

Saksframlegg

KVALITET OG KOSTNADER I BARNEVERNET I TRONDHEIM KOMMUNE

Arkivsaksnr.: 06/43644

Forslag til innstilling:

1. Bystyret tar saken om kvalitet og kostnader i barnevernet til etterretning
2. Bystyret ber rådmannen om å utarbeide søknad om forlengelse av barnevernforsøket i Trondheim til 31.12.2009
3. Dersom søknaden imøtekommes, bes rådmannen legge frem egen sak for formannskapet med avklaringer av mål og forutsetninger for forsøket i 2008 og 2009
4. Bystyret gir sin tilslutning til strategiene for videre utvikling av barneverntjenesten i Trondheim, jfr p. 9 a-g i saksfremlegget
5. Bystyret ber rådmannen legge frem en orientering for formannskapet om kvalitetsutviklingsprogrammet, herunder medie- og kommunikasjonsstrategien for barne- og familietjenesten

Trondheim kommune

Bakgrunn

Veksten i aktiviteten, budsjettene og utgiftene til barnevernet i Trondheim har vært betydelig siden 2001, og gjennom behandlinger av budsjett og regnskap er det gjentatte ganger stilt spørsmål ved ressursbruken i tjenesten. Rådmannen vil i denne saken gi en oversikt og vurdering av barnevernets aktivitet, kostnader og kvalitet, og synliggjøre hvilke strategier og tiltak som legges til grunn i arbeidet med å tilpasse aktiviteten i barnevernet til budsjettrammene i økonomiplanperioden. Saken omfatter også forsøket med ansvar for statlige oppgaver i barnevernet som ble igangsatt 1. januar 2004, og danner grunnlag for om kommunen skal søke utvidelse av forsøksperioden frem til 31.12.2009.

I saken med vedlegg benyttes Kostra-tall for å sammenligne produksjon og utgifter i det kommunale barnevernet i Trondheim sammenlignet med de 9 øvrige store kommunene som deltar i ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner). I tillegg til de kommunale barnevernsoppgaver har Oslo og Trondheim også ansvaret for statlige barnevernsoppgaver. Begge disse byene fører utgiftene til barnevernforsøket på egen Kostra-funksjon. Statistisk sentralbyrå har siden 2004 utgitt en egen statistikk for statlig regionalt barnevern, Oslo og Trondheim. Statistikken benyttes ikke i denne saken fordi regnskapsføringen gjør at Oslo og Trondheim ikke er direkte sammenlignbare med de statlige regionene.

Det vises til trykt vedlegg til saken med nærmere beskrivelse av aktivitets- og kostnadsveksten, erfaringer fra forsøksvirksomheten, hovedpunkter fra resultatrapporteringen i statens barnevern og om krise-korttidstiltakene i barne- og familietjenesten. Vedlegg om aktivitets- og kostnadsveksten følger som trykt vedlegg til saken.

Bystyret har tidligere (sak 178/04) bedt om en organisatorisk evaluering av barne- og familie-tjenesten. Denne vil bli lagt frem som egen sak for bystyret i løpet av 1. halvår 2007.

2. Barne- og familietjenesten

Barne- og familietjenesten omfatter barneverntjenester (inklusive barnevernforsøket), pedagogisk-psykologiske tjenester, kommunehelsetjenester og sosiale tjenester til barn og unge og deres familier. Barnevernet (inklusive barnevernforsøket) utgjorde i underkant av 70 % av aktiviteten i Barne- og familietjenesten i 2006.

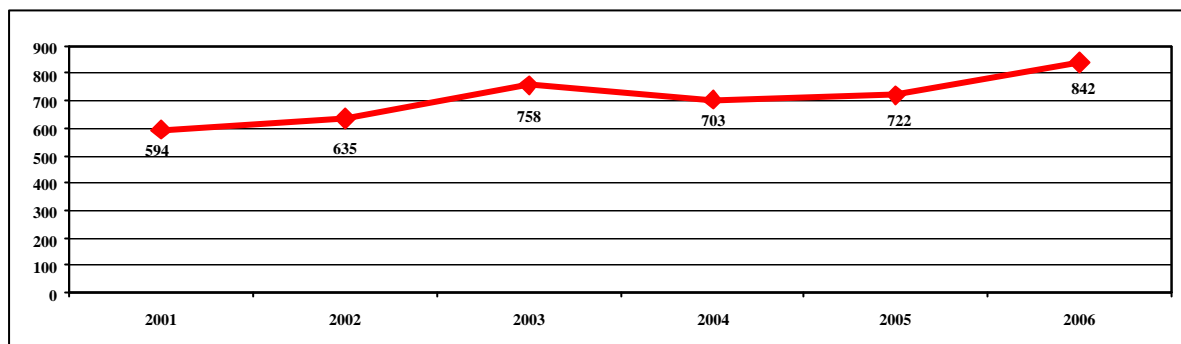
3. Lov om barneverntjenester

Lov om barneverntjenester gjelder for barn og unge fra 0 – 18 år, men tiltak kan ut fra behov og med samtykke forlenges opp til fylte 23 år. Iverksetting av barneverntiltak er pliktmessige for kommunen, og aktuelt når det er alvorlige mangler i omsorgen for barn. Tiltakene som igangsettes skal medvirke til å sikre barnet vekst og utvikling. Når omsorgen rundt et barn svikter, får barnevernet kunnskap om dette fra den enkelte familie, gjennom kontakt og meldinger fra barnets nærmiljø, skole, skolehelsetjenesten, barnehage, helsestasjon eller fra andre instanser. Dersom undersøkelse avdekker behov for tiltak, skjer dette vanligvis som hjelp i hjemmet.

Når barnets situasjon ikke bedres gjennom slike tiltak, kan det vurderes plassering utenfor hjemmet i fosterhjem eller institusjon. Slik plassering kan skje frivillig som hjelpetiltak utenfor hjemmet, eller ved at barnevernet overtar omsorgen for barnet. Ved omsorgsovertagelse må kommunen fremme sak for Fylkesnemnda for sosiale saker, som har beslutningsmyndigheten i slike saker.

