



# Analyse av barneverntjenesten i Marker kommune

INGVILD VARDHEIM

TF-rapport nr. 342

2014

**Tittel:** Analyse av barneverntjenesten i Marker kommune  
**TF-rapport nr:** 342  
**Forfatter(e):** Ingvild Vardheim  
**Dato:** 12.06. 2014  
**ISBN:** 978-82-7401-714-6  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)  
**Framsidedfoto:** Istockphoto.com  
**Prosjekt:** Analyse av barneverntjenesten i Marker kommune  
**Prosjektnr.:** 20140370  
**Prosjektleder:** Ingvild Vardheim  
**Oppdragsgiver(e):** Marker kommune

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Telemarksforskning har fått i oppdrag å foreta en drifts- og resultatanalyse av barneverntjenesten i Marker kommune. I analysen ser vi nærmere på barnevernets ressursbruk, og gir en oversikt over status og utfordringer som tjenesten står overfor. Vi gir også 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.

# Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag å foreta en drifts- og resultatanalyse av barneverntjenesten i Marker kommune. I analysen ser vi nærmere på barnevernets ressursbruk, og gir en oversikt over status og utfordringer som tjenesten står overfor. Rapporten er ment som et grunnlag for å planlegge fremtidig drift av barneverntjenesten i kommunen.

Ved Telemarksforsking har Ingvild Vardheim vært prosjektleder og gjennomføringsansvarlig. Audun Thorstensen har bidratt med bearbeiding av kvantitative data. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært kommunalsjef Per Øyvind Sundell. 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, 12.06.2014

Ingvild Vardheim

Prosjektleder



# Innhold

Sammendrag .....	7
<b>1. Innledning.....</b>	<b>10</b>
1.1 Bakgrunn .....	10
1.1.1 Kostnadsutfordringer i det kommunale barnevernet .....	10
1.2 Problemstillinger.....	11
1.2.1 Ressursbruk.....	11
1.2.2 Struktur, organisering og arbeidsfordeling .....	12
1.2.3 Samlet kapasitet og kompetanse.....	12
1.3 Gjennomføring og metode .....	12
1.3.1 Strukturen i rapporten.....	13
<b>2. Økonomi og ressursbruk .....</b>	<b>14</b>
2.1 Beregnet utgiftsbehov til barnevern 2013 .....	14
2.1.1 Kostnadsbruk i forhold til behov.....	16
2.2 Kostnadsutvikling i perioden 2010 til 2013.....	17
2.2.1 Totale kostnader .....	17
2.2.2 Utgifter til saksbehandling og administrasjon (244) .....	18
2.2.3 Utgifter til tiltak innenfor familie (251).....	19
2.2.4 Utgifter til tiltak utenfor familien (252).....	19
2.3 Antall tiltak og kostnad pr. tiltak .....	21
2.3.1 Antall barn med barnevernstiltak .....	22
2.3.2 Kostnader pr. barn med tiltak .....	24
2.4 Oppsummering.....	25
<b>3. Status og utfordringer .....</b>	<b>27</b>
3.1 Bemanningssituasjon og arbeidsbelastning .....	27
3.2 Organisering og arbeidsfordeling.....	31
3.3 Tjenestetilbud og terskler for tiltak.....	31
3.4 Kompetanse .....	33

3.5	Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid.....	33
3.6	Oppsummering.....	34
4.	Oppsummering og anbefalinger.....	36
5.	Referanser.....	39

# Sammendrag

Denne rapporten ser nærmere på barneverntjenesten i Marker kommune, med særlig fokus på styrings- og ressursmessige forhold innen tjenesten. Bakgrunnen for oppdraget er at barneverntjenesten båndlegger en stadig større andel av kommunens budsjett, til tross for at Marker har en forholdsvis liten andel barn og unge sammenlignet med landsgjennomsnittet. Gjennom intervjuer med barnevernsansatte og kommunal ledelse har vi forsøkt å få et nærmere innblikk i årsakene til det bildet som analysen av de kvantitative data gir.

I 2013 hadde Marker et beregnet utgiftsbehov til barnevern som lå 14,6 prosent under landsgjennomsnittet. Sett i forhold til beregnet utgiftsbehov hadde kommunen et merforbruk på barnevernsfeltet på 3,5 mill. kr. Merutgiftene er størst når det gjelder tiltak utenfor familien, altså omsorgstiltak (1,5 mill). Også når det gjelder hjelpetiltak ligger Marker godt over beregnet utgiftsbehov (1,3 mill).

Analyser av kostnadsutviklingen i barneverntjenesten (2010-2013) viser at Marker har hatt en sterkere kostnadsvekst sammenlignet med andre kommuner. De høye utgiftene til barnevern skyldes ikke mange barn med tiltak, men høye kostnader pr. barn med tiltak. Antall barn med hjelpetiltak i prosent av alle innbyggere i aktuell aldersgruppe har blitt redusert fra 7 prosent til 4 prosent i perioden. Andelen barn med omsorgstiltak har økt, men i 2013 lå Marker under både landsgjennomsnittet og snittet for kommunene i Indre Østfold.

I Marker har andelen undersøkelser som har ført til tiltak, sunket betydelig fra 2010 til 2013. Dette indikerer at terskelen for å få hjelpetiltak fra barneverntjenesten har blitt *høyere* i denne perioden.

Marker har hatt et lavere antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. stilling sammenlignet med andre kommuner. Samtidig opplever de ansatte et stort og økende arbeidspress. Arbeidsbelastningen kan nok særlig knyttes til at tjenesten er sårbar i forhold til fravær og permisjoner. De ansatte opplever også at barnevernssakene ble stadig mer tunge og komplekse, og at behovet for barneverntjenester i Marker i realiteten er større enn det budsjettet tilsier.

De ansatte er gjennomgående fornøyde med tjenestens barnevernsfaglige kompetanse, men opplever at det kan være utfordrende å bruke kompetansen i en hektisk hverdag. Områder der det etterlyses mer kompetanse er utredningskompetanse, oppfølging av fosterhjem og temaer som familievold, rus og seksuelle overgrep.

Vi anbefaler følgende tiltak for å styrke barneverntjenesten i Marker:

## *Søke tettere samarbeid med andre kommuner i regionen*

Vår vurdering er at tettere samarbeid mellom kommunene i Indre Østfold, eventuelt etablering av et interkommunalt samarbeid, kan være en kostnadseffektiv måte å styrke barneverntjenesten på.

Generelt bør ikke målsettingen for opprettelsen av et interkommunalt barnevern være økonomiske innsparinger, men en bedre og mer robust tjeneste. Samtidig viser det seg at kostnadsutviklingen i kommuner med interkommunale samarbeid har vært svakere enn kostnadsveksten i andre småkommuner (Brandtzæg m.fl. 2010). Dette indikerer at etablering av interkommunale barnevern gir mer kostnadseffektive løsninger enn om hver kommune skal styrke tjenesten på egen hånd.

For Marker sin del kan vi tenke oss at et tettere samarbeid på barnevernsfeltet gir kostnadsbesparelser ulike på måter:

**Styrket tiltaksapparat og økt kompetanse:** En interkommunal barneverntjeneste, evt. samarbeid på enkeltområder, gir muligheter for å styrke eget tiltaksapparat og kompetanse fremfor å kjøpe inn tjenester eksternt. Slike samarbeidsområder kan eksempelvis være tiltaksbank eller fosterhjemsoppfølging. En felles tiltaksbank kan gi muligheter for mer bruk av intensive endringsorienterte tiltak. Slike tiltak er ressurskrevende, men det kan ligge kostnadsbesparelser i at de gjennomføres i en intensiv avgrenset periode, og at man oppnår resultater som gjør at saker kan avsluttes. Jurist- og psykologtjenester er også områder som kan egne seg for samarbeid

Et aktivt samarbeid om fosterhjemsarbeidet, både når det gjelder rekruttering, oppfølging, tilsyn og rammebetingelser, vil også kunne bidra til reduserte kostnader knyttet til tiltak utenfor familien. Felles satser og innkjøpsavtaler kan gi et likere utgiftsnivå på like tiltak og tjenester.

Et større fagmiljø kan dessuten fremstå som mer attraktivt og spennende i forhold rekruttering, og kommunene unngår å konkurrere seg imellom om å trekke til seg kompetent arbeidskraft.

**Redusere inhabilitetsutfordringer:** Problemstillinger knyttet til nærhet og inhabilitet trekkes frem som en av ulempene ved dagens organisering. I en interkommunal barneverntjeneste vil det være lettere å unngå utfordringer knyttet til inhabilitet (og opprettelse av settekommuner), noe som kan være kostnadsbesparende for kommunen.

Erfaringer fra andre kommuner er dessuten at antall henvendelser og meldinger faktisk øker etter etablering av interkommunalt barnevernssamarbeid. Årsakene som trekkes frem er at innbyggerne har større valgfrihet i forhold til hvordan man kan kontakte barnevernet. Det kan være lettere å kontakte barnevernet i nabokommunen enn å gjøre seg til kjenne i eget kommunehus.

**Muligheter til spesialisering:** Erfaringer med økt spesialisering er at det er lettere å ta i bruk nye undersøkelsesmetoder og tiltak, og at man arbeider på en mer ryddig og systematisk måte. Tilbakemeldingene fra intervjuene er at barnevernstjenesten i Marker bruker mye ressurser på undersøkelser, og at enkelte føler seg usikre på egen kompetanse i utredningsarbeidet. Et eget undersøkelsesteam kan sikre at undersøkelsesarbeidet ikke går på bekostning av tiltaksarbeidet.

**Frigjøre ressurser til ledelse:** Den nye barnevernloven stiller økte krav til internkontroll, dokumentasjon og systemrettet arbeid. Dette kan være utvikling av gode samarbeidsrutiner og utvikling av egenevalueringssystemer. Implementering av nye rutiner og systemer tar tid og krever tilstrekkelig ressurser til ledelse. Slike ressurser kan i større grad bli frigjort og stilt til rådighet ved etablering av et interkommunalt barnevernssamarbeid.

### *Vektlegge tverrfaglig, forebyggende arbeid*

På lengre sikt kan det være gevinster å hente på et sterkere tverrfaglig samarbeid. Forebyggende barnevernsarbeid er ikke i første rekke en oppgave for barnevernet, men i like stor grad en oppgave for de tilgrensende tjenestene. Det er imidlertid barneverntjenesten som har ansvar for å sikre at barn med tiltak får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Implementering av verktøy for bedre forebygging kan være en god investering, og et område hvor kommunene i regionen kan ha god nytte av å samarbeide.



Opplysningsarbeid og tilgjengelighet er også viktig i det tverrfaglige forebyggende arbeidet. Vi anbefaler barneverntjenesten å prioritere informasjonsarbeid, særlig opp mot barnehager og skole. Dette for å styrke tilliten til og kunnskapen om barnevernet, og for ytterligere å senke terskelen for å melde saker til barnevernet.

#### *Styrke kompetanse i egen organisasjon*

Endringene i barnevernloven stiller økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling i barneverntjenesten. Barneverntjenesten bør fortsette å bygge opp kompetanse i egen organisasjon, slik ansettelsen av tiltakskonsulent er et eksempel på. Erfaringene fra andre er også at styrking av eget tiltaksapparat medfører en økonomisk gevinst i form av at man slipper å kjøpe inn dyre tjenester. Kartleggingsverktøy i undersøkelsesfasen kan bidra til å kvalitetssikre og effektivisere undersøkelsesprosessen. God utredningskompetanse er en forutsetning for at barnevernet fatter de riktige beslutningene for blant annet valg av tiltak. I tillegg bidrar dette til økt kompetanse i organisasjonen, noe som gir et bedre og mer attraktivt fagmiljø.

# 1. Innledning

Denne rapporten ser nærmere på barneverntjenesten i Marker kommune, med særlig fokus på styrings- og ressursmessige forhold innen tjenesten. I rapporten gir vi også tilrådninger for hvordan å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv drift.

## 1.1 Bakgrunn

---

Telemarksforskning har blitt engasjert for å foreta en drifts- og resultatanalyse av barneverntjenesten i Marker kommune. Bakgrunnen for oppdraget er at barneverntjenesten båndlegger en stadig større andel av kommunens budsjett, til tross for at Marker har en forholdsvis liten andel barn og unge sammenlignet med landsgjennomsnittet.

I denne rapporten ser vi nærmere på kostnadsutviklingen i barneverntjenesten de siste årene, og gir en oversikt over status og utfordringer tjenesten står ovenfor i dag. 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 prosent.

