

Saksframlegg

KOSTNADENE I BARNEVERNET

Arkivsaksnr.: 10/32523

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til innstilling:

1. Bystyret gir sin tilslutning til rådmannens forslag om en kostnadstilpasning i barnevernet i perioden 2011 – 2014
2. Denne kostnadstilpasningen gjøres i forhold til arealbruk, organisering og bemanningsnivå i barneverntjenesten og reduksjon i andel innbyggere som plasseres i barneverntiltak utenfor sitt opprinnelige hjem
3. Tilpasningen av bemanningsnivå vurderes i sammenheng med forslag i statsbudsjettet om en øremerket styrking av det kommunale barnevernet fra 2011, og eventuell videre opptrapping i økonomiplanperioden
4. Bystyret forutsetter at de kostnadsreduksjonene som oppnås brukes til å styrke den tverrfaglige innsatsen i bydelene, og til hjelpetiltak der det er stor risiko for plassering utenfor hjemmet

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

1. Bakgrunn

I bystyrets vedtak fra budsjettbehandlingen for 2010 ble rådmannen bedt om å belyse hvorfor kostnadsnivået i barnevernet er høyere i Trondheim enn i sammenlignbare kommuner. Til budsjettrevisjonen i juni ble det derfor utarbeidet en delrapport med analyse av aktuelle KOSTRA-tall for perioden 2002 – 2009 (delrapport 1). Samtidig ble konsulentfirmaet Rambøll engasjert for å utføre en komparativ kartlegging av barneverntjenesten i Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand (delrapport 2). Disse to rapportene danner basis for den saken som nå fremmes for bystyret, og gir samlet et grundig bilde av kostnadsforskjellene og bakenforliggende forhold. En nærmere utredning av effekten av kostnadsnivået for brukerne, vil kreve en langt mer omfattende analyse med helt andre tids- og ressursrammer. Saken tar likevel utgangspunkt i spørsmålet om det høye kostnadsnivået i barnevernet i Trondheim, og skal kunne gi grunnlag for å vurdere videre kvalitet og standarder i barneverntjenesten slik det er forutsatt i budsjettvedtaket for 2010. I forslaget til statsbudsjett for 2011 foreslår regjeringen en øremerket styrking av det kommunale barnevernet på totalt 240 mill kroner på landbasis. Dette forslaget er knyttet til veksten i behovet for barneverntjenester de siste årene, og etterslepet i kommunene i forhold til bemanning av denne sektoren. Denne styrkingen er beskrevet og vurdert særskilt under punkt 15 i saken.

2. Generelt om kostnadsveksten i det kommunale barnevernet

Ifølge Telemarkforsknings rapport 270/2010 "Om kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet" er den viktigste forklaringen på veksten i kommunenes utgifter til barnevern at antall barn som er omfattet av barneverntiltak har økt med 35 % fra 2002 til 2009. Denne økningen er størst for barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (40,5 %), og disse tiltakene er i snitt ca. 7 ganger så dyre per barn som tiltak

Trondheim kommune

innenfor opprinnelig familie. Antallet undersøkelser har økt med hele 60 %, men dette har større betydning for bemanningsbehov og saksbehandlingskapasitet enn selve kostnadsveksten. Antallet ansatte har til sammenligning økt med ca. 23 % i samme periode, som er klart under veksten i antall barn med tiltak. Forslaget i statsbudsjettet om styrking av antall ansatte i barnevernet fra 2011, kan ses på denne bakgrunn.

Når det gjelder driftsutgiftene er økning i antall barn med tiltak større enn veksten i de samlede reelle driftsutgifter. De reelle utgifter per barn med tiltak har dermed gått ned fra 2002 – 2009, med 8,3 % per barn med tiltak i opprinnelig familie og 15 % per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Det er dermed aktiviteten – antall barn med tiltak – som skaper veksten i kostnader. Gjennomsnittlig kostnad per barn med tiltak bidrar til å dempe kostnadsveksten frem til 2008. Fra 2008 til 2009 øker imidlertid realkostnaden for kommunene per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie med ca. 0,8 % (ekskl. Oslo).

På grunn av Trondheims praksis med å gi barnevernfaglig hjelp i lettere tilfeller til barn og familier fra de bydelsbaserte tiltaksenhetene, uten at det fattes barnevernvedtak, har Trondheim siden 2007 hatt en annen utvikling enn andre kommuner i noen av nøkkeltallene i barnevernet, jfr også delrapport 1.

3. Kort om ansvarsforholdene i barneverntjenesten

Ansvar for barneverntjenesten er delt mellom kommunene og staten, der kommunen har ansvar for alle oppgaver som i barnevernloven ikke er tillagt et statlig organ. Dette innebærer at hovedtyngden av barnevernoppgavene er et kommunalt ansvar. Kommunens oppgaver omfatter blant annet mottak og undersøkelse av bekymringsmeldinger, vurdering av hjelpetiltak i opprinnelig familie og plassering av barn i fosterhjem eller institusjon, omsorgsovertakelse og forebyggende tiltak.