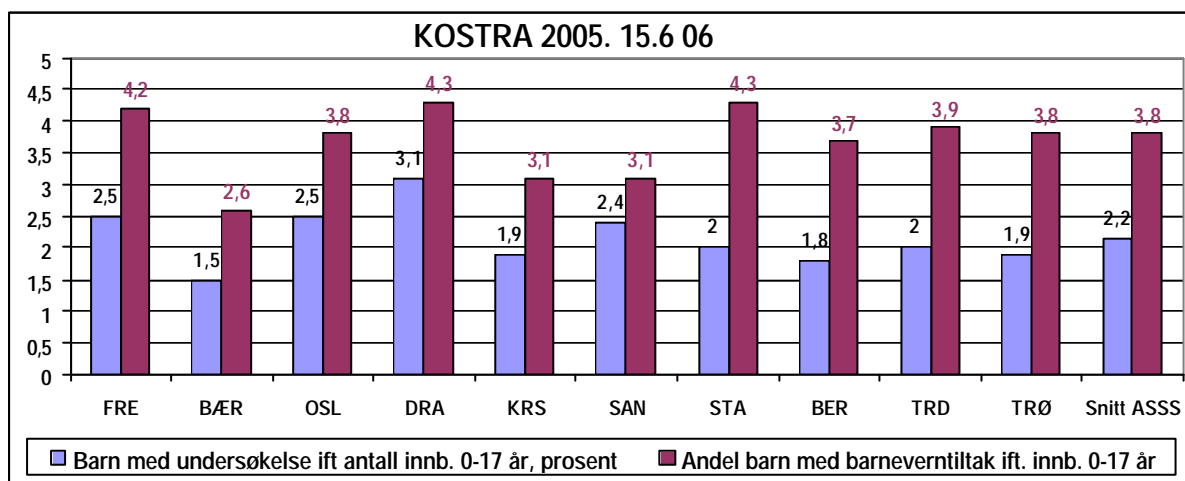
4. Aktivitet og tiltak i barnevernet 2001 - 2006

Figur 1. Nye meldinger til barnevernet 2001 - 2006



Antallet nye meldinger til barnevernet i Trondheim har økt med 42 % i hele perioden, og økningen fra 2005 til 2006 var 17 %.

Figur 2. Andel barn under undersøkelse og andel barn med tiltak 0-17 år, i prosent. ASSS-kommunene.



Totalt 1764 barn var omfattet av undersøkelse eller tiltak fra barnevernet i 2005. Dette er en økning på 360 barn eller ca 26 % fra 2001. Både antall barn med tiltak i opprinnelig familie økte og antallet med tiltak utenfor familien økte med om lag 27 %. Økningen av totalt antall barn i aldersgruppen 0-17 år var 3,4 %. Behovet for barneverntiltak har økt i de fleste kommuner i den perioden, og i statens barnevern fra barnevernreformen ble iverksatt i 2004.

Andelen barn med tiltak fra barnevernet i aldersgruppen 0-17 år har økt fra 3,1 til 3,9 % i perioden 2001 til 2005 i Trondheim (vedlegg 1, figur 4). Fra 2003 er veksten større enn i de andre bykommunene. Som vist i figur 2 ligger andelen barn med tiltak litt over snittet for ASSS-kommunene i 2005, mens andelen barn med undersøkelse ligger litt under snittet for storbyene. Seks av ti undersøkelser i Trondheim fører til tiltak, mens snittet for ASSS-kommunene ligger litt under fem av ti. Dette kan skyldes at barnevernet i Trondheim praktiserer en høy terskel for undersøkelse, og at de sakene en velger å gripe fatt i er de mest alvorlige. Den høye andelen barn 0-17 år med barneverntiltak, kan også bety at terskelen for å iverksette tiltak er lavere i Trondheim enn i mange av storbyene.

Trondheim kommune

At andelen barn med tiltak fra barnevernet øker mer i Trondheim enn i andre storbyer kan forklares med

- at skoler, barnehager og hjelpeapparatet er dyktige til å avdekke mangler ved barns omsorgssituasjon, og melde bekymring for denne til barneverntjenesten, jfr figur 1.
- at organiseringen av tjenestene gir lett tilgang til videre vurdering og tiltak
- kommunens helhetlige ansvar for barnevernet

Evalueringsrapporten fra NTNU påpeker at Trondheim er den eneste storbyen som har organisert barnevernet i en felles barne- og familietjeneste som også omfatter helsestasjoner og pedagogisk psykologisk tjeneste, og at dette er *”helt bevisste organisatoriske grep for å forankre tjenestene i nærmiljøet”*. En slik organisering gir en lettere tilgang til tjenestene for barn og unge, noe som også er påpekt av forvaltningskontorene og forsøksenhetene. I sammenligningen mellom storbyene, vises det i NTNU-rapporten til at utviklingstrekkene for Trondheim ikke skiller seg vesentlig fra de andre bykommunene sett under ett. *”Også i de andre storbyene er bildet preget av økte hjelpebehov, økte årlige driftsutgifter til barneverntjenesten og høy andel saker med behandlingstid over tre måneder”*.

Når det gjelder type tiltak i Trondheim, er veksten omtrent den samme tiltak i familien og tiltak utenfor familien (vedlegg 1, figur 2). Fire av fem barn som plasseres utenfor hjemmet får tilbud i fosterhjem. Behovet for institusjonsplasser øker noe mer Trondheim enn i de statlige barnevernregionene, mens veksten i akutt plasseringer og hjemmebaserte tiltak følger ligger på samme nivå. Samtidig er beleggprosenten i Trondheims institusjoner høyere enn i tilsvarende institusjoner i statens barnevern. Rapporteringen for 2006 viser fortsatt vekst i antall barn med undersøkelse og tiltak fra barnevernet i Trondheim. På tiltakssiden øker særlig antallet barn plassert i institusjon og oppfølgingstiltak for ungdom i aldersgruppen 18-23 år.

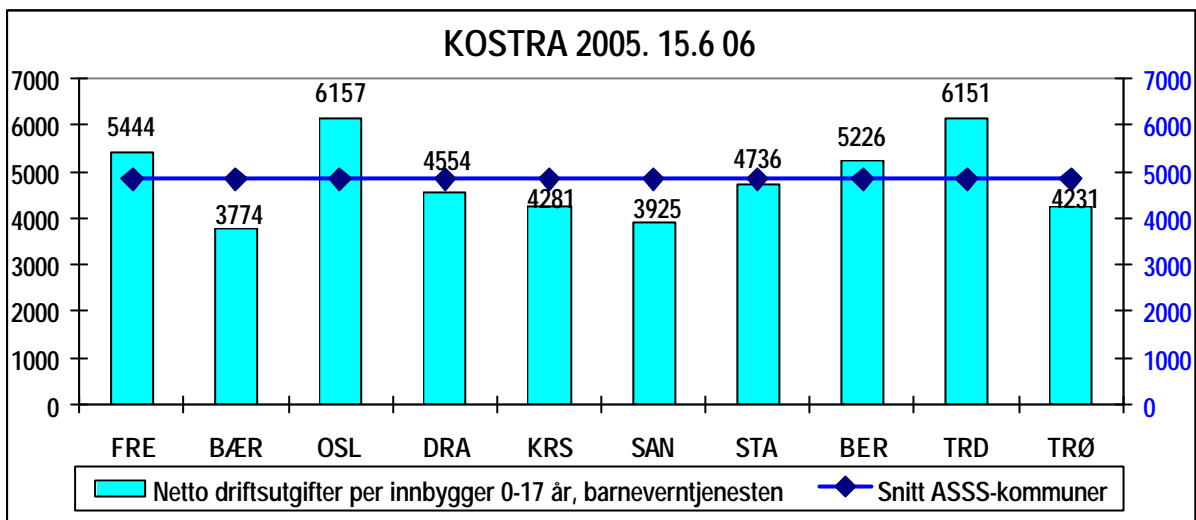
Tiltakene iverksettes over hele aldersspennet 0-18 år og opp til 23 år, med hovedvekt av hjelpetiltak i hjemmet i alle aldersgrupper. Fosterhjem er det primære tiltaket når barnet må plasseres utenfor familien, og de fleste fosterhjemmene utfører et langtids omsorgsarbeid i forhold til spedbarn, førskolebarn og barn i tidlig skolealder.