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 Marker har vi vektlagt å se på følgende forhold og problemstillinger:

- Ressursbruk
- Struktur, organisering og arbeidsfordeling
- Samlet kapasitet og kompetanse

### 1.2.1 Ressursbruk

Bruk av ressurser til barnevern henger nøye sammen med tiltaksprofil og prioritering av innsats. Hvilke tiltak som brukes og hvordan disse følges opp vil ha betydning for både kvaliteten og kostnadene i tjenesten. Vi vil se nærmere på om noen områder peker seg ut med ekstra høye eller lave kostnader, sammenlignet med andre kommuner. En nærmere analyse av sammensetningen av kostnadene kan gi indikasjoner på årsaksforhold og forbedringspotensial.

- Hvordan er kostnadsutviklingen for barneverntjenesten i Marker sammenlignet med andre sammenlignbare kommuner? (kostnader knyttet til drift og tiltak i og utenfor hjemmet)
- Bruker kommunen tiltak som er spesielt dyre sammenlignet med andre kommuner, og hva er i tilfelle årsakene til det?
- Hva slags betydning har tiltaksprofilen i Marker for kostnadsutviklingen sammenlignet med andre kommuner?
- Hvordan og i hvilken grad brukes ressurser på forebyggende arbeid?
- I hvilken grad er det en utfordring at barnevernet kommer for sent inn i saker?
- Hvordan er tiltaksprofilen, og hvordan har denne utviklet seg over tid?
- Hvordan har utviklingen vært når det gjelder antall barn med undersøkelse eller tiltak?

## 1.2.2 Struktur, organisering og arbeidsfordeling

Hvordan man organiserer og tilrettelegger barnevernsarbeidet internt i tjenesten, kan ha vel så stor betydning for resultatene som den formelle organiseringen. Organisatoriske endringer og nye arbeidsmodeller kan påvirke både kvaliteten på arbeidet og kostnadsutviklingen, for eksempel ved at barnevernet kommer tidligere på banen enn før og engasjerer seg mer i forebyggende arbeid (Brandtzæg et al. 2010). I gjennomgangen vil vi forsøke å finne ut hva som fungerer bra, og hva som fungerer dårlig.

- Hvor mange stillinger og årsverk er knyttet til barnevernet?
- Hvordan er ressurser fordelt i forhold til ulike oppgaver (ledelse, administrasjon, undersøkelse, tiltak og tverrfaglig arbeid i kommunene, vaktordning)?
- Hva slags betydning har lokaliseringen for oppgaver som skal utføres?
- Hva er de viktigste fordelene og ulempene med dagens organisering?

## 1.2.3 Samlet kapasitet og kompetanse

Mangel på fagmiljø og tilstrekkelig kompetanse fremstår ofte som en av de største utfordringene i mindre kommuner. Som grunnlag for kartlegging av bemanningssituasjon og kompetanse har vi fokusert på følgende problemstillinger:

- Hvordan er bemanningssituasjonen i forhold til sammenlignbare kommunegrupper?
- Hvordan er saksmengden på ulike områder?
- Hvordan oppleves arbeidsbelastningen blant de ansatte i barneverntjenesten?
- Hvor sårbar er tjenesten i forhold til fravær og sykdom?
- Hva vil være optimal bemanning (og oppgavefordeling) i forhold til å kunne løse barneverntjenestens oppgaver på en tilfredsstillende måte?
- Hva slags kompetanse er tilgjengelig?
- Er det spesialisering i forhold til temaer eller funksjoner?
- Er det områder man savner kompetanse på, og i tilfelle hvilke?
- Hvordan vurderes kompetansen sett i forhold til framtidige krav til oppgave og tjenestekvalitet i barnevernet?

## 1.3 Gjennomføring og metode

---

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 detaljerte oversikter fra kommunen, årsrapporter m.m.

Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte i kommunen. Dette inkluderer kommunalsjef, rådmann, virksomhetsleder og seks 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.

I tillegg til innhenting av informasjon fra kommunen, har vi også basert våre vurderinger av styrker og svakheter ved barnevernstjenesten i Marker i forhold til de erfaringer vi har fra andre kommuner.

### **1.3.1 Strukturen i rapporten**

Denne rapporten består av 4 kapitler.

I kapittel 2 ser vi nærmere på kostnadene i barneverntjenesten i Marker. Vi ser først på forholdet mellom beregnet utgiftsbehov og faktisk kostnadsbruk for 2013. Deretter ser vi nærmere på kostnadsutviklingen på ulike områder innen barnevern, og sammenligner ressursbruken i Marker med andre kommuner.

I kapittel 3 har vi, gjennom intervjuer og kvantitative data, forsøkt å få en oversikt over situasjonen i barneverntjenesten, knyttet til bemanning, kapasitet, arbeidsform, kompetanse og ressursbruk.

I kapittel 4 oppsummerer vi funnene og gir anbefalinger for mer kostnadseffektiv drift av barneverntjenesten.

## 2. Økonomi og ressursbruk

I dette kapitlet ser vi nærmere på kostnadene i barneverntjenesten i Marker. Vi ser først på forholdet mellom beregnet utgiftsbehov og faktisk kostnadsbruk for 2013. Deretter ser vi nærmere på kostnadsutviklingen på ulike områder innen barnevern, og sammenligner ressursbruken i Marker med andre kommuner.

### 2.1 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. En tar fra de relativt sett lettdrevne kommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp. I kostnadsanalysene nedenfor har vi basert oss på foreløpige /ureviderte Kostra-data for 2013.

Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet med det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. I 2013 får Marker samlet sett beregnet en indeks på 1,075 i inntektssystemet, der indeks lik 1 betyr at kommunen har et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet. Det vil si at kommunen blir beregnet å være om lag 7,5 prosent mer kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen<sup>1</sup>.

Kostnadsnøkkel eller utgiftsbehovet kan dekomponeres i åtte ulike delkostnadsområder, blant annet barnevern. Som tabellen under viser får kommunen beregnet et utgiftsbehov på om lag 14,6 prosent under landsgjennomsnittet på delkostnadsnøkkel for barnevern.

---

<sup>1</sup> Marker kommune er en lavinntektskommune med frie inntekter på 92 % av landsgjennomsnittet. I Kostra er kommunen plassert i kommegruppe 1, dvs. små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter.

Tabell 2.1 Utslag på delkostnadsnøkler i inntektssystemet (utgiftsutjevningen) 2013. Marker kommune. Kilde: KRD.

	Vekt	Indeks	Bidrag
Barnehage	0,1614	0,7160	-4,6 %
Administrasjon	0,0941	1,3656	3,4 %
Grunnskole	0,2840	1,0658	1,9 %
Pleie- og omsorg	0,3144	1,2203	6,9 %
Helse	0,0410	1,1871	0,8 %
<b>Barnevern</b>	<b>0,0307</b>	<b>0,8538</b>	<b>-0,4 %</b>
Sosialhjelp	0,0482	0,8101	-0,9 %
Samhandling	0,0261	1,1723	0,5 %
<b>Sum</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0751</b>	<b>7,5 %</b>

Tabellen nedenfor viser hvilke kriterier som inngår i delkostnadsnøkkelen for barnevern, og hvordan disse er vektet.

Tabell 2.2 Utslag på delkostnadsnøkkelen for barnevern 2013. Marker kommune

Kriterier	Vekter	Kostnadsindeks	Bidrag kostnadsindeks
Innb. 0-22 år	0,4485	0,9010	-4,4 %
Barn 0-15 år m/enlig forsørger	0,3590	0,7300	-9,7 %
Lavinntekt	0,1926	0,9746	-0,5 %
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>1,0000</b>	<b>0,8538</b>	<b>-14,6 %</b>

Som vi ser av tabellen, består kostnadsnøkkelen for barnevern av tre kriterier: Antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enlig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det alderssammensetningen som er tyngst vektet, dvs. forklarer mest av variasjonen i utgiftsbehovet på landsbasis, dernest antall barn med enlig forsørger.

Av tabellen ser vi også hvilke av disse tre kriteriene som i størst grad trekker ned utgiftsbehovet for Marker kommune. I Marker er andelen barn med enlig forsørger 27 prosent under landsgjennomsnittet, noe som bidrar til et beregnet utgiftsbehov på 9,7 prosent under landsgjennomsnittet. Antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år er også lavere enn i gjennomsnittskommunen, noe som trekker ned utgiftsbehovet med 4,4 prosent. Antall lavinntektsfamilier er det kriteriet som i minst grad bidrar til et lavere eller høyere utgiftsbehov. Her skiller altså Marker seg i mindre grad fra behovet i gjennomsnittskommunen.

## 2.1.1 Kostnadsbruk i forhold til behov

Tabell 2.3 viser ressursbruk for Marker på de ulike tjenesteområder i 2011 sett i sammenheng med kommunens beregnede utgiftsbehov.

Tabell 2.3 Ressursbruk/prioritering sett i sammenheng med beregnet utgiftsbehov. Marker kommune.

Mer-/mindreutgift ift.			
	Beregnet utgiftsbehov 2013	Landsgjennomsnittet	"Normert utgiftsnivå"
		1000 kr	1000 kr
<b>Barnevern</b>	0,8538	2 636	<b>3 502</b>

Vi ser her at Marker kommune hadde merutgifter i forhold til landsgjennomsnittet på 2,6 mill. kr i 2013. Da er det ikke hensyntatt at kommunen hadde et lavere beregnet utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen. I forhold til kommunens «normerte nivå», dvs. hensyntatt utgiftsbehovet i inntektssystemet, er merutgiftene på **3,5 mill. kr.**

I tabellen nedenfor har vi også beregnet mer/mindreutgifter i forhold til landsgjennomsnittet og normert nivå på den enkelte Kostra-funksjon for barnevern.

Tabell 2.4 Mer/ mindreutgifter på barnevern i forhold til landsgjennomsnittet og kommunens normerte utgiftsnivå. Kostra-funksjon 244, 251 og 252. Marker kommune

Mer-/mindreutgifter (1000 kr) ift.		
	Landsgjennomsnittet	"Normert nivå"
<b>Barnevern (F244, 251, 252)</b>	<b>2 636</b>	<b>3 502</b>
244 Barneverntjeneste	408	689
251 Barneverntiltak i familien	1 227	1 337
252 Barneverntiltak utenfor familien	1 001	1 476

Tabellen viser at i forhold til normert nivå har kommunen merutgifter på 689 000 på funksjon 244 (administrasjon), 1,3 mill. på funksjon 251 (tiltak i familien), og 1,5 mill. på funksjon 252 (tiltak utenfor familien).

Oppsummert viser disse første analysene at Marker får beregnet et utgiftsbehov på 14,6 prosent under landsgjennomsnittet for barnevern i 2013. Kommunen har en lav andel barn med enslige forsørgere, og dette er kriteriet som i størst grad trekker ned utgiftsbehovet. Sett i forhold til beregnet utgiftsbehov hadde kommunen et merforbruk på barnevernsfeltet på 3,5 mill. kr i 2013. Merutgiftene er størst når det gjelder tiltak utenfor familien, altså omsorgstiltak, mens også betydelige når det gjelder tiltak i opprinnelig familie.



