



BARNEVERNET
KVALITET OG RESSURSBRUK

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

2003

INNHold

| | |
|--|-----------|
| SAMMENDRAG..... | I |
| 1. INNLEDNING..... | 1 |
| 1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET | 1 |
| 1.2 AVGRENSINGER..... | 1 |
| 2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET | 2 |
| 2.1 PROBLEMSTILLINGER | 2 |
| 3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET | 2 |
| 3.1 DATAINNSAMLING..... | 2 |
| 3.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET..... | 3 |
| 4. ER SAKSUTVIKLINGEN OG RESSURSBRUKEN TILFREDSSTILLENDEN? | 4 |
| 4.1 VURDERINGSKRITERIER..... | 4 |
| 4.2 FUNN/FAKTA | 4 |
| 4.3 REVISJONENS VURDERING | 6 |
| 5. OVERHOLDES TIDSFRISTER FOR MELDINGER OG UNDERSØKELSER? | 7 |
| 5.1 VURDERINGSKRITERIER..... | 7 |
| 5.2 FUNN/FAKTA | 7 |
| 5.3 REVISJONENS VURDERING | 8 |
| 6. FØLGES SAKSBEHANDLINGSREGLER? | 8 |
| 6.1 VURDERINGSKRITERIER..... | 8 |
| 6.2 FUNN/FAKTA | 10 |
| 6.3 REVISJONENS VURDERING | 11 |
| 7. BLIR BARN TILSTREKkelig FULGT OPP? | 11 |
| 7.1 VURDERINGSKRITERIER..... | 11 |
| 7.2 FUNN/FAKTA | 12 |
| 7.3 REVISJONENS VURDERING | 13 |
| 8. SØRGER BARNEVERNEN FOR Å SØKE OM REFUSJON FRA FYLKESKOMMUNEN?..... | 15 |
| 8.1 VURDERINGSKRITERIER..... | 15 |
| 8.2 FUNN/FAKTA | 15 |
| 8.3 REVISJONENS VURDERING | 16 |
| 9. VURDERES FORELDREBETALING ELLER EGENBETALING? | 17 |
| 9.1 VURDERINGSKRITERIER..... | 17 |
| 9.2 FUNN/FAKTA | 17 |
| 9.3 REVISJONENS VURDERING | 18 |
| 10. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER | 19 |
| 10.1 KONKLUSJON..... | 19 |
| 10.2 ANBEFALINGER..... | 20 |

VEDLEGG 1: NOEN NØKKELTALL FOR BARNEVERN TJENESTEN 2001.

VEDLEGG 2: FIGURER

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Målsettingen med prosjektet er primært å undersøke kvaliteten på arbeidet for barn som er plassert utenfor hjemmet, med utgangspunkt i krav i lov og forskrift. Vi vil dessuten se på saksutviklingen i barnevernet og vurdere om ressursbruken er effektiv. I undersøkelsen er formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

0. Er saksutviklingen og ressursbruken tilfredsstillende?
0. Overholdes tidsfrister for meldinger og undersøkelser?
0. Følges saksbehandlingsregler?
0. Blir barna tilstrekkelig fulgt opp?
0. Sørger barnevernet for å søke om refusjon fra fylkeskommunen?
0. Vurderes foreldrebetaling eller egenbetaling?

Arbeidets omfang og begrensninger

Prosjektet ser på hvordan saksmengden i Bærum har utviklet seg over noen år. Vi vurderer ressursbruk ved å sammenholde en del nøkkeltall over år, og ved å sammenligne KOSTRA-tall for Bærum, Asker, Sandnes og Trondheim for 2001. Saksgjennomgangen begrenser seg til plasseringer utenfor hjemmet (dvs. barn plassert i fosterhjem eller institusjon), og er belyst ved gjennomgang av tolv saker på de tre områdekantorene.

Revisjonens vurdering

Sett over flere år er saksmengden innen barnevernet stabil, men med en stigning i 2002. Det er saksmengden vedrørende barn med tiltak i opprinnelig familie som øker, mens plasseringer utenfor hjemmet er stabil. Målsetningen i Handlingsprogrammet om å redusere antall hjelpetiltak i hjemmet med 8 % ved å heve terskelen for å sette i gang hjelpetiltak og prioritere de alvorligste sakene, er ikke nådd.

Bærum skiller seg ut med høye kostnader pr. barn som mottar tjenester fra barnevernet. Det er utgiftsnivået knyttet til saksbehandling og administrasjon av barneverntjenesten som først og fremst trekker opp kostnaden i Bærum. Kostnader direkte relatert til tiltak for barn er relativt like i sammenligningskommunene.

Det er få oversettelser av frister både når det gjelder meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Etter revisjonens vurdering er rutineene for å følge opp innkomne meldinger og iverksette og avslutte undersøkelser gode.

Revisjonens vurdering er at barn som er plassert i fosterhjem og institusjon generelt ivaretas godt, og at saksbehandlingsregler følges. Rutineene for å fatte skriftlige vedtak er gode, og det er innhentet vandelsattest der det er aktuelt. Det er enkelte mangler i saksmappene når det gjelder tiltaksplaner og omsorgsplaner.

Etter revisjonens vurdering fungerer tilsynet i hovedsak godt, og barna får god oppfølging fra barnevernets side.

Det har vært noe utskifting av saksbehandlere. Det har vært få skifter av plasseringssted for barna, og få barn har byttet tilsynsfører. Det synes generelt å være stor grad av stabilitet i omsorgspersonene rundt barna. Kontakten mellom barn og foreldre blir også ivaretatt på en god måte.

Barnetrygd som er oppspart pr. 31.12.02, skal settes på sperret konto og overføres til barnet når det fyller 18 år (evt. til vergen). Revisjonen mener det bør innhentes regnskap for bruken av barnetrygd pr. 31.12.02, og kontrolleres at midlene er brukt som forutsatt.

Revisjonen mener at barnevernet sørger for å søke om refusjoner fra fylkeskommunen. Ut fra de sakene revisjonen har sett på, ser det ut til at rutinene her i hovedsak er gode.

Fordi det sjelden foreligger skriftlig dokumentasjon på vurdering av oppfostringsbidrag, er det vanskelig å vite om slikt bidrag er blitt vurdert. Det er svært få av foreldrene som betaler oppfostringsbidrag.

Generelt er saksmappene oversiktlige og ryddige. En av de 12 sakene revisjonen har sett på skilte seg ut, med noe uryddig mappe og manglende dokumentasjon. Det er viktig å ivareta dokumentasjonen for alle saker med tanke på eventuelle framtidige søksmål.

Samlet konklusjon

Utgiftene til saksbehandling i Bærum høyere enn i andre kommuner. Det er også færre saker pr. årsverk i barnevernet i Bærum sammenlignet med andre kommuner. Dette peker i retning av at ressursbruken er noe høy i barnevernet i Bærum i forhold til saksmengden.

Kvaliteten på tjenestene må også tas med i en vurdering av ressursbruken. Hovedtrekk ved våre funn er at saksbehandling og oppfølging av barn med tiltak utenfor hjemmet holder god kvalitet. Spørsmålet blir da om det er mulig å redusere ressursinnsatsen, men likevel opprettholde et kvalitativt godt tilbud.

Anbefalinger

0. Det bør vurderes systematisk om foreldre skal betale oppfostringsbidrag, og det bør sikres at foreldre som har muligheten betaler bidrag.
0. Det bør kreves regnskap for barnetrygden for barn som er plassert utenfor hjemmet, slik at saldo pr. 31.12.02 kan verifiseres, og oppsparte midler settes på sperret konto.
0. Det bør sikres at samtlige saksmapper er oversiktlige og fullstendige.

10. april 2003

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjølunes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

10. INNLEDNING

Prosjektet er gjennomført fra desember 2002 til mars 2003 av Ellen Halsbog Lange, Nina Neset, Vera Hovelsen og Morten Mjølshes.

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 10.12.01 under sak 77/01 Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter 2002, at revisjonen skulle gjennomføre en vurdering av barnevernet.

Barnevernet skal ifølge formålsparagrafen i barnevernloven¹ *sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal dessuten bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.*

Barnevernet er ofte kritisert i media. Noen ganger beskyldes barnevernet for å ta barna fra foreldre som er gode omsorgspersoner. Andre ganger er det barn som saksøker kommunen for ikke å ha grepet inn.

Denne rapporten ønsker å belyse hvordan barnevernet i Bærum ivaretar sine oppgaver. Revisjonen vil også undersøke ressursbruken i barnevernet, og vurdere bruk av ressurser i forhold til kvaliteten på arbeidet som gjøres. Vi vil også vurdere om lovens tidsfrister overholdes.

1.2 Avgrensinger

Barneverntjenesten i Bærum er delt i tre selvstendige områdekontorer, Sandvika, Rykkinn og Bekkestua.² Vi vil i denne rapporten ikke skille mellom de tre områdene når vi går gjennom sakene, da gjennomgangen ikke påviser klare forskjeller.

Revisjonen har valgt å avgrense undersøkelsen til barn som er plassert utenfor hjemmet. Dette fordi slike plasseringer er store inngrep i et barns liv. Det er derfor særlig viktig å sikre at disse barna ivaretas på en god måte.