Det statlige regionale barnevernet (Bufeat) ble etablert 1. januar 2004. Statens ansvar omfatter blant annet fagteam og fosterhjemstjeneste, statlige fosterhjem, rekruttering av fosterhjem til kommunene, formidling av institusjonsplasser og utvikling av familie- og nettverkstiltak i samarbeid med kommunene. Bufetat skal ellers bistå ved plassering av barn utenfor hjemmet og yte faglig bistand til kommunene i slike saker. Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom stat og kommune følger fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Kommunen har ansvar for å dekke utgifter til egen barnevernadministrasjon, og betaler en kommunal egenandel for plasser i institusjon, fosterhjem eller for nærmere avtalte hjelpetiltak. Kommunen har også ansvar for utgifter til barnehageplass, SFO, fritidsaktiviteter, helsehjelp (som ikke dekkes av folketrygden) og andre utgifter for barn som er plassert utenfor hjemmet. Det økonomiske ansvaret omfatter også oppfølging av og tilsyn med plasserte barn og eventuelle spesialpedagogiske tiltak i grunnskolen. Ansvar omfatter videre utgifter til hjelpetiltak i hjemmet eller forebyggende tiltak. Ansvarsdelingen fører også til at kommunene må dekke utgiftene til tiltak for barnevern barn som ligger i gråsonen mot psykiatri eller har omfattende funksjonsnedsettelse.

I perioden 1.1.2004-1.7.2008 hadde Trondheim kommune som en forsøksordning et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for både de kommunale og de statlige barnevern oppgavene i Trondheim. Ingen av sammenligningskommunene har hatt et slikt ansvar og det er kun Oslo av alle landets kommuner som i dag har et totalansvar i barnevernet.

4. Utvikling av behovet for barneverntjenester i de fire byene

Antallet meldinger til barnevernet har økt i de fleste kommuner de senere år.

Tabell 1. Antall meldinger til barnevernet per år med prosentvis endring fra 2007 til 2009

	2007	2008	2009	Prosentvis endring
Trondheim	786	893	1 029	30,9
Bergen	1 476	1 732	1 812	22,8

Trondheim kommune

Stavanger	781	782	827	5,9
Kristiansand	548	586	616	12,4

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet, rapporteringsbanken

Tabellen viser at alle de fire kommunene har hatt en økning i antallet meldinger i perioden 2007 til 2009, og at økningen er størst i Trondheim. Antall meldinger har også økt mer enn folketallet i perioden, slik at det er en reell vekst i aktiviteten og i kostnadsgrunnlaget for barneverntjenesten. Dette bekreftes også som en landsomfattende trend i Telemarksforsknings rapport 270/2010 om kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet fra 2002-2009.

Andel meldinger i Trondheim sett i forhold til antall innbyggere ligger likevel fortsatt noe under de andre byene. I Rambølls utredning pekes det særlig på at veksten i meldinger skyldes at kommunene har blitt flinkere til å identifisere barnevernssaker – spesielt vold i nære relasjoner, men at barnevernet også i betydelig større grad enn før brukes som en hjelpeinstans ved innskrenkning i andre deler av hjelpeapparatet, for eksempel innenfor NAV, sosialtjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien.

Etter rådmannens vurdering innebærer utviklingen i behovet for barneverntjenester, at strategien som bystyret vedtok i 2007 (sak49/07) om at veksten ”skal møtes gjennom økt tverrfaglig samarbeid og sekundærforebyggende innsats uten enkeltvedtak”, blir enda viktigere. Denne strategien har ført til at andelen barn med barneverntiltak er redusert siden 2007, samtidig som en har utviklet kompetanse og lavterskeltiltak gjennom forsterket helsestasjon. Det er behov for å kvalitetssikre denne innsatsen, slik at det blir lettere å dokumentere at rettssikkerheten ivaretas samt å sammenligne barnevernstatistikk med andre kommuner. Lavterskelstrategien har gitt rom for en mer effektiv saksbehandling og færre fristoverskridelser på forvaltningsenhetene. Også her er det behov for kvalitetssikring, særlig i forhold til å oppfylle lovkrav til tilsyn med fosterhjem, tiltaksplaner, omsorgsplaner og endringene i barnevernloven som inntrådte i 2009 og 2010.

5. Levekårenes betydning for kostnadsforskjellene mellom kommunene

Rambøll viser til at en rekke studier viser en sammenheng mellom dårlige levekår og behovet for barneverntjenester. Ulike forskningsbidrag benytter imidlertid ulike definisjoner på ”levkår”.

Statistisk sentralbyrå publiserte til og med 2008 en levekårsindikator som omfatter sosialhjelpmottakere, dødelighet, uførepensjonister, attføringspenger, arbeidsledige, overgangsstønad og lav utdanning. Tabellen nedenfor viser resultatene for de fire kommunene, der levekårene er bedre jo lavere skåren på indeksen er. Alle kommunene, og spesielt Trondheim og Stavanger, har hatt en bedring i levekårene fra 2000 til 2008. Trondheim hadde i 2008 en dårligere levekårsindikator enn Stavanger og Bergen, men bedre enn Kristiansand. På grunn av metodiske svakheter har SSB ikke publisert denne levekårsindeksen etter 2008.

Tabell 2. Levekårsindikator i 2000 og 2008

	2000	2008
Trondheim	7,6	5,7
Bergen	6,6	5,3
Stavanger	5,1	3,8
Kristiansand	7,3	6,8

I delrapport 1 stilles det spørsmål om dårligere levekår kan føre til et større behov for barneverntjenester i Trondheim sammenlignet med de andre kommunene. Rambøll diskuterer i sin rapport flere viktige levekårsvariabler der Trondheim skårer noe lavere enn de andre tre kommunene, spesielt på variabler som er knyttet til fattigdom. Trondheim har den nest laveste medianinntekten for både par med barn og enslige

Trondheim kommune

forsørgere og den høyeste andelen forsørgere med sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Trondheim har også hatt den høyeste andelen arbeidsledige de siste årene. Ifølge Rambøll kan dette være en indikasjon på at behovet for barneverntjenester er noe høyere i Trondheim enn i de andre tre kommunene. Antakelsen svekkes imidlertid av at Trondheim har en lavere andel bekymringsmeldinger enn de andre tre kommunene. Det er komplekse sammenhenger mellom levekår og behovet for barneverntjenester, og rådmannen vurderer at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om sammenhengen mellom levekår og behovet for barneverntjenester i Trondheim sammenlignet med de andre tre byene.