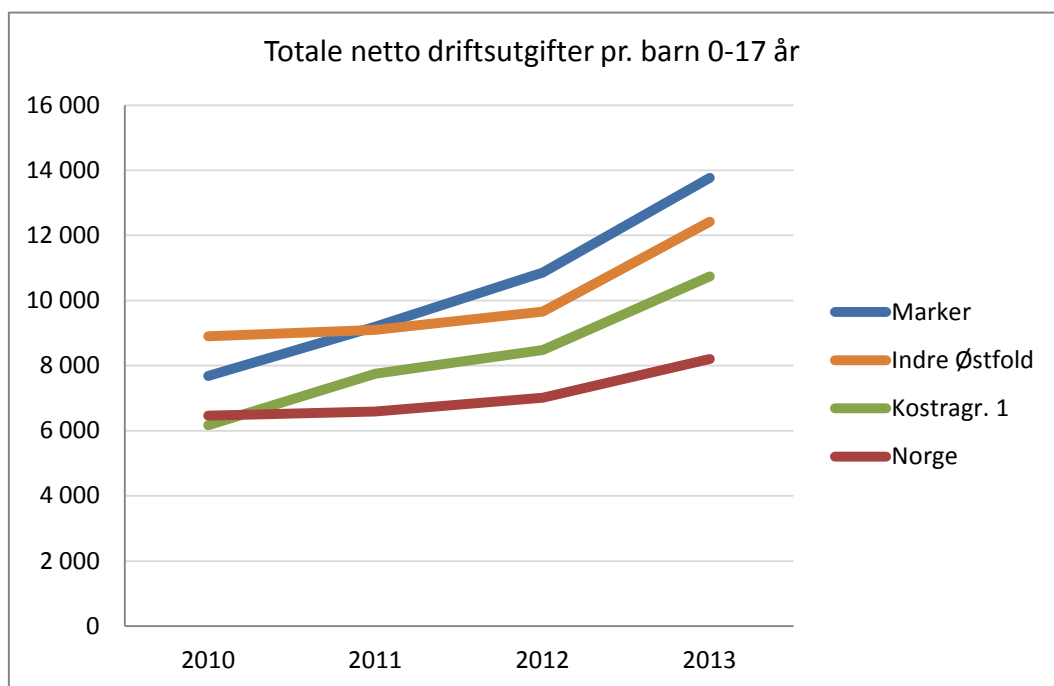
## 2.2 Kostnadsutvikling i perioden 2010 til 2013

Nedenfor vil vi se nærmere på kostnadsutviklingen i barneverntjenesten i Marker i perioden 2010-2013, og forsøke å forklare årsaksforhold og sammensetningen av kostnadene<sup>2</sup>. I analysene sammenligner vi Marker med landsgjennomsnittet (utenom Oslo), gjennomsnitt for Kostra-gruppe 1, samt gjennomsnittet for kommunene i Indre Østfold<sup>3</sup>. Kostnadene er omregnet til 2013- kroner, slik at tallene er mer sammenlignbare over år. Økning i utgifter viser derfor økning i reelle utgifter, ut over generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene.

Vi ser først på totale netto driftsutgifter og kostnadsutviklingen innenfor de ulike Kostra-funksjonene.

### 2.2.1 Totale kostnader

Totale netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger i aldersgruppen 0 til 17 år kan være et nyttig utgangspunkt for å få et overordnet bilde av kostnadsnivået i kommunen. Figuren nedenfor gir en oversikt over driftsutgiftene til barnevern i perioden 2010 til 2013.



Figur 2.1 Netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år, 2010 til 2013. Faste 2013-kroner. Kilde: KOSTRA.

<sup>2</sup> I analysene har vi tatt utgangspunkt i utgiftene som er belastet Marker kommune. Rømskog har siden 2011 kjøpt tjenester fra barneverntjenesten i Marker, men er ikke inkludert i kostnadsanalysen.

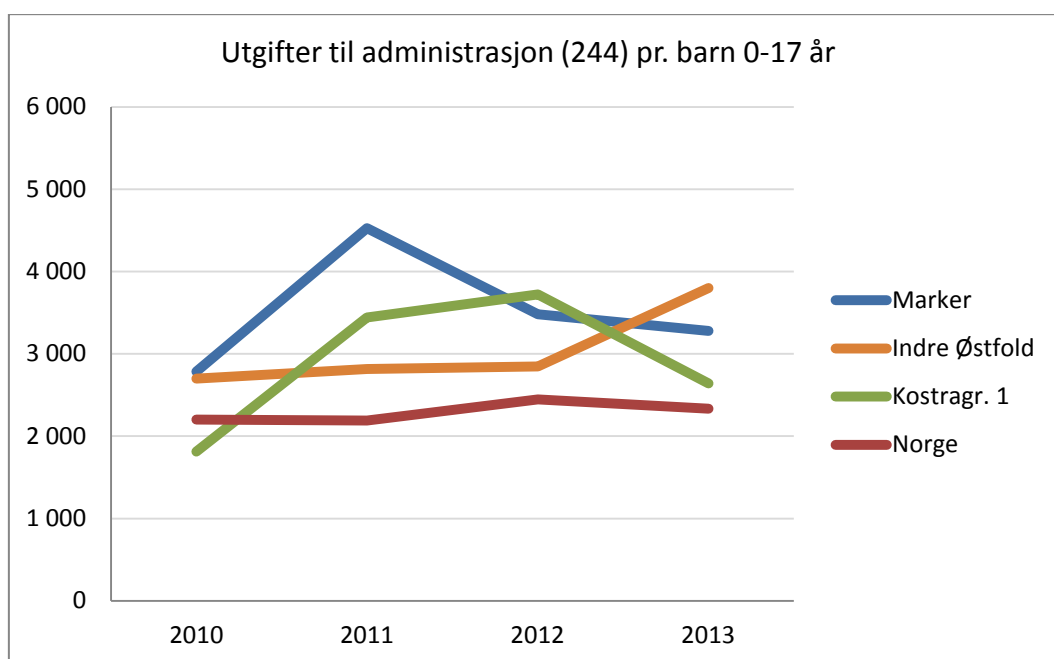
<sup>3</sup> Dette inkluderer Marker, Askim, Eidsberg, Hobøl, Skiptvet, Aremark, Spydeberg og Trøgstad. I enkelte av analysene er Aremark utelatt pga. manglende data. Det samme gjelder Rømskog.

Figuren viser at i 2013 utgjorde netto driftsutgifter til barnevern i Marker 13 766 kr pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år, mens landsgjennomsnittet lå på 8 204 kr. Vi ser at også gjennomsnittet for kommunene i Indre Østfold ligger godt over snittet på landsbasis. Både for Marker, Indre Østfold og kommunene i Kostra-gruppe 1 har de reelle utgiftene økt relativt markant fra 2010 til 2013.

Vi kan også se på hvordan barnevernsutgiftene fordeler seg på ulike deler av tjenesten. Barnevernsutgiftene kan splittes i Kostra-funksjonene 244, 251 og 252. Disse tre funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling, kostnader til tiltak for barn som bor i opprinnelig familie, og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie.

## 2.2.2 Utgifter til saksbehandling og administrasjon (funksjon 244)

Figuren nedenfor gir en oversikt over utgifter til administrasjon og saksbehandling i perioden 2010 til 2013.

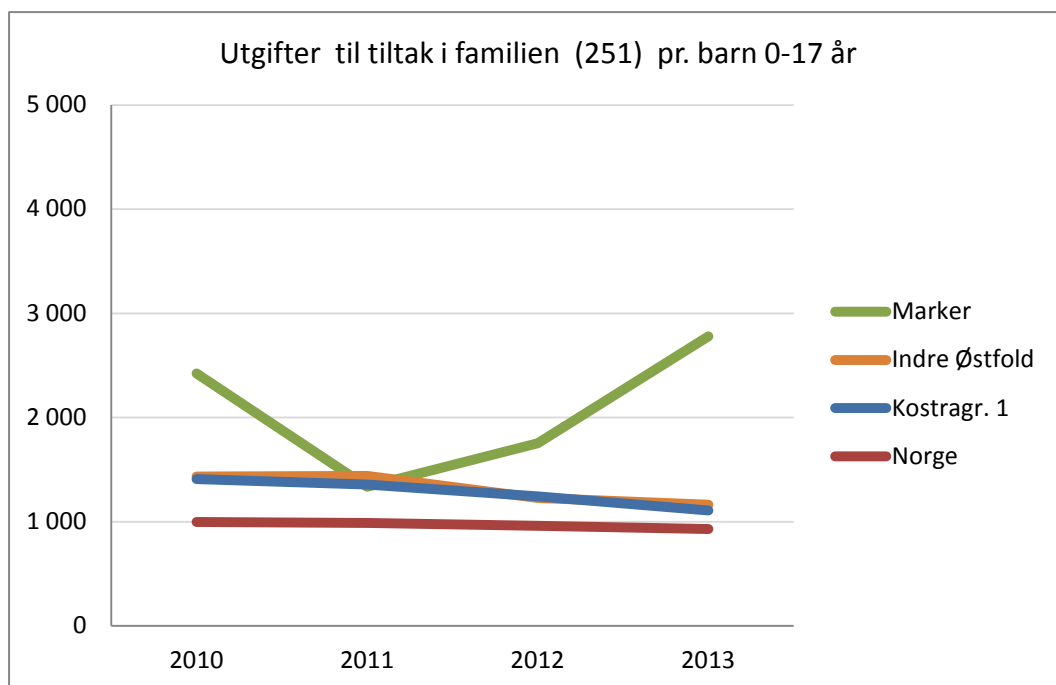


Figur 2.2 Funksjon 244 Barnevernstjeneste netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år, 2010 til 2013. Faste 2013-kroner. Kilde: KOSTRA

På landsbasis har utgiftene til administrasjon og saksbehandling økt med 9 prosent fra 2010 til 2013. Økningen skyldes nok i stor grad at antall årsverk i barneverntjenesten har steget de siste årene, blant annet som følge av øremerkede midler til nye stillinger. Vi ser at Marker ligger over landsgjennomsnittet i hele perioden, men utgiftene har blitt markant redusert fra 2011 til 2013. Gjennomsnittet for kommunene i Indre Østfold har økt med ca. 40 prosent i samme periode.

### 2.2.3 Utgifter til tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251)

Figuren under viser utgifter til tiltak i opprinnelig familie i perioden 2010 til 2013.

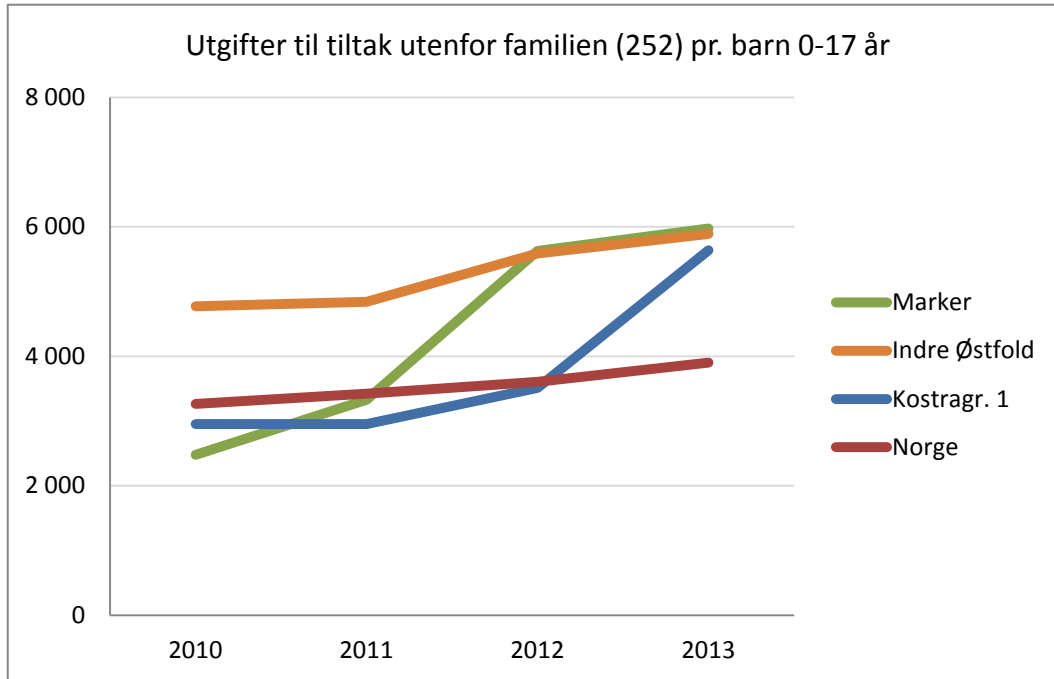


Figur 2.3 Funksjon 251 Tiltak i opprinnelig familie netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Faste 2013-kroner. Kilde: KOSTRA.

Grafen viser tydelig at Marker har hatt en betydelig økning i utgiftene fra 2011 til 2013, fra 1 336 kr pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år i 2011, til 2 778 i 2013. I 2013 er utgiftene godt over gjennomsnittet i Indre Østfold, kommunegruppa og landet, hvor kostnadsnivået har holdt seg langt mer stabilt. Her er det imidlertid viktig å notere seg at i små kommuner som Marker vil relativt beskjedne endringer i tiltaksbruk og driftsutgifter kunne gi markante utslag på grafene. Fremstillingene må derfor tolkes med varsomhet. Det vil også være smådriftsulempet i små kommuner som gjør det naturlig at disse kommunene har høye utgifter pr. innbygger 0- 17 år.

