driftsutgifter til barnevern målt i netto driftsutgifter per barn med barneverntiltak i 2011, hadde Kongsberg i 2013 høye driftsutgifter per barn i barnevernet i 2013. De fleste økonomiske nøkkeltall innenfor barneverntjenesten i Kongsberg er økt relativt mye de siste 2-3 år.

I 2013 hadde Kongsberg et beregnet utgiftsbehov til barnevern som lå på 6,9 prosent *under* landgjennomsnittet. Dette kan forklares ut fra at Kongsberg har en lavere andel innbyggere i målgruppen 0-22 år, en lavere andel barn og unge med enslig forsørger og en lavere andel fattige i forhold til landgjennomsnittet. Sett i forhold til beregnet utgiftsbehov hadde imidlertid kommunen et merforbruk på barnevernsfeltet på 1,7 mill. kr. Merutgiftene er størst når det gjelder tiltak utenfor familien, altså omsorgstiltak (4,1 mill). Når det gjelder hjelpetiltak og administrasjon ligger Kongsberg under beregnet utgiftsbehov, med henholdsvis 1,2 mill. kr og 1,2. mill kr.

De månedlige utgiftene til fosterhjemsgodtgjøring har økt med nesten 40 % fra inngangen av 2012 til inngangen av 2014. Økningen skyldes først og fremst at det er flere mottakere, ikke at utbetalingsbeløpene er økt. Dette betyr at Kongsberg har hatt en sterk økning av barn i omsorgstiltak siden 2011. Kongsberg kommune hadde i 2013 en høyere andel barn i omsorgstiltak enn andre kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med.

5.1.1 Våre vurderinger

Det viktige spørsmålet er hva som er årsaken til den store kostnadsveksten i barneverntjenesten i Kongsberg de siste årene. Vi ser for eksempel at antallet plasseringer av barn er økt mer enn det økningen aldersgruppen skulle tilsi. Svaret på hvorfor antallet plasseringer har økt er viktig for de involverte, for samfunnet, og for kommunen, både for å ivareta lovgivningen, det menneskelige aspektet og også sett fra et økonomisk perspektiv. Selv om det menneskelige perspektivet i spørsmålet er det viktigste, er det i et økonomisk perspektiv også av betydning at fosterhjemsgodtgjøring er en vesentlig kostnadsdriver innenfor barneverntjenesten.

Vi anbefaler barneverntjenesten i Kongsberg å se nærmere på følgende forslag knyttet til økonomi:

- **Finne årsaken til den sterke økningen i antall mottakere av fosterhjemsgodtgjøring**

Fosterhjemsgodtgjøring er en meget sterk kostnadsdriver, og med en stor utgiftsøkning de siste år er det grunnlag for å ta en evaluering av de vedtak som er fattet om plassering utenfor hjemmet. Økningen kan skyldes flere tunge barnevernssaker, men basert på hvor kraftig økningen er synes det lite sannsynlig at dette er eneste årsak til økningen. Det vil derfor være hensiktsmessig å vurdere om saksbehandlingspraksis knyttet til plassering er endret.

- **Etablere og følge opp gode rutiner for fosterhjemsgodtgjøring**

Gjennom intervjuer og analyser er det kommet frem fra flere hold og kilder at det er et forbedringspotensiale innenfor fosterhjemsgodtgjøringen. Det er flere faktorer som tyder på dette: den store kostnadsøkningen, den store økningen i antallet plasseringer, informasjon fra flere informanter om at det ikke er gode nok rutiner/planer for å sikre selvstendigjøring blant de eldste fosterhjemsbarna. Det er også uttalt av flere at man ikke er tydelig nok på at satsene naturlig bør reduseres som følge av mer selvstendige fosterbarn i fremtiden.

- **Restrukturere budsjettene gjennom forenkling for å sikre bedre økonomistyring**

Dagens budsjett er etter vår mening mer komplisert enn nødvendig. Antallet funksjoner kan reduseres betraktelig siden de fleste av disse kan ivaretas gjennom artsnivået. Vi mener at en forenkling av budsjettet ville gi langt bedre forutsetninger for økonomistyring og kontroll, og også i større grad sikre riktig KOSTRA-rapportering.

Referanser

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014) Kommunenes rapportering på barnevernfeltet, per 30. juni 2013. Tilgjengelig notat online:
http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2014/Kommunenes_rapportering.pdf

Barne-, ungdoms- og familiedepartementet (2014) Akuttarbeid i kommunalt barnevern. Tønsberg: Barne-, ungdoms og familiedepartementet.

Brandtzæg, B.A., Håkonsen, L. og Lunder, T.E. (2010) Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene? Rapport nr. 270. Bø: Telemarksforskning

Buskerud kommunerevisjon (2014) Barnevernet i Kongsberg kommune. Fra bekymring til tiltak. Drammen: Buskerud kommunerevisjon IKS.

Haukelien, H. (2013) Omsorg og styring. Kjønn, arbeid og makt i velferdskommunen. Avhandling for graden philosophiae doctor ved Universitetet i Bergen.

Helsetilsynet (2012) Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering. Rapport nr. 2/2012. Oslo: Helsetilsynet.

NOU 2009:22 (2009) Det du gjør, gjør det helt - bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Barne- og likestillingsdepartementet. Bergen: Fagbokforlaget.