

Barnevernet i Larvik

- **Larvik kommune** -

Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 709 003

2009

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Avgrensing	2
2 Metode og kvalitetssikring.....	2
2.1 Metode og gjennomføring	2
2.1.1 Problemstilling 1 – behov, forebyggende arbeid og ressursbruk	2
2.1.2 Problemstilling 2 – etterlevelse av regelverk	3
2.2 Høring.....	4
3 Revisjonskriterier	4
3.1 Problemstilling 1 - behov, ressursbruk og forebyggende arbeid.....	4
3.2 Problemstilling 2 - etterlevelse av regelverket.....	4
4 Problemstilling 1: Behov, forebyggende arbeid og ressursbruk.....	5
4.1 Fakta og funn – behov og dekningsgrad	5
4.1.1 Levekår	5
4.1.2 Bekymringsmeldinger	6
4.1.3 Dekningsgrad	7
4.2 Revisors vurdering av behov og dekningsgrad	7
4.3 Fakta og funn – organisering og forebyggende arbeid.....	8
4.3.1 Organisering og samarbeid med andre	8
4.3.2 Tiltak og ansvarsdeling	9
4.3.3 Familiesentrene	10
4.3.4 Helsestasjonstjenesten - andre forebyggende tiltak	11
4.3.5 Meldinger til barnevernet fra andre	12
4.3.6 Barnehagene og meldeplikten	13
4.4 Revisors vurdering av organisering og forebyggende arbeid.....	15
4.5 Fakta og funn - ressursbruk.....	16
4.5.1 Ressursbruk barneverntjenesten	16
4.5.2 Ressursbruk kommunehelsetjeneste og familiesenter	18
4.6 Revisors vurdering av ressursbruk	18
5 Problemstilling 2: Etterlevelse av regelverk	19
5.1 Fakta og funn – bekymringsmeldinger, undersøkelser og hjelpetiltak	19
5.1.1 Bekymringsmeldinger og undersøkelser	19
5.1.2 Hjelpetiltak - tiltaksplaner	20
5.2 Fakta og funn - barns rettigheter i saksbehandlingen.....	20
5.3 Revisors vurdering av etterlevelse av regelverk	21
5.3.1 Bekymringsmeldinger, undersøkelser og hjelpetiltak	21
5.3.2 Barns rettigheter	21
6 Revisors konklusjoner.....	22
Litteratur og kildereferanser	23
Vedlegg	23

Sammendrag

Bakgrunnen for dette prosjektet er Larvik kommunestyres vedtak om plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Kontrollutvalget ønsker å undersøke om kommunen gir et tilbud som er i samsvar med barnevernloven og kommunestyrets forutsetninger.

For å besvare kontrollutvalgets bestilling har vi undersøkt to problemstillinger.

- Hvordan arbeider Larvik kommune med forebygging etter barnevernloven? Har kommunen avsatt tilstrekkelige midler til barneverntiltak?
- Skjer saksbehandlingen av barnevernssaker i samsvar med barnevernloven?

Vi har fokusert på forebyggende tiltak til barn under opplæringspliktig alder. Vi har ikke undersøkt barnevernfaglige forhold.

Resultat av undersøkelsen

En samlet vurdering av levekårindeksen, antall bekymringsmeldinger og andelen barn med tiltak fra barnevernet gir indikasjoner på at behovet for ressurser til barneverntiltak i Larvik er større enn både i Tønsberg og Sandefjord. Behovet varierer sterkt mellom bydelene i Larvik, og bydel Gamle Larvik/sentrum skiller seg tydelig fra resten av kommunen. Larvik kommune har likevel brukt en mindre andel av midlene på barnevern enn Tønsberg, gruppesnittet og landsgjennomsnittet.

Barneverntjenesten i Larvik behandler flere saker per saksbehandler enn i sammenlikningskommunene. Andelen barn som får barnevernstiltak har økt mer i Larvik enn i sammenlikningskommunene i perioden 2006-2007. Også i 2008 har dekningsgraden for forebyggende tiltak økt mer i Larvik enn i Tønsberg og Vestfold fylke. Likevel ser vi at kommunen bruker mindre ressurser per barnevernsbarn i 2007 enn i 2006¹. Det tyder på at økningen i ressurser ikke har vært stor nok til å dekke økningen i behov. Satsingen på å utdanne og å rekruttere miljøterapeuter og miljøarbeidere i stedet for å kjøpe tjenestene eksternt, ser ut til å kunne gi en svært god økonomisk effekt.

Larvik kommune har en klar organisering med tydelig plassering av ansvaret etter barnevernloven. Barneverntjenesten arbeider systematisk og målrettet mot andre instanser for å sikre et godt samarbeid og at det sendes riktige bekymringsmeldinger av god kvalitet. Arbeidet har gitt resultater både i form av riktigere meldinger fra politiet og flere meldinger fra barnehagene, og bør fortsette og videreutvikles. Det totale antallet meldinger har gått noe ned fra 2007 til 2008. Dette skyldes delvis riktigere meldinger fra politiet, men fra enkelte meldere er nedgangen siste år oppsiktsvekkende stor.

Det er i hovedsak god kunnskap om meldeplikten blant styrere og pedagogisk personale i barnehagene i Larvik. Det er likevel grunn til å tro at det ikke alltid meldes til barnevernet i situasjoner hvor det foreligger meldeplikt. Kommunen bør være oppmerksom på dette i utøvelsen av tilsyn etter barnehageloven.

¹ I skrivende stund foreligger det ikke sammenlignbare tall som viser endringen fra 2007 til 2008.

Familierådene ser ut til å fungere som et godt tiltak for å skape tryggere samarbeidspartnere, både fordi samarbeidet bidrar til å senke terskelen og til å gi større trygghet og ryggdekning for vurderingene. Det virker imidlertid som det er et forbedringspotensial når det gjelder generell tillit, kjennskap til og kontakt mellom de personene som ikke deltar i familierådet. Barnehagene og helsestasjonene har et utstrakt og godt samarbeid, og barnehagene har stor tillit til helsestasjonen som medspiller i problemstillinger knyttet til barnas livssituasjon. Målttede tiltak vil kunne bedre samhandlingen mellom helsestasjonene og jordmortjenesten.

Hovedinntrykket av kommunens saksbehandling etter barnevernloven er godt. Kommunen overholder fastsatte frister for gjennomgang av melding og undersøkelser, og skriftlige rutiner sikrer framdrift i sakene. Det er god kontroll med sakene på dette stadiet, og en god sikkerhet for at de lovpålagte fristene overholdes. Det er rom for forbedring når det gjelder bruk og tidsbegrensning av tiltaksplan, samt systematisk evaluering av tiltaksplanen.

Barnas rettigheter i saksbehandlingen synes stort sett ivaretatt i praksis. Dette er imidlertid svakt dokumentert i en del saker. Kommunen bør sikre bedre rutiner for dokumentasjon av at barnets posisjon er vurdert og ivaretatt i barnevernssaker.

Konklusjon

Vi mener at Larvik kommune arbeider godt med forebygging innenfor barnevernområdet.

Kommunen avsetter tilstrekkelig midler til barneverntjenester i forhold til barnevernlovens krav. Barneverntjenesten er tilført økte ressurser i 2007 og 2008 for å utvikle tiltakssiden og for å bli mer konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Det ble likevel avsatt mindre ressurser i Larvik i 2007 sammenliknet med andre kommuner.

Dersom det avsettes for lite ressurser, er den mest nærliggende risikoen at de tiltakene kommunen kan sette inn for barn i opprinnelig hjem ikke blir tilstrekkelige til å gi god nok forebyggende effekt. Det er også en risiko for at arbeidspresset for ansatte i barnevernet blir så stort at kommunen ikke klarer å rekruttere og beholde godt kvalifisert personale.

Kommunens saksbehandling etter barnevernloven er i hovedsak i samsvar med barnevernloven.

Skien, 12. mars 2009
Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson
fagansvarlig forvaltningsrevisor

Aud Visnes
revisor

1 Innledning

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jfr. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon².

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette prosjektet er Larvik kommunestyres vedtak om plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Kontrollutvalget ønsker å undersøke om kommunen gir et tilbud som er i samsvar med barnevernloven og kommunestyrets forutsetninger.

Barnevernet blir regulert gjennom lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester (bvl). Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Ansvaret for barnevernstjenestene er delt mellom kommunene og staten. Kommunene har hovedansvaret for barnevernstiltak. De skal gi råd og veiledning, foreta undersøkelser og vurdere behov for tiltak. Videre skal kommunene treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker til fylkesnemnda³ og iverksette og følge opp de tiltak som blir vedtatt. Barnevernstjenesten har også ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem. Bufetat (det statlige barnevernet) har ansvaret for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet og for å drive og etablere institusjoner. Bufetat har også et ansvar for å rekruttere fosterhjem, samt å gi fosterhjemmene opplæring og generell veiledning. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter loven og fører også tilsyn med private og offentlige institusjoner.

1.2 Problemstillinger

For å besvare kontrollutvalgets bestilling har vi undersøkt to problemstillinger.

- 1) Hvordan arbeider Larvik kommune med forebygging etter barnevernloven? Har kommunen avsatt tilstrekkelige midler til barneverntiltak?
- 2) Skjer saksbehandlingen av barnevernssaker i samsvar med barnevernloven?

² RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 23. mai 2005 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³ Fylkesnemnda for sosiale saker har som oppgave å fatte vedtak om omsorgsovertakelse og vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker, jf barnevernloven. Bare fylkesnemnda kan treffe vedtak om omsorgsovertakelse.

1.3 Avgrensning

Barnevernstiltak grupperes gjerne i to hovedgrupper. Den ene hovedgruppen er tiltak som er rettet mot barn som fremdeles bor sammen med sin opprinnelige familie; disse tiltakene regnes som forebyggende. Den andre hovedgruppen er tiltak som er rettet mot barn som ikke bor sammen med sin opprinnelige familie (barn i fosterhjem og barn i institusjon). I arbeidet med denne rapporten har vi i hovedsak sett på de forebyggende tiltakene.

Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte tilsyn med barnevernet i Larvik våren/sommeren 2008. Tema for tilsynet var samarbeid med andre instanser i kommunen om tiltak rettet mot barn over opplæringspliktig alder. Det ble ikke påvist avvik ved dette tilsynet, og vi har derfor avgrenset prosjektet slik at vi har hatt hovedfokus på tiltak rettet mot barn under opplæringspliktig alder.

Larvik kommune er ISO-sertifisert. Det innebærer blant annet at kommunen har et omfattende system for intern kvalitetssikring og dokumentasjon. Vi har ikke undersøkt særskilt etterlevelse av kravet til internkontroll på barnevernsområdet, men innholdet i internkontrollsystemet er brukt som grunnlag for de temaene vi har sett på.

Rapporten berører enkelte problemstillinger knyttet til arbeidsmiljø, men vi har ikke gjort noen systematisk gjennomgang av arbeidsmiljøet i barneverntjenesten. Vi har heller ikke undersøkt barnevernfaglige problemstillinger.

2 Metode og kvalitetssikring

2.1 Metode og gjennomføring

2.1.1 Problemstilling 1 – behov, forebyggende arbeid og ressursbruk

Under *problemstilling 1* om ansvar og ressurser har vi gjort dokumentanalyse og intervju for å undersøke hvordan kommunen har organisert barnevernarbeidet sitt. Vi har kartlagt hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å følge med på barns situasjon. Videre har vi analysert kommunens regnskapstall, levekårsstatistikk, KOSTRA-tall og annen statistikk. Når det gjelder KOSTRA så foreligger pr dato ikke tall for 2008. Foreløpige tall for 2008 forventes i mars. Dersom de foreløpige tallene foreligger før rapporten går til politisk behandling, vil de bli ettersendt som vedlegg til rapporten.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gruppert landets kommuner i 16 grupper, basert på folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Larvik er gruppert i gruppe 13, som omfatter de store kommunene utenom de fire største byene. Det er i alt 39 kommuner i denne gruppen. Vi har sammenliknet tallene for Larvik med gjennomsnittet for gruppen. Vi har også gjort sammenlikninger med kommuner som har liknende levekår og størrelse som Larvik. Sandefjord og Tønsberg er i gruppe 13, har ganske like levekår med Larvik og ligger i samme fylke. Vi har derfor valgt ut disse to kommunene som sammenlikningskommuner. Vi gjør også enkelte sammenlikninger med snittet for Vestfold fylke.

Kommuner i samme kommunegruppe, med samme levekårsindeks og størrelse gir et teoretisk normalresultat for nivået på behov og ressursbruk til barneverntiltak

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse om meldeplikten blant styrere og pedagogiske ledere i de private og kommunale barnehagene i Larvik. Vi har valgt styrere og pedagogiske ledere, fordi det i praksis er de som eventuelt vil sende bekymringsmeldinger til barnevernet. Undersøkelsen er gjennomført elektronisk ved hjelp av verktøyet Questback. Spørsmål er sendt til respondentenes e-postadresse på jobb, med to ukers svarfrist og en purring underveis. Spørsmålene ligger i vedlegg til rapporten.

Gruppen respondenter utgjorde 46 adresser, og vi fikk svar fra 32. Det gir en svarprosent på 69,6. I de kommunale barnehagene har ingen av de pedagogiske lederne besvart undersøkelsen. Dette kunne hatt betydning for resultatene av undersøkelsen, særlig der det er forskjell mellom de private og de kommunale. Av de respondentene som har svart, utgjør de pedagogiske lederne kun 6,3 %, så vi mener at denne forskjellen ikke gir nevneverdig utslag i resultatene.