Rapporten tar ikke stilling til faglige vurderinger. Når vi skal vurdere om barna ivaretas på en forsvarlig måte, vil vi derfor forholde oss til om lovkrav oppfylles.

¹ § 1-1 i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

² Barneverntjenestene i hvert område har egen leder med selvstendig ansvar for oppgaver etter barnevernlovens § 2-1. Rådmannen har dessuten delegert alle sine fullmakter til tjenestelederne i forbindelse med innføring av resultatledelse i kommunen.

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Målsettingen med prosjektet er først og fremst å undersøke kvaliteten på arbeidet for barn som er plassert utenfor hjemmet med utgangspunkt i lovkrav. Dessuten vil vi se på hvordan saksmengden har utviklet seg i Bærum, samt ressursbruk i Bærum sammenlignet med andre kommuner.

Undersøkelsen baserer seg i hovedsak på en gjennomgang av saksmapper. Av krav i lovverket er overholdelse av tidsfrister, saksbehandlingsregler, tilsynsansvar og rutiner for ivaretagelse sentrale. Under ivaretagelse er samarbeid med foreldre, tiltaksplaner og omsorgsplaner viktige forhold.

Et sentralt aspekt for å vurdere økonomisk ressurseffektivitet er å vurdere i hvilken grad barnevernet sørger for å få dekket utgifter fra andre. Det aktuelle her er refusjoner fra fylkeskommunen og foreldrebetaling.

2.1 Problemstillinger

I undersøkelsen er formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

- 0. Er saksutviklingen og ressursbruken tilfredsstillende?
- 0. Overholdes tidsfrister for meldinger og undersøkelser?
- 0. Følges saksbehandlingsregler?
- 0. Blir barna tilstrekkelig fulgt opp?
- 0. Sørger barnevernet for å søke om refusjon fra fylkeskommunen?
- 0. Vurderes foreldrebetaling eller egenbetaling?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

3.1 Datainnsamling

Prosjektet vil se på saksutvikling over noen år, sammenholdt med nøkkeltall fra andre kommuner. Kostnads- og saksutvikling er belyst ved å sammenholde en del nøkkeltall over år og sammenligne KOSTRA-tall for Bærum, Asker, Sandnes og Trondheim for 2001. Tallene for 2002 er ikke klare.

Plasseringer utenfor hjemmet er belyst ved gjennomgang av tolv saker fordelt på de tre områdekontorene. Vi har lagt vekt på å få spredning på sakene med hensyn til hvor lenge barna har hatt barnevernstiltak, ulike typer plasseringer, om barnet er under barnevernets omsorg eller ikke og dessuten en spredning på saksbehandlere.

Sakene er valgt ut blant barn som var plassert i fosterhjem eller institusjon i 2002, og vi har i saksgjennomgangen fokusert på de tre siste år. Dette fordi det er mest interessant å se på saksbehandlingen slik den fungerer nå. Vi har primært sett på barnets siste plassering, men i noen tilfeller også andre plasseringer for barnet, der den er skiftet i løpet av siste tre år. Mappene er gjennomgått med henblikk på problemstillingene i undersøkelsen, og er således ikke undersøkt i detalj.

Der revisjonen ikke har funnet dokumentasjon, er dette tatt opp med saksbehandler og barnevernsleder for å sikre at vi ikke har oversett noe.

Vi har tatt stikkprøver i mappene for meldinger og undersøkelser i 2002, og stikkprøver for å kontrollere at det blir søkt om refusjoner.

Revisjonen har også basert undersøkelsen på de halvårlige rapportene som barnevernet sender til fylkesmannen. I disse rapportene framgår antall og typer saker, eventuelle fristoversittelser m.m.

3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Denne gjennomgangen ser på 9 prosent av barna som var plassert utenfor hjemmet i Bærum i 2002.³

Revisjonen mener den gjennomgåtte saksmengden er tilstrekkelig til at det kan foretas en vurdering av hvordan barn som er plassert utenfor hjemmet ivaretas. Dette fordi revisjonen har sikret spredning ved å velge saker av ulik varighet, type plassering og som er behandlet av ulike saksbehandlere. Saksgjennomgangen er dessuten komplettert av informasjon fra ansatte. Gjennom samtaler med barnevernsledere, konsulenter og saksbehandlere har revisjonen dannet seg et inntrykk av hvorvidt de mangler vi har funnet er representative.

³ Beregnet ut fra de 131 barna som var plassert utenfor hjemmet pr. 31.12.02.

4. ER SAKSUTVIKLINGEN OG RESSURSBRUKEN TILFREDSSTILLENDEN?

Under hver av problemstillingene vil vi først sette opp aktuelle krav eller vurderingskriterier knyttet til barneverntjenesten, for så å presentere de funn og fakta som er relevante i forhold til kriteriene. I denne undersøkelsen er det for en stor del kravene i barnevernloven som benyttes som kriterier, samt de aktuelle politiske vedtak i Bærum knyttet til barnevern. I hvert kapittel gjør vi en vurdering av fakta opp mot kravene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

4.1 Vurderingskriterier

4.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Barnevernloven oppstiller ingen kriterier for saksutvikling og ressursbruk utover den generelle formålsparagraf 1-1 der det framkommer at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal sikres *nødvendig hjelp og omsorg til rett tid*. Revisjonen ser det slik at dersom kommunen skal kunne sikre dette, fordrer det at sakene vurderes fortløpende og at tjenesten har en ressursbruk som ivaretar dette.

4.1.2 Politiske vedtak

I forslag til handlingsprogram 2000-2003 anbefaler rådmannen⁴ at en for å holde de vedtatte budsjetterammer må redusere kostnadene. *Rådmannen foreslår at terskelen for å sette i gang hjelpetiltak må heves. Barnevernet må prioritere de alvorligste sakene. Antall hjelpesaker i hjemmet reduseres fra 420 til 390 (8 %). Videre oppstilles konsekvensene av dette som vil være at lettere saker vil bli henlagt, og sakene vil bli avsluttet tidligere enn før. ...Det er grunn til å tro at reduksjon av noen saker med hjelpetiltak vil medføre økt antall saker med plassering utenfor hjemmet.*

⇒ Antall hjelpetiltak skal reduseres med 8 % i perioden 2000 - 2003.

I forslag til handlingsprogram 2001-2004 står det at *vekst i aktive barnevernsaker samtidig som utgiftene har holdt seg stabile viser at barnevernet har oppnådd å få mer effektive tjenester de siste årene*⁵. Rådmannen anbefaler at bevilgningene økes for å tilpasse rammene til et stadig økende behov for barneverntjenester⁶. Det står videre at barnevernets ambisjoner om å *bruke midlene enda mer effektivt i årene som kommer kan dempe veksten i utgiftene.*

⇒ Ressursbruken skal være effektiv i perioden 2001-2004.

4.2 Funn/fakta

For å belyse ressursbruk og effektivitet i barnevernet i Bærum, vil vi sammenligne tall fra Bærum med tall fra Asker, Sandnes og Trondheim.⁷

⁴ Side 30.

⁵ Side 25.

⁶ Side 33.

⁷ For oversikt over andel barnevernstiltak i de ulike kommunene, se figur 3 i vedlegg 2.

4.2.1 Saksutvikling i Bærum

| År | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------------------|------|------|------|------|
| Hjelpetiltak i hjemmet | 376 | 373 | 368 | 398 |
| Plasseringer utenfor hjemmet | 131 | 135 | 133 | 131 |
| Nye undersøkelser | 298 | 309 | 296 | 298 |
| Henlagte undersøkelser i % | 30,9 | 50,5 | 39,5 | 31,2 |

Kilde: Barnevernets rapporter til fylkesmannen

Av tabellen framgår det at saksutviklingen i barnevernet har vært stabil de siste årene.⁸ Dette gjelder både hjelpetiltak, plasseringer og nye undersøkelser. Også antallet nye meldinger til barnevernet har vært stabilt. Barneverntjenesten i Bærum får årlig ca. 350 nye meldinger. De fleste av disse går videre til undersøkelse, ca. 15 % henlegges⁹.

Andelen henlagte undersøkelser steg kraftig fra 1999 til 2000, for deretter å synke i 2001. I 2002 er andelen henlagte undersøkelser i Bærum på samme nivå som i 1999, drøye 30 prosent. Til sammenligning var andelen henlagte undersøkelser i 2001 på vel 40 prosent i Asker, 55 prosent i Sandnes og 50 prosent i Trondheim.

4.2.2 Ressursbruk

| Nøkkeltall 2001 | Bærum | Asker | Sandnes | Tr.heim | Norge |
|--|--------|--------|---------|---------|-------|
| Netto driftsutgifter pr. barn med barneverntiltak | 99 994 | 80 911 | 61 079 | 102 520 | 68714 |
| Barn med undersøkelser eller tiltak pr. årsverk | 10,4 | 12,5 | 18,4 | 13,2 | 17,1 |
| Andel netto driftsutgifter til saksbehandling | 43,2 | 33,8 | -* | 36,4 | 32,8 |
| Netto driftsutgifter til barnevern, i % av totale netto driftsutgifter | 3,3 | 2,5 | 3,3 | 4,5 | 3,0 |

*Andel saksbehandling er ikke oppgitt for Sandnes, fordi oppgitt andel i KOSTRA er feil.