### 2.2.4 Utgifter til tiltak utenfor familien (funksjon 252)

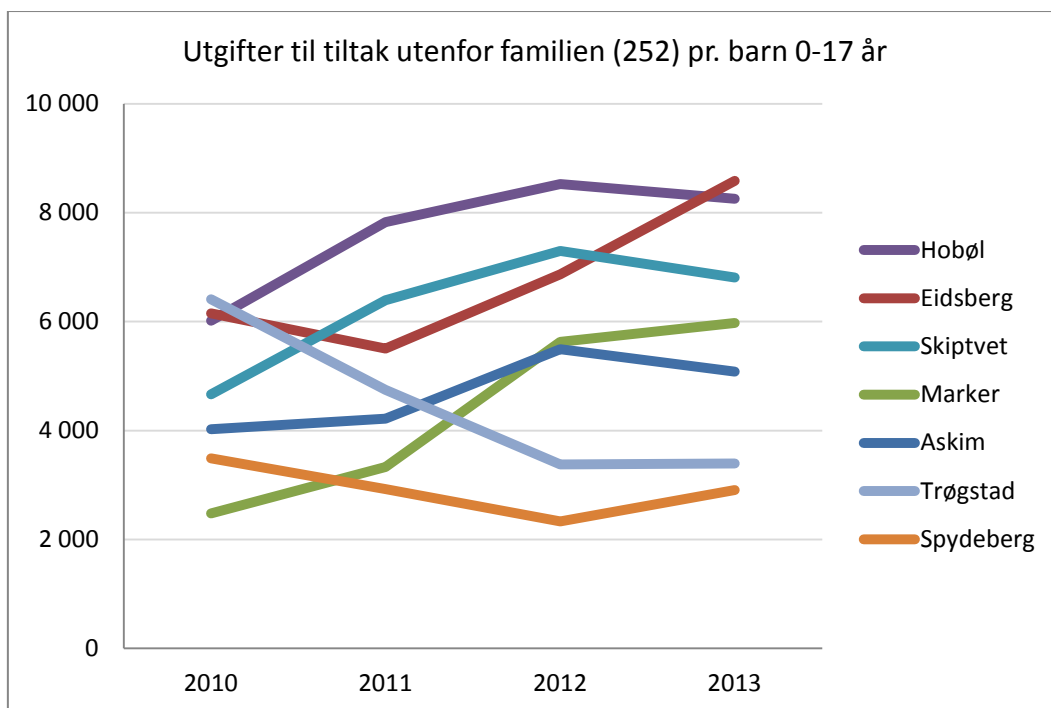
Tiltak utenfor familien er knyttet til omsorgsovertakelser, og er som oftest dyre og svært ressurskrevende tiltak. Det er dermed spesielt kostnadsbildet til tiltak utenfor opprinnelig familie som vil påvirke totale utgifter til barnevern. Figuren under viser utgifter til tiltak uten for opprinnelig familie i perioden 2010 til 2013.



Figur 2.4 Funksjon 252 Tiltak utenfor opprinnelig familie netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Faste 2013-kroner. Kilde: KOSTRA.

Vi ser at Marker hadde relativt lave utgifter til denne funksjonen i 2010 og 2011, men at utgiftene økte kraftig fra 2011 til 2012. Fra 2012 til 2013 er økningen mer beskjeden. Figuren viser også at snittet for kommunene i Indre Østfold har ligget godt over landsgjennomsnittet i hele perioden, mens snittet i kommunegruppe 1 økte kraftig fra 2012 til 2013.

Figuren under viser variasjonen mellom kommunene i Indre Østfold når det gjelder utgifter til tiltak utenfor familien.



Figur 2.5 Funksjon 252 Tiltak utenfor opprinnelig familie netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Kommunene i Indre Østfold. Faste 2013-kroner. Kilde: KOSTRA.

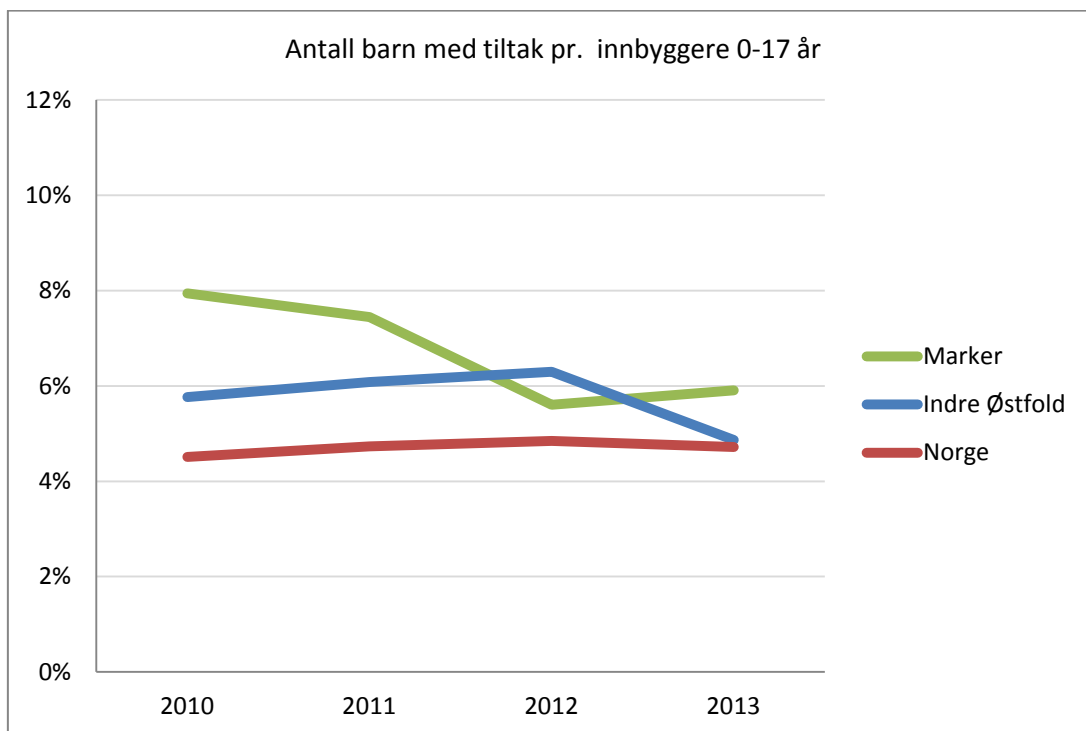
Figuren viser at det i hele perioden er store variasjoner i kostnadsutviklingen blant kommunene i Indre Østfold på denne funksjonen. Vi ser tydelig at Marker har hatt den sterkeste utgiftsøkningen siden 2010, men at både Eidsberg, Hobøl og Skiptvet har høyere utgifter i 2013. Både Trøgstad og Spydeberg har derimot opplevd en nedgang i utgiftene til tiltak utenfor familien, og ligger under landsgjennomsnittet (på kr 3 905) i 2013.

## 2.3 Antall tiltak og kostnad pr. tiltak

Når vi nå skal se nærmere på kostnadsnivået i barneverntjenesten, har vi forsøkt å skille kostnadene i et *mengdeelement* og et *kostnadselement*. Mengdeelementet er i barnevernet antall tiltak eller antall barn med tiltak, mens kostnadselementet er kostnad pr. barn med tiltak. Ideelt sett skulle vi også hatt opplysning om kostnader pr. tiltak og antall tiltak, da ett barn kan ha flere tiltak. Vi har ikke tilgang til opplysninger om dette, og må derfor begrense oss til å se på kostnad pr. barn. I tillegg vil vi senere i rapporten se nærmere på bruken av en viktig innsatsfaktor i barneverntjenesten; antall stillinger.

### 2.3.1 Antall barn med barnevernstiltak

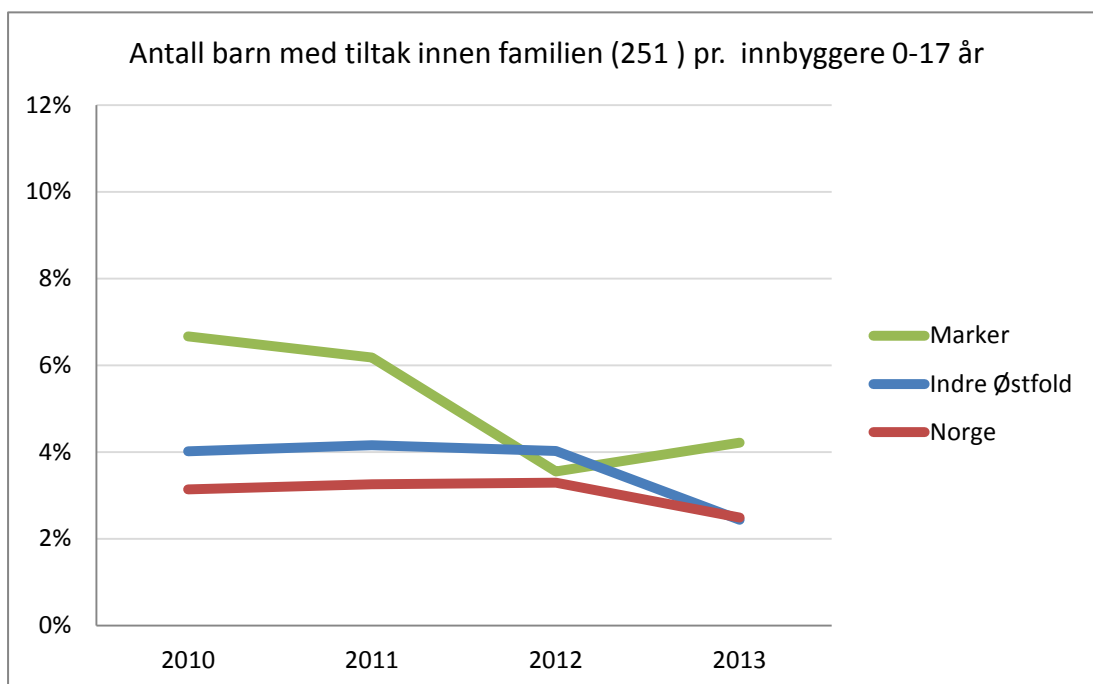
Antall barn med barnevernstiltak er naturligvis en viktig kostnadsdriver i barnevernet. For å kunne si noe om antall barn med tiltak i Marker i forhold til andre kommuner, ser vi på antall barn med barnevernstiltak i prosent av antall barn i aldersgruppen 0-17 år.



Figur 2.6 Antall barn med tiltak pr. innbyggere i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Kilde: KOSTRA.

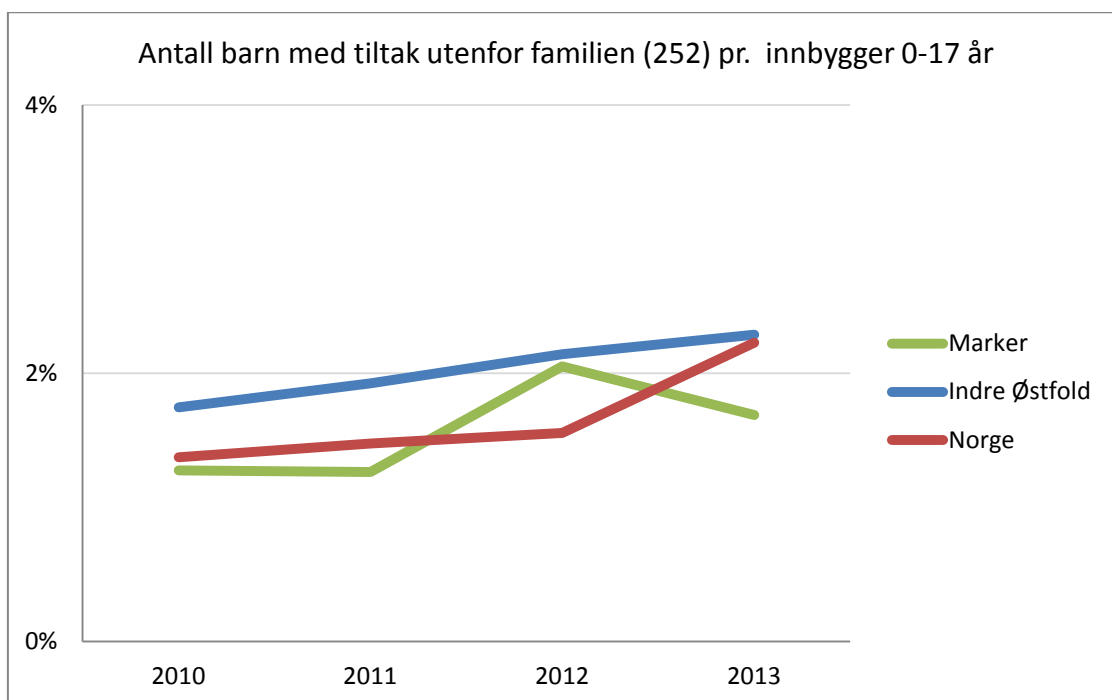
Flere tidligere undersøkelser har vist at den viktigste enkeltstående forklaringen på økte utgifter til kommunalt barnevern, er at antall barn som er omfattet av barnevernstiltak har økt (Brandtzæg 2006, Brandtzæg mfl. 2010). Dette forklares ved at mange kommuner har fått en bedre fungerende barneverntjeneste, og at et godt barnevern «skaper sin egen etterspørsel». Fra 2010 til 2013 ser imidlertid økningen på landsbasis ut til å være relativt stabil, fra 4,5 prosent til 4,7 prosent. Vi ser at både Marker og kommunene i Indre Østfold samlet sett har en høyere andel barn med tiltak enn landsgjennomsnittet, men her har det vært en nedgang siden 2010. For Marker sin del har antall barn med tiltak fra barnevernet falt fra 7,9 prosent til 5,9 prosent i denne perioden.