2.1.2 Problemstilling 2 – etterlevelse av regelverk

Når det gjelder *problemstilling 2* om regeletterlevelse, har vi gjort dokumentanalyse og intervju med relevante ledere og saksbehandlere i kommunen.

Intervjuer

Vi har hatt møte med staben i barneverntjenesten, og har gjennomført intervju med:

- RE-leder for barneverntjenesten
- Barneverntjenesten, teamleder for barn
- Barneverntjenesten, teamleder for ungdom
- Barneverntjenesten, fagkonsulent mottak
- RE-leder for barne- og ungdomstjenester
- Avdelingsleder/leder familierådet ved Sentrum, Tjølling og Hedrum helsestasjon
- Ansvarlig for barnehagene i avdeling Oppvekst i sentraladministrasjonen

Dokumentanalyse

Vi har gått gjennom kommunens kvalitetssystem og rutinehåndbok på barnevernsområdet.

Vi har valgt ut saker med bekymringsmelding fra 2006 og senere som omhandler hjelpetiltak for barn under opplæringspliktig alder og har kontrollert frister for:

- gjennomgang av melding
- gjennomføring av undersøkelse
- krav til tiltaksplan
- oppfølging av tiltaksplan

I Larvik kommune var det 41 saker som tilfredsstilte kriteriene, og vi har undersøkt 37 av disse. Fire saker var under arbeid og derfor ikke tilgjengelige i arkivet da vi gjennomførte undersøkelsen.

Vi har gått gjennom protokollene for bekymringsmeldingene fra 2008 og undersøkt behandling og begrunnelser for henleggelse når bekymringsmeldinger henlegges uten undersøkelse. Dette utgjorde 17 saker i 2008.

For å undersøke hvordan kommunen ivaretar barns rettigheter i saksbehandlingen har vi sett på noen saker om barn over opplæringspliktig alder. Vi valgte ut MST-sakene⁴, som gjelder barn med atferdsvansker. Vi har sett på 11 slike saker. Vi har undersøkt saksdokumentene for dokumentasjon av at barna har fått informasjon, om synspunkter er innhentet, eventuelt om de er gitt partsrettigheter dersom de er over 15 år.

2.2 Høring

Rapporten er sendt kommunen v/ rådmann på høring. Forslag til endringer i høringsuttalelsen er tatt til følge, og høringen har ført til mindre endringer på s. 3, s. 8 og s. 10. Høringsuttalelsen ligger i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

3 Revisjonskriterier⁵

Revisjonskriteriene i dette prosjektet er utledet fra barnevernloven.

3.1 Problemstilling 1 - behov, ressursbruk og forebyggende arbeid

- Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under og har ansvar for å finne tiltak for å forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer, jf. bvl § 3-1
- Kommunen skal sørge for de bevilgninger og tiltak som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter loven, jf. bvl § 9-1.
 - Dårlig levekårsindeks betyr at det er sannsynlig at mange barn har behov for tiltak fra barnevernet. Kommuner i samme kommunegruppe i KOSTRA og med samme levekårsindeks og innbyggertall bør normalt ha omtrent samme behov, dekningsgrad og ressursbruk på barnevernområdet.

3.2 Problemstilling 2 - etterlevelse av regelverket

- Bekymringsmeldinger skal undersøkes innen lovbestemte frister, jf. bvl § 4-2 og § 4-3, jf. § 6-9.
 - Innen en uke etter at en bekymringsmelding er mottatt skal barneverntjenesten ta stilling til om meldingen skal undersøkes nærmere.
 - Dersom meldingen gir grunnlag for det⁶, skal undersøkelse være gjennomført innen tre måneder, eventuelt seks måneder i særlige tilfelle⁷.
- Barneverntjenesten skal bidra til gode levekår for det enkelte barn ved hjelpetiltak, jf. bvl § 4-4 og § 4-5.
 - Hjelpetiltak skal ledsages av tidsavgrenset tiltaksplan.
 - Tiltaksplanen skal foreligge før eller samtidig med vedtak om hjelpetiltak⁸.
 - Tiltaksplanen skal evalueres.

⁴ Multisystemisk terapi (MST) er et behandlingstilbud for familier som har ungdom med atferdsvansker. Tilbudet drives av Bufetat.

⁵ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på regler og normer som gjelder innenfor det området som undersøkes. Kriteriene ligger til grunn for de vurderinger og konklusjoner som blir gjort. Til beskrivende problemstillinger har en ikke revisjonskriterier.

⁶ Barnevernloven § 4-3: dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven.

⁷ Se barnevernloven § 4-2 og § 4-3, jf. § 6-9

⁸ Barne- og familiedepartementets veileder Q 1104 om tiltaksplaner i barnevernet, s. 10.

- Kommunen skal sikre at barns rettigheter i saksbehandlingen blir ivaretatt, jf. bvl § 6-3.
 - Barn som er fylt 7 år har en ubetinget rett til informasjon og til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører barnet.
 - Barn som er under 7 år og som anses å være i stand til å danne seg egne synspunkter, skal også informeres og gis anledning til framkomme med sine synspunkter.
 - Barn over 15 år skal alltid regnes som part i barnevernssaken.
 - I saker om atferdsvansker som gjelder plassering eller tilbakehold i institusjon uten samtykke, skal barnet regnes som part, uansett alder.
 - Barnevernmyndigheten har plikt til å informere barnet og til å legge til rette for at barnet får anledning til å uttale seg og eventuelt ivaretatt sine partsrettigheter.

4 Problemstilling 1: Behov, forebyggende arbeid og ressursbruk

4.1 Fakta og funn – behov og dekningsgrad

4.1.1 Levekår

Tabell 1a: Folketall og levekår i sammenlikningskommunene

	Larvik	Tønsberg	Sandefjord
Folketall pr. 1.1.09	41 723	38 393	42 333
Folketall 0-17 år pr. 1.1.09	9 192	8 315	9 639
Levekårsindeks 2008⁹	7,7	6,8	8,2

Kilde: SSB, Befolkning og Levekårsindeks 2008

Larvik likner mest på Sandefjord, både når det gjelder folketall og levekårsindeks. Levekårsindeksen er noe dårligere i Sandefjord, og folketallet er noe høyere enn i Larvik. Levekårsindeksen innenfor Larvik kommune varierer sterkt, og er 5,3 på Brunlanes/Stavern, 5,5 i Tjølling, 6,8 på Hedrum og 9,5 i Gamle Larvik (sentrum).

Tabell 1b: Delindikatorer i levekårsindeksen

	Levekår	Sosial-hjelp	Dødelig-het	Uføre-trygd	Attfør.-penger	Arbeids-ledige	Overg.-stønad	Lav utdanning
Larvik	7,7	8	4	9	9	7	9	6
Tønsberg	6,8	7	6	6	9	7	6	3
Sandefjord	8,2	8	7	8	9	9	8	7

Kilde: SSB Levekårsindeks 2008

Larvik skårer dårligst på indikatorer for uføretrygd, attføringspenger og utdanning. Indikatorene viser at Larvik har flere mottakere av uføretrygd og overgangsstønad enn

⁹ Levekårsindeksen fra Statistisk sentralbyrå (SSB) er satt sammen av indekser for ulike indikatorer, og viser omfanget av sosiale problemer i kommunen. Levekårsindeksen går fra 1-10, der 1 er det beste og 10 er det dårligste resultatet. Forskning har vist at det er en sammenheng mellom høy forekomst av sosiale problemer og antall barnevernssaker. Levekårsindeksen er derfor relevant ved valg av sammenlikningsgrunnlag.

sammenlikningskommunene. Larvik har også flere enslige forsørgere som mottar overgangsstønad¹⁰.

4.1.2 Bekymringsmeldinger

Tabell 2a: Oversikt over meldinger til barnevernet i 2007 og første halvdel av 2008

Kommune/år	Antall mottatte meldinger	Antall behandlede meldinger	Antall henlagte ¹¹ meldinger
Larvik 2007	402	407	82
Larvik 2008*	184	185	16
Tønsberg 2007	304	308	59
Tønsberg 2008*	185	182	39
Sandefjord 2007	349	296	65
Sandefjord 2008*	237	195	20

Kilde: Fylkesmannen i Vestfold
*Tall for 2008 dekker første halvår.

Barneverntjenesten i Larvik mottok og behandlet flere bekymringsmeldinger enn Tønsberg og Sandefjord i 2007. Larvik mottok 44 meldinger pr 1000 barn, mens både Tønsberg og Sandefjord mottok 36 meldinger pr 1000 barn. I 2008 har antallet mottatte meldinger gått litt ned til 366.

I Larvik ble ca 20 % av meldingene henlagt i 2007, mens i Tønsberg og Sandefjord henlegges henholdsvis ca 19 % og 18,2 % av meldingene. I Vestfold fylke ble 22 % av meldingene henlagt i 2007.

Tabell 2 b: Levekårsindeks og bekymringsmeldinger fordelt på bydel i Larvik

Bydel	Levekårsindeks 2008	Antall meldinger i 2008	Antall barn i bydelen	Meldinger i prosent av antall barn
Gamle Larvik	9,5	126	1875	6,7 %
Hedrum	6,8	97	2763	3,5 %
Tjølling	5,5	80	2555	3,1 %
Brunlanes	5,3	63	3073	2,05 %

Kilde: SSB og Larvik kommunes meldingsstatistikk

Meldingene fordeler seg på bydelene i Larvik slik at bydelene med dårligst levekår har høyest antall meldinger, også sett i forhold til barnetallet i bydelene.

¹⁰ Kilde: SSB Informasjonshjulet 08, tab. 5.5. Enslige forsørgere med stønad fra folketrygden pr. 31.12.06 og 07.

¹¹ Med henlagte meldinger menes her meldinger som blir henlagt uten at det settes i verk undersøkelse etter bvl § 4-3, eller etter at undersøkelse er gjennomført.

4.1.3 Dekningsgrad

Tabell 3a: Dekningsgrader for tiltak¹²

	Larvik	Tønsberg	Sandefjord	Gruppe 13	Landsgj.sn.
2006	3,7	3,6	2,8	3,5	3,7
2007	4	3,6	2,9	3,6	3,9

Kilde: SSB – Kostra 2007

Prosentandelen barn som får barnevernstiltak har økt hos alle fra 2006 til 2007, bortsett fra i Tønsberg. Økningen er størst i Larvik.

Tabell 3b: Dekningsgrader fordelt på forebyggende tiltak og omsorgstiltak¹³

	Larvik -06	Larvik - 07	Tønsberg -06	Tønsberg - 07	Sandefjord -06	Sandefjord -07
Forebyggende tiltak	2,9	3,1	2,7	2,8	1,9	2,1
Omsorgstiltak	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8

Kilde: SSB – Kostra 2007

Det framgår her at en større prosentandel av barna får forebyggende tiltak i Larvik enn i sammenlikningskommunene. Antallet barn med forebyggende tiltak i Larvik har økt fra 179 pr. 31.12.2007 til 201 pr. 1.7.2008¹⁴. Dette er en økning på 12 %. Antallet barn i omsorgstiltak er omtrent uendret. I Tønsberg er tallene omtrent uendret fra 2007 til 2008, mens i Sandefjord har antallet barn med forebyggende tiltak økt fra 94 til 115, dvs. med 22 % i samme periode. Antallet barn i omsorgstiltak er omtrent uendret også der. I Vestfold fylke økte antallet barn i hjelpetiltak med 8,6 % i samme periode, mens antallet barn i omsorgstiltak var omtrent uendret.

4.2 Revisors vurdering av behov og dekningsgrad

En samlet vurdering av levekårsindeksen, antall bekymringsmeldinger og andelen barn med tiltak fra barnevernet gir indikasjoner på at behovet for ressurser til barneverntiltak i Larvik er større enn både i Tønsberg og Sandefjord.

Levekårsindeks og fordelingen av bekymringsmeldinger viser at behovet varierer sterkt mellom bydelene i Larvik, og at bydel Gamle Larvik/sentrum skiller seg tydelig fra resten av kommunen. Ut fra levekårsindeksen er det riktig å forvente at antallet meldinger fra Gamle Larvik skal ligge markant høyere enn i de øvrige bydelene. Behovet i Gamle Larvik/sentrum er etter revisors vurdering langt større enn i kommunen for øvrig.

Barneverntjenesten i Larvik behandler flere saker per saksbehandler enn i sammenlikningskommunene, og dekningsgraden for tiltak har også økt mer i Larvik enn i sammenlikningskommunene i perioden 2006-2007. Også i 2008 har dekningsgraden for forebyggende tiltak økt mer i Larvik enn i Tønsberg og Vestfold fylke. Vi vet ikke noe om omfang og kvalitet i tiltakene.

¹² Dekningsgraden oppgis i prosentandel barn i barnevernstiltak av innbyggere 0 – 17 år. Med tiltak menes her alt fra enkle engangstiltak til omfattende tiltak som forsterket fosterhjem og institusjon.

¹³ "Forebyggende tiltak" er hjelpetiltak etter bvl § 4-4. "Omsorgstiltak" er plassering av barn utenfor hjemmet.

¹⁴ Innrapporterte tall fra kommunene til fylkesmannen for første halvår 2008.

4.3 Fakta og funn – organisering og forebyggende arbeid

4.3.1 Organisering og samarbeid med andre

Kommunen har det generelle ansvaret for å sikre barn gode oppvekstkår. Barneverntjenesten har et særlig ansvar for at barn og unge, som har utviklet problemer eller lever under forhold som kan skade dem, får hjelp. Barneverntjenesten er en egen resultatenhet. Organisasjonskart og ansvars plassering framgår av kommunens kvalitetssystem og ligger som vedlegg til denne rapporten.