Av sammenligningskommunene er det kun Trondheim som bruker mer pr. barnevernstiltak enn Bærum. Trondheim har imidlertid langt flere plasseringer utenfor hjemmet enn både Asker og Bærum. Tar en hensyn til dette, burde avviket mellom Trondheim og de øvrige kommunene vært større.¹⁰ Det er liten forskjell mellom kommunene både når det gjelder tiltak i hjemmet og tiltak til barn som er plassert utenfor hjemmet. I Bærum kostet en plassering utenfor hjemmet ca. 170.000 kr og tiltak i hjemmet ca. 28.000. Det er kun Asker som skiller seg litt ut med lavere kostnader til barn plassert utenfor hjemmet.¹¹

Kostnader til saksbehandling inkluderer foruten oppfølging av tiltak også utgifter til advokat og sakkyndig bistand.¹² Når det gjelder kostnadene til saksbehandling ved barnevernkontorene, skiller Bærum seg ut ved å bruke flere ressurser enn de øvrige kommunene. Dette

⁸ Saksutviklingen har vært litt ulik i de tre distriktene, se figur 1 i vedlegg 2.

⁹ Se figur 2 i vedlegg 2.

¹⁰ Det er et mål for barneverntjenestene å holde antall plasseringer utenfor hjemmet på et så lavt nivå som mulig. Særlig er dette aktuelt i dag hvor nye faglige metoder er aktuelle, blant annet økt vekt på næromsorgstiltak. I denne situasjonen vil ikke nødvendigvis et høyt antall plasseringer utenfor hjemmet rettferdiggjøre høye utgifter. (Jfr. høringsvar fra barnevernsjefen 20.03.03.)

¹¹ For utfyllende tallmateriale, se vedlegg 1.

¹² Sammenlignbare data for barnevernet i ASSS-kommunene i 2001. Barnevernsjefen i Bærum har opplyst at advokatutgifter ikke føres på barnevernets budsjettposter i Asker. Dersom dette ikke er blitt korrigert i KOSTRA-rapporteringen, er utgiftsandelen til saksbehandling egentlig høyere enn angitt i Asker.

kan også illustreres ved saksmengde pr. årsverk. I Bærum har en saksbehandler ansvar for rundt 10 saker, tilsvarende nøkkeltall for Sandnes viser at saksbehandlere har ansvar for 18 saker i gjennomsnitt.

Bærum bruker 3,3 prosent av det totale budsjettet til barnevern, som er noe høyere enn gjennomsnittet for Norge.

KOSTRA-tallene for 2002 er ikke klare før i juni 2003¹³. En analyse av regnskapstallene i Bærum pr. 13.02.03 viser følgende utvikling fra 2001 til 2002:

| ÅR | (Tall i tusen kr) | 2001 | 2002 | Økning | I prosent |
|---------------------------------|-------------------|-------|-------|--------|-----------|
| Hele barnevernet | | 81295 | 88912 | 7617 | 9 % |
| Saksbehandling | | 35108 | 40139 | 5031 | 13 % |
| Utgifter tiltak i hjemmet | | 12275 | 13545 | 1270 | 9 % |
| Utgifter tiltak utenfor hjemmet | | 33912 | 35228 | 1316 | 4 % |

Korrigert for prisvekst i 2002 øker kostnadsnivået ved barneverntjenesten med ca. 6 % fra 2001 til 2002. Det er kostnadene til saksbehandling i barneverntjenesten som øker mest, mens tiltak til barn som er plassert utenfor hjemmet er stabil. Kostnadsveksten knyttet til barn med tiltak i hjemmet må ses i sammenheng med at Bærum hadde en økning av barn med tiltak i denne kategorien i 2002.

4.3 Revisjonens vurdering

Sett over flere år er saksmengden i Bærum stabil, men med en økning i 2002. Det er barn med tiltak i opprinnelig familie som øker, mens plasseringer utenfor hjemmet er stabil. Målsetningen om å redusere saksmengden innen hjelpetiltak i hjemmet vil antagelig ikke nås i 2003 med den nåværende saksutviklingen.

Økningen i 2002 skyldes trolig først og fremst at nærmere 70 % av undersøkelsene førte til barnevernstiltak i 2002, både i 2000 og 2001 ble en større andel av undersøkelsene henlagt. Henleggelsesprosenten for nye undersøkelser er noe lavere i Bærum enn i Asker, Sandnes og Trondheim. Det ble sagt i handlingsprogrammet for 2000-2003 at en reduksjon i hjelpetiltak kunne medføre at lettere saker ville bli henlagt, og at antallet plasseringer utenfor hjemmet ville øke. Så har ikke skjedd. Saksutviklingen i Bærum har vært meget stabil.

Bærum skiller seg ut med høye kostnader knyttet til saksbehandling og administrasjon pr. barn som mottar tjenester fra barnevernet. Kostnader som relaterer seg direkte til selve tiltakene er nokså like i sammenligningskommunene.

Når en ser på nøkkeltall som forsøker å belyse ressursbruken i barneverntjenesten, er det viktig å merke seg at det kan ligge feilkilder her. Det kan bl.a. være vanskelig å skille mellom når barnevernet arbeider med oppfølging av tiltak og de tilfellene der de "utfører tiltaket". Videre gir ikke KOSTRA informasjon om hvor mye av barneverntjenestens tid som går med til forebyggende virksomhet. En viktig oppgave for barnevernet er nettopp å komme tidlig på banen, for å hindre at tiltak gjennom barneverntjenesten blir nødvendig.

¹³ De foreløpige KOSTRA-tallene ble publisert 17.03.03, og disse stemmer godt overens med regnskapstallene som er presentert her.

Kvaliteten på tjenestene som ytes må også tas med i en effektivitetsvurdering. Det finnes lite systematiserte vurderinger av dette når det gjelder barnevern. Videre i denne undersøkelsen vil vi se på saksbehandlingen, som en innfallsvinkel til å vurdere kvalitet i barneverntjenesten.

5. OVERHOLDES TIDSFRISTER FOR MELDINGER OG UNDERSØKELSER?

5.1 Vurderingskriterier

5.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Barnevernloven¹⁴ krever at alle henvendelser til barnevernet registreres og vurderes. Fra en ny melding registreres hos barnevernet, oppstiller § 4-2 en frist på syv dager for å vurdere om saken skal utredes eller avvises. Dette markerer at det er viktig å få rask vurdering av en sak.

Finner barneverntjenesten at saken skal følges opp med undersøkelser, har den etter § 4-3 en rett og en plikt til å foreta disse. Undersøkelsene skal i følge § 6-9 være ferdig innen tre måneder. Det følger av bestemmelsen at fristen i særlige tilfeller er seks måneder. Når fristen er seks måneder, skal det være redegjort for årsakene til dette. Oversittelse av fristen kan medføre mulkt, jfr. barnevernloven § 6-9 (4).

- ⇒ Avgjørelse om melding skal henlegges eller undersøkelse iverksettes, skal foreligge senest en uke etter at meldingen er registrert hos barnevernet.
- ⇒ Undersøkelse skal være ferdig innen tre (evt. seks) måneder etter at avgjørelse om undersøkelse er tatt.

5.2 Funn/fakta

På alle tre områdekontorer blir det avholdt ukentlige møter, der det avgjøres om nye meldinger skal henlegges eller om det skal iverksettes undersøkelse. Dato for mottak av melding og avgjørelse om hva som skal gjøres med meldingen, registreres i barnevernets dataprogram. Dato for iverksettelse og avslutning av undersøkelse registreres også i dataprogrammet. Oversittelser av frister kan tas ut på bakgrunn av denne registreringen.

| | Meldinger | | Undersøkelser | |
|-----------------------------|-----------|----------|---------------|----------|
| | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 |
| Nye meldinger/undersøkelser | 322 | 351 | 296 | 298 |
| Fristoversittelser | 10 | 9 | 7 | 8 |

Kilde: Barnevernets rapporter til fylkesmannen

Tabellen viser at fristen på en uke ble overskredet for 10 meldinger i 2001, og for 9 meldinger i 2002. For undersøkelser var antall fristoversittelser 7 i 2001 og 8 i 2002.

¹⁴ Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

Barnevernkontorene opplyser at overskridelser av frist når det gjelder meldinger blant annet kan skyldes at det er behov for å avklare ulike forhold knyttet til meldingen. Det kan for eksempel være å få utdypet hva meldingen egentlig innebærer.

Ifølge barneverntjenesten er oversittelser av frist for undersøkelser blant annet knyttet til problemer i sommerferien. Ferieavvikling i barnevernet kan bidra til at det blir kapasitetsproblemer. Det er også problemer fordi andre kontorer eller instanser man trenger informasjon fra, avviker ferie. Noen ganger blir fristen oversittet fordi barnevernets vurdering er at det er til barnets beste å bruke lengre tid.

Revisjonen har foretatt stikkprøver i meldinger som kom inn i 2002, og vi fant ingen feil når det gjelder registrering av datoer for meldinger og undersøkelser.