Før vi studerer enhetskostnadene vil vi se nærmere på hvilke typer tiltak barn med tiltak har. Her er det igjen interessant å se på fordelingen mellom tiltak utenfor og i opprinnelig familie. Figurene nedenfor viser andel barn med henholdsvis tiltak innen familien (251) og tiltak utenfor familien (252) i prosent av alle innbyggere mellom 0-17 år.



Figur 2.7 Antall barn med tiltak innenfor familien (251) pr. innbygger i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Figuren viser tydelig at det er reduksjon i antall barn med tiltak i opprinnelig familie som er hovedforklaringen til utviklingen i antall barn med barnevernstiltak i Marker. Mens 7 % av alle barn i alderen 0-17 år hadde tiltak innen familien i 2010, gjelder dette 4 % i 2013. Vi ser imidlertid at det har vært en liten økning fra 2012 til 2013. Gjennomsnittet for kommunene i Indre Østfold ligger tilnærmet likt som landsgjennomsnittet i 2013.



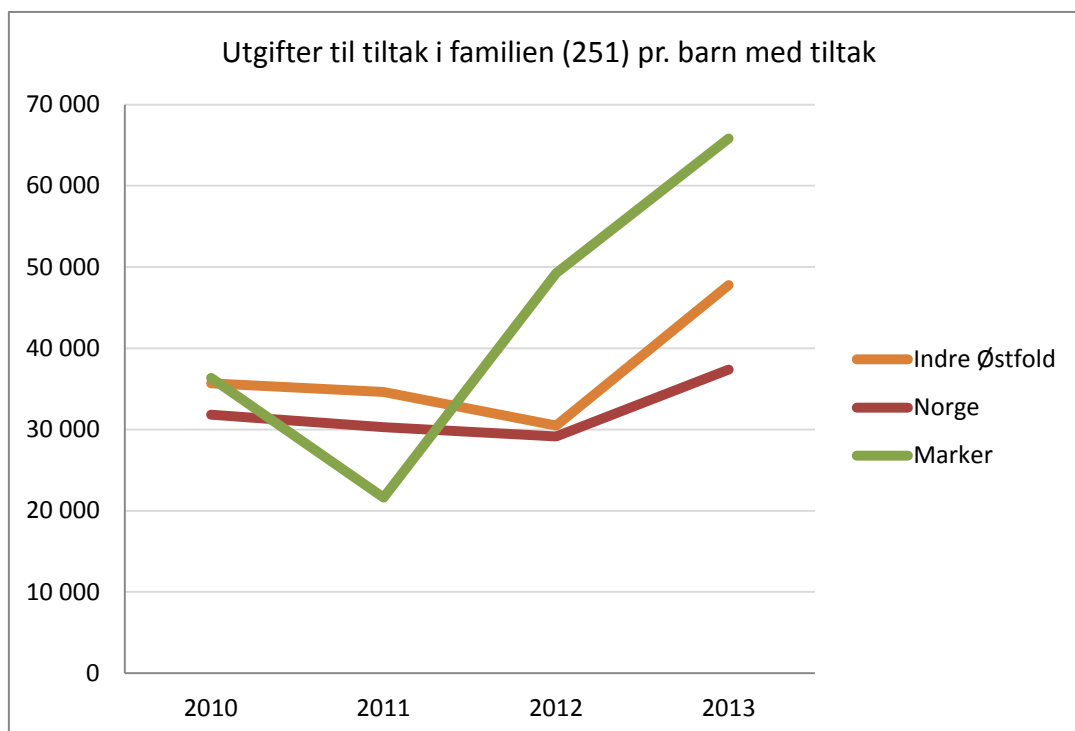
Figur 2.8 Antall barn med tiltak utenfor familien (252) pr. innbygger i aldersgruppen 0- 17 år, 2010-2013. Kilde: KOSTRA.

Når det gjelder andel barn med tiltak utenfor familien ser vi at det har vært en svak økning både i Marker og i begge sammenligningsgruppene. I 2013 har Marker en lavere andel barn med tiltak utenfor familien sammenlignet med både kommunene i Indre Østfold og landsgjennomsnittet.

### 2.3.2 Kostnader pr. barn med tiltak

Vi vil nå se nærmere på kostnader pr. barn som har barnevernstiltak. På samme måte som ved totale kostnader har vi omregnet enhetskostnadene til 2010-kroner. Økning i utgifter viser derfor økning i reelle utgifter, ut over generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene.

Vi ser først på kostnad pr. barn med tiltak i opprinnelig familie.



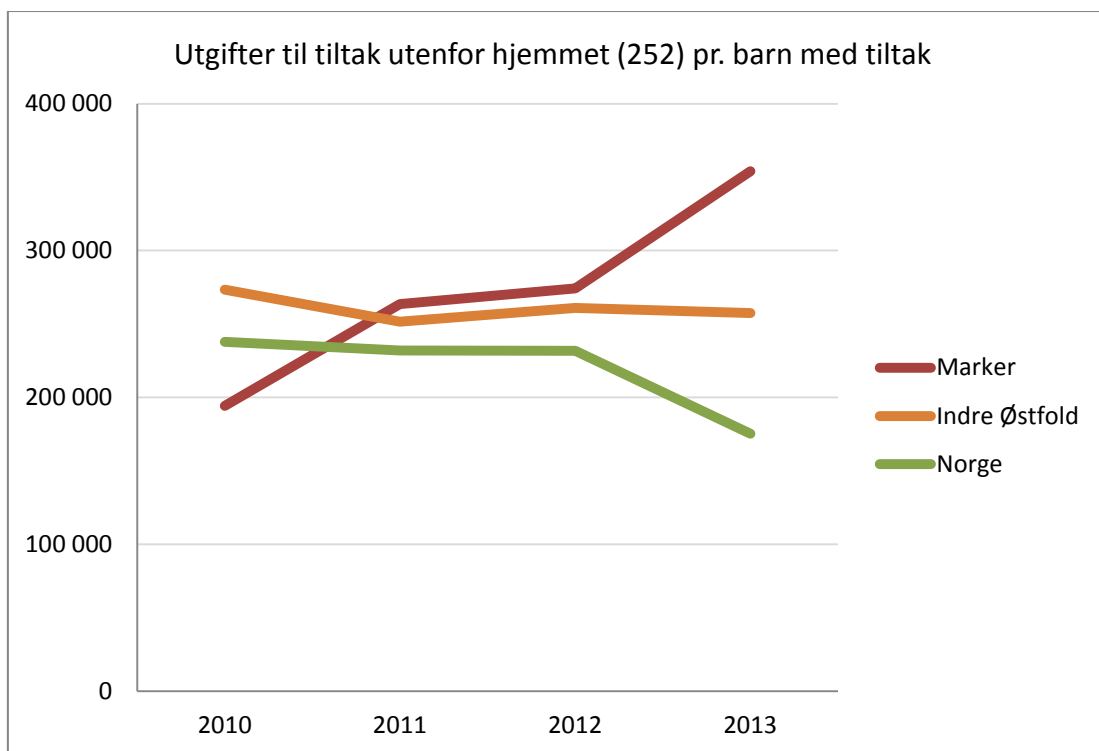
Figur 2.9 Kostnad i kr. pr. barn med tiltak innenfor familien (251), 2010-2013. Kilde: KOSTRA.

Figuren viser tydelig at Marker har hatt en kraftig økning i kostnadene pr. barn med hjelpetiltak i den aktuelle perioden. Fra å ligge tilnærmet likt med landsgjennomsnittet og snittet for kommunene i Indre Østfold i 2010, har utgiftene siden steget fra ca. 21 000 pr. barn i 2011 til over 65 000 pr. barn i 2013.

Kostnadsveksten pr. barn med tiltak henger sannsynligvis sammen med reduksjonen i antall barn med tiltak i perioden: Det er naturlig å tro at en slik endring medfører at det er de barna med de mest sammensatte og kostnadskrevene problemene som får hjelp av barnevernet, og at lettere tiltak dermed reduseres. Inntrykket fra intervjuene med de ansatte er også at kompleksiteten i sakene har økt de siste årene, noe som har medført økte utgifter til innkjøp fra eksterne tilbydere.

Også når det gjelder kostnad pr. barn med tiltak utenfor familien skiller utviklingen i Marker seg fra snittet for kommunene i Indre Østfold og landet for øvrig. Dette illustreres i figuren nedenfor:





Figur 2.10 Kostnad pr. barn med tiltak innenfor familien (251), 2010-2013. Kilde: KOSTRA.

Vi ser at kostnadene til tiltak utenfor familien er av en helt annen størrelsesorden enn tiltakene innenfor familien: I 2013 lå disse på 354 000 pr. barn i Marker, mot altså 65 000 pr. barn med tiltak innenfor familien. Siden 2010 har utgiftsøkningen for Marker kommune vært betydelig, og fra 2012 til 2013 økte kostnadene pr. barn med tiltak med ca. 80 000 kr. Figuren viser at gjennomsnittet blant kommunene i Indre Østfold har holdt seg relativt stabilt i perioden, mens landsgjennomsnittet har sunket litt over 60 000 pr. barn. Dersom kostnadsnivået i Marker var likt med snittet for Indre Østfold i 2013, ville kommunen spart 1,2 mill. kroner.

Som nevnt tidligere kan relativt små endringer i tiltaksbruk og driftsutgifter gjøre store utslag på en graf for en liten kommune som Marker. Det kan, for eksempel, tenkes at det kun er én eller to barn med svært ressurskrevende tiltak som medfører at kostnadene pr. barn med tiltak ser høyere ut enn det de reelt sett er. I intervjuene kommer det også frem at kommunene har et fåtall dyre institusjonsplasseringer, og enkelte svært kostnadskrevende fosterhjems plasseringer som trekker kostnadene opp. Det er utfordrende å rekruttere nye, gode fosterhjem. Ifølge de ansatte kan dette medføre at barnevernet ikke har annet valg enn å akseptere fosterforeldrenes krav om frikjøp.

## 2.4 Oppsummering

Vi har nå fått en oversikt over hvordan de ulike tjenesteområdene innenfor barnevern påvirker kommunens kostnadsnivå:

- Sammenlignet med landet og gjennomsnittet for kommunene i Indre Østfold har Marker høye utgifter til tiltak innenfor familien. Utgiftene til tiltak utenfor familien har også økt gjennom hele perioden, og er godt over landsgjennomsnittet i 2013, men tilnærmet likt snittet for Indre Østfold og kommunegruppa (Kostragr.1). Marker skiller seg ikke nevne-

verdig fra sammenligningsgruppene når det gjelder utgifter til administrasjon og saksbehandling.

- Utgiftene er sammensatt av et kostnadselement og et mengdeelement. Mengdeelementet er i barnevernet antall tiltak eller antall barn med tiltak, mens kostnadselementet er kostnad pr. barn med tiltak. I forhold til antall barn i aldersgruppen 0-17 år har Marker flere barn med barnevernstiltak enn sammenligningsgruppene, men antallet har blitt redusert de siste årene. Tallene viser at nedgangen kan knyttes til et lavere antall barn med tiltak innenfor familien, altså hjelpetiltak. Andelen barn med omsorgstiltak har derimot økt noe i samme periode, men er lavere enn landsgjennomsnittet i 2013.
- De høye utgiftene til barnevern i Marker skyldes først og fremst høye utgifter pr. barn med tiltak. Dette gjelder både barn med tiltak i og utenfor opprinnelig familie, men det er særlig tiltakene utenfor familien som er kostnadskrevende.

## 3. Status og utfordringer

Gjennom intervjuer og kvantitative data har vi forsøkt å få oversikt over situasjonen i barneverntjenesten, både når det gjelder bemanning, kapasitet, arbeidsform, kompetanse og ressursbruk.