Enheten har en RE-leder og en merkantil stab på to årsverk. RE-leder er også barnevernleder. Stab/merkantilavdelingen består av 4 personer, fordelt med 2 årsverk i stab og 1,75 årsverk i merkantil. Tjenesten er organisert i et mottak, tre team (barn 0-12 år, ungdom, omsorg og ettervern) og en bolig. Enheten har i dag 34,5 årsverk. Dette inkluderer tilsynsførere, miljøterapeuter og to årsverk til mottak av meldinger. I tillegg kommer 6,3 årsverk ved boligen.

Sykefraværet ved enheten var i pr. november 2008 1,61 % på korttidsfravær og 4 % på langtidsfravær. Larvik kommunen har ikke statistikk på turnover, verken i kommunen generelt eller i barneverntjenesten. De vi har snakket med opplyser at barneverntjenesten har hatt og har fortsatt turnover i et slikt omfang at det oppleves som et problem både for ledere og kolleger, for oppfølgingen av fosterhjem og andre samarbeidspartnere og for framdriften og håndtering av sakene. Disse problemene startet med at åtte personer slutta i barneverntjenesten av ulike årsaker sommeren 2006. Årsakene varierte; oppnådd pensjonsalder, fødselspermisjon og overgang til Bufetat. Det ble tilsatt nye personer i vikariat, faste stillinger og prosjekt stillinger. En har merket ettervirkninger av dette helt til nå. Ledelsen ved barneverntjenesten mener at årsaken til fortsatt høy turnover skyldes følgende forhold: Kommunen avgir noen erfarne medarbeidere til Bufetat der arbeidspresset er mindre og lønnsnivået er høyere. Kommunen rekrutterer i stor grad nyutdannet fagpersonell. Tre av de nyansatte medarbeiderne er ute i svangerskapspermisjoner og det har ført til ytterligere inntak av nyutdannede medarbeidere. Det er en utfordring å holde på vikarer da de søker seg over i faste stillinger. Det har vært størst turnover blant vikarene. Det er gjort endringer i lønnsystemet i 2008, og barneverntjenesten mener at dette kan bidra til lavere turnover.

Ledelsen ved enheten beskriver at en har hatt sammensatte problem knyttet til arbeidsmiljøet, både på grunn av arbeidspres og arbeidets natur. Etter en omorganisering i 2006 ble det opprettet flere team med seks til ti medarbeidere i hvert team. Endringen medførte at en gikk fra to til fire ledere, og at det ble færre medarbeidere pr leder. Noe av målsetningen var at en skulle få til en bedre ivaretagelse av den enkelte medarbeider gjennom tettere oppfølging. Lederne mener at enheten har oppnådd en tettere oppfølging og bedre arbeidsmiljø ved endringen. Omorganiseringen medførte at barneverntjenesten fikk relativt uerfarne teamledere. For å avbøte dette er det satt i verk tiltak som lederutdanning, ukentlige møter og individuell oppfølging hver 14. dag. Alle lederne mener at de har et godt klima for samarbeid.

Mål og hovedoppgaver for barneverntjenesten er beskrevet i tjenestebeskrivelser til publikum, i kommunens Strategiplan 2009-2012 og i enhetens virksomhetsplan. Enheten har utarbeidet internkontroll som systematisk skal bidra til å sikre etterlevelse av barnevernloven, og rutinehåndbok som omhandler rutiner, sjekklister, dokumenter med mer for den løpende

saksbehandlingen. Dette er tilgjengelig for ansatte i barneverntjenesten på kommunens intranett.

Barneverntjenesten har gjennomført tre brukerundersøkelser i 2008, en rettet mot fosterhjem, en rettet mot foresatte og en rettet mot barn over 12 år. Resultatene fra undersøkelsene rettet mot barn og foresatte er gode for kommunen, med skåring over landsgjennomsnittet på nesten alle områder. Også når det gjelder undersøkelsen av fosterhjem er det i hovedsak gode tilbakemeldinger til kommunen.

Barneverntjenesten i Larvik er med i det generelle forebyggende arbeidet i kommunen i tillegg til forebyggende barnevernsarbeid og øvrige primæroppgaver. Det er etablert samarbeid mellom barneverntjenesten og en rekke relevante etater i kommunen. RE-lederne sitter sammen i ledergruppa og samarbeider på overordnet nivå. Barnevernet deltar i samarbeidet rundt og i familiesentrene og familierådene. Familiesentrene er beskrevet særskilt nedenfor.

Enhetene som deltar i familiesentrene samarbeider om kompetanseheving. Eksempler på kursing som har vært gjennomført i 2008 er ”den vanskelige samtalen”, rettet mot helsesøstrene og de pedagogiske ledere i de kommunale barnehagene, og et opplegg om meldeplikten rettet mot styrere og pedagogiske ledere i de kommunale barnehagene. Det er ikke gitt kurs om meldeplikten til de private barnehagene.

Barneverntjenesten opplever forventninger om tilstedeværelse fra barnevernet på mange arenaer, noe som kan være vanskelig å innfri. Ressursskvisen kommer på hjelpetiltakene. RE-leder for barneverntjenesten opplyser at de gjerne skulle hatt mer tid til å være aktive ut mot andre instanser. Barneverntjenesten har arbeidet utadrettet tidligere også, men ikke så systematisk som nå. Et eksempel på økt samarbeid er det målrettede arbeidet mot andre instanser for å senke terskelen for og bedre kvaliteten på bekymringsmeldinger til barnevernet. Et annet eksempel er en ny ordning i samarbeid med helsestasjonene om oppfølgingen av bekymringsmeldinger, som går ut på at melder skal delta i den første samtalen med familien. Formålet er å bidra til bedre avklaring på et tidlig tidspunkt, og tettere dialog i den videre saksbehandlingen. Barneverntjenesten har planer om å ta initiativ til tilsvarende samarbeid med skolene.

4.3.2 Tiltak og ansvarsdeling

Barneverntjenesten opplyser at de i 2006 gjorde en gjennomgang av hvilke tiltak kommunen hadde for barn i opprinnelig familie og hva slags effekt de ulike tiltakene gav. Etter den gjennomgangen reduserte kommunen bruken av støttekontakter, og brukte i stedet saksbehandlere som ”tiltak” inn i familien. Kommunen har nå gått bort fra denne rolleblanding, og har utdannet og tilsatt miljøterapeuter og miljøarbeidere som ikke driver saksbehandling. I 2008 har kommunen to miljøterapeuter og en miljøarbeider, til sammen tre årsverk. Dette blir utvidet ytterligere for ungdomsteamet med budsjettet for 2009, og innebærer at kommunen selv kan gjennomføre tiltak som en tidligere måtte kjøpe eksternt. I 2008 er det kjøpt eksterne tjenester for ca 1,3 mill. kroner på ungdomsområdet¹⁵. For barn 0-12 år der en har miljøterapeut og miljøarbeider er tilsvarende forbruk kr. 364 277,- i 2008.

¹⁵ Regnskapstall for 2008, ansvar 4705 (ungdom) og ansvar 4701(barn), konto 13000 og 13700.

Vi har ikke sett at det er gjort generelle avklaringer av hvordan samarbeid og ressursdeling mellom barneverntjenesten og andre enheter skal håndteres i enkeltsaker. Barneverntjenesten opplever eksempelvis at det er svakheter i rutiner og retningslinjer for samarbeid og ansvar i saker som gjelder ”gråsonedom”, for eksempel barn med ADHD-diagnose. I slike saker kan det være uavklart hvem av omsorgstjenesten for funksjonshemmede eller barneverntjenesten som skal bekoste ønskede tiltak i den enkelte sak. Sett fra barneverntjenestens ståsted kunne dette vært bedre avklart på et generelt nivå. Det tar som regel tid å få organisert tiltak i slike saker. Barneverntjenesten kan likevel oppleve det slik at mangelen på generelle avklaringer av økonomisk ansvar og etablerte rutiner rundt samarbeidet tar ressurser og er forsinkende i behandlingen av disse sakene. Dette er det tatt tak i i Strategidokumentet 2009-2012.

I Strategidokumentet 2009-2012 er det flere styringsmål som har betydning for samarbeidet med andre instanser. Et styringsmål under området ”Oppvekst” er ”Gode barneverntjenester”, herunder at det skal gis samordnet hjelp til barn og unge i 50 % av sakene i 2009¹⁶. Det innebærer at i disse sakene skal minst to tjenester samarbeide forpliktende. Resultatmålet for dette sier at barneverntjenesten skal initiere tverrfaglig samarbeid og videreutvikle samarbeidsrutiner i saker der barn og unge utsettes for omsorgssvikt, har alvorlige psykiske lidelser eller omfattende atferdsproblemer¹⁷.

4.3.3 Familiesentrene

Larvik kommune startet utviklingen av familiesentermodellen¹⁸ i 2002. Familiesentrene er lagt til helsestasjonene¹⁹ og formålet er å bidra til tidlig og rask innsats og samordnet og helhetlig hjelp til familier i komplekse situasjoner. Et familiesenter inneholder helsestasjon, åpen barnehage, foreldre/barn-grupper og familieråd. Familierådet er et tverrfaglig forum der familier eller andre kan ta opp problemer og få råd om sin situasjon.

Ordningen med familiesenter ble evaluert i 2005²⁰. I evalueringen konkluderte en med at det var gjort mye positivt på kort tid, men at det ennå var et stykke igjen før en hadde fire velfungerende familiesentre i kommunen. I november 2007 ble det gjennomført en brukerevaluering av familierådene²¹, bestilt av styringsgruppa for Familiesentrene. Denne evalueringen viser i store trekk at flertallet av brukerne vurderer familierådene som et godt tilbud og en effektiv modell, samtidig som det er tydelig at modellen kan utnyttes enda bedre. Blant annet viste undersøkelsen at tilbudet var svært lite kjent blant publikum.

Familierådet ved Sentrum helsestasjon har god tilgang på saker og opplyser at de nå behandler fire saker til hvert møte. Møtene skal i utgangspunktet være ukentlig. En statistikk fra 2007 viste at familierådet hadde behandlet til sammen 42 saker. Bare en av disse 42 sakene var henvist fra barneverntjenesten. Både Hedrum og Tjølling har få saker. I Hedrum er familierådet lite brukt av skolene, mens barnehagene henviser saker i økende grad. I Tjølling har barnhagene ligget lavt med henvisning, og familierådet har derfor hatt en runde rundt i barnehagene for å bli kjent og for å profilere seg. Det er opprettet team med styrene i

¹⁶ I Strategidokumentet står det 10 %. Administrasjonen opplyser følgende: Dette styringsmålet er ikke målsatt som opprinnelig, det har trolig sneket seg inn en trykkfeil. Målet var opprinnelig 50 %.

¹⁷ Strategidokumentet 2009-2012 s. 22 ff.

¹⁸ Se mer om familiesenter på www.larvik.kommune.no

¹⁹ Se vedlegg X

²⁰ Østlandsforskning ØF-rapport nr. 03/2005 s. 25 ff om Larvik

²¹ Ekstern evaluering av Tove C. Kittelsen, november 2007

barnehagene, og teamene møtes to ganger pr år. Alle henvisninger av førskolebarn til pedagogisk/psykologisk tjeneste (PPT) skal skje via familierådet, blant annet for å sikre at ikke behov for barnevernstjenester blir feiladressert til PPT.

Barneverntjenesten deltar i familierådet, og har fast oppmøte på familiesenteret i varierende omfang. Omfanget av deltakelse avhenger dels av aktiviteten i familierådet, og dels av prioriteringen fra barneverntjenesten. Det er lagt opp til at deltakerne skal kunne gjennomføre vanlige arbeidsdager der, dersom det ikke er familierådsmøter eller andre aktiviteter. Ingen av deltakerne jobber med egne ting når de er på familiesenteret. Det varierer hvor godt tilrettelagt lokalene er for dette.

Familiesentrene i Larvik meldte til sammen to saker til barneverntjenesten i 2008 og to saker i 2007. Det lave antallet skyldes delvis at det er familien, og ikke familiesenteret, som blir registrert som melder til barnevernet i saker som meldes etter at familien har hatt saken til behandling i familierådet.

Barneverntjenesten mener at tilstedeværelsen i familierådet og på familiesenteret er viktig. Ordningen er godt mottatt av samarbeidspartnerne, og samværet er nyttig også for ivaretagelsen av barneverntjenestens oppgaver. Samarbeidet og tilstedeværelsen på familiesentrene bedrer kvaliteten på meldingene. Barneverntjenesten mener at synligheten fremmer positivitet, avklarer myter og hjelper familier inn til det første møtet.

Den faste oppmøteordningen krever ressurser og en viss organisering fra barneverntjenestens side. Ordningen kan oppleves som en ekstra stressfaktor for den enkelte ansatte, ved at tiden som brukes i familierådet konkurrerer med tid som kunne ha vært brukt til behandling av saker på kontoret eller tiltaksarbeid i familier. Det kan være vanskelig å prioritere å bruke ressurser på familierådet når det finnes brukere med større og mer spesifikke behov for barneverntjenester.

Helsesøstrener mener at barnevernets tilstedeværelse i familierådet er svært viktig. Samarbeidet mellom deltakerne er mye bedre nå enn det var før. Bidraget fra barnevernet er nyttig i den enkelte sak, og familierådet bidrar til å ufarliggjøre barnevernet for foreldrene. Hvor vellykket barnevernets deltakelse er, avhenger i stor grad av kontinuitet, faglig innfallsvinkel og personlige egenskaper hos den som deltar. Det er gode erfaringer med at deltakeren fra barnevernet framstår som en terapeut i gruppen og ikke som en saksbehandler fra barnevernet. Familierådet arbeider som en gruppe, og det er derfor en stor verdi at det ikke er for hyppig skifte av person, noe en har erfart i enkelte familieråd.