Effekten av de forholdene som Rambøll påpeker vil likevel kunne føre til et fortsatt press mot barneverntjenesten fremover. Fattigdom i Trondheim er grundig utredet i plandokumentet *Økonomisk trygghet, sosial utjevning og aktiv deltagelse, handlingsplan mot fattigdom for perioden 2008 – 2011*. (Bystyresak 120/08), med forslag om egne tiltak for barn fra familier med dårlig økonomi. Spesielt fattigdomsutsatte barn og unge følges også opp i det psykiske helsearbeidet i bydelene og gjennom kompensierende tiltak fra barnevernet.

Rådmannen vil legge frem en egen sak om sikring av oppvekstforholdene for barn i familier med dårlig økonomi, dette for kunne forbygge den potensielle fattigdomsproblematikken som påpekes av Rambøll, og for å motvirke økt press og økte utgifter i barnevernet. Egne "sikringstiltak" for forsørgere med svak økonomi, vurderes også som nødvendig å vurdere på grunn av endringer i stønadsordningene innenfor NAV.

6. Betydningen av barnevernets organisering

I Trondheim er barnevernet organisert under barne- og familietjenesten, der ansvaret for barnevernadministrasjonen ligger hos forvaltningsenhetene i Midtbyen, Lerkendal, Heimdal og Østbyen. Barnevernet omfatter i tillegg to byomfattende tiltaksenheter og barnevernvakt. Barne- og familietjenesten har også ansvar for PP-tjenesten, kommunehelsetjenester/ helsehjelp og sosiale tjenester til barn og unge. Det legges stor vekt på tverrfaglig tilnærming og tett samarbeid mellom ulike faggrupper i møte med barn og familier. Dette forsterkes ytterligere gjennom samlokaliseringen med NAV og helse- og velferdskontorene for voksne. Dette var en bevisst strategi for å sikre familieperspektivet for alle aktørene og få en dør inn til all offentlig velferdsforvaltning.

Bekymringsmeldinger til barnevernet vurderes og utredes av forvaltningsenhetene. Det er etablert et felles mottak mellom forvaltning og tiltak som gjør den første vurderingen av meldingene. Dersom det avdekkes behov for barnevernvedtak fattes dette av forvaltning, som deretter kan sende tiltaksmelding og bestilling til tiltaksenhetene basert på dette vedtaket. Lavterskeltilbud kan ytes i bydelen uten barnevernvedtak. Forvaltningsenhetene har også ansvar for evaluering av vedtak og tiltak som blir iverksatt. Dersom det avdekkes behov for plassering i fosterhjem eller institusjon, meldes dette til det statlige barnevernet. Oppfølging av alle barn som er plassert utenfor opprinnelig familie utføres fra kommunens omsorgsenhet for barn og unge.

Rambøll-rapporten påpeker at organiseringen av barnevernet i Trondheim skiller seg fra de tre andre byene gjennom en deling av arbeidsprosesser og oppgaver mellom forvaltning og tiltak. Trondheim er også den eneste kommunen som gir et lavterskeltilbud i barnevernet uten enkeltvedtak gjennom forsterket helsestasjon. Disse forskjellene har betydning når en sammenligner barnevernet i de fire byene.

Rambøll peker på at både den tverrfaglige organiseringen og delingen av oppgaver mellom forvaltning og tiltak kan ha betydning for kostnadsnivået i barnevernet i Trondheim. En tverrfaglig innrettet tjeneste vil i seg selv kunne føre til økt tilstrømming av saker fordi flere tilfeller oppdages. Arbeidsformen kan også øke

Trondheim kommune

barnevernkompetansen hos aktører utenfor selve barnevernet, og føre til at barnevernet mottar flere kvalifiserte bekymringsmeldinger. Videre kan tverrfaglighet resultere i at flere behov hos en bruker avdekkes, og at tjenestene blir mer omfattende.

En deling og spesialisering av oppgaver i barnevernet kan også gi økt behov antall ansatte. Tabellen nedenfor viser antall barnevernansatte pr 100 barn med tiltak i løpet av året i kommunene i 2009.

Tabell 3. Stillinger per 100 barn med barneverntiltak i 2009

	Barn med tiltak i løpet av året	Sum stillinger i alt	Stillinger per 100 barn med tiltak i løpet av året
Trondheim	1 252	115,1	9,2
Bergen	2 494	197,9	7,9
Stavanger	1 170	83,4	7,1
Kristiansand	774	75,1	9,7

Både Trondheim og Kristiansand hadde på dette tidspunktet en delt, spesialisert organisasjonsmodell, med et høyere antall stillinger pr 100 barn med barneverntiltak enn Bergen og Stavanger. Bergen og Stavanger hadde en generalistmodell der ansvarlig saksbehandler følger saken fra begynnelse til slutt, og ivaretar ulike oppgaver overfor familien.