Trondheim har et mindre antall fosterhjem som er særlig tilrettelagt for ungdomsplasseringer, og er i ferd med å etablere fosterhjem tilknyttet institusjonene. Hoveddelen av institusjonsplassene gjelder ungdom fra 14 års alder, med en hovedvekt fra 15/16 år. Trondheim kommune har imidlertid også institusjonstilbud for foreldre med små barn fra 0-6 år, og til barn under 12 år.

5. Kostnadene i barnevernet 2001 – 2006

Fig 3. Netto kommunale driftsutgifter til barneverntjenesten pr innbygger 0-17 år, i kroner. ASSS-kommune

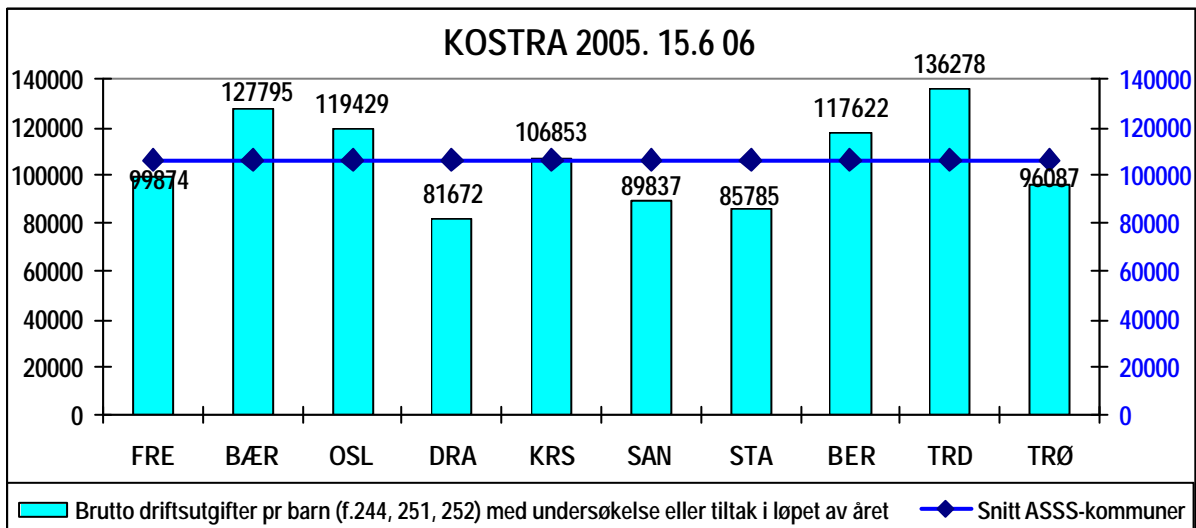
Trondheim kommune



Figur 3 viser forskjellene mellom ASSS-kommunene i bruk av frie inntekter til barnevern. Oslo, Trondheim, Fredrikstad og Bergen brukte i 2005 relativt sett mest pr innbygger 0-17 år i det kommunale barnevernet. Trondheim har til en viss grad feilaktig regnskapsført utgifter til forebyggende barneverntiltak, tiltak i hjemmet og saksbehandling knyttet til familier med funksjonshemmede barn, som saksbehandling og administrasjon i barnevernet. Det gjennomføres korreksjoner i regnskapsføringen i 2006 for dette. Dersom disse korreksjonene hadde vært gjennomført for 2005, ville figur 3 vist netto driftsutgifter pr innbygger i Trondheim på 5790 kroner, som utgjør 20 % over snittet for ASSS-kommunene.

Driftsutgiftene pr innbygger 0-17 år til kommunale barnevernoppgaver er høyest i Oslo og Trondheim. Begge kommuner har i tillegg ansvar for statlig barnevern.

Figur 4 Brutto kommunale driftsutgifter pr barn under undersøkelse eller tiltak.



Dersom korreksjoner i regnskapsføringen for 2006, hadde vært gjennomført også for 2005, ville statistikken for brutto driftsutgifter pr barn i barnevernet i Trondheim blitt redusert fra 136 278 kroner til 126 917 kroner pr barn.

Trondheim ligger over gjennomsnittet i kostnader pr barn på alle funksjoner i barnevernet. Gjennomsnittlig brukte ASSS-kommunene i 2005 vel 32 000 kroner til saksbehandling/ administrasjon pr barn (vedlegg 1, figur 7), mens Trondheim brukte ca 38 000 kroner etter korreksjon. Fordi Trondheim ligger omtrent på snittet for ASSS når det gjelder antall fagårsverk pr 1000 barn i aldersgruppen, må differansen skyldes

Trondheim kommune

følgeutgiftene i forhold til undersøkelse og utredning av tiltak. Spesielt på saksbehandling og administrasjon er det store forskjeller i regnskapsføring mellom kommunene. Trondheim og Oslo har sammen tatt initiativ til en kartlegging gjennom ASSS-nettverket, for å sikre lik praksis fremover.

På tiltak i hjemmet brukte ASSS-kommunene gjennomsnittlig ca 34 000 kroner pr barn og Trondheim kommune ca 39 000 kroner pr barn etter korreksjon (vedlegg 1, figur 8).