Det er ikke alltid at den innkomne meldingen framgår av journalen, men at en må inn på datasystemet for å kunne få fram meldingen. I ett tilfelle ble det klart at saken var av mer alvorlig karakter enn opprinnelig antatt etter at hjelpetiltak var iverksatt, og at det kom til å gå mot sak om omsorgsovertakelse. Det var vanskelig å se av saksmappen at saken endret karakter, og at partene ble informert om de endrede forutsetningene for den nye undersøkelsen.

5.3 Revisjonens vurdering

Det er få oversittelser av frister både når det gjelder meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

Etter revisjonens vurdering er rutinene for å følge opp innkomne meldinger og iverksette og avslutte undersøkelser gode.

Derimot kan det tenkes at det er behov for å sikre noe bedre rutiner for journalføring, slik at melding alltid blir journalført. Det kan også være behov for rutiner knyttet til å markere i journalen når en sak endrer karakter, slik at det er mulig å vurdere om barnevernets informasjonsplikt overfor partene ivaretas.

6. FØLGES SAKSBEHANDLINGSREGLER?

6.1 Vurderingskriterier

6.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Barnevernloven¹⁵ er sentral ved vurdering av kvalitet innen barnevernet. En av målsettingene for barnevernet er dermed å følge barnevernlovens intensjoner i saksbehandlingen. Revisjonen har under denne problemstillingen valgt å fokusere på om det fattes skriftlige vedtak, om det innhentes politiattest, om det utarbeides tiltaksplaner og omsorgsplaner og om kontroll med barnetrygden blir ivaretatt.

I forvaltningsloven¹⁶ § 23 heter det at et *enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.*

¹⁵ Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

¹⁶ Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Politiattest skal framlegges av de som er ansatt i barneverninstitusjoner og av fosterforeldre. Det kan også kreves politiattest av støttekontakter, tilsynsførere og andre som utfører oppgaver for barneverntjenesten. Dette følger av barnevernloven § 6-10.

⇒ Det skal fattes skriftlige vedtak og nødvendige politiattester skal framlegges.

Barneverntjenesten kan etter barnevernloven § 4-4 iverksette hjelpetiltak for barn som har behov for det. Slike tiltak vil som hovedregel være frivillige fra foreldrenes side. Når hjelpetiltak vedtas skal det etter lovens § 4-5 utarbeides en tidsbegrenset tiltaksplan for barnet. *Tiltaksplanen bør også, ved siden av tidsaspekt og tiltak, angi noe om hva som er formålet med hjelpetiltakene*¹⁷.

Når et barn blir plassert i institusjon uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret¹⁸, skal barneverntjenesten sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet, jfr. § 4-28. Også når barneverntjenesten medvirker til en plassering i institusjon på grunnlag av samtykke¹⁹, skal den sørge for at det utarbeides tiltaksplan for barnet dersom barnet og de som har foreldreansvaret samtykker.

I tilfeller der fylkesnemnda har vedtatt omsorgsovertakelse²⁰, følger det av § 4-15, 3. ledd at barneverntjenesten allerede ved omsorgsovertakelsen skal *vedta en plan for barnets omsorgssituasjon*. Senest 2 år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten *vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon.... Denne planen skal forelegges fylkesnemnda til eventuell uttalelse*.

⇒ Lovens krav om utarbeidelse av tiltaksplaner og omsorgsplaner skal være oppfylt.

Ut år 2002 skulle barnetrygden for barn plassert utenfor hjemmet settes på en egen konto som ble disponert av fosterhjem eller institusjon i samråd med barnevernet, jfr. opphevet forskrift om barnetrygd av 13. september 1977²¹. Ny lov om barnetrygd²² trådte i kraft 1. januar 2003. Etter de nye reglene faller særreglene for disponering av barnetrygd for barn i fosterhjem og institusjon bort, og barnetrygden skal framover være et tilskudd til det løpende underhold²³. Lovens overgangsbestemmelser i § 26 nr. 3 sier at dersom barnet ved lovens ikrafttredelse er under barneverntjenestens omsorg, skal oppsparte barnetrygdmidler *settes på sperret konto og overføres til barnet når barnet fyller 18 år. Dersom vedtak om omsorgsovertakelse blir opphevet før barnet fyller 18 år, overføres de oppsparte barnetrygdmidlene til vergen* (i de fleste tilfeller foreldrene).

⇒ Fram til 31.12.02 skal det være ført kontroll med at barnetrygden er korrekt brukt og oppsparte barnetrygdmidler settes på sperret konto.

¹⁷ Norsk lovkommentar, Gyldendal rettsdata.

¹⁸ Se § 4-24

¹⁹ Se § 4-26

²⁰ Se § 4-12

²¹ Forskrift av 13. september 1977 om hvem som skal ha retten til barnetrygd for barn som ikke blir oppfostret hos sine foreldre eller adoptivforeldre.

²² Lov av 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd.

²³ Se informasjonsbrev om ny barnetrygdlov fra Barne- og familiedepartementet av 09.12.02.

6.2 Funn/fakta

Revisjonen har gått gjennom 12 saker der barn er plassert utenfor hjemmet fordelt på de tre områdekontorene i Bærum. Vi har valgt ut sju barn som er plassert i fosterhjem, hvorav barnevernet har overtatt omsorgen for tre. Fem av barna er plassert i institusjon, og barnevernet har overtatt omsorgen for ett av dem. Til sammen har altså barnevernet overtatt omsorgen for fire av barna.

6.2.1 *Skriftlige vedtak*

Det foreligger skriftlige vedtak for nåværende plassering i alle sakene bortsett fra en. I denne saken opplyser barnevernet at det ikke er nødvendig med nytt vedtak, fordi det foreligger vedtak om plassering i fosterhjem fra tidligere. Når fosterhjem skiftes, er det ikke nødvendig med nytt vedtak, men tilstrekkelig at det utarbeides en sosialrapport. Det er heller ikke utarbeidet sosialrapport i denne saken.

6.2.2 *Politiattest*

Det er innhentet politiattest for fosterforeldre i alle saker, bortsett fra to. Disse to ble plassert i sitt nåværende fosterhjem før 1999, da kravet om politiattest trådte i kraft.²⁴

6.2.3 *Tiltaksplaner og omsorgsplaner*

Tiltaksplan angir vanligvis hva tiltaket er, målet for tiltaket, tidspunkt for revurdering og ansvarlig saksbehandler. I en ekstern gjennomgang av barnevernet ble det pekt på at det er flere barn med tiltak i Bærum enn økonomiske og sosiale forhold skulle tilsi, og at dette har sammenheng med at tiltakene har forholdsvis lang varighet. Tiltak burde derfor i større grad evalueres systematisk, for å vurdere om tiltaket har endret eller stabilisert omsorgssituasjonen for barnet.²⁵ Slik evaluering kan f.eks. gjennomføres ved hjelp av tiltaksplaner.

I ni av sakene er tiltaksplan utarbeidet og revurdert som forutsatt i planen²⁶. I tre saker er tiltaksplan ikke utarbeidet, eller det er så lang tid siden siste tiltaksplan at denne ikke har noen funksjon.²⁷ Disse tre barna er plassert i fosterhjem.

I saker med omsorgsovertakelse skal det dessuten utarbeides omsorgsplan, som legges fram for fylkesnemnda. Barnevernet har overtatt omsorgen for barna i til sammen fire av sakene. I to av sakene er omsorgsplan lagt fram for fylkesnemnda. I de to andre sakene er ikke omsorgsplan utarbeidet eller forelagt fylkesnemnda.

6.2.4 *Barnetrygd*

Ingen av kontorene har rutiner for å innhente regnskap eller lignende for barnetrygden, og det er sjelden dette blir gjort. Bare for ett av barna i denne undersøkelsen er det blitt bedt om dokumentasjon på hva barnetrygden ble brukt til, og det var da konkret mistanke om at det forelå uregelmessigheter.

Generelt opplyser barnevernkontorene at de har kommunisert tydelig til fosterforeldre hvilke forutsetninger som ligger til grunn for bruk av barnetrygd. Fosterforeldrene oppfattes som pliktoppfylgende, og diskuterer vanligvis med barnevern eller tilsynsfører før de bruker av

²⁴ § 6-10 i barnevernloven ble tilføyd ved lov 4. juni 1999 nr. 35 og trådte i kraft 1. november 1999.

²⁵ Først og Høverstad "Analyse av ressursbruk, tjenestenivå og økonomistyring i barneverntjenesten".

²⁶ I to av disse sakene var tiltaksplanen ikke revurdert siste halvår av 2002 som forutsatt, men i begynnelsen av 2003.

²⁷ I en av sakene ble tiltaksplan utarbeidet etter at revisjonen hadde etterspurt den.

barnetrygden. Barnevernet mener også at fosterforeldrene fører regnskap for bruken av midlene, og at denne føringen er mer eller mindre detaljert.

6.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er rutineene for å fatte skriftlige vedtak gode. Selv om vi fant mangler i en sak, er ikke dette noe som ser ut til å være et gjennomgående problem. Det er også innhentet vandelsattest for alle saker der det er aktuelt.