Denne forskjellen i bemanning mellom en spesialisert/delt organisering av barnevernet (Trondheim og Kristiansand) og en generalistmodell (Bergen og Stavanger), vises også på lønnsutgiftene – jfr neste tabell

Tabell 4. Lønnsutgifter per barn med barneverntiltak i 2009

	Barn med tiltak i løpet av året	Sum lønnsutgifter (1000 kr)	Lønnsutgifter per barn med tiltak i løpet av året (1000 kr)
Trondheim	1 252	43 651	34 865
Bergen	2 494	68 502	27 467
Stavanger	1 170	32 053	27 396
Kristiansand	774	28 312	36 865

I KOSTRA er det utviklet et sett kvalitetsindikatorer for barneverntjenesten. En av disse indikatorene er andel undersøkelser med saksbehandlingstid på mer enn tre måneder.

Tabell 5. Undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd i 2009

	Andel undersøkelser med saksbehandlingstid på mer enn 3 mnd (%)
Trondheim	20,7
Bergen	27,2
Stavanger	33,5
Kristiansand	27,6

Tabellen viser at Trondheim er den av de fire kommunene som presterer best på denne indikatoren. Dette kan ha sammenheng med at barnevernet i Trondheim arbeider ut fra en delt, spesialisert modell. Rambøll finner ikke belegg for at den tverrfaglige tilnærmingen i barne- og familietjenesten i Trondheim er kostnadsdrivende for barneverntjenesten, men konkluderer med at delingen av oppgaver mellom forvaltning og tiltak kan ha en viss betydning for kostnadsforskjellene mellom kommunene.

Rådmannen er ikke i tvil om at det går an å få en mer kostnadseffektiv barnevernstjeneste dersom den organiseres mer isolert fra andre kommunale tjenester. Den tverrfaglige organiseringen er derimot vellykket,

Trondheim kommune

både faglig sett og som et helhetlig tilbud til familiene. Da evalueringen av barne- og familietjenesten ble lagt fram for bystyret i 2008, ble det pekt på at delingen mellom tiltak og forvaltning reduserer tilgjengelighet og kontinuitet i kontakten med brukerne. Rådmannen vil derfor vurdere tilpasninger av organiseringen for å motvirke dette. Disse tilpasningene vil bli drøftet med enhetene og tillitsvalgte, og lagt frem som egen politisk sak om videreutvikling av barne- og familietjenesten.

7. Betydningen av de administrative kostnader i barnevernet

Delrapport 1 dokumenterer at Trondheim har svært høye kostnader til barnevernadministrasjon. Rambøll peker i denne sammenheng særlig på at kostnader til husleie og IT-drift, varierer mellom kommunene. Tabellen nedenfor viser husleie utgifter pr stilling i barnevernet.

Tabell 6. Husleie pr ansatt i barnevernet i 2009

	Husleie	Antall stillinger	Husleie pr ansatt
Trondheim	10 884 469	115,6	93 994
Bergen	11 245 000	200,9	55 976
Stavanger	3 000 000	90,6	33 113
Kristiansand	1 600 000	75,1	21 294

Trondheim og Kristiansand leier sine lokaler av eksterne eiere. Stavanger opererer med internhusleie, mens Bergen leier noe eksternt og noe internt. Trondheim har langt høyere husleie per stilling enn de andre tre kommunene. En forklaring på dette kan knyttes til samlokalisering i Stavanger og Kristiansand, mens Trondheim og Bergen er lokalisert i bydeler. Deler av forskjellen mellom Bergen og Trondheim kan også forklares ved at Bergen har større innslag av internleie på deler av lokalene enn Trondheim. Trondheim fordeler i tillegg flere kostnader knyttet til IT-drift relativt på barneverntjenesten og andre tjenesteområder, som drift av nettverk, PC-punkter og lagringsutgifter. I følge Rambøll regnskapsfører de andre tre kommunene slike utgifter som administrasjon i Kostra.

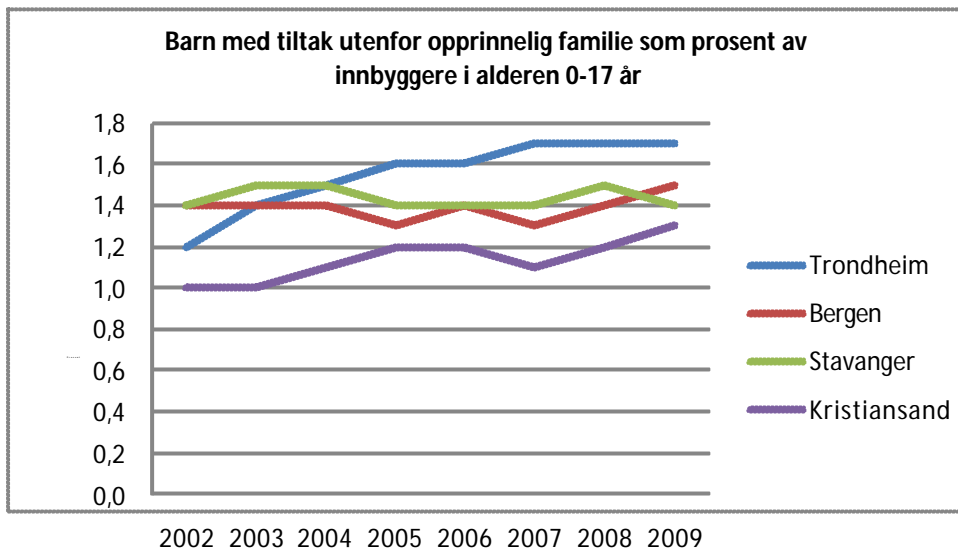
Rambølls rapport viser at husleiekostnader og føringen av IT-utgifter i stor grad forklarer de høye administrative kostnadene i barnevernet i Trondheim sammenlignet med de andre byene. Det er derfor helt nødvendig å redusere arealbruken og dermed husleienivået i barne- og familietjenesten. For enhetene betyr dette en gjennomgang av arealbehovet og en vurdering av samlokalisering som kan også ses i sammenheng med mulige tilpasninger av organiseringen, jfr forrige punkt. Det er i tillegg nødvendig å se på utnyttelsen av arealet som barne- og familietjenesten disponerer i Offentlig sørviskontor.