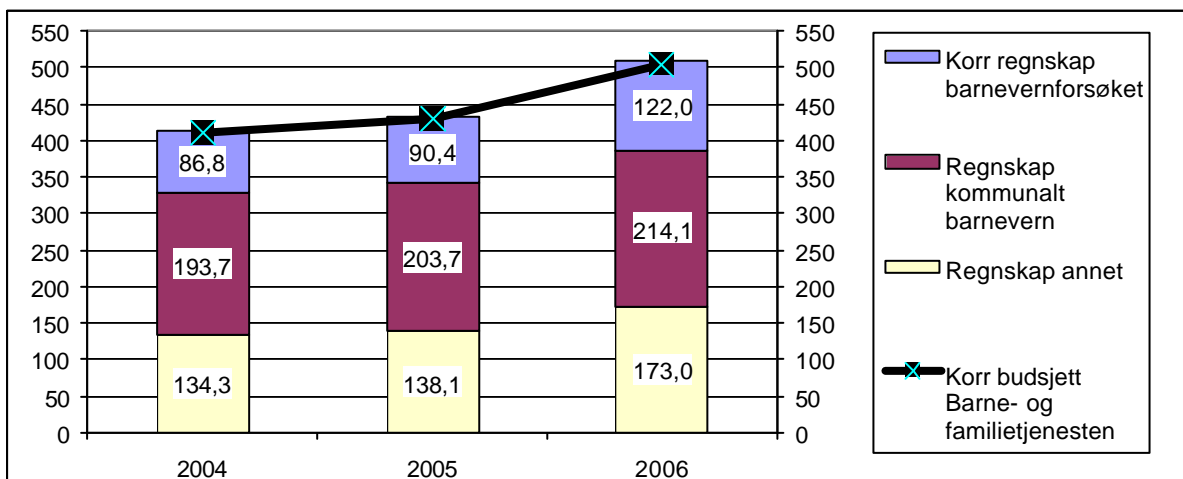
Andelen av utgifter i barnevernet som går til barn med tiltak utenfor hjemmet har i Trondheim ligget stabilt i overkant av 50 % i siste femårsperiode, og lå i 2005 på gjennomsnittet for storbyene. Brutto driftsutgifter pr barn med tiltak utenfor hjemmet (vedlegg 1, figur 9) har i Trondheim gått noe ned siden 2001, og lå i 2005 på ca 220 000 kroner pr barn, mot ca 208 000 kroner gjennomsnittlig i de andre byene. De høye enhetskostnadene kan forklares med

- bruk av tyngre tiltak i hjemmet ved praktisk hjelp og miljøarbeidetjeneste
- at mange ungdommer får videreført tiltak etter fylte 18 år
- bruk av akutt plasseringer i institusjon
- antallet plasseringer i institusjon p.g.a. atferdsvansker og rusproblemer
- at mange barn med psykiske lidelser må ivaretas i kommunale omsorgs- og behandlingstilbud

Regnskapstallene i figur 3 og 4 fanger ikke opp utgiftene til sentraladministrasjon, der Trondheim i 2004 reduserte kostnaden med 1 mill kroner i forhold til nivået i fylkeskommunen. Planlegging, dokumentasjon og strategisk ledelse av barnevernforsøket er siden ivaretatt av rådmannen, uten økning av ressursene. Statens barnevern har i samme periode etablert en betydelig administrasjon på sentralt nivå (Barne- ungdoms og familiedirektoratet) og på regionalt nivå (Barne- ungdoms og familieetat Midt-Norge).

6. Prognostisering av behov og styring med økonomien

Figur 5. Budsjett og regnskap i barne- og familietjenesten, korrigert for statlig tilskudd barnevernforsøket, 2004-2006, i mill kroner.



Figur 5 viser budsjett- og regnskapsutviklingen for barne- og familietjenesten, inklusive barnevernforsøket i perioden 2004-2006. I 2004 ble tilskuddet til barnevernforsøket budsjettert på sentraladministrasjonen og utgiften på barne- og familietjenesten. Dette ble endret fra 2005 da både utgifter og inntekt ble budsjettert på barne- og familietjenesten, dvs netto driftsbudsjett lik 0. For at tallene i figur 5 skal være

Trondheim kommune

sammenlignbare i de tre årene og aktiviteten i barnevernforsøket synliggjort, er budsjett og regnskap i 2005 og 2006 redusert med tilskuddet fra staten til forsøket. Budsjettlinjen viser at netto driftsbudsjett økte mest fra 2005 til 2006, med 75,6 mill kroner. Om lag 37 mill kroner av økningen er knyttet til aktivitetsvekst og nye tiltak, ca 23 mill kroner til organisatoriske og andre tekniske endringer, og ca 15 mill kroner til lønns- og prisvekst.

Stolpediagrammet viser netto driftsregnskap fordelt på utgifter til barnevernforsøket, kommunale barnevernsutgifter, - og andre utgifter, dvs pedagogisk-psykologiske tjenester, kommunehelse-tjenester og sosiale tjenester til barn og unge og deres familier. Barnevernet utgjør i underkant av 70% av aktiviteten, hvorav barnevernforsøket utgjør i overkant av 30%, og øvrige tjenester utgjør om lag 30%. Økningen i utgifter i regnskapet til andre tjenester enn barnevern skyldes i stor grad den opprydding i regnskapsføringen som tidligere er beskrevet under pkt 5.

I 2004 og 2005 gikk barne- og familietjenesten tilnærmet i balanse med om lag 1 % avvik i regnskapet i forhold til budsjettet. Mot slutten av 2005 ble aktivitetsveksten høyere enn forventet, noe som det ikke var tatt høyde for i budsjett 2006. Veksten gjaldt både barnevern og tiltak til familier med syke og funksjonshemmede barn. Dette resulterte i at bystyret tilleggsbevilget 19 mill kroner i forbindelse med regnskapsrapport for 1. tertial, slik at avviket også for 2006 ble omlag 1%.

Som tidligere redegjort for bystyret, i forbindelse med at Trondheim valgte å søke å overta statlige barnevernoppgaver i forsøksperioden 2004-2006, var "inngangsverdien" for det statlige tilskuddet til barnevernforsøket relativt lav. Dette hadde sammenheng med at Sør-Trøndelag fylkeskommune brukte relativt lite på barnevern sammenlignet med andre fylkeskommuner, før staten overtok de fylkeskommunale barnevernoppgavene fra 2004. Barnevernforsøket følger imidlertid samme prosentvise vekst som budsjettene til det statlige barnevernet, og har fått sin andel av de tilleggsbevilgningene staten har gitt gjennom revidert nasjonalbudsjett og salderinger hvert år fra 2004 til 2006. De samlede statlige bevilgningene til barnevernforsøket er ved dette økt fra 90,6 mill kroner i 2004 til 109,1 mill kroner i 2006, mens netto regnskap har økt fra 86,8 mill kroner i 2004 til 122 mill kroner i 2006, inklusive lønns- og prisvekst. Utgiftene til barnevernforsøket har økt betydelig fra 2005 til 2006. Dette skyldes vekst i barn med tiltak utenfor familien fra 2005 til 2006, og som først og fremst gir seg utslag i regnskapet for den statlige delen av barneverntjenesten i Trondheim under barnevernforsøket.

I regnskapet skal Trondheim kommune skille mellom kommunale barnevernsutgifter og hvilke utgifter som ville vært statlige uten barnevernforsøket. Uten dette skillet ville Trondheim ikke kunne sammenlignes med de øvrige storbyene når det gjelder kommunale barnevernsutgifter. Statlige barnevernsutgifter i barnevernforsøket omfatter administrasjon, fagteam, fosterhjems-tjeneste, samt utgifter til institusjoner og hjemmebaserte barneverntiltak som overstiger den kommunale egenandelen, og som i 2006 var 24 380 kroner pr måned. Fordelingen mellom kommunale og statlige barnevernsutgifter er til en viss grad basert på skjønn. Dette gjelder spesielt fordelingen av utgifter knyttet til "gråsonesaker" med omfattende tilleggsproblematikk som atferdsvansker, psykiske lidelser eller funksjonshemming, i tillegg til omsorgssvikt.