Helsesøstrener mener at ansatte i barnevernet og ved helsestasjonstjenesten har for dårlig kjennskap til hverandre "på grasrota", og at det er for dårlig kjennskap til hva familierådet kan bidra med blant barneverntjenestens ansatte som ikke deltar i familierådene. Helsesøstrener mener at langt flere saker burde vært henvist fra barneverntjenesten til familierådet, særlig i undersøkelsesperioden og før eller ved henleggelse.

4.3.4 Helsestasjonstjenesten - andre forebyggende tiltak

Kommunehelsetjenesten, særlig de ordinære oppgavene ved helsestasjonene, spiller en rolle i arbeidet med tidlig forebygging og å oppdage at barn blir utsatt for omsorgssvikt. I tillegg til det ordinære helsestasjonsprogrammet, foregår det en rekke aktiviteter, tilbud og tiltak med

utspring i eller deltakelse fra helsestasjonene. Vi går nærmere inn på noen av dem her, men det finnes også andre tiltak som ikke er nevnt.

Tabell 4 a: Forebygging – helsestasjonsarbeid

Forebygging - helsestasjonsarbeid	Larvik	Tønsberg	Sandefjord	Gr 13	Lands gj.sn
Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst	75	96	79	77	79
Andel barn som har fullført helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoletrinn	103	89	113	84	89
Åpningstid ved helsestasjon for ungdom (antall timer åpningstid per 1000 innbyggere 13-20 år)	1,3	2,3	1,8	-	-

Kilde: SSB – Kostra 2007

Hjemmesøk inngår i det ordinære programmet, og kan gi nødvendig innsikt for å identifisere behov for forebyggende bistand. Frekvensen av hjemmebesøk til nyfødte ligger noe lavere i Larvik enn sammenlikningskommunene og gruppesnittet. Gamle Larvik/sentrum har alltid ligget lavt når det gjelder hjemmesøk første leveår. I 2008 ble det gjennomført 55 hjemmesøk av 110 fødsler. Helsesøstrene mener at måten en tar kontakt på, kan være avgjørende for om en familie ønsker hjemmebesøk eller takker nei. En annen årsak til lavt hjemmesøk kan være at mange sorteres ut ved tidlig besøk på helsestasjonen: Det hender ofte at hjemmebesøk blir droppet dersom mor besøker helsestasjonen før hjemmesøk er avtalt.

”Familiehjelp” er et tilbud om utvidet assistentbasert hjemmebesøk som tilbys når det er behov for det. Tilbudet kan innebære at assistenten stikker innom familien, at en spiser sammen, går en trilletur osv. Det er ingen formaliteter knyttet til ordningen. Det er tilsvarende ordning på de andre helsestasjonene unntatt i sentrum, der en har andre ordninger.

”Trygg start” er et tidlig intervensjonsprogram der en kartlegger mors livssituasjon i svangerskapet, med tanke på tidlige forebyggende tiltak. Barneverntjenesten deltar i gruppen som utvikler dette opplegget, og ser tilbudet som et viktig tidlig-forebyggende tiltak. Det rekrutteres få deltakere til tilbudet. Det gis melding om mulige deltakere fra NAV/sosialtjenesten, jordmor og fra helsestasjon for ungdom, men helsestasjonene mener at samarbeidet med jordmortjenesten på dette området burde vært bedre.

”Vårs-kurs” er et tilbud til alle foreldre med 3-6 åringer. Tema er foreldrerollen, og kostnadene dekkes av psykiatrimidler. I Tjølling er det innledet et samarbeid med en av barnehagene om dette kurset. Kursene har god deltakelse.

”Trygg og klar” er 4-årskonrollen. Denne gjennomføres i samarbeid med barnehagene, gjerne i barnehagen, dersom barnet går i barnehage. Det tverrfaglige samarbeidet mellom barnehagen og helsestasjonen vurderes som verdifullt og gjør det lettere å utvide til flere faggrupper når det er behov for det.

4.3.5 Meldinger til barnevernet fra andre

Barneverntjenesten i Larvik mottar årlig ca 350-400 bekymringsmeldinger. Kommunen fører statistikk over mottatte meldinger – hvem som melder og hva meldingen gjelder. Kommunen

opplyser at de bruker statistikken aktivt for å sette inn tiltak overfor instanser som melder lite, som melder feil typer saker eller der kvaliteten på meldingene kan forbedres og liknende. Det er gjort konkrete tiltak overfor politiet, barnehagene og helsestasjonene i 2007 og 2008.

Tabell 4b: Oversikt over hvem som har meldt saker til barnevernet i Larvik i 2007 og 2008

Hvem har meldt	Antall 2007	Antall 2008
Barnet selv	3	5
Mor/Far	75	46
Familie for øvrig	15	8
Naboer	3	3
Sosialtjeneste	14	2
Barneverntjeneste	18	46
Barnevernvakt	55	52
Barnehage	5	17
Helsestasjon	17	14
Lege/sykehus	18	20
Skole	52	47
PPT	2	4
Politi/lensmann	78	54
Psykiatrisk institusjon	6	19
Familiesenter	6	2
Andre	17	18
Anonym	34	17
Sum	418	374

Kilde: Barneverntjenesten i Larvik kommune

Det er foreldre, politi og barneverntjenesten selv som melder flest saker. Reduksjonen i antallet meldinger fra politiet har sin årsak i kursing og samarbeid med politiet, slik at de meldingene politiet gir inn til barnevernet nå er riktigere enn meldingene i 2007. Barnehagene har hatt en økning i antallet meldinger fra 2007 – 2008, men de melder likevel få saker i forhold til omfanget av kontakt med barn.

Med økningen i antall meldinger har barneverntjenesten sett at flere meldinger enn før er mindre alvorlige enn hva meldingen skulle tilsi. Barneverntjenesten mener likevel at det fortsatt noe underreportering. En utfordring er begrensningene i lovverket når det gjelder saker som i alvorlighetsgrad ligger under vilkårene for tvangstiltak, men der barnevernet ønsker å sette inn hjelpetiltak. Hvis foreldre motsetter seg hjelpetiltak, er det ikke noe barneverntjenesten kan gjøre dersom vilkårene for tvangstiltak ikke er oppfylt. Slike saker kan svekke melderens eller publikums tillit til barnevernet fordi det gis inntrykk av at barnevernet ikke ”gjør noe”. Barnevernet opplever at dette kan være uheldig for meldingsviljen. Tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen i barnehagene kan delvis bekrefte en slik virkning.

4.3.6 Barnehagene og meldeplikten

Kommunens eierfunksjon og tilsynsfunksjon for barnehager er organisert i Oppvekstavdelingen, funksjon barnehage. Det er samme person som har ansvar for tilsyn og eierfunksjon. Tilsynet med barnehagene utøves sammen med helsesjef og HMS-rådgiver. I godkjenningssaker er alle tre sammen ute. Stedlig tilsyn utøves hvert annet år, og det gjøres ett et elektronisk tilsyn i mellomåret. Kommunen har ikke gjort tilsyn med meldeplikten som

tema verken i kommunale eller private barnehager. I spørreundersøkelsen²² blant styrere og pedagogiske ledere, mener 31,3 % at barnehagens tilsynsmyndighet (kommunen og fylkesmannen) er opptatt av meldeplikten til barnevernet i forbindelse med tilsyn med barnehagene. Resten av respondentene mener at tilsynsmyndigheten ikke er opptatt av meldeplikten, eller de vet ikke. Når det gjelder arbeidsgivers interesse for meldeplikten, mener 20 % av de privatansatte at arbeidsgiver ikke er opptatt av meldeplikten til barnevernet. Alle de kommuneansatte mener at arbeidsgiver er opptatt av meldeplikten.

Kommunen opplyser at barnehagene i Larvik følger normen eller er tettere bemannet enn det normen krever. Larvik kommune har til sammen gitt tre dispensasjoner for stillinger med krav til pedagogisk utdanning. Dette er kortvarige dispensasjoner pga sykefravær, og det er personer med pedagogisk bakgrunn i alle vikariatene. Sykefraværet var i 2008 på ca 3 %, men noe høyere i enkelte barnehager, og der er det satt inn tiltak. Administrasjonen mener at det ikke er noen forskjell på de private og de kommunale barnehagene i Larvik når det gjelder bemanning, turnover og sykefravær.

I kommunens kvalitetssystem finnes det rutiner og informasjon om meldeplikten til barnevernet, om mottak av meldinger og om meldeplikten for de kommunale barnehagene. Rutinene inneholder huskeliste for melding, huskeliste for informasjon til foresatte, og regler om arkiveringstid²³. Barneverntjenesten hadde ikke oversikt over om det fantes rutiner for barnehagene, skolene og andre kommunale aktører med meldeplikt. Barnehagenes rutiner er godt kjent av 100 % av respondentene i de kommunale barnehagene. Blant de privatansatte kjenner 82 % av respondentene til at arbeidsgiver har rutiner for melding til barnevernet. Enkeltrespondenter mener at de rutinene som finnes i dag er for dårlige, og at det bør utarbeides felles rutiner for både de private og de kommunale barnehagene.

Barnehagene har felles faglige forum. De private møtes en gang pr mnd og de kommunale møtes hver 6. uke. Det er fellessamlinger for alle 1-2 ganger i semesteret. Barnehagene blir spurt om hva de ønsker av kurs/kompetanseheving, og en fellesgruppe som består av ledere for barnehagene lager kompetanseplaner. Av de kommuneansatte mener 90 % at arbeidsgiver har gitt god informasjon om meldeplikten, mens 80 % av de privatansatte mener det samme.

I 2007/2008 hadde barnevernet kurs for styrere og pedagogiske ledere i de kommunale barnehagene om ”den vanskelige samtalen” og om meldeplikten. Tilbakemeldinger fra barnehagene har vært positive. Barneverntjenesten tror at råd og veiledning har bidratt positivt til å få et riktig nivå på meldingene fra barnehagene.

I spørreundersøkelsen svarer 50 % av styrerne og de pedagogiske lederne at de *ikke* har fått eller at de har fått for dårlig informasjon om meldeplikten fra barnevernet. Blant de kommuneansatte mener 80 % at de har fått god informasjon, mens bare 36 % av de private mener det samme. 72 % av respondentene selv vurderer at de har ganske god eller svært god kjennskap til barnevernlovens meldeplikt, men bare 3 % føler seg trygge i vurderingen. 62 % føler seg ganske trygge i vurderingen.

²² Spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant styrere og pedagogiske ledere i barnehagene i Larvik viser stor likhet i svarene mellom de kommunale og de private barnehagene. På noen områder er det en viss forskjell, og da omtaler vi det særskilt. I de kommunale barnehagene er det kun styrere som har besvart spørsmålene. Resultatet fra spørreundersøkelsen ligger som vedlegg til rapporten.

²³ Rutine i Q 5.15.6 MeldingTilBarnevern

Av respondentene totalt er det 35 % som har ingen eller litt oversikt over de tilbud barneverntjenesten kan gi, og 22 % som har liten tiltro til at barneverntjenesten håndterer en bekymringsmelding riktig. I spørreundersøkelsen sier flere at de ønsker et mer synlig barnevern, mer og gjentakende kursing angående meldeplikten til barnevernet og muligheter til å diskutere konkrete problemstillinger.

Det er 37 % av de spurte som ikke har hatt grunn til å tro at barn i deres barnehage har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt. De som har vært i en situasjon med ”grunn til å tro”, har ikke alltid sendt bekymringsmelding til barnevernet, men bekymringsmelding til barnevernet er den hyppigste aksjonen, sammen med samtale med foreldrene. Henvisning til familiesenter kom som tredje hyppigste aksjon. I de tilfellene barnevernet ikke ble koblet inn, var de hyppigste grunnene at en ikke vurderte saken som alvorlig nok eller at barnehagen selv satte i verk egne tiltak. Enkeltrespondenter forklarer at erfaringer med barnevernet er blandede, der det er erfart at det er vanskelig å samarbeide og at barnehagens kompetanse og kunnskap om familien ikke blir tatt på alvor, en har erfart at saker blir meldt uten at noe skjer og uten at en får informasjon tilbake.

Av styrerne og de pedagogiske lederne er det 84 % som mener at barnehagens meldinger til barnevernet er svært viktige i det forebyggende arbeidet, mens 16 % mener det er ganske viktig. Av konkrete forslag om tiltak for å få flere og bedre bekymringsmeldinger fra barnehagene, nevnes i hovedsak tiltak for å bli bedre kjent/få bedre kjennskap til hverandre, kontakt og samarbeid. Videre nevnes ønsket om tilbakemeldinger i konkrete saker fra barnevernet som et tiltak, samt bedre rutiner og økt kompetanse. Forslagene om tiltak er gjengitt i sin helhet i vedlegget.

4.4 Revisors vurdering av organisering og forebyggende arbeid

Larvik kommune har en klar organisering med tydelig plassering av ansvaret etter barnevernloven. Mål og hovedoppgaver for barneverntjenesten er beskrevet både internt og eksternt. Kommunen har tilgjengelig internkontrollsystem og rutinehåndbok med rutiner for oppdatering. Alle brukerundersøkelsene som er gjennomført i 2008 gir gode resultater.

Administrasjonen har gjennomført organisasjonsendringer som synes å være egnet til å møte behov for tettere oppfølging av den enkelte ansatte, og det er gjort relevante endringer i lønssystemet for å kunne beholde medarbeidere. Vi har ikke undersøkt disse forholdene nærmere, og det er også for tidlig å si om de har oppnådd ønsket effekt.

Det kan være et behov for overordnede føringer og avklaringer av ansvars plassering og eventuelt prosedyrer i saker som gjelder ”gråsonerbarn”. Strategidokumentet 2009-2012 gir føringer for at det skal arbeides med slike tiltak.