8. Betydningen av tiltaksprofil og brukersammensetning

Begge delrapportene dokumenterer at Trondheim har en høyere andel barn av innbyggere 0-17 år plassert i utenfor opprinnelig familie, enn de øvrige kommunene. Figuren nedenfor viser hvordan denne utviklingen har vært i perioden 2002 – 2009.

Figur 1. Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie 0-17 år fra 2002 til 2009

Trondheim kommune



Figuren viser at andelen innbyggere 0-17 år plassert utenfor opprinnelig hjem har økt mer i Trondheim enn i de andre tre byene i perioden 2002 til 2009. I 2009 er andelen hos oss på 1,7 %, som er høyest av kommunene. Det samme gjelder i forhold til de øvrige ASSS-kommunene. Høy andel plassering av barn utenfor opprinnelig hjem er den viktigste årsaken til at Trondheims utgifter i barnevernet er høyere enn i andre kommuner.

Andel innbyggere med tiltak utenfor opprinnelig hjem henger også sammen med mottak av enslige mindreårige asylsøkere og ettervernet for aldersgruppen 18 – 23 år. Tabellen under viser andel barn med tiltak utenfor familien inklusive og eksklusive enslige mindreårige (forkortet EM i tabellen).

Tabell 7. Andel barn med tiltak utenfor familien 0-17 år og andel enslige mindreårige i gruppen i 2009

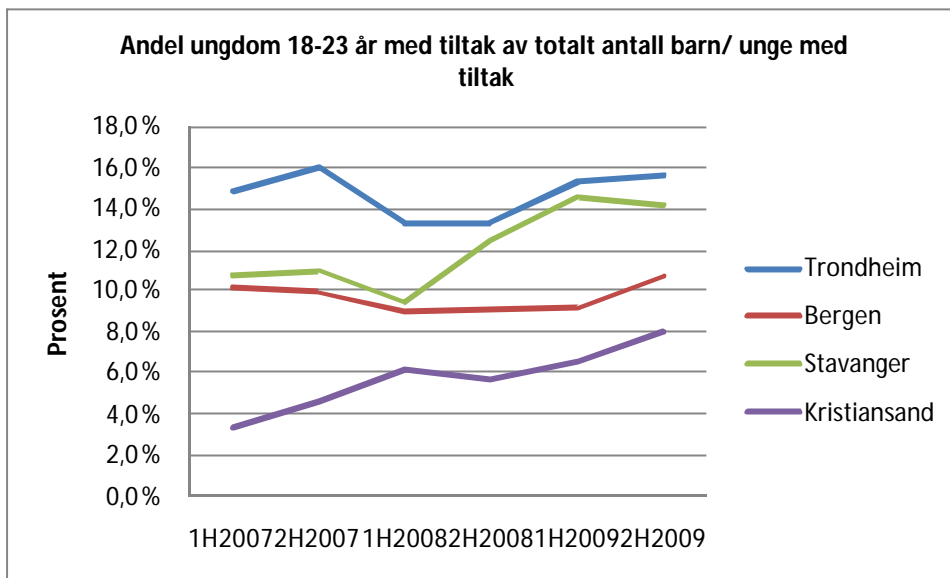
	Andel barn med tiltak utenfor familien 0-17 år	Antall EM	Andel barn med tiltak utenfor familien ekskl EM	Differanse inklusiv og eksklusiv EM
Trondheim	1,71	69	1,52	0,18
Bergen	1,39	94	1,24	0,15
Stavanger	1,49	41	1,34	0,14
Kristiansand	1,36	32	1,20	0,17

Tabellen viser at Trondheim tar imot høyest andel enslige mindreårige asylsøkere sett opp mot antall innbyggere i aldersgruppen 0-17 år i de fire byene.

Når det gjelder ettervernet for ungdom mellom 18-23 år, viser figuren nedenfor at Trondheim har høyest andel brukere av kommunene også i denne gruppen.

Figur 2 Andel ungdom 18-23 år av totalt antall i gruppen fra 2007 til 2009

Trondheim kommune



Trondheim har en i tillegg en noe høyere andel av ungdom i alderen 18 – 23 år i fosterhjem og institusjon som ledd i ettervern. Utgiftene til disse tiltakene belastes barnevernet i alle kommunene, og antallet medvirker til at Trondheims netto driftsutgifter til barnevern blir høyere enn i andre kommuner.