Nøkkelen til å få kontroll med både de kommunale og de statlige barnevernsutgiftene ligger hos kommunen selv. I budsjett 2007 og økonomiplan 2007-2010 er det lagt til grunn at utgiftsveksten skal flate ut gjennom omfattende omstillingstiltak i barnevernet. Rådmannen iverksatt et eget omstillingsprosjekt rettet mot barn og unge med store psykososiale vansker. Prosjektets hovedmål er å omstille det faglige arbeidet, innenfor gjeldende økonomiske rammer, slik at barn og unges behov for hjelp i større grad møtes med tiltak i hjem og nærmiljø.

Omstillingsprosjektet omfatter:

Trondheim kommune

- Utvikling av **sekundærforebyggende tiltak** i bydelene med henblikk på å gi tidlig hjelp som ivaretar barnets psykososiale utvikling og sikrer god nok omsorg i hjemmet. Delprosjektet skal bidra til å heve terskelen for enkeltvedtak, gjennom at tiltaksenhetene i bydelene yter direkte bistand til risikoutsatte barn og familier. Det er forutsatt at dette skal gi en økonomisk innsparing på 3 mill kroner fra 2007 i reduserte utgifter i forvaltningsenhetene.
- Utvikling av **særlige tiltak i hjem, nærmiljø og skole** for barn og unge som er i ferd med å miste tilhørigheten i nærmiljøet. Delprosjektet er særlig rettet mot veksten i akutt plasseringer, og at dette behovet i større grad skal løses av kommunens egen krise- korttidsinstitusjon (Catharinasenteret). Det er forutsatt at dette skal gi en økonomisk innsparing på 3 mill kroner fra 2007 i reduserte utgifter i forvaltningsenhetene, som ellers måtte kjøpt disse plassene i private institusjoner.
- Utvikling av **nytt tiltak for barn og unge 10 -16 år** som i perioder må ha omfattende hjelp i hjemmet. Tiltaket skal omfatte barn og unge med sammensatte psykososiale vansker. Det er forutsatt at dette skal gi en økonomisk effekt på 7 mill kroner i 2007, økende til 10 mill kroner fra 2008 i reduserte utgifter til kjøp av plasser i private institusjoner.
- Bedre **samhandling** med helse- og velferdstjenesten og NAV om tiltak for ungdom fra 16 – 23 år. Delprosjektet omfatter en gjennomgang av alle ungdommer i aldersgruppen som vil ha eller har behov for støttetiltak videre fra voksentjenestene etter fylte 18 år. Det er forutsatt at dette skal en økonomisk innsparing for barne- og familietjenesten på 5 mill kroner i 2007, økende til 6 mill kroner i 2008. Innsparingen skal skje ved bedre utnyttelse av støttetiltak og ordninger fra hjelpeapparatet for voksne.
- Støtte til **økonomistyring** i å registrere, dokumentere og prognostisere den økonomiske måloppnåelsen av delprosjektene i forvaltningsenhetene.

7. Kvaliteten i tjenestetilbudet

Vurdering fra tilsynsmyndighet og revisjon

Tilsynsrapportene fra Fylkesmannen i perioden 2004 – 2006 har påpekt avvik og merknader i forhold til dokumentasjonen i barnevernets arbeid og i oppfølgingen av fosterhjem. I tillegg er det gitt merknader til noen av rutineene i arbeidet med meldinger og undersøkelser. Tilsynsmyndigheten har også i forbindelse med halvårsrapporteringen fra bydelene påpekt overskridelsene av frister for undersøkelse av meldinger til barneverntjenesten. Når det gjelder tilsynsbesøkene i institusjonene, er det ikke avdekket avvik i forhold til forskriftene. Avvik og merknader er fulgt opp direkte i forhold til aktuelle enheter og gjennom styrking av forvaltningskontorene. Utviklingen viser at antallet overskridelser går ned og at meldinger undersøkes raskere i 2006 sammenlignet med tidligere. Dette skjer samtidig som veksten i antallet meldinger og nye undersøkelsessaker er betydelig. Mottaksrutiner og terskelvurderinger har vært gjenstand for en egen gjennomgang på hver bydel. Konklusjonen er at det ikke er grunnlag for å hevde at terskelen for hjelp fra barnevernet er for lav i Trondheim.

Revisjonsrapporten om økonomiens betydning for barnevernets vurderinger, konkluderer med at økonomien totalt sett ikke har for stor innvirkning på de faglige vurderinger som barnevernet gjør. Konklusjonen bygger på ansattes egen vurdering av behandlingen av bekymringsmeldinger, undersøkelser, om de hjelpetiltak som igangsettes er i samsvar med barnas behov, om nødvendige akutt plasseringer gjennomføres og at vurderingen av omsorgsovertagelse eller plassering utenfor hjemmet skjer - uten at det i for stor grad tas hensyn til økonomi. Rapporten uttrykker bekymring for at økonomiske hensyn kan føre til

Trondheim kommune

at en unnlater å plassere barn i institusjon og manglende videreføring av barneverntiltak for ungdom over 18 år. Revisjonens vurdering er for øvrig knyttet til at et stort antall av de ansatte i barnevernet er opptatt av kapasitetsproblemer i tjenesten og det økende presset i forhold til økonomi. Revisjonen ble gjennomført med bakgrunn i tilvarende prosjekt i Oslo, der bydelsbarnevernet fikk sterk kritikk for å henlegge meldinger, og for ikke å iverksette nødvendig tiltak. Revisjonsrapporten er klar i konklusjonen på at dette, tross press og kapasitetsproblemer, ikke er tilfelle i Trondheim kommune.

Revisjonsrapporten om tilsyn i fosterhjem avdekket manglende oppfølging av ordningen med oppnevning og oppfølging av tilsynsførere. Oppfølgingen her har medført at 91 % av fosterbarna i Trondheim har oppnevnt tilsynsfører ved årsskiftet 2006/2007. Det gjennomføres nå eget kurs for tilsynsførere i Trondheim kommune, som vil bidra til bedre utførelse av tilsynet og av rapporteringsrutinene.

Ivaretagelsen av barn som krever særlig kompetanse og ressurser

Barneverntiltak for barn og unge med atferdsvansker, psykiske lidelser eller funksjonshemming er svært ressurskrevende, og krever spesiell kompetanse og tilpasning når omsorgen rundt dem svikter. I en åpen høring om den statlige barnevernreformen i februar 2007, ga barne- og likestillingsministeren uttrykk for at det statlige barnevernet sitter med ansvaret for barn som har behov for psykiatrisk tilbud på grunn av et utilstrekkelig tilbud i psykiatrien. Denne situasjonen er også godt kjent av barneverntjenesten i Trondheim, der barnepsykiatrien over år har hatt en lav dekningsgrad. I en del tilfeller må barnevernet derfor tilrettelegge kostbare omsorgstilbud for å kunne ivareta disse ungene på en forsvarlig måte. Ut fra høringsuttalelsen fra BUP-klinikk til kommunens psykiatriplan, vil klinikken nå prioritere behandling til barn under omsorg og konsultasjon og veiledning til barneverninstusjonene.