Det er noe mangler når det gjelder utarbeidelse av tiltaksplaner og omsorgsplaner. Revisjonen mener det er uheldig at det mangler planer for hvordan tiltaket er ment å fungere, og hvordan omsorgen for barnet skal ivaretas.

Revisjonen har sett at det i den eksterne gjennomgangen²⁸ ble pekt på behov for å evaluere tiltak systematisk for å se om mål med tiltaket er oppnådd. Revisjonen mener at tiltaksplaner kan være til hjelp i en slik evaluering.

Det er ikke formelle krav til at barnevernet skal kreve regnskap over bruken av trygdemidlene, bare til at det skal se til at det blir gjort. Likevel er det etter revisjonens vurdering ikke urimelig å forvente at slikt regnskap faktisk blir innhentet. Denne vurderingen støttes av utfallet i en dom fra Agder lagmannsrett der kommunen ble dømt til å betale erstatning til barnet. I dette tilfellet hadde fosterforeldrene misbrukt barnetrygdmidlene, og dommen konkluderte med at tilsynet fra kommunens side var mangelfullt.²⁹

Revisjonen mener derfor at det bør innhentes regnskap for barnetrygd pr. 31.12.02, og at det kontrolleres at midlene er brukt som forutsatt. Det er viktig at barnevernet ser til at disse midlene settes på sperret konto. Dette kan også bidra til å sikre kommunen mot eventuelle framtidige søksmål.

7. BLIR BARNA TILSTREKKELIG FULGT OPP?

7.1 Vurderingskriterier

7.1.1 Viktige lover og bestemmelser

For barn plassert i fosterhjem skal barneverntjenesten etter barnevernloven³⁰ § 4-22, 4. ledd oppnevne tilsynsfører. Tilsyn skal utføres *så ofte som forholdene i det enkelte tilfelle gjør det nødvendig, men minst 4 ganger pr. år*, jfr. § 7 i forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem³¹. *Formålet med tilsynet skal være å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet*³². Den kommunen der fosterhjemmet ligger, har ansvaret for godkjenning og tilsyn av hjemmet, se barnevernloven § 4-22, 5. ledd. Omsorgskommunen har etter forskriftens § 4, 2. ledd ansvaret for oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet.

²⁸ Først og Høverstad "Analyse av ressursbruk, tjenestenivå og økonomistyring i barneverntjenesten".

²⁹ RG 2000 s. 1589 Agder lagmannsrett.

³⁰ Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

³¹ Forskrift av 21. desember 1992 om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem.

³² Se forskriftens § 6.

Barnevernloven § 5-7 pålegger fylkesmannen ansvar for å føre tilsyn med institusjoner. Etter § 2 i forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling³³ skal tilsynet ha til formål å *påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen.*

⇒ Det skal oppnevnes tilsynsfører, og tilsyn skal utføres minst 4 ganger pr år.

I plan for fosterhjemsarbeidet i Bærum kommune³⁴, blir det sagt at i fosterhjemsarbeidet er det spesielt sårbart med skifte av saksbehandler. Sakene er alvorlige, barn plasseres utenfor hjemmet, og barneverntjenestens representant bli en svært viktig og sentral person for foreldre, fosterforeldre, barnet og andre involverte i saken. Det er av den grunn viktig at barnevernets representant er en person som er godt kjent med de involverte og med sakens innhold. I barnevernloven § 4-1 heter det at ... *skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.*

⇒ Det bør sikres at barnet har mest mulig stabile omsorgspersoner.

Etter barnevernloven § 4-19, 1. ledd har barn og foreldre, *hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre.* I forarbeidene til loven³⁵ framheves det at fastsettelse av samværsrettens omfang i første rekke må legge vekt på *den verdi det kan ha for barnet at kontakten med de biologiske foreldre opprettholdes.*

⇒ Det bør i størst mulig grad legges til rette for at barnet kan ha kontakt med biologiske foreldre.

Når barnevernet overtar omsorgen for et barn, påligger det barnevernet en særlig plikt til å følge nøye med barnet, jfr. § 4-16. *Barneverntjenesten skal nøye følge utviklingen til de barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, og likeledes utviklingen til deres foreldre.* Av forarbeidene til denne bestemmelsen³⁶ følger det at denne *oppfølgingsplikten er generell og gjelder også i forhold til institusjonsplasserte barn.*

7.2 Funn/fakta

7.2.1 **Det skal etableres et tilfredsstillende tilsyn med fosterhjem**

To barn er plassert i fosterhjem i Bærum, og de har fått besøk av tilsynsfører minst fire ganger hvert år. Besøkene er dokumentert med rapport.

Fem barn er plassert i fosterhjem i en annen kommune. For fire av dem er det mangler³⁷ ved tilsynet, hvorav tre er under barnevernets omsorg. Det er kommunen hvor fosterhjemmet ligger som har ansvar for at tilsynsfører oppnevnes og at tilsyn utføres. Barneverntjenesten i Bærum har purret på oppholdskommuner der tilsyn mangler.

³³ Forskrift av 9. februar 1993 om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

³⁴ Revidert plan for styrking av fosterhjemsarbeidet, mai 2000.

³⁵ Ot.prp.nr.44 (1991-1992) om lov om barneverntjenester (barnevernloven), del 4.

³⁶ Ot.prp.nr.44 (1991-1992) om lov om barneverntjenester (barnevernloven), del 4.

³⁷ For ett av barna mangler dokumentasjon på at det er blitt ført tilsyn. For to av barna i fosterhjem i annen kommune er det ikke blitt oppnevnt tilsynsfører. Begge disse barna ble plassert i fosterhjemmet i løpet av 2002, og for det ene opplyser barneverntjenesten at tilsynsfører er oppnevnt pr. januar 2003. Ett barn har ikke fått besøk av tilsynsfører siste halvdel av 2002. Barnet ble plassert i nytt fosterhjem i løpet av denne tiden, og det har ikke vært tilsynsbesøk i det nye fosterhjemmet.

Foruten tilsynet som tilsynsfører utfører, følger barnevernet opp barna på ulike måter. Barneverntjenesten opplyser at det eksempelvis avholdes ansvarsgruppemøter, evalueringsmøter, hjemmebesøk, og det er telefonkontakt med barn, foreldre, fosterforeldre eller institusjon. Det er ikke noe minimumskrav for besøk av barnevernsansatte, men det er vanlig å besøke barna i alle fall et par ganger i året³⁸. Ved behov er besøkene hyppigere.

I 9 av de 12 sakene har barneverntjenesten regelmessig kontakt med barnet, enten ved deltakelse i ansvarsgruppe eller besøk i hjemmet. Det er ikke alltid at kontakt eller besøk i hjemmet med barna blir journalført. I to av sakene er kontakten også regelmessig, men noe sjelden, og består hovedsakelig av besøk en eller to ganger i året. I begge tilfellene har barna vært plassert en del år, og forholdene rundt dem er stabile. I en sak er kontakten med barnet dårlig dokumentert i saksmappen, og dette er en sak med omsorgsovertakelse. Barneverntjenesten opplyser at de har god kontakt med dette barnet.

7.2.2 Det bør sikres at barnet har mest mulig stabile omsorgspersoner.

De siste tre år har fem av barna hatt en eller to saksbehandlere, seks barn har hatt tre eller fire saksbehandlere og ett barn har hatt seks saksbehandlere. Det er ulike rutiner for når det er vanlig å bytte saksbehandler, avhengig av hvordan barnevernkantorene har organisert arbeidet. Dersom et barn bytter tiltak, kan det hende at det overføres fra et team til et annet, eller at barnet bytter saksbehandler når det blir eldre. Det er allikevel ikke automatikk i at barnet bytter saksbehandler etter hvilken gruppe det tilhører.

Seks av barna har ikke byttet fosterhjem eller institusjon de siste tre årene, og de øvrige seks har byttet plassering en gang.

To av de sju barna som er plassert i fosterhjem, har byttet tilsynsfører i løpet av siste tre år.

Det bør i størst mulig grad legges til rette for at barnet har kontakt med biologiske foreldre. I nesten alle sakene foreligger det dokumentasjon i saksmappene som viser at kontakten mellom barna og foreldrene er regelmessig, eller i henhold til eventuelle samværsavtaler. Bare i en sak er det ingen kontakt mellom barn og foreldre, og dette er fordi foreldrene er i et annet land og derfor ikke er tilgjengelige.

I de aller fleste sakene er det også god kontakt mellom barneverntjenesten og den ene eller begge biologiske foreldre. I to av sakene er det liten kontakt mellom barneverntjenesten og biologiske foreldre. I begge disse sakene ivaretas kontakten med biologiske foreldre via en annen slektning. Der hvor foreldrene er i et annet land, er det ikke kontakt mellom barneverntjenesten og foreldrene.

7.3 Revisjonens vurdering

Tilsynet er etter revisjonens vurdering godt i de fleste sakene. Det er noen mangler for tilsyn med barn som er plassert i andre kommuner.

³⁸ Fosterhjemsavtalen sier: *Besøkhypighet og øvrig kontakt mellom saksbehandler og fosterhjem tilpasses situasjonen i det enkelte tilfelle. Det skal være besøk fra barneverntjenesten minst to ganger hvert år. Dersom fosterforeldrene ønsker det, kan de kreve besøk fire ganger i året i løpet av det første året.* (Opplyst fra barnevernsjefen i forbindelse med høringen på rapporten.)