Rambøll peker også på andelen ”nye familier” som henvender seg til barnevernet kan synes høyere i Trondheim enn de andre byene. Såkalte "nye familier" er ressurssterke familier, ofte med høy utdanning. Alle kommunene gir uttrykk for at det er en økning i antallet slike familier som søker hjelp hos barnevernet. Denne tendensen bekreftes også av Nordlandsforskning i rapporten "Barnevernet på ny kurs". Samme rapport peker også på at barn fra disse familiene oftest blir plassert på institusjon, noe som bekreftes av barnevernet i Trondheim. Dette kan være en delforklaring til det høye antallet barn plassert i institusjon i Trondheim, sammenlignet med de andre byene.

Bystyret har tidligere avvist et lavere nivå på ettervernet for aldersgruppen 18-23, og siden dette vedtaket er retten til å få vurdert ettervern forsterket i barnevernloven. Rådmannen vurderer at det relativt høye nivået på ettervernet som er etablert i kommunen over tid, kanskje kan bidra til å dempe veksten som en kunne forvente som følge av lovendringene som ble iverksatt fra 2009/2010.

En kostnadsreduksjon i barnevernet i Trondheim vil være avhengig av en tiltaksprofil med en lavere andel barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Rådmannen foreslår derfor en strategi som kan gi en lavere dekningsgrad for barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Tiltakene for å oppnå dette må rettes særlig inn der denne dekningsgraden er høyest, det vil si for barn i aldersgruppen 13-22 år. Dette innebærer mindre bruk av fosterhjem og institusjon og større innsats på alternative og hjemmebaserte tiltak for denne gruppen. Konsekvensene kan bety større utfordringer og kostnader for de berørte familiene, ungdommenes nærmiljø og hjemmeskolen. Institusjonsplassering utløser store utgifter med usikkert utbytte for det enkelte ungdom og for kommunen. Rådmannen vurderer derfor at å bruke deler av disse ressursene på hjemmebaserte tiltak og oppfølging, kan gi bedre resultater med en lavere økonomisk innsats. Rådmannen tar med i denne vurderingen at det statlige barnevernet har et tilfang av kunnskapsbaserte familie- og nettverkstiltak som barnevernet i større grad enn i dag kan benytte seg av, og at statlige beredskaps- og familiehjem styrkes i forslag i statsbudsjett for 2011. Samarbeidet med Bufetat om å utvikle og om mulig utvide omfanget av kommunens egne oppfølgings – og hjelpetiltak i de byomfattende enhetene, bør også intensiveres.

Trondheim kommune

Når det gjelder yngre barn er fosterhjems plasseringene i aldersgruppen 0-5 år økende, dette som et resultat av større vekt på tidlig intervensjon i barne- og familietjenesten. Denne utviklingen er i tråd med nye forskning som viser at fosterhjems plasseringer etter fylte ni år gir betydelig dårligere resultater enn tidlig plassering.

I tillegg til dette foreslår rådmannen kvalitetssikring av den tverrfaglige innsatsen i bydelene, styrking av forsterket helsestasjon og et tettere samarbeid med det statlige barnevernet om kompetanseutvikling. På bakgrunn av erfaringene fra 2010 vil rådmannen i neste års budsjett- og økonomiplan vurdere en ytterligere reduksjon av dekningsgraden for barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.

9. Betydningen av barnevernforsøket

Formålet med barnevernforsøket i Trondheim i perioden 2004-2008 var ”å sørge for tiltaksutvikling som samsvarer med de behov som avdekkes i arbeidet med barn/ungdom og familier, samt bedre fleksibilitet og ressursutnyttelse av tiltak og oppgaver, gjennom en mer sammenhengende tiltakskjede.” Kostratall viser at Trondheim i forsøksperioden 2004-2008 hadde en vesentlig høyere økning enn de øvrige ASSS-kommunene i andelen barn som får barneverntiltak utenfor opprinnelig familie. Rådmannen peker i delrapport 1 på at det helhetlige ansvaret i barnevernforsøket blant annet medførte en mer effektiv behandling av plasser i fosterhjem og institusjon i Trondheim, jfr også evalueringen av barnevernforsøket v/NTNU Samfunnsforskning AS (2006). Rambøll konkluderer også med at det ser ut til at barnevernforsøket har hatt en effekt på kostnadsnivået i barnevernet, men mener det er for tidlig å si om dette er en varig innvirkning

10. Betydningen av fagkultur og terskler i barnevernet

Delrapport 1 dokumenterer at Trondheim sammen med Stavanger, har den høyeste andelen omsorgstiltak utenfor opprinnelig familie. Omsorgstiltak betyr her at barnevernet overtar omsorgen ved plassering i fosterhjem eller institusjon. Tabellen nedenfor viser utviklingen av denne andelen i prosent i perioden 2002 til 2009.

Tabell 8. Andel av tiltak utenfor opprinnelig familie som er omsorgstiltak (prosent)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trondheim	74,8	64,9	85,0	59,9	59,6	59,8	56,9	55,5
Bergen	62,1	51,9	47,0	50,0	44,1	54,8	53,5	49,7
Stavanger	63,3	65,4	60,8	65,3	62,7	68,5	61,4	57,1
Kristiansand	84,7	78,2	63,0	64,7	60,4	52,1	53,8	50,8

Tabellen viser at Trondheim har hatt en jevnt høy andel gjennom hele perioden, men at den reduseres noe fra 2008 som i de andre kommunene.

Plassering i fosterhjem og institusjon kan også iverksettes som frivillige hjelpetiltak uten at barnevernet overtar omsorgen, og tabellen under viser utviklingen her fra 2007 til 2009.