Når det gjelder atferdsvansker har behovet for tiltak til ungdom på grunn av kriminalitet og rusmisbruk vist en økende tendens i perioden 2004 – 2006. Politiet i Trondheim melder flere ungdommer til barne- og familietjenesten på grunn av alvorlig kriminalitet og rusing. Det er en stor faglig utfordring for bydelene å utvikle gode tiltak for denne gruppen, og å unngå plasseringer i institusjon. Kraftig økning i antall meldinger til barnevernet fra politiet er også registrert i Oslo kommune, der 52 % av alle bekymringsmeldingene om barns rusmisbruk fra politiet blir henlagt av barnevernet. Også 42 % av meldingene om atferdsproblemer og kriminalitet blant barn henlegges i Oslo. Andelen henleggelse av alle meldinger i 2 halvår i Trondheim i 2006 var til sammenligning 15 %.

Barneverntiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og familier med annen etnisk bakgrunn

Trondheim kommune driver både institusjonsplasser og miljøarbeidertjenester for enslige, mindreårige asylsøkere, og yter hjelpetiltak og omsorgstiltak i forhold til familier, barn og ungdom med annen etnisk bakgrunn. Selv om kommunen får refusjon for utgifter til barneverntiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger, krever kulturforskjellene både særlig tilnærming og tilpasning av tiltakene. Kommunen har inngått samarbeidsavtale med en barneverninstusjon som har et spesialisert multikulturelt behandlingsopplegg. Det er også innledet samarbeid med Muslim society i Trondheim for å styrke den flerkulturelle kompetansen i barnevernet, og for å rekruttere støttekontakter, besøkshjem og fosterhjem fra det flerkulturelle miljøet. Trondheim kommune har fått god evaluering (1) og nasjonal oppmerksomhet for arbeidet med kriminelt belastet ungdom med minoritetsbakgrunn. Det foreligger også svært positiv vurdering av Rabita bo- og oppfølgings-tjeneste for enslige mindreårige flyktninger (2).

Tilbudet til ungdom mellom 18 – 23 år

Antallet ungdommer med tiltak i denne aldergruppen har økt fra 85 til 123 eller om lag 45 % i perioden

1 Berg, B.: *En stein i elva. Evaluering av et kvalifiseringsprosjekt for ungdom med minoritetsbakgrunn – SINTEF 2005*

2 Archambault, J. og Berg, B. i samarbeid med Silje Dahl.: *Et felles liv i Norge. Evaluering av erfaringer fra to bofelleskap for enslige mindreårige flyktninger – SINTEF 2006*

Trondheim kommune

2003 til 2006, inklusive enslige mindreårige asylsøkere. Antallet som fortsetter opphold i institusjon eller fosterhjem etter fylte 18 er i overkant av 50 ungdommer begge årene, slik at veksten i stor grad er fanget opp av tiltak i hjemmet eller i hybel/egen bolig. Den økte innsatsen må ses i sammenheng med vedtak i bystyresak 178/04, der styret avviste rådmannens forslag om reduksjoner i barneverntiltakene for denne aldersgruppen. I samarbeid med NTNU – Allforsk er det fra 2005 igangsatt en egen følgestudie av ungdom som har vært under tiltak fra barnevernet (3). Resultatene fra delrapport 1 om overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet, viser at mange ungdommer er godt fornøyd med tiltakene de får fra barnevernet, men også kritiske til manglende medvirkning og innflytelse i beslutningene som angår deres fremtid.

8. Barnevernforsøket

Hovedmålet for forsøksvirksomheten har vært å *sørge for en tiltaksutvikling som "samsvarer med de behov som avdekkes i arbeidet med barn, ungdom og familier, samt å bedre fleksibiliteten og ressursutnyttelsen på tiltak og oppgaver, gjennom en mer sammenhengende tiltakskjede"*.

Delmålene har vært:

- Helhetlige kommunale prioriteringer og avveininger
- Bedre samordning og prioritering
- Å skape et kvantitativt og kvalitativt bedre tjenestetilbud
- Å skape mer oversiktelige tjenester for brukerne
- Ansvar for at tiltak ligger så nært brukeren som mulig

De eksterne evalueringene

Forsøksvirksomheten er evaluert av NTNU-samfunnsforskning A/S (4) og av Kommunal- og regionaldepartementet (5). Konklusjonene fra NTNU Samfunnsforskning er:

- At barnevernforsøket har skapt betingelser for en bedre utnytting av eksisterende kompetanse, i tillegg til å gi et sterkere fokus på utvikling av nye tiltak og metoder.
- At forsøket har gitt grunnlag for å etablere mer helhetlige tjenester og en mer sammenhengende tiltakskjede.
- At fjerningen av forvaltningsmessige barrierer har medvirket til bedre skreddersøm av barneverntjenestene.

Samtidig peker rapporten på at det sekundær- og tertiærforebyggende arbeidet må prioriteres sterkere, og at det er behov for å utvikle spisskompetanse på metoder og arbeidsformer og en generell faglig oppdatering på alle nivå i organisasjonen.

Konklusjonene i evalueringen av kommuneforsøkene fra april 2006 er:

- At barne- og familietjenesten i Trondheim kommune ser ut til å ha tilstrekkelig barnevernfaglig kompetanse til å håndtere det ansvaret som kommunen har overtatt gjennom barnevernforsøket, og ivaretar de sentrale nasjonale målene innenfor 2.linjetjenesten.
- At Trondheim aktivt har benyttet det nye ansvaret til å utvikle en mer helhetlig og integrert barne- og familietjeneste.

3 Bratterud, Å.: *Ungdom med barnverntiltak – På vei mot voksenlivet, Delrapport 1 – NTNU Samfunnsforskning 2006*

4 B. Berg, T. Mo og T. Volden: *Evaluering av Barnevernforsøket i Trondheim - NTNU Samfunnsforskning AS, 2006*

5 Tor Dølvik: *Forsøk med differensiert oppgavefordeling – Agenda 2006*

Trondheim kommune

- At forsøket har gitt lokale samordnings- og syneregieffekter som det er grunn til å tro har ført til bedre tjenester for brukerne, og positive fagmiljøeffekter innenfor tjenesten.

Rapporten peker samtidig på at forsøket kan ha uheldige konsekvenser for utviklingen av det statlige barnevernet i regionen, fordi det binder opp ressurser og kompetanse.