Revisjonen mener at mangler i tilsyn er særlig uheldig i de sakene hvor barnevernet har overtatt omsorgen, fordi barnevernet bør følge spesielt nøye med disse barna. Dette bør også ivaretas der barnet er plassert i en annen kommune, og ansvaret for tilsyn ligger hos oppholdskommunen. Dersom tilsynsfører ikke er oppnevnt, eller det ikke rapporteres at tilsyn er ivaretatt, bør barneverntjenesten forsikre seg om at barnet ivaretas på en god måte. Det er også viktig å kunne dokumentere at barnevernet har fulgt opp hvordan plasseringen fungerer.

Barna i denne undersøkelsen har etter revisjonens vurdering for en stor del fått god oppfølging fra barnevernets side. Der kontakten er relativt liten, har plasseringen vart en tid, og det har vært stabile forhold og lite konflikter i fosterhjemmet eller institusjonen.

Det er viktig at det dokumenteres i saksmappene for barna hvordan de blir ivaretatt. Dette fordi det i framtiden bør kunne dokumenteres hva som er foregått, særlig dersom nåværende saksbehandler skulle slutte å arbeide i kommunen.

Revisjonens inntrykk er at det hvis mulig tas hensyn til hvordan dette påvirker barnet før saksbehandler byttes. De til dels hyppige byttene av saksbehandler kan være resultat av at det har vært en del ”gjennomtrekk” i stillingene i Bærum. Det har vært iverksatt tiltak for å redusere dette problemet, og barnevernkantorene opplyser at problemet er betraktelig mindre nå enn for bare få år siden.

Det er etter revisjonens vurdering få skifter av plasseringssted. Det er heller ikke mange saker der tilsynsfører er byttet, og stort sett er det stor grad av stabilitet rundt barna når det gjelder skifte av omsorgspersoner.

Det påligger barnevernet å søke at barna kan ha kontakt med sine foreldre. I vår saksgjennomgang blir kontakten mellom barn og foreldre for en stor del godt ivaretatt. Der kontakten er liten, ser det etter revisjonens vurdering ut til å være resultat av at barnet ikke ønsker særlig kontakt, eller at foreldrene er vanskelig tilgjengelige.

8. SØRGER BARNEVERNET FOR Å SØKE OM REFUSJON FRA FYLKESKOMMUNEN?

8.1 Vurderingskriterier

Revisjonen ser her på de refusjoner fra fylkeskommunen som er aktuelle for barn som er plassert utenfor hjemmet, i institusjon eller fosterhjem.

8.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Kommunen har etter barnevernloven³⁹ § 9-1 det økonomiske ansvaret for barneverntjenesten og kostnader ved tjenester og tiltak skal dekkes av kommunen. I bestemmelsens andre ledd er det vist til kommunens adgang til å kreve visse utgifter refundert fra fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har i henhold til barnevernloven § 9-4 det økonomiske ansvaret for drift av de institusjoner som er inntatt i fylkeskommunens plan, jfr. § 5-3. Fylkeskommunen har ansvaret for at barneverninstitusjonene settes i stand til å drive faglig forsvarlig, og for at den enkelte beboer får forsvarlig omsorg under oppholdet. Kommunen skal betale en egenandel for oppholdsutgifter for barn i institusjon, jf. § 9-5.

For barn plassert i fosterhjem refunderer bostedsfylket kommunens oppholdsutgifter dersom utgiftene overstiger det beløp kommunen ville vært pliktig til å refundere ved plassering i institusjon, jfr. § 9-4, 2. ledd. For at fylkeskommunen skal bli refusjonspliktig må utgiftene kunne betegnes som oppholdsutgifter i den enkelte sak⁴⁰.

I Bærum kommune er det et generelt krav om å drive økonomisk effektivt.

⇒ Barneverntjenesten bør sørge for at det blir søkt om og sendt inn krav om refusjon fra fylkeskommunen.

8.2 Funn/fakta

Fem av de 12 barna i denne undersøkelsen er plassert i institusjon. Utgifter for barn som bor på institusjon ble lagt om i 1999, slik at kostnadene nå dekkes direkte av fylkeskommunen, og kommunen faktureres kun for egenandelen (kr 22 000 i måneden i 2002). Risikoen for at kommunen må bære deler av disse kostnadene selv er derfor liten.

Kommunen kan kreve at fylkeskommunen refunderer forpleiningsutgifter over kr 22 000 pr. måned for barn som er plassert i fosterhjem. Vilkåret for å få slik refusjon, er at tiltaket er forhåndsgodkjent av fylkeskommunen, og at kommuner sender inn krav om slik refusjon.

Ved barnevernkontorene i Bærum settes dokumenter som gjelder refusjoner i egen perm, for bedre å kunne holde øye med de ulike forfallene. På hvert av kontorene er det en person som har særlig oversikt over forfall for refusjoner i sakene, og som gir saksbehandlerne beskjed om når forfall nærmer seg. I tillegg opplyses det at saksbehandlerne prøver å holde oversikt over forfall i egne saker.

³⁹ Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

⁴⁰ Se retningslinjer til lov om barneverntjenester gitt av Barne- og familiedepartementet 22. desember 1992. Betalingsordninger i barnevernet: Betaling mellom kommuner og fylkeskommuner.

Blant de sju barna som er plassert i fosterhjem i denne undersøkelsen, er utgiftene til forpleining mindre enn kr 22 000 i måneden i fire av sakene, og kommunen har derfor ikke krav på refusjon fra fylkeskommunen. I de tre sakene hvor kommunen har krav på refusjon, har vi sett at det er søkt om dette. I en av sakene er det ikke søkt om refusjon for overlapping av fosterhjem. Ved oppsigelsen løp utgiftene til det gamle fosterhjemmet i tre måneder, og det ble ikke søkt om refusjon for denne perioden. Dette tapet utgjør anslagsvis rundt kr 30 000.

Revisjonen har også foretatt stikkprøver i refusjonspermene. Det er ikke funnet feil ved disse stikkprøvene.

8.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at barnevernet sørger for å søke om refusjoner fra fylkeskommunen. Dette både gjennom systemer for å ha oversikt med dette, og ved at ansatte fokuserer på det. Et slikt fokus er nødvendig for å kunne overholde alle frister, fordi saksgangen og dels også reglene knyttet til refusjoner, er kompliserte. Forglemmelser kan ha store økonomiske konsekvenser.

I denne undersøkelsen er det bare i tre av sakene kommunen kunne søke refusjon fra fylkeskommunen. I en av disse var det glemt å søke om refusjon for overlapping av fosterhjem, selv om det var søkt om refusjon både for tidligere og nytt fosterhjem. Det er ikke alltid enkelt å ha oversikt over alle regler og saksgang, særlig ved uvanlige situasjoner.

Ut fra de sakene revisjonen har sett på, ser det ut til at rutinene for å søke om refusjoner fra fylkeskommunen i hovedsak er gode. Det kan likevel være grunn til å gjøre oppmerksom på at det er særlig behov for fokus på å sørge for refusjoner i kompliserte saker.

9. VURDERES FORELDREBETALING ELLER EGENBETALING?

9.1 Vurderingskriterier

9.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Foreldrenes underholdsplikt framgår av barnevernloven⁴¹ § 9-2, 1. ledd. *Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at foreldrene skal betale oppfostringsbidrag for den tid plasseringen varer.* Dette gjelder enten barnet er plassert på grunnlag av et frivillig vedtak eller et tvangsvedtak⁴². Etter 3. ledd kan utgiftsdekning fra foreldre bare kreves dersom dette må anses rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.

Kommunen kan videre kreve egenbetaling av barnet for å dekke kostnader til oppfostring, jfr. barnevernloven § 9-3. Slik egenbetaling kan bare kreves dersom *dette må anses rimelig*, og det kan *ikke kreves dekning i barnets formue, avkastning av denne, eller barnets egne, opparbeidede midler*. I praksis vil dette gjerne bety at det kan kreves refusjon i barnepensjon.

⇒ Det skal vurderes å kreve oppfostringsbidrag fra foreldre eller egenbetaling fra barnet der det anses rimelig.

9.2 Funn/fakta

Det opplyses fra barnevernkontorene at det ut fra foreldrenes økonomiske situasjon ofte ikke er aktuelt å kreve oppfostringsbidrag. Det er ingen som har rutiner for å innhente opplysninger om foreldrenes økonomi, som for eksempel selvangivelse. Det er sjelden at vurdering av om det skal betales oppfostringsbidrag er gjort skriftlig og således kan etterspores i saksmappen. Det gjøres derimot implisitte vurderinger, ved at saksbehandler er kjent med familiens økonomi ut fra samtaler og lignende, og dermed har en oppfatning av om det kan kreves oppfostringsbidrag.

Noen ganger gjøres faglige vurderinger som medfører at oppfostringsbidrag ikke vurderes, for eksempel for å bevare et godt samarbeid med foreldre. Dersom biologiske foreldre har mye samvær med barna, kan det vurderes dithen at de ivaretar sin underholdsplikt ved at de har kostnader knyttet til samværet.