Tabell 9. Frivillige plasseringer utenfor hjemmet – andel av alle hjelpetiltak (prosent)

	2 halvår 2007	2 halvår 2008	2 halvår 2009
Trondheim	20,5	20,0	25,7
Bergen	12,5	20,6	10,7
Stavanger	6,4	10,6	7,3
Kristiansand	10,7	8,4	6,1

Tabellen viser at Trondheim har en vesentlig høyere andel av hjelpetiltakene som frivillige plasseringer utenfor opprinnelig familie, og at denne økte fra 2009. De andre kommunene har motsatt utvikling dette året.

Trondheim kommune

På bakgrunn av denne dokumentasjonen ble Rambøll bedt spesielt om å kartlegge fagkultur og terskler for plassering i barnevernet i de fire kommunene. Kartleggingen viser at lovens forutsetning om at alle andre tiltak og muligheter skal være forsøkt før plassering, er den rådende holdningen i barnevernet i alle kommunene. Flere informanter understreker her at disse sakene alltid blir grundig utredet av flere parter før en beslutter å flytte barnet ut av familien. Ved omsorgsovertagelse må det dessuten fremmes sak for fylkesnemnda, som krever omfattende utredning og involvering av fagfolk og faginstanser utenfor barnevernet.

Rådmannen oppfatter at det ikke er avdekket forskjeller i faglige vurderinger eller terskler når det gjelder omsorgssakene mellom kommunene, men vi har litt høyere andel omsorgssaker og en større andel hjelpetiltak utenfor hjemmet enn de andre tre kommunene. Dette kan tyde på at alvorlighetsgraden i sakene er noe høyere i Trondheim, og at kulturen for frivillige løsninger er sterkere i vår barneverntjeneste.

11. Kvalitetsnivået i barneverntjenesten

Kvaliteten på barnevernet i Trondheim og de andre kommunene er omtalt som vanskelig å vurdere i begge delrapportene som ligger til grunn for denne saken. Spørsmålet er likevel vurdert av Rambøll i forhold til indikatorene behandlingstid i undersøkelsessaker og antallet stillinger med fagutdanning.

Tabell 10. Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder (prosent)

	2006	2007	2008	2009
Trondheim	34,8	15,5	15,3	20,7
Bergen	31,1	41,5	29,1	27,2
Stavanger	26,2	23,3	33,2	33,5
Kristiansand	21,5	25,9	39,0	27,6

Tabellen viser at behandlingstiden har blitt redusert vesentlig i Trondheim fra 2006 til 2008, men at den økte noe i 2009. Trondheim har siden 2007 hatt kortere behandlingstid enn Bergen, Stavanger og Kristiansand.

Tabell 12. Stillinger med fagutdanning pr 1000 barn 0-17 år fra 2006 til 2009

	2006	2007	2008	2009
Trondheim	2,8	2,7	2,9	2,6
Bergen	3,0	2,8	2,7	3,0
Stavanger	2,6	2,5	2,8	2,6
Kristiansand	3,4	3,3	3,6	3,4

Antallet fagstillinger per 1000 innbyggere 0-17 år i Trondheim er på samme nivå som Stavanger, men lavere enn i Bergen og Kristiansand i 2009. Reduksjonen i Trondheim fra 2008 skyldes en opprydding i stillinger som tidligere har vært feilført på barnevernet, ikke bemanningsreduksjon.

Rambøll har avgrenset sitt oppdrag i forhold til å vurdere kvalitetsforskjeller når det gjelder tiltakene barnevernet iverksetter. En slik kvalitetsvurdering ville krevd andre rammer for deres oppdrag. Rådmannen vil likevel peke på at Trondheim i sin tid fikk innvilget søknaden om barnevernforsøket, blant annet på grunn av at kvaliteten i barneverntjenesten ble vurdert som god av Barne- og likestillingsdepartementet.

12. Grenseoppgangen mellom barnevern og tilgrensende tjenester

Rambøll peker her på at det ofte er barnevernet som tar ansvaret for saker ved overlappende ansvarsforhold mellom ulike offentlige etater og enheter. Barnevernet oppfattes i langt større grad enn tidligere som en hjelpeinstans for både barn og voksne, og ivaretar rene fattigdoms-kompenserende tiltak

Trondheim kommune

som bidrag til fritidsaktiviteter og oppgaver knyttet til psykisk helse. Dette understøttes mellom annet av Nordlandsforskningsrapport "Barnevernet på ny kurs" (NR-rapport nr. 8/2009).

I forhold til eksterne tilgrensende tjenester tyder intervjuene som Rambøll har gjort på at barnevernet i alle de fire kommunene ivaretar saker som burde vært ivaretatt av barne- og ungdomspsykiatrien, uten at det er beregnet noen økonomisk effekt av dette for kommunene. Ingen av kommunene fører lønnskostnader knyttet til barnevernets samarbeid med politiet og SLT (Samordning av lokale tiltak) på barnevernfunksjonene i Kostra, slik at ressursbruken på dette området ikke har betydning for kostnadsforskjellene. Sett opp mot NAV driver barneverntjenesten i alle kommunene kompenserende tiltak ved å innvilge støtte til for eksempel fritidsaktiviteter der NAV har avslått søknad om slik støtte, men heller ikke her er det forskjeller mellom kommunene.

Med hensyn til tilgrensende kommunale tjenester skiller Trondheim seg ut fra de andre kommunene ved at befolkningen kan møte barneverntjenestene i kontakten med forsterket helsestasjon. Rambøll vurderer at denne organiseringen ikke har betydning for forskjeller i kostnadsnivået i barnevernet mellom de fire byene.