For å kunne foreslå tiltak som vil bidra til en mer kostnadseffektiv drift, er det nødvendig å få nærmere oversikt over status og utfordringer barneverntjenesten står overfor. I gjennomgangen har vi spesielt vektlagt følgende forhold:

- Bemanningssituasjon
- Kapasitet og arbeidsbelastning
- Organisering og arbeidsfordeling
- Kompetanse
- Tjenestetilbud og terskler for tiltak
- Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid

Disse forholdene er kartlagt nærmere gjennom analyse av kvantitative data, og gjennom intervjuer, både med de ansatte i barnevernstjenesten og deres ledere.

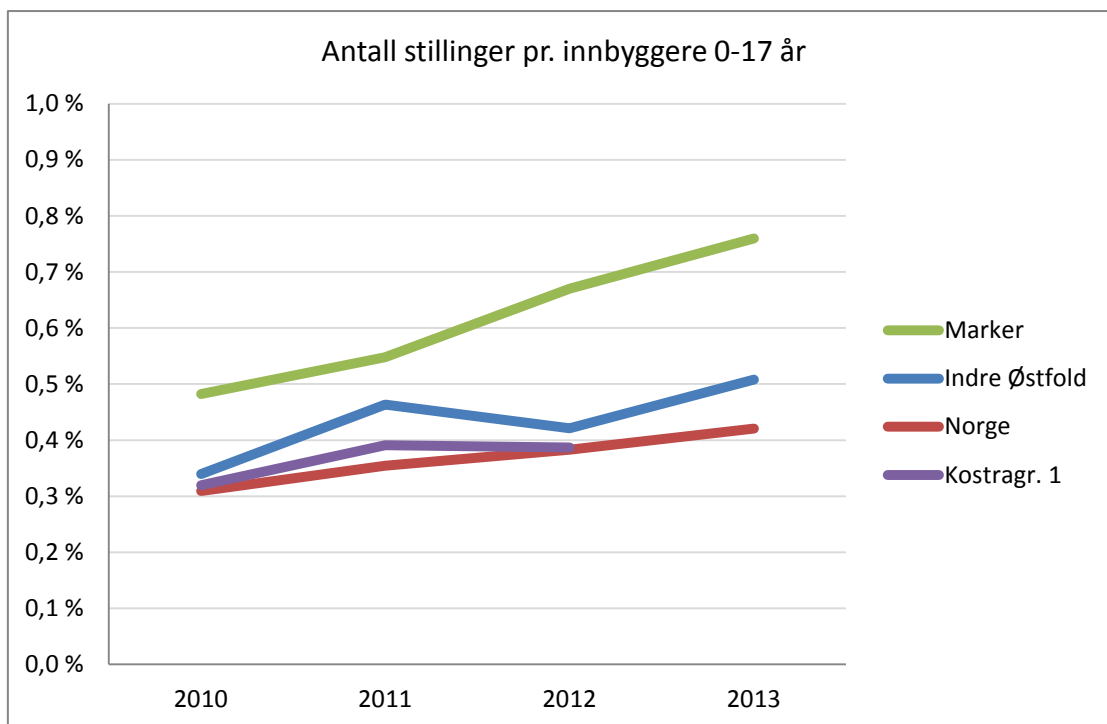
### 3.1 Bemanningssituasjon og arbeidsbelastning

---

De ansatte er naturligvis en sentral ressurs i barnverntjenesten, og dermed også en viktig kostnadsdriver. Både antall ansatte og hvordan man organiserer og tilrettelegger barnevernsarbeidet internt i tjenesten, vil ha stor betydning for resultatene av arbeidet.

Barneverntjenesten i Marker har i dag 5,4 stillinger, fordelt på leder og saksbehandlere, 0,6 merkantil stilling og en tiltakskonsulent i 0,7 stilling.

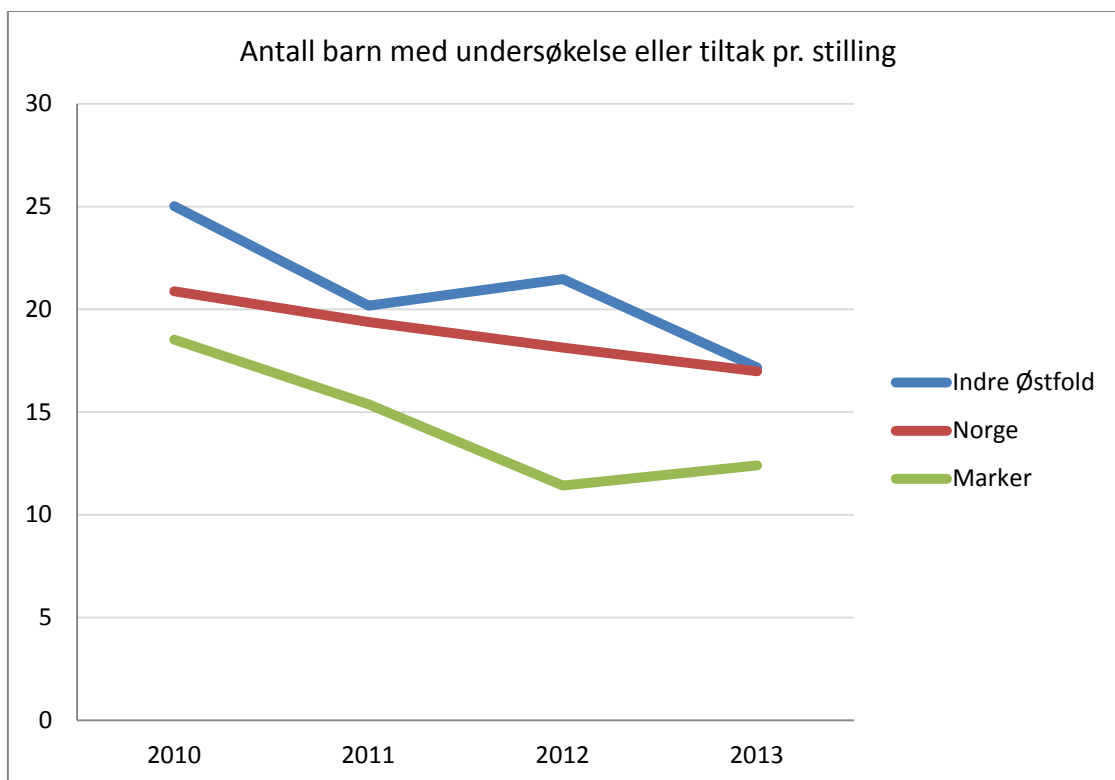
Antall stillinger pr. innbygger 0-17 år kan si noe om hvor stor kapasitet barnevernstjenesten har til å håndtere meldinger, undersøkelser og tiltak. Figuren nedenfor viser antall stillinger pr. barn i aldersgruppen 0-17 år, både for Marker, Indre Østfold, Norge og kostragruppe 1.



Figur 2.1 Antall stillinger pr. innbyggere 0-17 år, 2010-2013. Kilde: KOSTRA.

I perioden 2010 til 2013 har antall ansatte tilknyttet barneverntjenesten i Marker økt fra 3,4 til 5,4. Økningen skyldes mottatte stillingsmidler fra Fylkesmannen, blant annet med bakgrunn i at kommunen etablerte en interkommunal barneverntjeneste med Rømskog i 2012. Figuren viser at bemanningen i Marker ligger godt over landsgjennomsnittet, snittet for Indre Østfold og kommunegruppa i hele perioden. Vi ser at veksten i antall ansatte har vært sterkere i Marker enn i sammenligningsgruppene.

Veksten og nivået på antall stillinger i forhold til innbyggerne i målgruppen for barnevernet sier noe om kapasiteten til barnevernstjenesten, men for å få et inntrykk av arbeidsbelastningen kan det også være vel så sentralt å se på antall årsverk i forhold til saksmengden. Dette illustreres i figuren nedenfor.



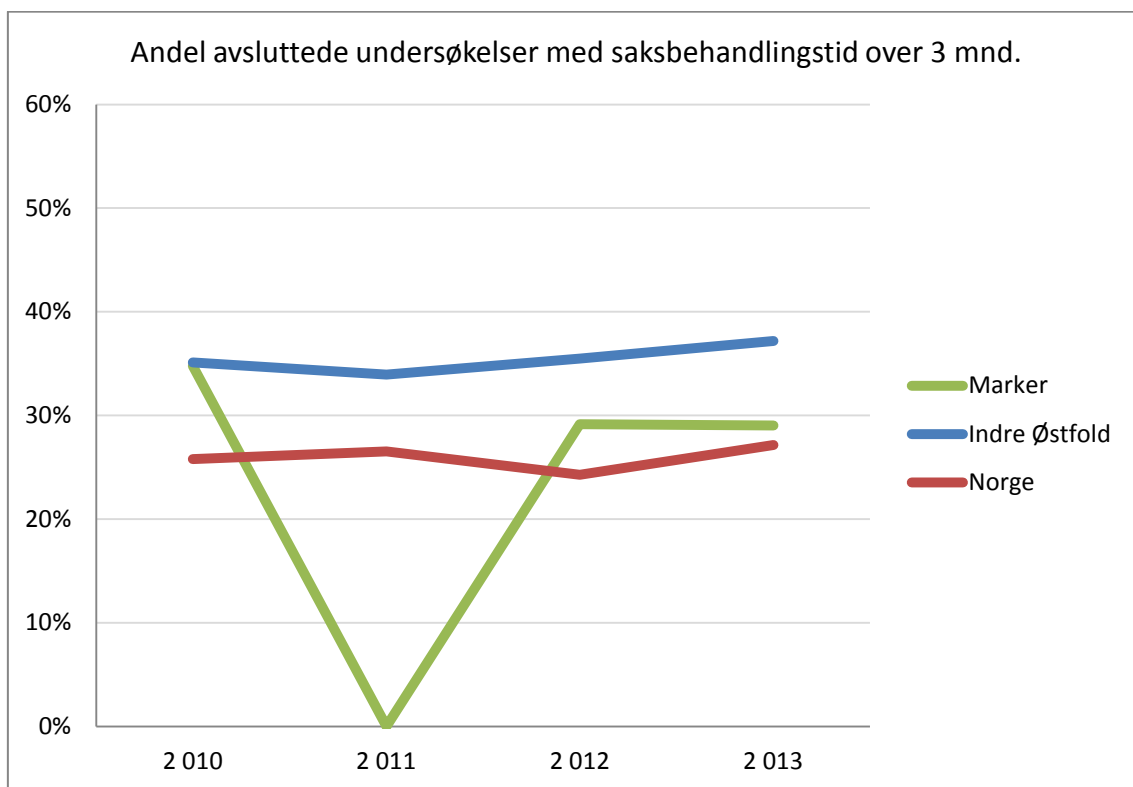
Figur 2.2 Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. stilling, 2010-2013. Kilde: KOSTRA.

Figuren viser at både Marker, kommunene i Indre Østfold og landet for øvrig har opplevd en nedgang i antall saker pr. stilling i barneverntjenesten. Marker ligger imidlertid godt under både landsgjennomsnittet og snittet for Indre Østfold. I Marker har antall saker pr. stilling sunket fra 19 i 2010 til 12 i 2013. Den svake økningen fra 2012 til 2013 skyldes først og fremst et større antall undersøkelser; fra 32 i 2012 til 48 i 2013. I hele perioden har antall undersøkelser pr. innbyggere i aldersgruppen 0-17 år økt fra 3,8 % i 2010 til 6,8 % i 2013. På landsbasis har den tilsvarende økningen vært på under 0,5 %.

Til tross for at barneverntjenesten i Marker har et lavere antall saker pr. stilling enn landsgjennomsnittet, gir de ansatte uttrykk for at arbeidsbelastningen er økende. I følge informantene skyldes ikke dette bare at antall undersøkelser har økt, men også stadig flere tunge og komplekse saker, med tvangsvedtak, omsorgsvedtak og behov for mer arbeidskrevende tiltak fra personalets side. I løpet av de siste årene har flere ressursvake familier flyttet til kommunen, og barneverntjenesten har overtatt en del tunge barnevernssaker fra andre kommuner. Lave huspriser og nærhet til Sverige blir nevnt som forklaringer på hvorfor slike familier ønsker å flytte til Marker.

Arbeidspresset beskrives som overkommelig dersom alle er på jobb, men kontoret er sårbart for sykefravær og permisjoner. De ansatte opplever at de må være tilgjengelige på telefon nærmest døgnet rundt, og at forventningene til barneverntjenestens tilgjengelighet har økt de siste par årene. Stort arbeidspresst fører også til at selv om man forsøker å jobbe to- og- to i sakene, vil eneren i praksis ta ansvaret for saken alene. Saksbehandlerne forteller også at mye tid går med til reising, og til merkantilt arbeid som registrering av data i fagsystemet ACOS.