Enhetenes egen vurdering

De byomfattende enhetene gir uttrykk for at det helhetlige ansvaret for barnevernet har gitt kommunen utvidede muligheter for å drive tiltaksutvikling i det som tradisjonelt har vært oppfattet som et ansvarsmessig grenseland. Det vurderes at Trondheim kommune mestrer rekruttering og opplæring av nye fosterforeldre på samme nivå som den statlige fosterhjemstjenesten i regionen. Gjennom ansvaret for både rekruttering, opplæring/ utredning og oppfølging/veiledning av fosterforeldre har kommunen fått en unik mulighet til å se helheten i fosterhjemsomsorgen, som kan anvendes i rekrutterings- og opplæringsarbeidet av nye fosterhjem.

Utviklingen innenfor institusjonsfeltet vurderes tilsvarende positivt for tiltak for foreldre/barn, krise-korttidstiltak, langtidsplasser, tiltak for enslige mindreårige asylsøkere, botrening, oppfølging og miljøarbeidertjenester utenfor institusjon. Det helhetlige ansvaret har også her gitt muligheter for sammenheng mellom behov, iverksetting og utvikling av tiltak. Når det gjelder utfordringer peker enhetene på at en utvidelse av forsøksperioden vil øke muligheten for en bredere vurdering av hva som er oppnådd, og gjennomføring av brukerundersøkelser med tilbakemelding på forbedrings- og utviklingsmuligheter. De byomfattende enhetene peker på at det er en stor utfordring å i større grad bli en del av barneverns-Norge. Særlig gjelder dette innenfor forskning og tettere samarbeid med statens barnevern om tiltaksutvikling. Det understrekes at kommunen i større grad bør involveres i de satsningene statens barnevern iverksetter innenfor feltet. Behovet for samarbeid om godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjonene er spesielt påpekt i denne sammenheng.

Tilbakemeldingen fra barneverntjenesten i bydelene gir samme inntrykk som forsøksenhetene i forholdet til barnevernforsøket. Det gis her uttrykk for at kommunens helhetlig ansvar har bidratt til bredere og mer grundige vurderinger av det enkelte barns behov, raskere og lettere tilgjengelighet når det gjelder tiltak, sterkere fokus på vurdering av alternative løsninger og mer fleksibel og individuell tilpasning i forhold til det enkelte barns behov. Forvaltningene peker på at det arbeides målrettet med å videreutvikle kommunens tiltakskjede både for barn som lever under forhold som tilsier at de må plasseres utenfor hjemmet, og der det er nødvendig å iverksette omfattende endrings- og/eller kompensierende tiltak i hjemmet for at barnet fortsatt skal kunne bo hjemme.

Barnevernsforsøket har gitt et utvidet rom for tiltak som tidligere lå i skjæringspunktet mellom kommunens og fylkeskommunens ansvarsområder, og bidratt til en modernisering av tiltakskjeden og det faglige innholdet i kommunens egne institusjoner gjennom bedre tilpasning av tiltak ut fra barnets/ ungdommens og familiens behov. Med barnevernforsøket har Trondheim i tillegg ansvar for 2. linjetjenester i barnevernet. Evalueringsrapportene om barnevernforsøket fra Agenda A/S, NTNU samfunnsforskning A/S og forsøksenhetenes egen vurdering, viser med all tydelighet at forsøket har gitt Trondheim kommune muligheter for å drive tiltak og utviklingsarbeid i det som før barnevernreformen i 2004 ble oppfattet som et ansvarsmessig grenseland. Dette har gitt et bredere tiltaksapparat, en helhetlig oppfølging av fosterhjemmene og en god utnyttelse og utvikling av institusjonene. Ut fra dette vurderes at Trondheim kommune har tilstrekkelig faglig kompetanse til å ivareta et 2. linjeansvar i barnevernet, og samtidig et utviklingspotensiale som ikke er ferdig utnyttet.

Trondheim kommune

9. Veien videre

Bystyret har nylig revidert forebyggende plan og den er under iverksetting. Bystyret vil også snart få til behandling sak om arbeidet med sosial kompetanse i skolen. Selve barnevernsforsøket var motivert av en frihet til å iverksette nye tiltak og bruke nye metoder. Disse sakene inneholder til sammen mange nye grep som krever mye av organisasjonen, både faglig og organisatorisk. Mye av dette ligger inne i det store omstillingsprosjektet. Rådmannen er derfor av den oppfatning at det viktigste nå er å arbeide videre etter de strategier som er vedtatt. Det er naturlig å revurdere disse når det foreligger konklusjon mht. både barnevernsforsøket og evalueringa av barne- og familietjenesten, samt når det foreligger resultater fra pågående forskning. I det følgende oppsummeres og oppdateres de strategier som det arbeides etter i barnevernet i Trondheim i dag.

a. Et åpent barnevern

Barnevernet har alltid en utfordring i å bygge tillit og troverdighet. Dette kan best skje gjennom en større åpenhet overfor berørte parter og overfor samfunnet gjennom media. Rådmannen etablerte et eget prosjekt som arbeider med holdninger, kommunikasjonsstandarder, mediekurs og fast samarbeid med Muslim Society. Alle barnevernsaker åpnes gjennom startmøte der familien og deres nærpersoner får legge fram sine syn og høre barnevernets vurderinger.

b. Innsats overfor barn, ungdom og familier i risiko

Å bremse veksten i barnevernet er en oppgave for hele kommunen, ikke minst for bydelenes egen tverrfaglige innsats. Det må jobbes videre med barnehagenes, skolenes, helsepersonellens og kulturenhetens evne til å se barn som er i risiko og deres evne til å igangsette virksomme tiltak, enkeltvis og i samarbeid, jfr. forebyggende plan, psykiatriplanen, "barnepakke og ungdomspakke", "Vi bryr oss"- prosjektet i skolen m.m. Gjennom barnepakken og ungdomspakken er det forsterket mulighet for å avdekke og stoppe negative utviklingstrekk. Å utvikle incitament overfor disse enhetene kan være aktuelt å vurdere.

c. Endringsarbeid i hjem og nærmiljø

Gjennom familiekonsulenter i bydelene og mobile innsatsteam med spisskompetanse, er det nå mulig å drive endringsarbeid i familiene og overfor ungdom som er i ferd med å miste sin tilknytning. Det arbeides med å få på plass et tettere samarbeid med BUP-klinikk for å lykkes med dette.

d. Institusjonene som base for intensivt endringsarbeid

Kriseplasseringer benyttes aktivt for å løse en tilspisset situasjon, slik at en kan unngå langtidsplasseringer. Kommunens egne langtidsinstitusjoner utvikles som fleksible baser for intensivt endringsarbeid og miljøarbeideroppfølging for ungdom etter opphold i institusjon eller fosterhjem. Institusjonene er også i ferd med å knytte til seg fosterfamilier for barn og ungdom med omfattende problematikk.

e. Samarbeid ved overgang til voksenlivet

Prosjektet Aktiv Ungdom i samarbeid med videregående skole og NAV er grunnleggende for å sikre at alle ungdommer er i arbeid eller i utdanning. Selv om flere ungdommer får hjelp fra barne- og familietjenesten etter fylte 18 år, er det innledet et tettere samarbeid med NAV og helse/velferd i arbeidet med å gi bistand til etablering i selvstendig livssituasjon. Barnevernsbarn har prioritet for tildeling av kommunal bolig.

f. Kvalitetsutvikling

Det er under innføring eget intern-kontrollsystem for barneverntjenesten. Dette innbefatter også system for å unngå brudd på bestemmelser mht. frister, tilsynsførere m.m. Det er under innføring kvalitetsstandarder for arbeid med saker til fylkesnemnd, dette i samarbeid med kommuneadvokaten og fylkesnemndas

Trondheim kommune

ledelse.