I de tolv sakene vi har sett på, er det ingen foreldre som betaler oppfostringsbidrag.

Sak om omsorgsovertakelse går til fylkesnemnda, og det er da fylkesnemnda som avgjør om foreldre skal betale oppfostringsbidrag. Dette forutsetter at barneverntjenesten legger fram forslag om dette til vurdering i fylkesnemnda. I to av fire saker hvor barnevernet har overtatt omsorgen, er ikke dette lagt fram i fylkesnemnda.

⁴¹ Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

⁴² I Ot.prp. nr. 44 (1991-1992), side 118 heter det: *Bestemmelsen fastslår prinsippet om foreldrenes underholdsplikt for sine barn også etter at barnet er plassert utenfor hjemmet som følge av et barnevernvedtak. Bestemmelsen kommer til anvendelse uavhengig av om barnet er plassert utenfor hjemmet på grunnlag av et frivillig vedtak eller et tvangsvedtak.* Dette ble opplyst i brev fra Barne- og familiedepartementet til Fylkesmannen i Vest-Agder av 27.11.02.

Det foreligger ikke skriftlig vurdering om foreldrebetaling i de sakene som ikke er lagt fram i fylkesnemnda, men i fem saker er det blitt vurdert underveis. I en av sakene mottar den ene forelderen fortsatt minstebidrag, uten at det framgår hvorfor ikke barnevernet får disse midlene.

To av barna har mistet den ene av foreldrene og får dermed utbetalt barnepensjon fra folketrygden. I det ene tilfellet, som er en omsorgsovertakelse, er det blitt vurdert i fylkesnemnda om barnepensjonen skal betales som oppfostringsbidrag. I det andre tilfellet er det uklart om gjenlevende forelder disponerer midlene, eller om deler av barnepensjonen betales som oppfostringsbidrag.

Barnevernkantorene opplyser at det betales oppfostringsbidrag eller tas refusjon i barnepensjon i totalt 6 saker blant foreldre som har barn plassert utenfor hjemmet (tall pr. 5.3.03).⁴³ De fleste av disse er refusjon i barnepensjon. Til sammen utgjør dette omtrent 5 % av de barna som var plassert utenfor hjemmet pr. 31.12.2002. Til sammenligning fant Nedre Romerike distriktsrevisjon at det ble betalt oppfostringsbidrag eller tatt refusjon i barnepensjon i rundt 25 % av kontrollerte saker med plassering utenfor hjemmet i Lørenskog og Nittedal⁴⁴.

9.3 Revisjonens vurdering

Fordi det sjelden foreligger skriftlig dokumentasjon på vurdering av oppfostringsbidrag, er det vanskelig å vite om slikt bidrag er blitt vurdert.

Det kan virke brutalt å be foreldre om å betale for barn som er plassert borte fra dem. Men det er faktisk slik at foreldre har ansvar for sine barn – også når de ikke har daglig omsorg for dem. Det kan være en ansvarliggjøring av foreldrene å sørge for at de bidrar til barnas underhold.

Andelen saker hvor det betales oppfostringsbidrag eller tas refusjon i barnepensjon er lav i Bærum. Det er ikke sannsynlig at betalingsevnen er dårligere blant foreldre i Bærum enn blant foreldre i Lørenskog og Nittedal. På den annen side er det for alle kommuners del i hovedsak snakk om familier med svak økonomi, og i Bærum har disse familiene generelt høyere boutgifter⁴⁵. Det kan likevel tenkes at det vil være rimelig å kreve oppfostringsbidrag i noe flere saker enn nå. Dersom det eksempelvis ble betalt oppfostringsbidrag på kr 1500 pr. måned for 25 % av barna som er plassert utenfor hjemmet i Bærum, vil dette utgjøre i underkant av 600 000 pr. år.

Etter revisjonens vurdering bør det vurderes systematisk om det er rimelig å kreve oppfostringsbidrag. Barnevernet må selv foreta en faglig vurdering av hvorvidt det er tjenlig å kreve oppfostringsbidrag eller ta refusjon i barnepensjon. Revisjonen mener at slik vurdering bør synliggjøres i saksmappen.

⁴³ Et av kontorene har etter revisjonens saksgjennomgang gått gjennom samtlige plasseringer utenfor hjemmet, og som et resultat av det sendt krav om oppfostringsbidrag til ytterligere fem foreldre.

⁴⁴ Nedre Romerike distriktsrevisjon, *Barnevern i fokus*.

⁴⁵ Opplyst fra barnevernsjefen i forbindelse med høringen på rapporten.

10. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

10.1 Konklusjon

Oppsummering

Sett over flere år er saksmengden innen barnevernet stabil, men med en økning i 2002. Det er barn med tiltak i opprinnelig familie som øker, mens plasseringer utenfor hjemmet er stabil. Målsetningen i Handlingsprogrammet om å heve terskelen for å sette i gang hjelpetiltak og prioritere de alvorligste sakene, og at antall hjelpesaker i hjemmet derigjennom reduseres med 8 %, er således ikke nådd.

Bærum skiller seg ut med høyere kostnader pr. barn som mottar tjenester fra barnevernet enn andre kommuner. Det er utgiftsnivået knyttet til saksbehandling og administrasjon av barneverntjenesten som først og fremst trekker opp kostnaden i Bærum. Kostnader som direkte relaterer seg til tiltak til barn både i og utenfor opprinnelig familie er relativt like i sammenligningskommunene.

Det er få oversittelser av frister både når det gjelder meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Etter revisjonens vurdering har barnevernet gode rutiner for å følge opp innkomne meldinger og iverksette og avslutte undersøkelser.

Etter revisjonens vurdering er rutineene for å fatte skriftlige vedtak gode. Det er også innhentet vandelsattest for alle saker der det er aktuelt.

Det er enkelte mangler når det gjelder utarbeidelse av tiltaksplaner og omsorgsplaner. Revisjonen mener at et økt fokus på tiltaksplaner kan være med på å synliggjøre om tiltaket virker etter sin hensikt. Dette kan bidra til at tiltak som ikke virker etter hensikten blir avsluttet tidligere, og at utgiftene til tiltaket ikke løper unødig.

Tilsynet er etter revisjonens vurdering bra, men det er noen mangler for tilsyn med barn som er plassert i andre kommuner, der andre kommuner har tilsynsansvaret. Revisjonen mener at det er uheldig at det er mangler i tilsynet for noen av de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for.

Barna har etter revisjonens vurdering fått god oppfølging fra barnevernets side. Der kontakten er relativt liten har plasseringen vart en tid og det har vært stabile forhold og lite konflikter. Kontakt med barna eller besøk i hjemmet blir ikke alltid journalført.

Det har vært noe utskifting av saksbehandlere, men få skifter av plasseringssted. Det er heller ikke mange saker der tilsynsfører er byttet. Stort sett er det er stor grad av stabilitet rundt barna når det gjelder skifte av omsorgspersoner.

Kontakten mellom barn og foreldre blir godt ivaretatt.

Barnetrygd som er oppspart pr. 31.12.02, skal settes på sperret konto og overføres til barnet når det fyller 18 år (evt. til vergen). Revisjonen mener det bør innhentes regnskap for barnetrygd pr. 31.12.02, og kontrolleres at midlene er brukt som forutsatt, og at oppsparte midler settes på sperret konto.

Revisjonen mener at barnevernet sørger for å søke om refusjoner fra fylkeskommunen. Ut fra de sakene revisjonen har sett på, ser det ut til at rutinene i hovedsak er gode.

Fordi det sjelden foreligger skriftlig dokumentasjon på vurdering av oppfostringsbidrag, er det vanskelig å vite om slikt bidrag er blitt vurdert. Det er sannsynlig at det er rimelig å kreve oppfostringsbidrag eller refusjon i barnepensjon i flere saker enn det gjøres i dag. Etter revisjonens vurdering bør dette vurderes systematisk, og denne vurderingen bør synliggjøres i saksmappen.

Generelt er saksmappene oversiktlige og ryddige. En av de 12 sakene skilte seg ut, med uryddig mappe og svak dokumentasjon. Det er viktig å ivareta dokumentasjonen med tanke på eventuelle framtidige søksmål.

Konklusjon

Sammenlignet med andre kommuner er utgiftene til saksbehandling i Bærum høye. Det er også færre saker pr. årsverk i barnevernet i Bærum sammenlignet med andre kommuner. Dette peker i retning av at ressursbruken er noe høy i barnevernet i Bærum.

Kvaliteten på tjenestene må også tas med i en effektivitetsvurdering. Hovedtrekk ved våre funn er at saksbehandling og oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet holder god kvalitet. I lignende undersøkelser i tre andre kommuner⁴⁶ var det kun en av kommunene som kan vise til tilsvarende resultat som Bærum når det gjelder oppfølging og tilsyn med barn som er plassert utenfor hjemmet. I barnevernet i denne kommunen hadde den enkelte saksbehandler ansvar for i overkant av 20 saker, mot drøye 10 saker i Bærum. Denne kommunen hadde imidlertid grove overtredelser når det gjelder tidsfrister.