Barneverntjenesten arbeider systematisk og målrettet mot andre instanser for å sikre et godt samarbeid og at det sendes riktige bekymringsmeldinger av god kvalitet. Arbeidet har gitt resultater både i form av færre, men riktigere meldinger fra politiet og flere meldinger fra barnehagene. Fra enkelte meldere er det en markant nedgang i antallet meldinger fra 2007 til 2008. Det totale antallet meldinger er også redusert. Det er viktig å finne mulige årsaker til disse endringene, særlig den kraftige nedgangen i antallet meldinger fra sosialtjenesten, slik at det kan settes inn tiltak om nødvendig.

Spørreundersøkelsen om meldeplikten viser at kommunen bør arbeide videre med samarbeid og kursing av barnehagene. I spørreundersøkelsen har det kommet fram flere konkrete forslag til tiltak for å bedre samarbeidet og øke frekvensen av meldinger til barnevernet. Svarene i undersøkelsen gir grunn til å prioritere tiltak som gir ”grasrotkontakt” mellom barnevernet og barnehagene. Svarene gir også grunn til å tro at det ikke alltid meldes til barnevernet i situasjoner hvor det foreligger meldeplikt. I en del tilfeller finner barnehagen andre tiltak for å avhjelpe situasjonen. Kommunen bør være oppmerksom på dette i utøvelsen av tilsyn og veiledning som myndighet etter barnehageloven.

Familierådene ser ut til å fungere som et godt tiltak for å skape tryggere samarbeidspartnere, både ved å senke terskelen og gi større trygghet og ryggdekning for vurderingene. Det virker imidlertid som det er et forbedringspotensial når det gjelder generell tillit, kjennskap til og kontakt med ansatte som ikke deltar i familierådet.

Revisor har inntrykk av at barnehagene og helsestasjonene i stor grad samarbeider godt, og at barnehagene har stor tillit til helsestasjonen som medspiller i problemstillinger knyttet til barnas livssituasjon.

Når det gjelder den tidlige forebyggingen ”Trygg start” mener vi at målrettede tiltak vil kunne bedre samhandlingen mellom helsestasjonene og jordmortjenesten.

4.5 Fakta og funn - ressursbruk

4.5.1 Ressursbruk barneverntjenesten

Foreløpige regnskapstall viser at Larvik kommune brukte kr. 45 602 935 på barneverntjenester i 2008. I 2007 ble det brukt 39 170 496. Netto rammen i budsjettet for 2009 viser 41,9 mill.

Tabell 5a: Netto driftsutgifter²⁴ per innbygger - ressursbruk

	Larvik	Tønsberg	Sandefjord	Gruppe 13	Landsgj.sn.
Per innbygger i 2007	963	1025	843	1064	1057
Per innb. 0-17 år i 2006	3924	4398	2532	4174	4111
Per innb. 0-17 år i 2007	4371	4732	3703	4521	4470
Per barn i barnevernet i 2006	76392	90610	78498	83854	77247
Per barn i barnevernet i 2007	74812	92155	78279	87546	81508

Kilde: SSB – Kostra 2007

²⁴ Netto driftsutgifter er driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. Netto driftsutgifter er de utgiftene som dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene). Tallene bygger på funksjonene 244, 251 og 252 i KOSTRA. (Kilde: SSB/KOSTRA).

Utgifter til enslige mindreårige asylsøkere dekkes av statlige tilskudd. Et høyt antall enslige mindreårige minoritetsbarn vil derfor medføre at nettokostnadene til barnevern pr innbygger/barn blir noe lavere enn de ellers ville ha vært. Larvik kommune har i 2008 22 enslige mindreårige barn under barnevernets omsorg, og dette antallet er ventet å øke. Vi har ikke beregnet hvilket utslag dette gir for andelen av netto driftsutgifter til barnevern i Larvik, men utslaget er lite så lenge antallet barn er lavt.

Tallene for netto driftsutgifter pr innbygger viser hvordan kommunene fordeler midlene sine mellom ulike formål. Larvik bruker en større andel av midlene på barnevern enn Sandefjord, men mindre enn både Tønsberg, snittet av kommunegruppe 13 og landsgjennomsnittet i både 2006 og 2007. Larvik og Sandefjord har redusert netto driftsutgifter per barn med tiltak fra 2006 til 2007, mens de øvrige sammenlikningskommunene har økt disse utgiftene i samme periode. Kostratall for 2008 kommer i eget vedlegg.

Tabell 5b: Andel av netto driftsutgifter fordelt på saksbehandling og ulike tiltak i 2007

	Larvik	Tønsberg	Sandefjord	Gr 13	Landsgj.sn
Andel til saksbeh. i 2006 (244)	26,5	31,9	32,8	31,9	32,1
Andel til saksbeh. i 2007 (244)	34,5	31,1	33,7	33,5	32,8
Andel til barn i oppr. fam. i 2006 (251)	8,9	13,8	5	15,9	16,8
Andel til barn i oppr. fam. i 2007 (251)	9,4	11,3	5,5	14,9	16,8
Andel til barn utenfor oppr. fam. i 2006 (252)	61,6	54,3	62,2	52,2	51,1
Andel til barn utenfor oppr. fam. i 2007 (252)	56,1	57,6	60,8	51,7	50,5
Antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i 2007	21,4	17,1	18,4	17,8	19,5

Kilde: SSB – Kostra 2007

KOSTRA viser at Larvik kommune økte andelen ressurser til saksbehandling kraftig fra 2006 til 2007, og brukte i 2007 en større andel til saksbehandling enn sammenlikningskommunene og landsgjennomsnittet. Denne økningen skyldes dels at Larvik økte saksbehandlerressursen med ett årsverk. Dels skyldes økningen at to nye årsverk til miljøterapi/miljøarbeider feilaktig ble registrert i KOSTRA som saksbehandling (funksjon 244). Riktig registrering av denne kostnaden skulle vært funksjon 251 – tiltak for barn i opprinnelig familie. Økningen i andel til saksbehandling er derfor ikke så stor som det framgår av KOSTRA, og andelen til forebyggende tiltak (funksjon 251) skulle vært noe høyere.

Pr dato har en to miljøterapeuter og en miljøarbeider - til sammen tre årsverk. Dette blir utvidet i 2009 med særlig satsning på arbeid med tungt belastede ungdommer. Foreløpige tall fra regnskapet for 2008 tyder på at andelen til forebyggende tiltak (funksjon 251) blir ca 13,7 % for 2008, mens andelen til administrasjon (funksjon 244) blir 32,1 %.

I følge KOSTRA har Larvik flere barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk enn sammenlikningskommunene.

4.5.2 Ressursbruk kommunehelsetjeneste og familiesenter

Tabell 5 c: Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten og helsestasjonsarbeid

Kommunehelse - forebygging	Larvik	Tønsberg	Sandefjord	Gr 13	Lands gj.sn
Netto driftsutg. pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	1410	1005	1158	1264	1402
Netto driftsutg. til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-5 år i kroner	4464	4841	4264	4087	4263
Årsverk av helsesøstere pr. 10 000 innbyggere 0-5 år. (Funksjon 232)	60	53,7	57,7	54,8	59,1

Kilde: SSB – Kostra 2007

Larvik kommune bruker mer på kommunehelsetjenester enn Sandefjord, Tønsberg og gruppesnittet, jf. tabell 4 a. Ressursbruken til helsestasjonsarbeid rettet mot barn og unge ligger jevnere med sammenlikningskommunene og gruppesnittet: lavere enn Tønsberg, men høyere enn de øvrige. Larvik har høyere dekningsgrad av helsesøstere (antall årsverk i forhold til barnetallet) enn sammenlikningskommunene og landsgjennomsnittet.

Helsestasjonene i Larvik mener å ha tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre helsestasjonsprogrammene, og har noen tilbud ut over det. Helsestasjonstjenesten i bydel Gamle Larvik har blitt rustet opp gjennom flere år. Administrasjonen beskriver det som en utfordring å gi tilbud og tjenester som når fram til de brukerne som trenger det mest. I sentrum er det en egen helsesøster som har som en del av sine oppgaver å arbeide mot minoritetsspråklige, og en del materiell er oversatt til relevante språk. Det er også behov for ekstra bistand rettet mot svært unge barnefamilier. Det hender at slik oppfølging skjer i samarbeid med barnevernet som del av en tiltaksplan for mor eller barn. Ansvar og roller avklares fra sak til sak, og det er ingen generelle retningslinjer for det i kommunen.

Kommunen vet ikke hva den samlede kostnaden med familiesentermodellen eller familierådene er. Ressursene som brukes til *familierådet* er de tidsressursene som de deltakende etatene skyter inn. Det gjøres ingen tidsregistrering av dette i kommunen. Barneverntjenesten gjør heller ikke noen registrering av egen tidsbruk på ulike oppgaver. Enkelte familieråd møtes full dag ukentlig, mens andre møtes halv dag ukentlig. I Sentrum familieråd, med fem deltakere og ukentlige heldagsmøter går med anslagsvis fem dagsverk pr uke/møte. I tillegg kommer eventuelle forberedelser til møtene. I Hedrum familieråd går det med 3,5 dagsverk pr møte. Barneverntjenesten bruker anslagsvis tre dagsverk pr uke til deltakelse i familieråd²⁵. Ressursbruken inngår i ulike funksjoner i Kostra, blant annet i funksjon 232 (helsesøster) og i funksjon 244 (barnevern).

4.6 Revisors vurdering av ressursbruk

Selv om behovet for barneverntjenester i Larvik etter gitte indikatorer er større, har Larvik brukt en mindre andel av midlene på barnevern enn Tønsberg, gruppesnittet og landsgjennomsnittet. Ressursbruken i barnevernet framstår som produktiv, men vi vet ikke noe om omfang, kvalitet og effekt av tiltakene. Satsingen på å rekruttere og utdanne egne miljøterapeuter og arbeidere i stedet for å kjøpe tjenester eksternt ser ut til å gi en mye bedre utnytting av ressursene enn en har i dag.

²⁵ Forutsetningen er ukentlig heldags deltakelse i sentrum, og halvdags eller hver 14 dag i de fire andre familierådene i kommunen.

Larvik kommune bruker mer ressurser pr innbygger på barnevern i 2007 enn i 2006. En større andel barn mottar tiltak i 2007 enn i 2006. Likevel ser vi at kommunen brukte mindre ressurser per barnevernsbarn i 2007 enn i 2006²⁶. Det tyder på at økningen i ressurser ikke har vært stor nok til å dekke økningen i behov.

Ut i fra tabell 5b og foreløpige regnskapstall for 2008 kan det se ut som om forebyggende tiltak (tiltak i opprinnelig) hjem er styrket i forhold til tiltak i fosterhjem og institusjon. Denne styrkingen virker å være i samsvar med behovene. Andelen til forebyggende tiltak nærmer seg dermed gjennomsnittet for kommunegruppen og landet, selv om den fortsatt ligger noe under andelen for 2007.

5 Problemstilling 2: Etterlevelse av regelverk

5.1 Fakta og funn – bekymringsmeldinger, undersøkelser og hjelpetiltak

Kommunens kvalitetssystem inneholder kvalitetshåndbok, rutinehåndbok og internkontroll for barneverntjenesten. Kommunens barneverntjeneste har etablert prosedyrer blant annet for mottak og behandling av meldinger, framdriftsplan, undersøkelser (herunder avslutning og henleggelse), tiltak, herunder tiltaksplan, tidsbegrensning og skjema for evaluering av tiltaksplan. Denne dokumentasjonen er utviklet fra 2006 og fram til i dag.

5.1.1 Bekymringsmeldinger og undersøkelser

Vi har så å si ikke funnet overskridelser av fristen for å behandle meldinger. I tre av sakene kan vi ikke se dokumentasjon av tidspunktet for beslutningen om å ta meldingen til behandling i saksmappen. Fristen er overholdt i alle sakene som var meldt i 2008.

Av 374 bekymringsmeldinger i 2008 ble 17 henlagt uten nærmere undersøkelse²⁷.

Når meldinger blir henlagt begrunnes det ofte at barnet har flyttet til en annen kommune, eller at meldingen skyldes konflikt om omsorg eller samvær mellom foreldrene. Det kan også begrunnes med at den akutte hendelsen som førte til melding, gjaldt voksensituasjoner hos foreldre som barnet ikke bor hos.

Kommunen har rutiner for varsling av ny kommune i de tilfellene barnet flytter ut av kommunen.

I sakene med konflikt mellom foreldrene er begrunnelsene for henleggelsene formulert slik at det kan framstå som at saken henlegges *fordi* det foreligger en samværskonflikt. RE-leder og teamleder på barneteamet opplyser at barnevernet har mange saker med samværskonflikt til behandling. Når en sak blir henlagt, skjer det etter en konkret vurdering, fordi det ikke er grunn til å tro at barnet i den konkrete saken er utsatt for omsorgssvikt, selv om foreldrene er i sterk konflikt med hverandre.

²⁶ I skrivende stund foreligger det ikke sammenlignbare tall som viser endringen fra 2007 til 2008.

²⁷ Ca 20 % av meldingene henlegges totalt sett, se pkt. 4.1.3.

Framdriftsplanen er i liten grad dokumentert i saksmappene, men i intervju med teamleder på barneteamet opplyses det at skjema for framdriftsplan brukes aktivt. I åpne saker vil skjemaet befinne seg på saksbehandlerens kontor og ikke i saksmappen i arkivet.