Det er igangsatt eget kompetanseprogram for hele barne- og familietjenesten, der barnevernsfaglige områder også ivaretas. Som nevnt tidligere, er det naturlig å søke et nærmere samarbeid med departement og BUF-etat i det videre. Det er utviklet et eget dataverktøy for resultatvurdering av barnevernstiltak, og etablert forskningssamarbeid med HIST/NTNU for vurdering av effekt av barnevernets innsats. Videre pågår evaluering av kriminalitetsforebyggende arbeid (Restorative Justice) og prosjekter. Trondheim kommune har i flere år vært aktiv i å utvikle ny metodikk i barnevernet og deltatt i å publisere bøker om dette. Barnevernet vil aktivt benytte seg av utviklingsprogram i andres regi.

Begge evalueringsrapportene som det er referert til i denne saken, er utarbeidet etter en relativt kort tid med forsøksvirksomhet. Ved en utvidet forsøksperiode vil det være behov for en mer omfattende og grundig evaluering, der staten også bidrar direkte i forhold til oppgavefordelingsperspektivet i forsøket.

g. Økonomistyring

Det legges til grunn at aktivitets- og utgiftsveksten i barnevernet skal reduseres gjennom økt tverrfaglig samarbeid, sekundærforebyggende innsats uten enkeltvedtak og en omfattende faglig og økonomisk omstilling innenfor barnevernet. Barn og unges behov for hjelp skal i sterkere grad møtes med tiltak i hjem og nærmiljø, og på et kostnadsnivå som er tilpasset de økonomiske rammene. Måloppnåelsen understøttes med verktøy for økonomistyring og månedlig administrativ rapportering.

10. Oppsummering

Barnevernet i Trondheim har i lang tid samarbeidet veldig nært med barnehager, skoler, politi og helsepersonell i bydelene som et ledd i forebyggende og tidlig innsats. Dette apparatet fanger opp behov og iverksetter tiltak som gir barn en bedre situasjon i hjem og nærmiljø. Det er foretatt enn gjennomgang av terskler for hjelp i alle bydelene, uten at det er funnet noe som tilsier at den er for lav eller at ressursene ikke kommer barnevernsbarna til gode. Det er også tydeliggjort at Trondheim kommune har en stor innsats overfor ungdom på vei ut av barnevernet. Begge disse forhold er et resultat av vedtak i bystyret, og er også fulgt opp gjennom stadige økninger av rammene.

Resultatrapporteringen fra statens barnevern for 2004 – 2006 viser samme utvikling som Trondheim når det gjelder veksten i aktiviteten og driftsøkonomien. Strategien for å løse vekstproblemene er heller ikke ulik, med økt satsing på tiltak i hjem og nærmiljø som et hovedgrep. Rådmannen oppfatter at en slik strategi kan iverksettes mer effektivt innenfor en helhetlig ansvarsmodell. Vurderingene fra de andre storbyene i NTNU-rapporten gir inntrykk av at en del av de gråsoneproblemene som tidligere oppsto mellom kommunene og fylkesbarnevernet, har fulgt med ved overgangen til et statlig barnevern. Det kan dermed ikke utelukkes at statens barnevern representerer en begrensende faktor på ressursbruken i disse kommunene. En forlengelse av forsøksperioden i Trondheim vil kunne gi et tydeligere svar på om en helhetlig ansvarsmodell gir en bedre kvalitet og ressursutnyttelse innenfor barneverntjenesten totalt sett. Det vil være av interesse å gjøre mer grundige analyser og forskning omkring forskjellene mellom kommunene.

Å framstille den samlede kvaliteten i det helhetlige barnevernet i Trondheim er en omfattende oppgave. Rådmannen mener å ha sannsynliggjort at kommunen har et kompetent barnevern som er i front i faglig utviklingsarbeid og at det er tatt grep for å sikre kvaliteten i det grunnleggende forvaltningsarbeidet.

Det er i denne saken tydeliggjort at nøkkelen til aktivitetsnivået i barnevernet ligger hos kommunene, da det er kommunenes behov for fosterhjem og institusjonsplasser som i størst grad påvirker de statlige barnevernsutgiftene. Under barnevernforsøket har Trondheim kommune fått sin andel av den statlige

Trondheim kommune

veksten på nasjonalt nivå. Kommunen er kjent med at det arbeides med en objektiv kriteriemodell for budsjettet til de statlige barnevernregionene, som kan høyne den opprinnelige ”inngangsverdien” og dermed få betydning ved en videreføring av forsøket.

Den økonomiske risikoen ved videreføring av forsøket avhenger av om kommunen greier å omstille aktiviteten, og styre kostnadene i barnevernet. Gjennom omstillingsprosjektet skal organisasjonen håndtere faglige utfordringer, behovsutvikling og økonomistyring i økonomiplanperioden.

Rådmannen forventer at det nye omstillingsprosjektet for utvikling av tiltak for barn og unge med store psykososiale vansker, skal bidra med bedre dokumentasjon og økonomistyring, en høyere terskel for vedtak om barneverntiltak (jfr snittet for ASSS-kommunene) og en reduksjon i antallet barn og unge som plasseres i institusjon. Rådmannen vil legge stor tyngde inn i å lykkes med dette arbeidet.

Rådmannen vil følge utviklingen i barnevernet tett i 2007. Arbeidet med økonomiplanen for neste periode vil kunne baseres på bedre prognoser enn før, men vil aldri være helt treffsikkert og aktualiserer derfor fortsatt behov for buffer. Videre håper rådmannen at bystyret gjennom dette har fått et bedre grunnlag for å ta stilling til hvilket nivå og hvilken profil det er ønskelig å ha for barnevernet i Trondheim kommune.

Rådmannen i Trondheim, 13. mars 2007

Jorid Midtlyng
Kommunaldirektør

Lars Mostad
Rådgiver

Elen Cecilie Isdahl
Rådgiver

Trykt vedlegg

Vedlegg 1: Om aktivitets- og kostnadsveksten 2001 - 2006

Utrykte vedlegg

Notat 2: Om erfaringer fra forsøksvirksomheten

Notat 3: Om resultatrapporteringen i statens barnevern

Notat 4: Om krise- korttidstiltakene i barne- og familietjenesten

Evaluering av kommuneforsøkene, barnevern i Trondheim, AGENDA AS – april 2006

Evaluering av barnevernforsøket i Trondheim, NTNU Samf.forskning – september 2006