De barnevernsansatte legger vekt på at de gjør gode og grundige undersøkelser, og at de har jevnlig kontakt med klientene. Figuren nedenfor viser andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder fra 2010 til 2013.



Figur 2.3 Andel av alle avsluttede undersøkelser med saksbehandlingstid over 3 mnd, 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Vi ser av figuren at Marker har hatt relativt store svingninger i andel avsluttende undersøkelser med saksbehandlingstid utover 3 måneder. Mens 8 saker gikk over behandlingsfristen i 2010, var antallet null i 2011, 7 i 2012 og 9 i 2013<sup>4</sup>. I 2013 ligger Marker på tilnærmet likt nivå som landsgjennomsnittet, mens vi ser at snittet for kommunene i Indre Østfold er markant høyere.

Undersøkelser med behandlingstid over tre måneder sier ikke nødvendigvis noe om kapasiteten i barnevernet. Håkonsen og Lunder (2010) finner at det ikke er 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.

<sup>4</sup> Her tar vi forbehold om at null saker i 2011 kan skyldes rapporteringsfeil i KOSTRA.

## 3.2 Organisering og arbeidsfordeling

---

Organisatoriske endringer og nye arbeidsmodeller kan påvirke både kvaliteten på arbeidet og kostnadsutviklingen, for eksempel ved at barnevernet kommer tidligere på banen enn før og engasjerer seg mer i forebyggende arbeid.

I Marker er barneverntjenesten organisert under virksomhet for familie og helse, sammen med helsestasjon, kommunelege, legevakt, psykiatri, fysioterapitjenester og krisesenter. Barnevernleder rapporterer til virksomhetsleder for familie og helse, og jobber selv som saksbehandler i et fåtall saker og undersøkelser.

Mindre barnevernstjenester har begrensede muligheter for spesialisering, mens større barnevernstjenester ofte arbeider i team, gjerne i forhold til arbeidsprosessene i barnevernstjenesten. I Marker er ikke saksbehandlerne inndelt i grupper etter spesialiserte oppgaver, men jobber alle som generalister. Ifølge de ansatte er tjenesten for liten til at en spesialistmodell ville vært hensiktsmessig. Med såpass få saksbehandlere er det nødvendig at alle kan «litt om alt», og for eksempel kan ta i mot spørsmål på telefon dersom en saksbehandler er fraværende. Flere nevner at en styrke med dagens organisering er at saksbehandlerne følger hver sak fra start til slutt, slik at brukerne ikke får flere kontaktpersoner å forholde seg til. En fordel med generalistmodellen er også at hver saksbehandler får varierte arbeidsoppgaver, og ikke blir lei av å jobbe på et langt smalere ansvarsområde. Enkelte nevner imidlertid at det ville vært positivt å ha mulighet til å oversende saken til en ny saksbehandler ved omsorgsovertakelser.

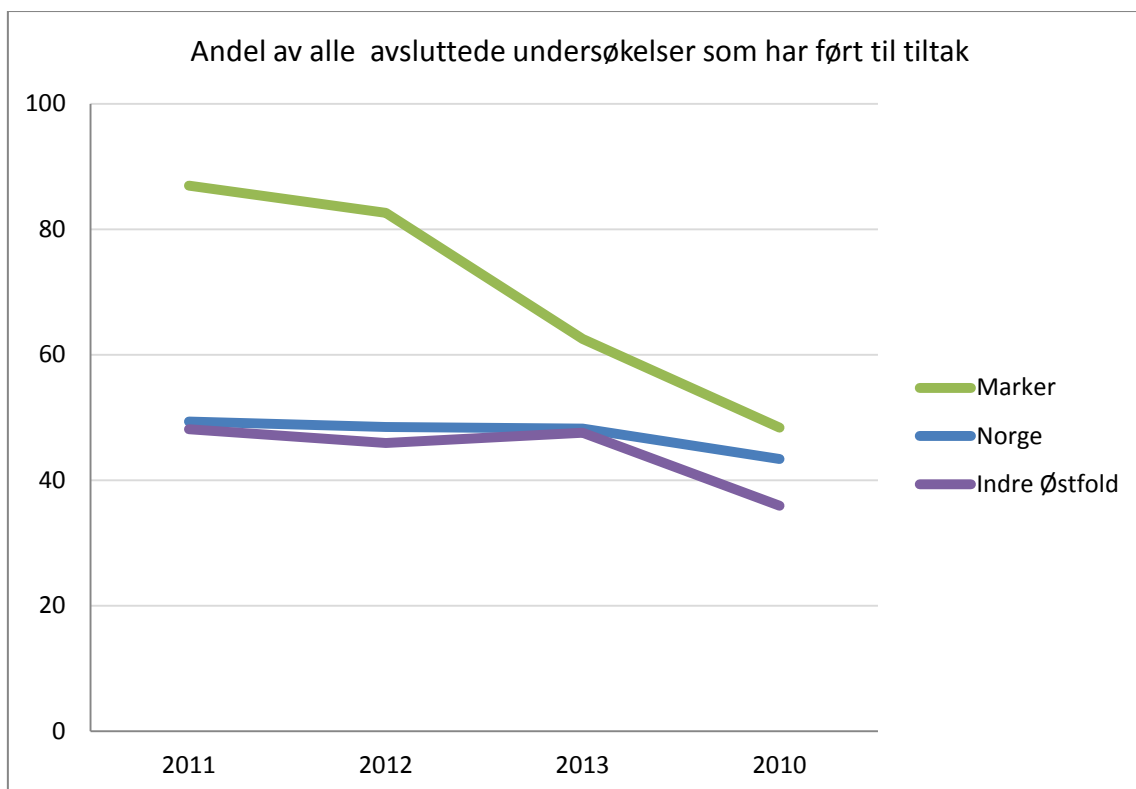
En fordel med å være organisert som en liten barneverntjeneste er, i følge de ansatte, at tjenesten er tett på lokalsamfunnet og oppleves som tilgjengelig av brukerne. Flere gir uttrykk for at de er positive til et tettere barnevernssamarbeid med kommunene i Indre Østfold, for eksempel en felles «tiltaksbank» eller felles tilsynsførere. Samtidig er man bekymret for at barnevernet mister noe av nærheten til lokalbefolkningen dersom tjenesten flyttes ut av kommunen.

Problemstillinger knyttet til nærhet og inhabilitet er velkjente for små barneverntjenester, og i intervjuene trekkes dette også frem som en av ulempene ved dagens organisering. De ansatte som *ikke* bor i Marker fremhever dette som en stor fordel. Vi merker oss at på grunn av inhabilitetsvurderinger har enkelte saker blitt overført til settekommuner. Slike saker kan bli svært kostnads-krevende, særlig hvis settekommunen kjøper inn bistand eller tiltak fra private konsulenter.

## 3.3 Tjenestetilbud og terskler for tiltak

---

Vi har allerede sett at andelen barn med barnevernstiltak i Marker har sunket siden 2010, samtidig som antall undersøkelser har økt. Figuren nedenfor illustrerer utviklingen i antall avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak:



Figur 2.4 Andel av alle avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak 2010-2013. Kilde: KOSTRA

Figuren viser at i Marker har andelen av avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak, sunket fra hele 87 % i 2010 til 48 % i 2013. Den sterke nedgangen har medført at kommunen har nærmet seg gjennomsnittet for Indre Østfold og landet, som begge har hatt en langt mer stabil utvikling i perioden.

Figuren over antyder at terskelen for å få tiltak har blitt høyere i Marker kommune. Igjen, dette har nok sammenheng med at lettere tiltak har blitt redusert som følge av at barnevernet har fått flere tunge og kompliserte saker. I intervjuene nevnes det også at barneverntjenesten har blitt flinkere til å evaluere tiltakene, og til å sette grenser for barnevernets ansvarsområde, for eksempel opp mot rollen til sosiallærer på skolen. Slike avgjørelser blir alltid begrunnet, men kan føre til kritikk og spørsmål i etterkant, i følge en av saksbehandlerne.

Råd og veiledning, ansvarsgruppe, besøkshjem, støttekontakt og barnehage er, i følge saksbehandlerne, noen av hjelpetiltakene som benyttes mye i barneverntjenesten. For tiden kjøper barnevernet tjenester fra private i tre saker. MST og andre hjelpetiltak fra Bufetat har blitt noe brukt, mens PMTO har vært utilgjengelig for barnevernet de siste par årene. Flere av de ansatte uttrykker at de kunne ønske seg mer hjemmebaserte tiltak, og at det er behov for å ha fokus på tiltak som skaper varige endringer i hjemmet, fremfor rene avlastningstiltak.

I intervjuene gir de barnevernansatte uttrykk for at de blir «beskyldt» for å ha en for lav terskel for omsorgsovertakelser, siden en stor del av tjenestens kostnader er knyttet til slike saker. Som vist i kapittel 2 har imidlertid Marker en lavere andel barn med omsorgstiltak enn snittet for kommunene i Indre Østfold, selv om det har vært en svak økning siden 2010. En økning i antall omsorgssaker kan også være et resultat av at flere ansatte, og en mer velfungerende barneverntjeneste, har kapasitet til å avdekke flere tilfeller av alvorlig omsorgssvikt.



## 3.4 Kompetanse

---

Barnevern er utvilsomt et bredt og komplekst fagfelt, hvor behovet for kompetanseheving er stort. Særlig i små kommuner vil mangel på spisskompetanse være en gjennomgående utfordring. Mindre barnevernstjenester har færre barnevernssaker enn større tjenester, samtidig som de har mange av de samme problemstillingene.

Vårt inntrykk er at de fleste ansatte gjennomgående er fornøyde med barneverntjenestens samlede kompetanse. Som en av de ansatte uttrykker det: «Problemet er ikke først og fremst mangel på kompetanse, problemet er at vi ikke har tid til å bruke den kompetansen vi har». For tiden er det flere ansatte som tar etter- og videreutdanning, i familierapi og psykososialt arbeid med barn og unge.

Ansettelsen av egen tiltakskonsulent, som jobber tett på familiene og som for tiden tar undervisning i Marte Meo- metoden, blir trukket frem som svært positivt. Tiltakskonsulenten er fullbooke i sin 70 % stilling, og forteller selv at hun ikke ville hatt problemer med å fylle en full stilling. Tilbakemeldingene fra intervjuene er at saksbehandlerne ser behovet for flere konsulenter som kan jobbe aktivt i hjemmene, for eksempel en «ren» familierapeut. Flere gir uttrykk for at det er positivt å skille saksbehandling og tiltaksarbeid, ikke bare med tanke på kapasitet og kompetanse, men også fordi noen familier ikke ønsker saksbehandleren så tett på familien.

I et forsøk på å kutte kostnader i barnevernet har kommunen vedtatt å redusere bruk av eksterne sakkyndige, slik at saksbehandlerne i stor grad må stå for vurderingene selv. I intervjuene kommer det frem at flere av de ansatte føler seg usikre i utredningsarbeidet, noe som bidrar til at undersøkelsene tar lengre tid. Flere påpeker at en sakkyndigrapport utarbeidet av en psykolog alltid vil være grundigere, og vil veie tyngre i fylkesnemndssak. Alle saksbehandlerne i barneverntjenesten i Marker har blitt ansatte etter 2007. Den gjennomsnittlige ansienniteten er med andre ord relativt lav.

De ansatte nevner også enkelte områder der det kan være behov for økt kompetanse:

- Oppfølging av fosterhjem
- Familievold, samlivskonflikter og rus
- Seksuelle overgrep
- Kartleggingsverktøy i undersøkelsesfasen (Kvello-metodikken)

Når Bufetat ikke lenger skal bistå kommunene i faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker må kommunene sørge for å bygge opp eller på annen måte skaffe seg tilgang på nødvendig kompetanse (Prop. 106 L). I forarbeidene til den nye loven forslår departementet å innføre et veiledet førsteår i kommunene og støtte kompetansehevende tiltak.

## 3.5 Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid

---

Med den nye barneloven i 2009 ble forebyggende arbeid spesielt vektlagt, og formålet med loven var å styrke kompetansen og tjenesten på bred basis (NOU 2009:22) Formålet med dette er å redusere antall plasseringer av barn og unge utenfor hjemmet. Et godt forebyggende arbeid er imidlertid ikke noe barnevernet kan ha ansvar for alene. Det fordrer et godt samarbeid mellom ulike kommunale hjelpetjenester og oppvekstinstitusjoner. Det er en generell utvikling at man jobber

mer helhetlig innenfor barnevern, og samarbeider med flere instanser enn tidligere. Opplysningsarbeid spiller også en vesentlig rolle på dette området.