Eksemplet viser at det ikke er enkelt å vurdere hvor store ressurser barnevernet må ha for å gi et tilfredsstillende tilbud. Etter revisjonens vurdering er kvaliteten god på de områdene vi har sett på i Bærum, samtidig som kostnadene er høye. Spørsmålet blir da om det er mulig å redusere ressursinnsatsen, men likevel opprettholde et kvalitativt godt tilbud.

Etter revisjonens syn kan tidsstudier av hvordan de ansatte i barnevernet bruker tiden, gi nyttig informasjon for å vurdere ressursbruken i barnevernet. Samtidig ville man fått en bevisstgjøring av hvordan barnevernets tid disponeres.

10.2 Anbefalinger

0. Det bør vurderes systematisk om foreldre skal betale oppfostringsbidrag, og det bør sikres at foreldre som har muligheten betaler bidrag.
0. Det bør kreves regnskap for barnetrygden for barn som er plassert utenfor hjemmet, slik at saldo pr. 31.12.02 kan verifiseres, og oppsparte midler settes på sperret konto.
0. Det bør sikres at samtlige saksmapper er oversiktlige og fullstendige.

⁴⁶ Nedre Romerike distriktrevisjon, *Barnevern i fokus*, Glåmdal kommunerevisjonsdistrikt, *Barneverntjenesten i Kongsvinger kommune*.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

Andresen, Friestad og Jentoft, *Sammenlignbare data for barnevernet i ASSS-kommunene i 2001*. Prosjektrapport nr. 42/2002 fra Agderforskning.

Forskrift av 13.09.1977 om hvem som skal ha retten til barnetrygd for barn som ikke blir oppfostret hos sine foreldre eller adoptivforeldre.

Forskrift av 21.12.1992 om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem.

Forskrift av 09.02.1993 om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

Fürst og Høverstad *Analyse av ressursbruk, tjenestenivå og økonomistyring i barneverntjenesten*. Oppdragsrapport 2001.

Glåmdal kommunerevisjonsdistrikt, *Barneverntjenesten i Kongsvinger kommune*.

<http://www.caplex.net/>

<http://www.gyldendal.no/rettsdata/>

Informasjonsbrev om ny barnetrygdlov fra Barne- og familiedepartementet av 09.12.02.

Lov av 10.02.1967: Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov av 17.07.1992 nr. 100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven).

Lov av 25.09.1992 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov av 08.03.2002 nr. 4: Lov om barnetrygd (barnetrygdloven).

Nedre Romerike distriktsrevisjon, *Barnevern i fokus*.

Odelstingsproposisjon nr. 44 (1991-1992) om lov om barneverntjenester (barnevernloven).

Retningslinjer til lov om barneverntjenester gitt av Barne- og familiedepartementet 22. desember 1992: *Betalingsordninger i barnevernet. Betaling mellom kommuner og fylkeskommuner*.

Revidert plan for styrking av fosterhjemsarbeidet, Bærum kommune, mai 2000.

RG 2000 s. 1589: Agder lagmannsrett.

St. melding nr. 40 (2002) *Om barne- og ungdomsvernet*.

VEDLEGG 1

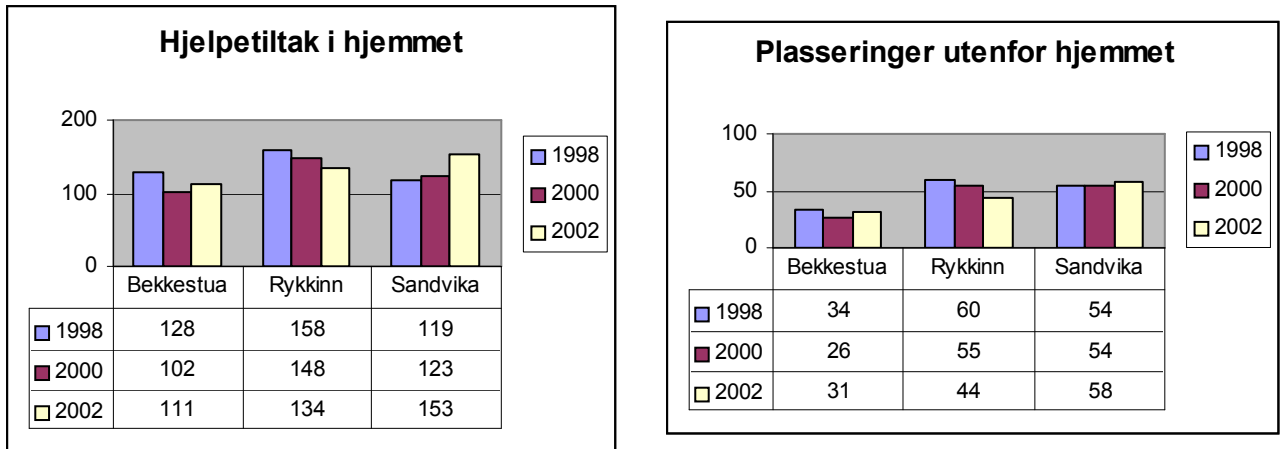
| Noen nøkkeltall for barneverntjenesten 2001. | Bærum | Asker | Sandnes | Tr.heim |
|--|--------------|--------------|----------------|----------------|
| Kostnader | | | | |
| Netto driftsutgifter til barnevern, i % av totale netto driftsutgifter | 3,3 | 2,5 | 3,3 | 4,5 |
| Netto driftsutgifter pr. barn med barneverntiltak | 99 994 | 80 911 | 61 079 | 102 520 |
| Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år | 3 193 | 2 066 | 2 446 | 4 132 |
| Netto driftsutgifter pr. barn som bor i sin opprinnelige familie | 27 834 | 28 898 | 37 855 | 25 495 |
| Netto utgifter pr. barn som bor utenfor hjemmet | 168 716 | 147 800 | 161 299 | 165 431 |
| Netto utgifter til saksbehandling | 43 183 | 27 364 | 6 055* | 37 299 |
| Andel barn med barneverntiltak | | | | |
| Andel barn med barneverntiltak pr. 1000 barn | 25 | 20 | 27 | 32 |
| Andel barn plassert utenfor hjemmet pr. 1000 barn | 8 | 7 | 10 | 13 |
| Andel barn med tiltak i opprinnelig familie pr. 1000 barn | 17 | 13 | 17 | 19 |
| Undersøkelse | | | | |
| Andel barn med undersøkelse pr. 1000 barn | 12 | 12 | 19 | 17 |
| Andel undersøkelser som fører til tiltak i prosent | 60,8 | 58,3 | 45,6 | 51 |
| Produktivitet | | | | |
| Barn med undersøkelser eller tiltak pr. årsverk | 10,4 | 12,5 | 18,4 | 13,2 |
| Andel netto driftsutgifter til saksbehandling | 43,2 | 33,8 | 9,9* | 36,4 |
| Andel netto utgifter til barn som bor i sin opprinnelige familie | 15,1 | 17,5 | 26,1* | 11,4 |
| Andel netto utgifter til barn som bor utenfor hjemmet | 41,7 | 48,6 | 64* | 52,2 |

Kilde KOSTRA 2001

* Sandnes tall er ikke korrekt når det gjelder fordeling av kostnader på tiltak og saksbehandling.

VEDLEGG 2

Figur 1 Saksutvikling i distriktene.

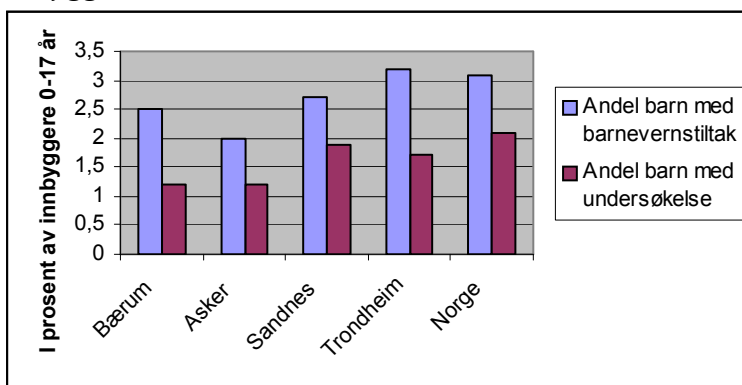


Av diagrammene ser vi at saksutviklingen varierer noe mellom distriktene. Bekkestua har stabil utvikling, mens Rykkinn har en liten nedgang både når det gjelder tiltak i hjemmet og plasseringer utenfor hjemmet. Sandvika øker i begge kategorier.

Figur 2 Antall meldinger og henleggelsesprosent i Bærum, utvikling over tid

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------|------|------|------|------|
| Meldinger | 346 | 355 | 322 | 351 |
| Henlagte i % | 14,2 | 14,9 | 8,1 | 14,8 |

Figur 3 Andel barnevernstiltak i Bærum, Asker, Sandnes, Trondheim, Norge i prosent av innbyggere i alderen 0-17 år.



Av diagrammet ser vi at andelen barnevernstiltak ligger nokså lavt i Bærum sammenlignet med landsgjennomsnittet, men allikevel høyere enn i Asker. Sandnes ligger på nivå med Bærum, mens Trondheim ligger omtrent på landsgjennomsnittet..