Fristen for å gjennomføre undersøkelser er overholdt i de fleste sakene. I 13 av sakene i vårt utvalg tok det mer enn tre måneder å slutføre undersøkelsen, men i seks av disse var overskridelsen bare noen få dager. I de fleste sakene med oversittet undersøkelsesfrist var det satt i verk tiltak, eller det pågikk aktiv undersøkelse fortsatt. Fra 2008 har kommunen iverksatt en rutine for saker der det er behov for utsatt undersøkelsesfrist. I følge rutinen skal utvidet frist for å gjennomføre undersøkelse alltid avklares med teamleder i forkant. Saksbehandler skal fylle ut et skjema for å beskrive årsaken til behovet for utvidet frist. Kopi av skjemaet skal sendes fylkesmannen til orientering i forbindelse med årsrapporteringen. Denne rutinen var ikke dokumentert brukt i de sakene som vi har gått gjennom.

5.1.2 Hjelpetiltak - tiltaksplaner

I 2007 hadde Larvik kommune utarbeidet tiltaksplan i 48 % av sakene, noe som var bedre enn landsgjennomsnittet. I 14 av de sakene vi har sett på er det ikke utarbeidet tiltaksplan før en tid etter at vedtaket er truffet eller tiltaket er satt i verk, eller den finnes ikke. Dette gjelder saker fra 2006 og 2007. I de tidlige sakene i utvalget er tiltaksplanen ofte ikke tidsbegrenset, og det er ikke dokumentert at planen er evaluert. I 2008 har teamet jobbet med et system som skal sikre og synliggjøre at alle tiltaksplanene blir evaluert inne fristen. Tidsbegrensning og evaluering er stort sett gjennomført i alle de nyere sakene.

5.2 Fakta og funn - barns rettigheter i saksbehandlingen

I kommunens rutiner eller dokumentmaler har vi ikke funnet noen beskrivelse av hvordan barns rettigheter etter bvl. § 6-3 skal ivaretas.

Barn under 7 år

Vi har ikke sett dokumentasjon av at saksbehandler har gjort noen særskilt vurdering av om barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter i de 37 sakene som gjelder hjelpetiltak for barn under opplæringspliktig alder. Observasjoner og samtaler med barna framstår imidlertid som en inkorporert del av det faglige arbeidet med saken.

Teamleder forteller at teamet har fokus på at alle barn skal snakkes med eller observeres, og det vurderes ut fra alder hvordan det skal gjennomføres og hvilken betydning det skal ha. Praksis er at ved samtaler med barn alene blir det skrevet eget referat. Ved samtaler som skjer under hjembesøk blir samtalen bakt inn i referatet fra hjembesøket, gjerne som en egen del.

Saker om atferdsvansker

I MST-sakene er barna oftest i alderen 14-16 år. I maler og standarddokumenter er det satt av plass til signatur for barn over 15 år i relevante dokumenter (samtykkeerklæringer og avtaler om samarbeid). I de sakene som gjelder barn over 15 år varierer det om barnet har signert på dokumentene som ligger i saksmappene. Vi har ikke funnet noen meldinger om vedtak om hjelpetiltak som er adressert til barnet, selv om barnet var over 15 år og part i saken. Vedtak adresseres både til mor og far.

I saker som angår barn under 15 år skal barnet informeres og har rett til å bli hørt. I de sakene vi har undersøkt varierer det om informasjon og innhenting av informasjon fra barnet blir

dokumentert særskilt. I enkelte saker blir barnets synspunkt referert i vedtaket, men uten at det er dokumentert særskilt ellers i saken. I noen saker er det ikke dokumentasjon av at barnet er informert eller hørt, eventuelt hvorfor ikke.

Teamleder forteller at ungdomsteamet er svært opptatt av å snakke med barna, og det er høy bevissthet om samtale med barn. En tilbyr alltid advokat til alle over 15 år, og også ofte til barn under 15 år, selv om de ikke har krav på advokat.

5.3 Revisors vurdering av etterlevelse av regelverk

5.3.1 Bekymringsmeldinger, undersøkelser og hjelpetiltak

Hovedinntrykket av kommunens saksbehandling er godt. Undersøkelsen viser at barneverntjenesten overholder fastsatte frister for gjennomgang av melding og undersøkelser og at de har og stort sett bruker skriftlige rutiner for å sikre framdrift i sakene. Revisor mener at det er god kontroll med sakene på dette stadiet, og en god sikkerhet for at de lovpålagte fristene overholdes.

Inntrykket er ikke like entydig når det gjelder bruk og tidsbegrensning av tiltaksplan, samt systematisk evaluering av tiltaksplanen. I en del saker er tiltaksplandokumentet utarbeidet i etttertid, uten at tiltakene er konkretisert med evaluerbare målsetninger. Orden og struktur i saksmappene varierer noe fra saksbehandler til saksbehandler. Barneverntjenesten har arbeidet målrettet for å bedre resultatet når det gjelder bruk og evaluering av tiltaksplaner. Dette arbeidet bør fortsette.

Vi tror at tett oppfølging av den enkelte saksbehandler kan være med å bidra til en mer enhetlig kontorkultur når det gjelder bruk av de etablerte rutinene, og generelt når det gjelder orden og struktur i saksmappene.

I saker som henlegges uten undersøkelse er det ekstra viktig at begrunnelsen er presis og informativ. Dersom kommunen ønsker å bruke standardformuleringer i typetilfeller, for eksempel der saken egentlig er begrenset til en barnefordelingskonflikt, bør begrunnelsen utformes nøyaktig slik at den gir det riktige inntrykket av hva som var årsaken til henleggelsen.

5.3.2 Barns rettigheter

Vi har inntrykk av at barnas rettigheter i saksbehandlingen stort sett blir ivaretatt i praksis, og at deres synspunkt kommer fram under saksbehandlingen. Dette er svakt dokumentert i en del saker. Kommunen bør sikre bedre dokumentasjon av at barnets posisjon er vurdert og ivaretatt i saken, for eksempel ved særskilte sjekklister og i dokumentmaler.

6 Revisors konklusjoner

Hvordan arbeider Larvik kommune med forebygging etter barnevernloven?

Barneverntjenesten i Larvik har en klar organisering med tydelig plassering av ansvaret etter barnevernloven. Kommunen har et omfattende kvalitetssystem som beskriver ansvar, prosedyrer og rutiner på barnevernområdet.

I kommunen utøves det mye samarbeid for å bidra til forebygging på barnevernområdet. Barneverntjenestens arbeid med å styrke andres kompetanse og opplevelse av trygghet knyttet til bekymringsmeldinger har gitt resultater, og bør fortsatt prioriteres.

Larvik kommune har gjort både organisatoriske, økonomiske og faglige tiltak de siste årene for å bedre arbeidsvilkårene for de ansatte, skape bedre samarbeidsforhold med andre aktører og for å gi bedre tiltak til brukere. Kommunen bør følge med på om tiltakene har virket.

Har kommunen avsatt tilstrekkelige midler til barneverntiltak?

Vi mener at kommunen avsetter tilstrekkelig med midler til barneverntiltak i forhold til kravet i barnevernloven § 9-1. Produktiviteten i barneverntjenesten er bedre enn i mange andre kommuner, og kommunen klarer å holde tidsfrister for saksbehandling.

Levekårsindeks og fordelingen av bekymringsmeldinger viser at behovet varierer sterkt mellom bydelene i Larvik, og at bydel Gamle Larvik/sentrum skiller seg tydelig fra resten av kommunen. Selv om behovet for barneverntjenester i Larvik synes større enn både i Tønsberg og Sandefjord, har Larvik brukt en mindre andel av midlene på barnevern enn Tønsberg, gruppesnittet og landsgjennomsnittet. Antallet barn med tiltak i hjemmet har økt mer i Larvik enn i fylket for øvrig og enn i sammenlikningskommunene fra 2007 til 2008, men andelen ressurser pr barn med tiltak i hjemmet var svært lav i 2007²⁸ forhold til sammenlikningskommunene. Dette ser ut til å ha bedret seg noe i 2008.

Høy turnover og lav ressursbruk pr barn med tiltak i hjemmet er indikasjoner på at barneverntjenesten kunne trenge mer ressurser. Vi har ikke undersøkt om kvaliteten og omfanget på tiltakene til barn i opprinnelig hjem er gode nok. Dersom det avsettes for lite ressurser, er den mest nærliggende risikoen at de tiltakene kommunen har mulighet til å tilby barn i opprinnelig hjem ikke blir tilstrekkelige til å gi god nok forebyggende effekt. Det er også en risiko for at arbeidspresset for ansatte i barnevernet blir så stort at kommunen ikke klarer å rekruttere og beholde godt kvalifisert personale.

Skjer saksbehandlingen av barnevernssaker i samsvar med barnevernloven?

Saksbehandlingen av barnevernssaker skjer i hovedsak i samsvar med barnevernloven. Kommunen overholder i stor grad frister for behandling av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

Det er forbedringspotensial når det gjelder bruk av tidsbegrensede tiltaksplaner og evaluering av tiltaksplaner. Kommunen bør sikre bedre dokumentasjon av at barnets posisjon er vurdert og ivarettatt i saksbehandlingen. Saksbehandlingen bør følges tett opp av ledelsen, slik at kommunen sikrer enhetlig saksbehandling, uavhengig av saksbehandler.

²⁸ Sammenlignbare tall for 2008 foreligger ikke i skrivende stund.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 1994 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (bvl)

Offentlige dokument:

- Ot.prp.nr.45 (2002-2003) om lov om endring i menneskerettsloven mv (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov).
- Formidlinger av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien (Veileder Q-1088 B fra Barne- og familiedepartementet, 2005)
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (veileder fra Barne- og familiedepartementet, 2006)
- Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder (Barne- og familiedepartementet, 2006)
- Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder (Barne- og familiedepartementet, 2006)

- Fylkesmannens årsrapport for tilsynet med barnevernet i Vestfold, 2007.

- Kvalitetssystem, internkontroll og rutinehåndbok for Larvik kommune og barneverntjenesten i Larvik.
- Strategidokument for Larvik kommune 2009-2012

Vedlegg

1. Høringsuttalelse fra rådmannen i Larvik
2. Organisasjonskart og informasjon om familiesentermodellen
3. Spørreundersøkelse om meldeplikten

VEDLEGG 1 HØRINGSUTTALELSE FRA RÅDMANNEN

E-post fra rådmannen i Larvik, 9. mars 2009-03-12

Til
Kirsti Torbjørnsen

Jeg registrerer med tilfredshet at revisjonen har en svært positiv konklusjon i forhold til de fleste forhold som er undersøkt. Vi er klar over at barneverntjenesten arbeider innenfor økonomisk trange rammer i forhold til både sammenlignbare kommuner og de utfordringene som er beskrevet i Larvik.

Rapporten gir selvfølgelig også grunnlag for å vurdere enkelte forhold nærmere og kan bidra i det kontinuerlige forbedringsarbeid som er viktig også i denne tjenesten.

Ved gjennomlesning har barneverntjenesten selv kommentert enkelte konkrete utsagn i høringsrapporten slik:

"Innspill til:

Forvaltningsrevisjonsprosjekt Barnevernet i Larvik – høring

Opprinnelig tekst er understreket. Forslag til ny tekst eller kommentarer under underskrevet tekst.

Side 4

Møte med merkantil stab.

Barneverntjenesten har en stab/merkantil avdeling og det var stab som var med i møtet.

RE-leder for barn og unge

Denne resultatenheten heter barne og ungdomstjenester.

RE-leder for barnehagene. Barnehagene er en del av resultatenheter med egne RE-ledere. Det finnes en avdeling i sentraladministrasjonen som heter Oppvekst, der jobber Brith Teigen.

Side 8

Enheten har en RE-leder og en merkantil stab på to årsverk

RE-leder er også barnevernleder. Stab/merkantilavdelingen består av 4 personer, fordelt med 2 årsverk i stab og 1,75 årsverk i merkantil.

Ledelsen ved barneverntjenesten mener at årsaken til fortsatt høy turnover er at arbeidspresset er mindre og lønnsnivået er høyere i Bufetat. Kommunen rekrutterer i stor grad nyutdannet fagpersonell, og avgir erfarne medarbeidere til Bufetat.

Dette blir litt unyansert: Ledelsen ved barneverntjenesten mener at årsaken til fortsatt høy turnover skyldes følgende forhold: Kommunen avgir noen erfarne medarbeidere til Bufetat der arbeidspresset er mindre og lønnsnivået er høyere. Kommunen rekrutterer i stor grad nyutdannet fagpersonell. 3 av de nyansatte medarbeiderne er ute i svangerskapspermisjoner og det har ført til ytterligere inntak av nyutdannede medarbeidere. Det er en utfordring å holde på vikarer da de søker seg over i faste stillinger. Det har vært størst turnover blant vikarene.

Side 10

Et styringsmål under området "Oppvekst" er "Gode barneverntjenester", herunder at det skal gis samordnet hjelp til barn og unge i 10 % av sakene i 2009.

Dette styringsmålet er ikke målsatt som opprinnelig, det har trolig sneket seg inn en trykkfeil. Målet var opprinnelig 50 %.

VEDLEGG 1 HØRINGSUTTALELSE FRA RÅDMANNEN

Familierådet ved Sentrum helsestasjon har god tilgang på saker og behandler fire saker hver uke, til sammen 42 saker på ett år.