Vårt inntrykk at barneverntjenesten har et godt samarbeid med de andre tjenestene i virksomheten, særlig helsestasjon. Samlokaliseringen på rådhuset medfører korte linjer mellom tjenestene og både uformelt og formelt samarbeid. En psykisk helsearbeider som har tid på helsestasjonen er særlig tett på barnevernet. Erfaringer fra andre kommuner er nettopp at samlokalisering gjør det lettere å arbeide tverrfaglig.

Hver 6 uke har barneverntjenesten fellesmøte med PPT, BUP, psykisk helse, skoler og barnehage, der saker kan drøftes anonymt. Gjennom intervjuene kommer det frem at samarbeidet stor sett fungerer greit, men at noe «manglende forståelse for hvordan barneverntjenesten jobber», som en av de ansatte uttrykker det, kan stå i veien for et godt tverrfaglig samarbeid. Her nevnes taushetsplikten som en utfordring, og at samarbeidspartnere kjenner godt nok til grensene for barneverntjenestens kompetanse og ansvarsområde.

Barneverntjenesten har hatt stort fokus på at terskelen for å melde saker til barnevernet skal være lav. Ifølge virksomhetsleder er det helsestasjon, skoler og foreldrene selv som i størst grad melder saker, og også i økende grad barnehagene.

Ifølge flere barnevernansatte er det imidlertid fortsatt en utfordring at instansene melder for sent, og at barnevernet først kommer inn i saker «når det brenner». De ansatte har inntrykk av at dette til dels skyldes at Marker er en liten kommune, og at noen kvier seg for å melde familier man kjenner godt:

«Jeg tenker av og til, hvorfor har det ikke blitt meldt før? Foreldre har bodd her lenge, lærere kjenner hverandre. Men de har sympati med familien og vil ikke ha noe med barnevern å gjøre, selv om de vet at ting ikke er bra. Noen ganger har omtrent hele kommunen vært inne unntatt barnevernet. Vi kan ikke inn og trylle».

De ansatte forteller at de savner forebyggende tiltak som på sikt kan bidra til å avlaste barneverntjenesten. I intervjuene nevnes for eksempel:

- Et lavterskeltilbud for småbarnsfamilier som sliter i foreldrerollen
- Styrket oppfølging fra helsestasjon
- Selvtillitsgrupper for ungdom
- Styrking av utekontakter
- Ulike tiltak «mellom skole og barnevern». Skolen har nå satt inn assistenter til lekselesing, noe som blir trukket frem som positivt.

## 3.6 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 barneverntjenesten i Marker.

- Marker kommune har et høyere antall ansatte pr. barn i aktuell aldersgruppe enn sammenlignbare kommuner, og et lavere antall saker pr. saksbehandler. Samtidig opplever de ansatte et stort og økende arbeidspress. Arbeidsbelastningen knyttes til et økende antall

tunge og komplekse saker, og ikke minst at tjenesten er sårbar i forhold til endringer i bemanning og ved fravær.

- Nærhet til lokalsamfunnet og klientene blir trukket frem som den viktigste fordel med dagens organisering av barneverntjenesten. De ansatte er positive til et tettere samarbeid med kommunene i Indre Østfold, men er bekymret for at dette vil medføre at barnevernet mister noe av kontakten med lokalbefolkningen.
- Tall fra KOSTRA viser at andelen av avsluttede undersøkelser som har ført til tiltak, har sunket betraktelig fra 2010 til 2013. Dette antyder at terskelen for å få hjelpetiltak fra barneverntjenesten har blitt høyere.
- Ved ansettelse av egen tiltakskonsulent har barneverntjenesten satset på å bygge opp kompetanse i egen organisasjon, noe som trekkes frem som svært positivt av saksbehandlerne. De ansatte er gjennomgående fornøyde med tjenestens barnevernfaglige kompetanse, men savner kompetanse på blant annet oppfølging av fosterhjem og temaer som familievold, rus og seksuelle overgrep.

## 4. Oppsummering og anbefalinger

I denne rapporten har vi sett på barneverntjenesten i Marker kommune, med særlig fokus på styrings- og ressursmessig forhold innad i tjenesten. Rapporten er ment som et grunnlag for å planlegge fremtidig drift av barneverntjenesten i kommunen.

I 2013 hadde Marker et beregnet utgiftsbehov til barnevern som lå 14,6 under landsgjennomsnittet. Sett i forhold til beregnet utgiftsbehov hadde kommunen et merforbruk på barnevernsfeltet på 3,5 mill. kr i 2013. Merutgiftene er størst når det gjelder tiltak utenfor familien, altså omsorgstiltak (1,5 mill). Også når det gjelder hjelpetiltak ligger Marker godt over beregnet utgiftsbehov (1,3 mill).

Analyser av kostnadsutviklingen i barnevernet (2010-2013) viser at Marker har hatt en sterkere kostnadsvekst i barnevernet sammenlignet med andre kommuner. Tall fra KOSTRA viser at kostnadene først og fremst kan knyttes til høye kostnader pr. barn med tiltak, og ikke en økning i antall barn med tiltak. Antall barn med hjelpetiltak i prosent av alle innbyggere i aktuell aldersgruppe har blitt redusert fra 7 % til 4 % i perioden. Andelen barn med omsorgstiltak har riktignok hatt en liten økning, men i 2013 ligger Marker under både landsgjennomsnittet og snittet for kommunene i Indre Østfold. De høye utgiftene pr. barn med tiltak kan trolig knyttes til dyre fosterhjemsplasseringer og innkjøp av eksterne tjenester.

Marker kommune har et høyere antall ansatte pr. barn i aktuell aldersgruppe enn sammenlignbare kommuner, og et lavere antall saker pr. saksbehandler. Samtidig opplever de ansatte et stort og økende arbeidspress. Arbeidsbelastningen knyttes til et økende antall tunge og komplekse saker, og ikke minst at tjenesten er sårbar i forhold til endringer i bemanning og ved fravær.

Nærhet til lokalsamfunnet og klientene blir trukket frem som den viktigste fordel med dagen organisering av barneverntjenesten. De ansatte er positive til et tettere samarbeid med kommunene i Indre Østfold, men er bekymret for at dette vil medføre at barnevernet mister noe av kontakten med lokalbefolkningen. Ulempene med å være i dagens organisering er, foruten sårbarhet, at det kan oppstå utfordringer knyttet til inhabilitet og nærhet til brukere.

De ansatte er gjennomgående fornøyde med barneverntjenestens samlede kompetanse, men forteller at det kan være vanskelig å finne tid til å bruke kompetansen i en hektisk hverdag. Områder der det etterlyses mer kompetanse er utredningskompetanse, oppfølging av fosterhjem og temaer som familievold, rus og seksuelle overgrep.

Vi anbefaler følgende tiltak for å styrke barneverntjenesten i Marker:

### *Søke tettere samarbeid med andre kommuner i regionen*

Vår vurdering er at tettere samarbeid mellom kommunene i Indre Østfold, eventuelt etablering av et interkommunalt samarbeid, kan være en kostnadseffektiv måte å styrke barneverntjenesten på.

Generelt bør ikke målsettingen for opprettelsen av et interkommunalt barnevern være økonomiske innsparinger, men en bedre og mer robust tjeneste. Samtidig viser det seg at kostnadsutviklingen i kommuner med interkommunale samarbeid har vært svakere enn kostnadsveksten i andre småkommuner (Brandtzæg m.fl. 2010). Dette indikerer at etablering av interkommunale barnevern gir mer kostnadseffektive løsninger enn om hver kommune skal styrke tjenesten på egen hånd.

For Marker sin del kan vi tenke oss at et tettere samarbeid på barnevernsfeltet gi kostnadsbesparelser ulike på måter:

**Styrket tiltaksapparat og økt kompetanse:** En interkommunal barneverntjeneste, evt. samarbeid på enkeltområder, gir muligheter for å styrke eget tiltaksapparat og kompetanse fremfor å kjøpe inn tjenester eksternt. Slike samarbeidsområder kan eksempelvis være tiltaksbank eller fosterhjemoppfølging. En felles tiltaksbank kan gi muligheter for mer bruk av intensive endringsorienterte tiltak. Slike tiltak er ressurskrevende, men det kan ligge kostnadsbesparelser i at de gjennomføres i en intensiv avgrenset periode, og at man oppnår resultater som gjør at saker kan avsluttes. Jurist- og psykologtjenester er også områder som kan egne seg for samarbeid.

Et aktivt samarbeid om fosterhjemarbeidet, både når det gjelder rekruttering, oppfølging, tilsyn og rammebetingelser, vil også kunne bidra til reduserte kostnader knyttet til tiltak utenfor familien. Felles satser og innkjøpsavtaler kan gi et likere utgiftsnivå på like tiltak og tjenester.

Et større fagmiljø kan dessuten fremstå som mer attraktivt og spennende i forhold rekruttering, og kommunene unngår å konkurrere seg imellom om å trekke til seg kompetent arbeidskraft.

**Redusere inhabilitetsutfordringer:** I en interkommunal barneverntjeneste vil det være lettere å unngå utfordringer knyttet til inhabilitet (og opprettelse av settekommuner), noe som kan være kostnadsbesparende for kommunen. Erfaringer fra andre kommuner er dessuten at antall henvendelser og meldinger faktisk øker etter etablering av interkommunalt barnevernssamarbeid. Årsakene som trekkes frem er at innbyggerne har større valgfrihet i forhold til hvordan man kan kontakte barnevernet. Det kan være lettere å kontakte barnevernet i nabokommunen enn å gjøre seg til kjenne i eget kommunehus.

**Muligheter til spesialisering:** Erfaringer med økt spesialisering er at det er lettere å ta i bruk nye undersøkelsesmetoder og tiltak, og at man arbeider på en mer ryddig og systematisk måte. Tilbakemeldingene fra intervjuene er at barnevernstjenesten i Marker bruker mye ressurser på undersøkelser, og at enkelte føler seg usikre på egen kompetanse i utredningsarbeidet. Et eget undersøkelsesteam kan sikre at undersøkelsesarbeidet ikke går på bekostning av tiltaksarbeidet.

**Frigjøre ressurser til ledelse:** Den nye barnevernloven stiller økte krav til internkontroll, dokumentasjon og systemrettet arbeid. Dette kan være utvikling av gode samarbeidsrutiner og utvikling av egenevalueringssystemer. Implementering av nye rutiner og systemer tar tid og krever tilstrekkelig ressurser til ledelse. Slike ressurser kan i større grad bli frigjort ved etablering av et interkommunalt barnevernssamarbeid.

### ***Vektlegge tverrfaglig, forebyggende arbeid***

På lengre sikt kan det være gevinster å hente på et sterkere tverrfaglig samarbeid. Forebyggende barnevernsarbeid er ikke i første rekke en oppgave for barnevernet, men i like stor grad en oppgave for de tilgrensende tjenestene. Det er imidlertid barneverntjenesten som har ansvar for å sikre at barn med tiltak får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Implementering av verktøy for bedre forebygging kan være en god investering, og et område hvor kommunene i regionen kan ha god nytte av å samarbeide.

Opplysningsarbeid og tilgjengelighet er også viktig i det tverrfaglige forebyggende arbeidet. Vi anbefaler barneverntjenesten å prioritere informasjonsarbeid, særlig opp mot barnehager og skole.

Dette for å styrke tilliten til og kunnskapen om barnevernet, og for ytterlige å senke terskelen for å ta kontakt.

#### *Styrke kompetanse i egen organisasjon*

Endringene i barnevernloven stiller økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling i barneverntjenesten. Barneverntjenesten bør fortsette å bygge opp kompetanse i egen organisasjon, slik ansettelsen av tiltakskonsulent er et eksempel på. Erfaringene fra andre er også at styrking av eget tiltaksapparat medfører en økonomisk gevinst i form av at man slipper å kjøpe inn dyre tjenester. Kartleggingsverktøy som Kvello-metodikken kan bidra til å kvalitetssikre og effektivisere undersøkelsesprosessen. I tillegg bidrar dette til økt kompetanse i organisasjonen, noe som gir et bedre og mer attraktivt fagmiljø.

## 5. Referanser

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

Brandtzæg, B.A. (2006) Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 229

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

Innst. 395 L (2012-2013) Innstilling fra familie -og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven. Oslo: Familie - og kulturkomiteen. Hentet fra [stortinget.no](http://stortinget.no).