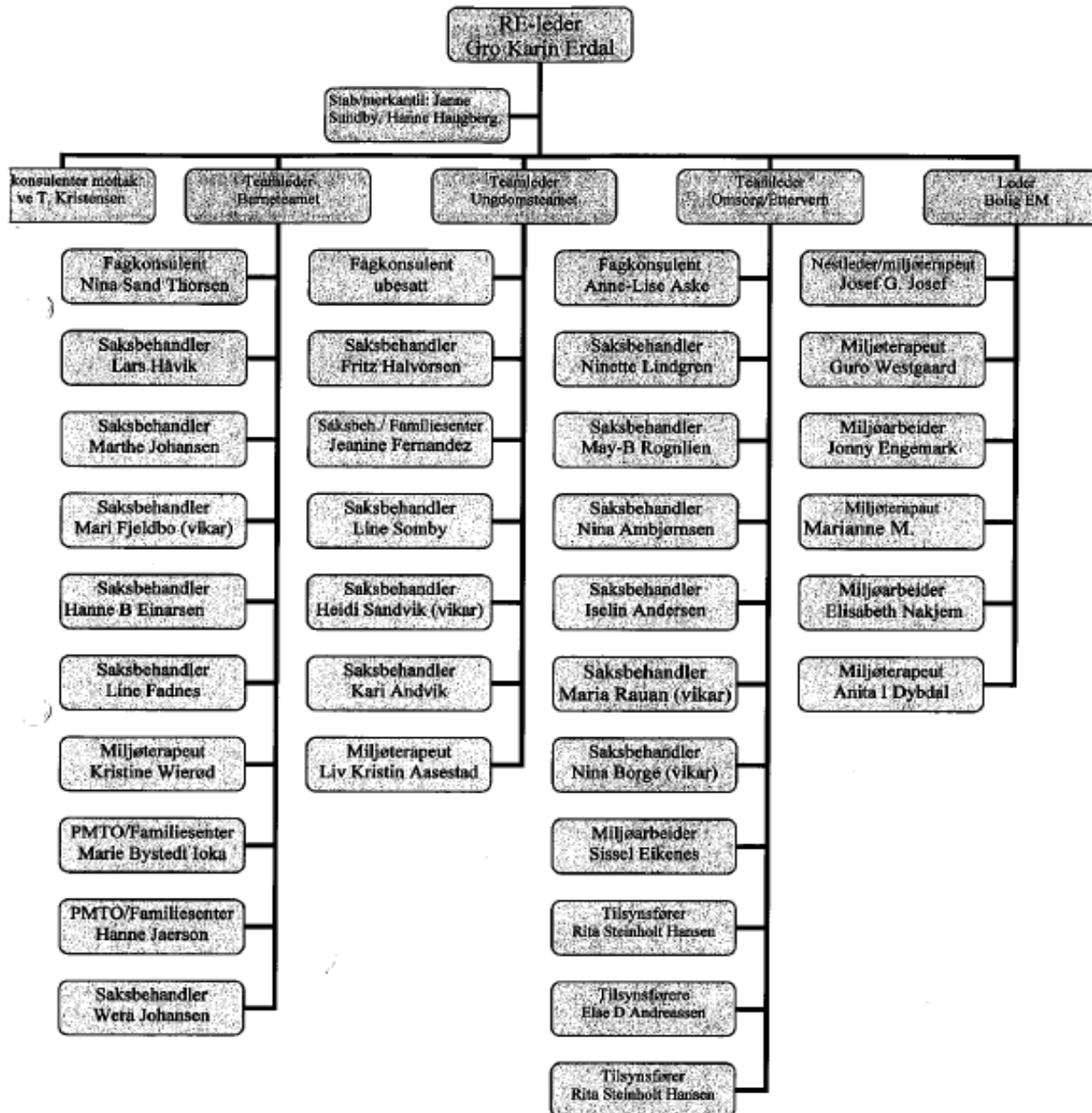
Her er det trolig en feil i tallmaterialet – det går ikke opp."

mvh
Arve Semb Christophersen
rådmann

VEDLEGG 2 ORGANISASJONSKART BARNEVERNTJENESTEN I LARVIK

Dokumentnavn	Felles/ Enhet:	Side
2.1.1Organisasjonsplan.doc	Barneverntjenesten	3(4)

BESKRIVELSE



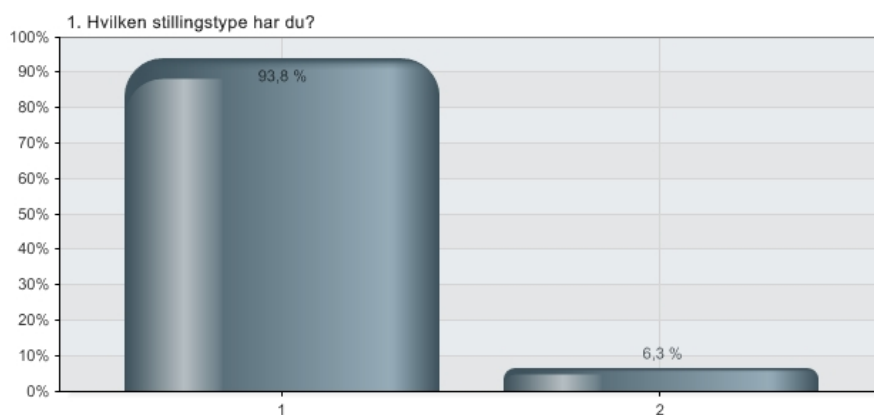
Q:\re\Barneverntjenesten\2.1.1Organisasjonsplan.doc

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

Meldeplikt og bekymringsmeldinger til barnevernet - Questback

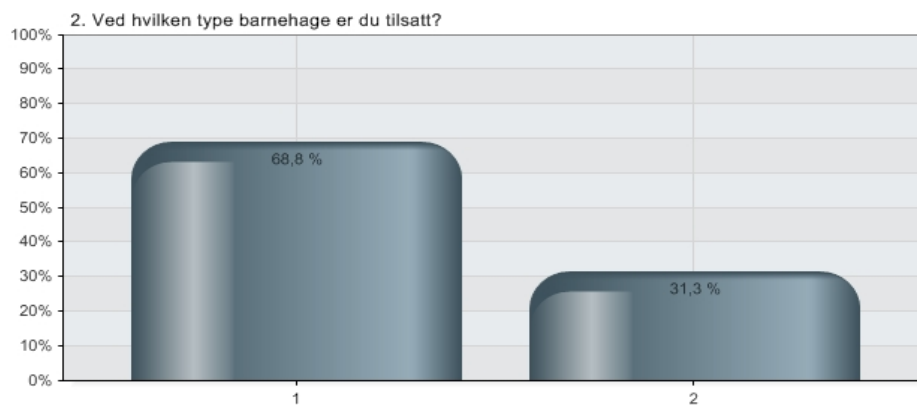
Periode: 27.1.2009 til 6.2.2009, 32 respondenter (32 unique)

1. Hvilken stillingstype har du?



Alternativ	Prosent
1 Styrer	93,8 %
2 Pedagogisk leder	6,3 %

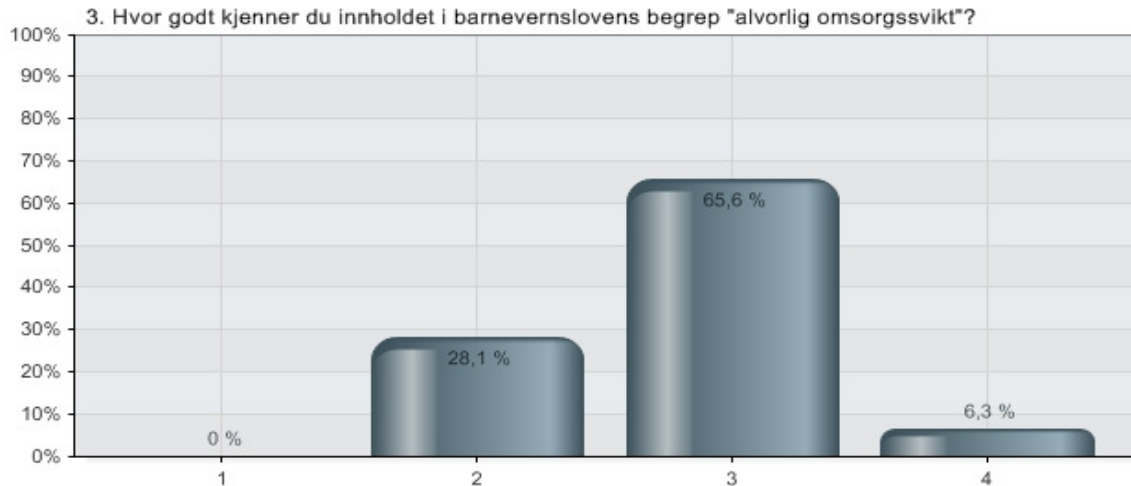
2. Ved hvilken type barnehage er du tilsatt?



Alternativ	Prosent
1 Privat	68,8 %
2 Kommunal	31,3 %

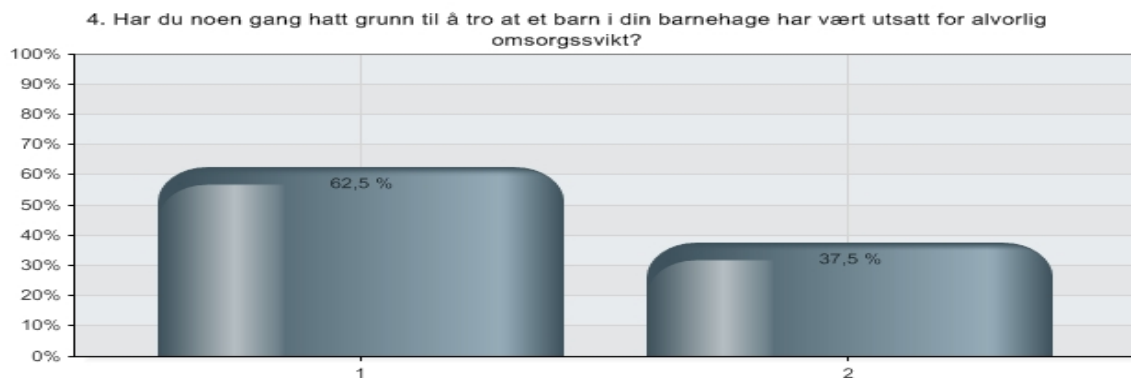
VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

3. Hvor godt kjenner du innholdet i barnevernslovens begrep "alvorlig omsorgssvikt"?



Alternativ	Prosent
1 Ingen kunnskap	0,0 %
2 Litt	28,1 %
3 Ganske godt	65,6 %
4 Svært godt	6,3 %

4. Har du noen gang hatt grunn til å tro at et barn i din barnehage har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt?

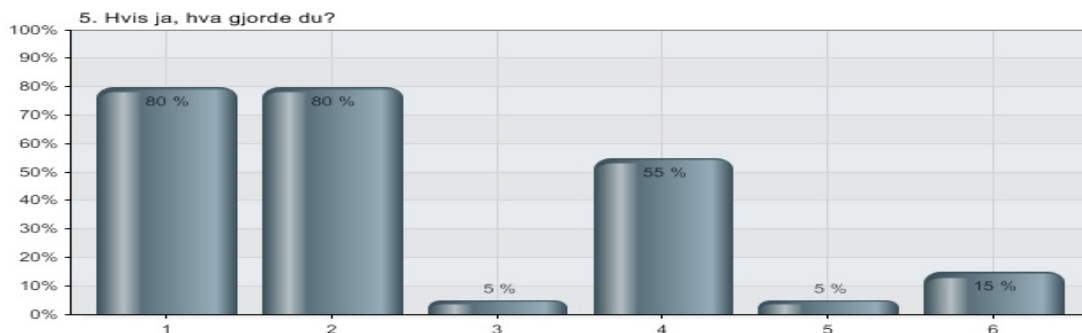


Alternativ	Prosent
1 Ja	62,5 %
2 Nei	37,5 %

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

5. Hvis ja, hva gjorde du?

Her kan du krysse for flere alternativer



Alternativ	Prosent
1 Meldte selv fra til barnevernet	80,0 %
2 Snakket med foreldrene	80,0 %
3 Sa ifra til styrer	5,0 %
4 Drøftet med/henviste til familiesenter/familieråd	55,0 %
5 Så det an	5,0 %
6 Annet	15,0 %

6. Ved annet skriv det inn her:

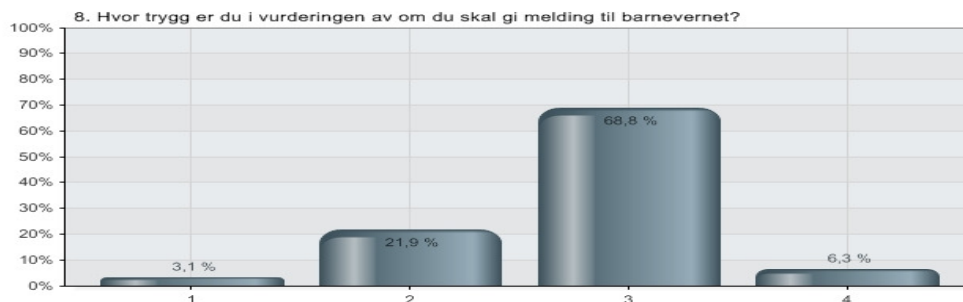
7. Hvor trygg er du i vurderingen av om det er grunn til å tro at det foreligger alvorlig omsorgssvikt eller ikke?



Alternativ	Prosent
1 Ikke trygg	6,3 %
2 Litt trygg	28,1 %
3 Ganske trygg	62,5 %
4 Trygg	3,1 %

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

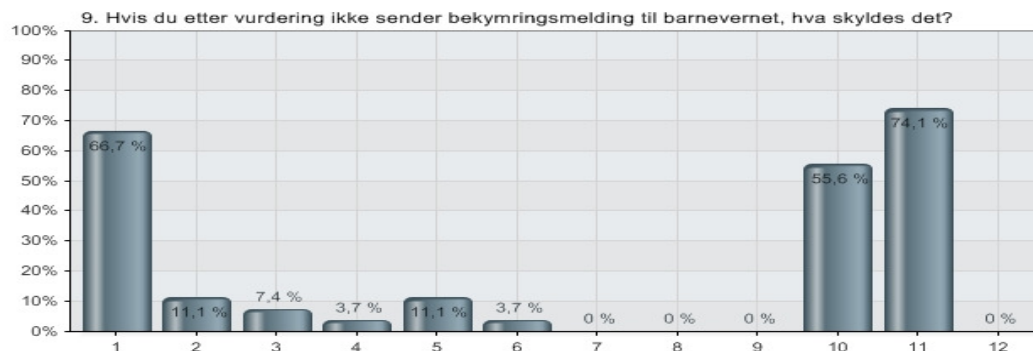
8. Hvor trygg er du i vurderingen av om du skal gi melding til barnevernet?



Alternativ	Prosent
1 Ikke trygg	3,1 %
2 Litt trygg	21,9 %
3 Ganske trygg	68,8 %
4 Trygg	6,3 %

9. Hvis du etter vurdering ikke sender bekymringsmelding til barnevernet, hva skyldes det?

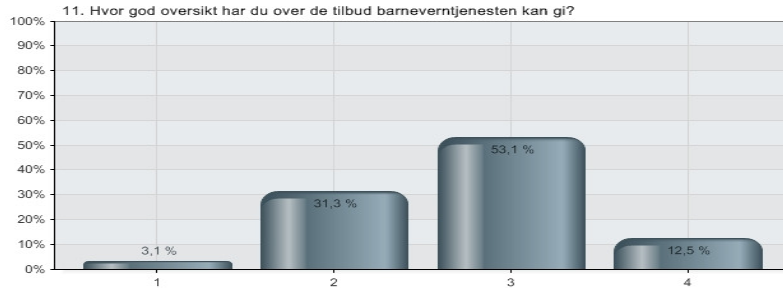
Her kan du krysse for flere alternativer



Alternativ	Prosent	Verdi
1 Har ikke vurdert saken som alvorlig nok	66,7 %	18
2 Det vil svekke tillitsforholdet mellom foreldre og barnehagen	11,1 %	3
3 Det er vanskelig for det samarbeidet vi skal ha med foreldrene	7,4 %	2
4 Frykt for konsekvensene – en kan jo ta feil	3,7 %	1
5 Har for liten kompetanse til å avgjøre	11,1 %	3
6 Det krever for mye tid/ressurser/dokumentasjon	3,7 %	1
7 Vet ikke hvordan jeg skal melde	0,0 %	0
8 Ikke populært hos ledelsen i barnehagen	0,0 %	0
9 For stor personlig belastning	0,0 %	0
10 Vi har satt i verk tiltak, gitt veiledning el.l. i barnehagen	55,6 %	15
11 Vi har koblet inn andre relevante instanser først	74,1 %	20
12 Andre grunner	0,0 %	0
Total		27

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

11. Hvor god oversikt har du over de tilbud barneverntjenesten kan gi?



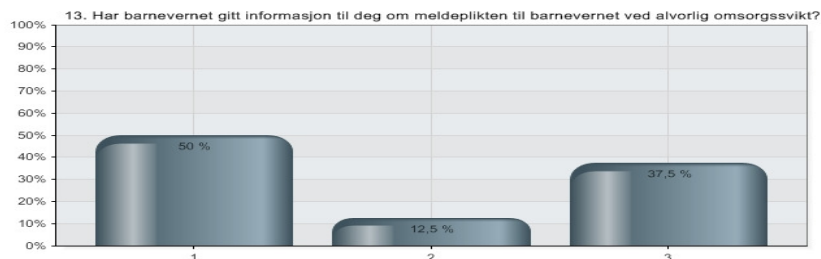
Alternativ	Prosent
1 Ingen oversikt	3,1 %
2 Litt oversikt	31,3 %
3 Ganske god oversikt	53,1 %
4 God oversikt	12,5 %

12. Hvor stor tiltro har du til at barnevernet håndterer bekymringsmeldinger riktig?



Alternativ	Prosent
1 Ingen tiltro	0,0 %
2 Liten tiltro	21,9 %
3 Ganske god tiltro	50,0 %
4 Svært god tiltro	28,1 %

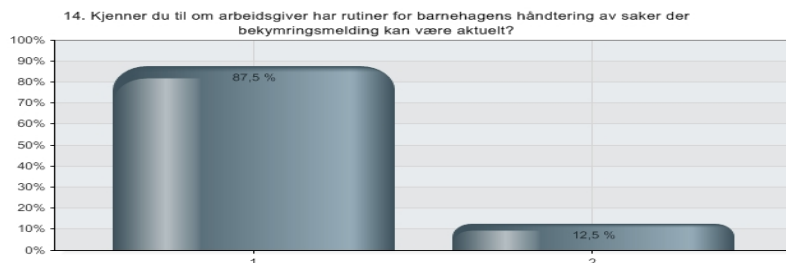
13. Har barnevernet gitt informasjon til deg om meldeplikten til barnevernet ved alvorlig omsorgssvikt?



Alternativ	Prosent
1 Ja, god informasjon	50,0 %
2 Ja, men for lite/dårlig informasjon	12,5 %
3 Nei	37,5 %

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

14. Kjenner du til om arbeidsgiver har rutiner for barnehagens håndtering av saker der bekymringsmelding kan være aktuelt?



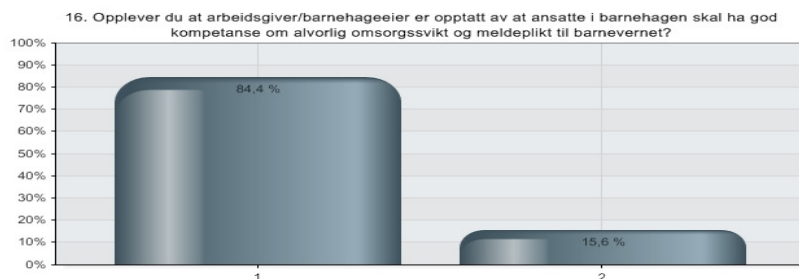
Alternativ	Prosent
1 Ja	87,5 %
2 Nei	12,5 %

15. Har arbeidsgiver/leder gitt informasjon til deg om meldeplikten til barnevernet ved alvorlig omsorgssvikt?



Alternativ	Prosent
1 Ja, god informasjon	83,3 %
2 Ja, men for lite/dårlig informasjon	10,0 %
3 Nei	6,7 %

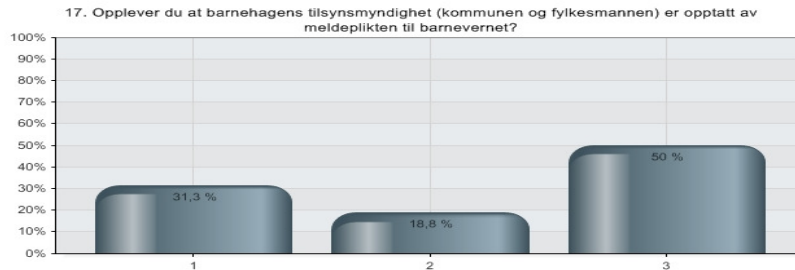
16. Opplever du at arbeidsgiver/barnehageeier er opptatt av at ansatte i barnehagen skal ha god kompetanse om alvorlig omsorgssvikt og meldeplikt til barnevernet?



Alternativ	Prosent
1 Ja	84,4 %
2 Nei	15,6 %

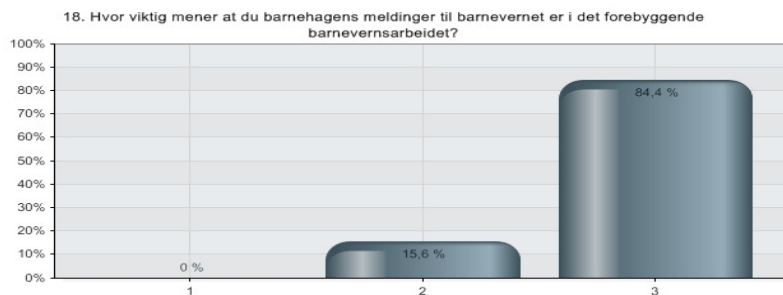
VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

17. Opplever du at barnehagens tilsynsmyndighet (kommunen og fylkesmannen) er opptatt av meldeplikten til barnevernet?



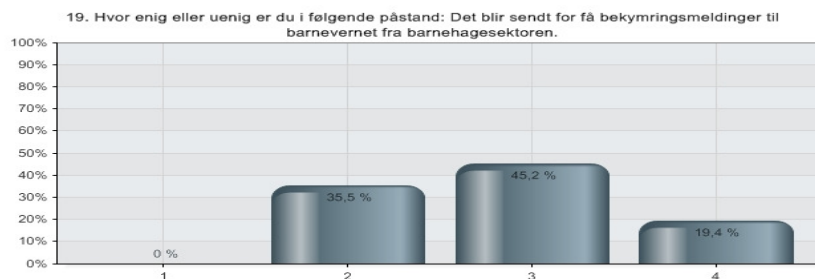
Alternativ	Prosent
1 Ja	31,3 %
2 Nei	18,8 %
3 Vet ikke	50,0 %

18. Hvor viktig mener at du barnehagens meldinger til barnevernet er i det forebyggende barnevernsarbeidet?



Alternativ	Prosent
1 Ikke viktig	0,0 %
2 Ganske viktig	15,6 %
3 Svært viktig	84,4 %

19. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Det blir sendt for få bekymringsmeldinger til barnevernet fra barnehagesektoren.



Alternativ	Prosent
1 Helt uenig	0,0 %
2 Ganske uenig	35,5 %
3 Ganske enig	45,2 %
4 Helt enig	19,4 %

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

20. Hvis du er helt eller ganske enig i at det sendes for få meldinger - hva vil etter din vurdering være de beste tiltakene for å rette på dette?

Kjennskap til og samarbeid med barnevernet:

- Mye større samarbeid med barnevernet, tilsynsmyndigheten og barnehagene.
- Barnevernet burde sørge for å være mer synlig ute i barnehagene og kurse barnehageansatte hvordan en skal gå frem.
- Samarbeid / samhandling barnevern og barnehagene.
- Mer informasjon til ansatte og bedre samarbeid mellom barnehage og barnevern. Barnevernet må mer UT i barnehagene, gjøre seg synlige.
- Være bedre kjent med hverandre.
- Gjøre barnevernet mer synlig.
- Øke kunnskapen om barnevernet og deres arbeid i barnehagene og gjennom det skape en lavere terskel for å ta kontakt.
- Møtepunkter mellom barnevern, styrer og pedagogiske ledere for å "vite om hverandre" sånn at det blir lettere å ta kontakt.
- Samarbeidsmøtene barnevernet tok initiativ til og inviterte barnehagene til forrige år var positive, og bør tas opp igjen. Det kommer stadig nye folk.
- Økt kompetanse og nært samarbeid med barnevernet. Lav terskel for å spørre underveis
- "ufarliggjøre" barnevernet, tror mange har litt feil inntrykk av jobben de utfører
- Trygge de ansatte på at det blir håndtert på en god måte.
- Styrke samarbeid og kontakt mellom barnehage, helsestasjon og barnevern.

Tilbakemeldinger:

- Barnehagen savner:
 - tilbakemelding på mottatt bekymringsmelding
 - tilbakemelding på om saken er tatt inn og hvilke tiltak som blir satt i verk
 - tilbakemelding om henleggelse av saker
 - initiativ fra barnevernet om å få til samarbeidsmøter med foreldre, andre instanser, barnehagen og barnevernet
 - Info til barnehagen i forhold til vår rolle videre
- Vi ser noen ganger at selv om vi sier ifra og melder, står det på stedet hvil, og "ingen ting" blir gjort. Mulig en bredere informasjonsflyt ville gjort det lettere for oss å ta flere henvendelser og meldinger ved bekymring.
- Vi melder en sak og hører ikke noe mer, burde få en tilbakemelding på om tiltak var igangsatt.

Bedre rutiner og rutinebeskrivelser

- Det burde lages en felles rutine for alvorlig omsorgsvikt i hjemmet for kommunen som både gjelder private og kommunale barnehager i samarbeid med barnevernet. I dag er disse rutinene altfor dårlig.
- Være helt trygge på rutiner.
- Ha tydelige og gode rutinebeskrivelser.
- Vektlegge både meldeplikt, og hvordan man går fram.

VEDLEGG 3 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSE OM MELDEPLIKTEN I BARNEHAGENE

Kompetanse og holdninger

- Vi må bli mer bevisst på tegn
- Drøfte case/ problemstillinger.
- Mer informasjon/kompetanse ut til alle barnehageansatte.
- Mer kunnskap om barnevernets arbeidsområder, viktig med kommunikasjon mellom barnehage og barnevern. Vanskelig i forhold til barnevernets taushetsplikt.
- Tegn på alvorlig omsorgssvikt er vanskelig å oppdage
- Tydelig informasjon til barnehageledelse og ansatte.
- Større fokus på temaet i ulike sammenhenger, f.eks. seminarer om temaet.
- Bedre informasjon om barneverntjenestens tjenester. Hvilke saker skal meldes utover de mest alvorlige? Bedre informasjon om saker som kan meldes.
- Man må få bort skremselspropagandaen om barnevernet, og barnehageansatte må tørre å si fra mer. De må innse hvilken viktig rolle de har, og hvor viktig det er å ha et godt samarbeid med foreldre og barnevern.
- Mer informasjon fra barnevernet til barnehagene.
- Jeg ville ønske at det ble mer naturlig at barnevernet ble involvert, og at barnevernet skulle bli sett på som noen som kan hjelpe, ikke bare gjøre det vondt for familien.