13. Forholdet til det statlige barnevernet

Alle kommunene oppgir at det oppstår diskusjoner med Bufetat om hvem som skal betale for tiltak, spesielt i tilfeller der barnet har psykiske eller fysiske diagnoser. Dette innebærer at det blir brukt både faglige og administrative ressurser på denne type avklaringer. Det er imidlertid ingen forskjeller mellom de fire kommunene på omfanget av denne type ressursbruk som kan forklare forskjeller i kostnadsnivå. Rambøll påpeker ellers at kommunene betaler samme egenandel for til plasseringer i fosterhjem og institusjon, og dermed ikke er årsak til kostnadsforskjellene.

14. Vurdering av innsparingspotensialet i barnevernet

Kostrastatistikken viser at det er betydelig variasjon mellom ASSS-kommunene i netto driftsutgifter til barnevern pr innbygger 0-17 år. I 2009 lå Bergen høyest av ASSS-kommunene etterfulgt av Trondheim, mens Stavanger og Kristiansand lå under ASSS-snittet, jfr også delrapport 1. Med hensyn til organisering og tiltaksprofil er det mest relevant å sammenligne barnevernet i Trondheim med barnevernet i Bergen. Med samme kostnadsnivå pr innbygger 0-17 år som Bergen ville Trondheim hatt om lag 5 millioner kroner høyere utgifter til barnevern i 2009. Trondheim har med andre ord ikke noe innsparingspotensial i forhold de totale barnevernsutgiftene i Bergen. Med samme kostnadsnivå pr innbygger 0-17 år som ASSS-snitt, ville Trondheims samlede netto driftsutgifter til barnevern imidlertid vært 33 millioner kroner lavere enn hva Trondheim faktisk brukte til barnevern i 2009.

Nedenfor følger en mer detaljert sammenligning av utgiftsnivået i Trondheim med henholdsvis Bergen og ASSS-snitt for henholdsvis barneverntjeneste, barneverntiltak i opprinnelig familie og barneverntiltak utenfor opprinnelig familie.

Barneverntjeneste

Barneverntjeneste omfatter saksbehandling, oppfølging, tilsyn, besøk, barnevernvakt, sakkyndig bistand og utredning, fylkesnemndbehandling, husleie, IT og andre administrative utgifter. Med samme kostnader pr innbygger 0-17 år som Bergen til barneverntjeneste ville Trondheim hatt om lag 4 mill kroner lavere utgifter i 2009, og i forhold til ASSS-snitt omlag 11 millioner kroner lavere. Som vist tidligere i saken skyldes disse forskjellene først og fremst høye husleieutgifter i Trondheim og føring av IT-utgifter. Rådmannen vil vurdere leieforholdene og utnyttelsen av arealene i barne- og familietjenesten, herunder i de offentlige servicekontorene. Rådmannen vil også, som beskrevet tidligere i saken, vurdere tilpasninger i organiseringen av barneverntjenestene.

Trondheim kommune

Barneverntiltak i opprinnelig familie

Slike barneverntiltak omfatter støttekontakt, tilsynsfører, besøkshjem, hjemkonsulent, avlastning, mødre hjem, barnehage, SFO, økonomisk hjelp og miljøarbeider. På grunn av Trondheims strategi med å gi barnevernfaglig hjelp til barn og familier i tiltaksenheter uten barnevernvedtak, er det i begge delrapporter gjort rede for at Trondheim har en lavere andel innbyggere med tiltak i opprinnelig familie enn de øvrige ASSS-kommunene. Fordi Trondheim kun fatter barnevernvedtak i de tyngste sakene, er kostnadene pr barn med barnevernvedtak i opprinnelig familie i Trondheim betydelig høyere enn i de andre ASSS-kommunene, som både fatter vedtak i lette og tunge saker. Dette gjør det vanskelig å sammenligne Trondheims tall for barneverntiltak i opprinnelig familie med de andre kommunene. Trondheim brukte i 2009 omtrent det samme pr innbygger 0-17 år til barneverntiltak i opprinnelig familie som ASSS-snitt. Med samme kostnader pr innbygger 0-17 år som Bergen til barneverntiltak i opprinnelig familie, ville Trondheim brukt om lag 15 millioner mer til denne type tiltak enn Trondheim faktisk gjorde i 2009.

Utviklingen av behovet for barneverntjenester, og risikoen for et ytterligere press mot denne tjenesten fremover, gjør at rådmannen mener det ikke vil være riktig strategi å redusere kostnadene for denne typen tiltak. Tvert i mot vil det være nødvendig å øke dekningsgraden for barneverntiltak i opprinnelig hjem for å demme opp for behovet for plasseringer utenfor opprinnelig hjem, se også avsnittet nedenfor.

Barneverntiltak utenfor opprinnelig familie

Slike barneverntiltak omfatter fosterhjem, barne- og ungdomshjem, beredskapshjem, barneverninstitusjon, akutthinstitusjon, hjelpetiltak i tillegg til plassering, egen bolig, hybel og bolig med oppfølging. Trondheims høye andel av innbyggere 0-17 år som har tiltak utenfor opprinnelig familie er den viktigste årsaken til at Trondheim har høyere kostnader til barnevern sammenlignet med ASSS-snittet. Trondheims enhetskostnader pr barn med barneverntiltak utenfor opprinnelig familie lå i 2009 imidlertid under snittet for ASSS-kommunene.

Med samme kostnader pr innbygger 0-17 år som Bergen til barneverntiltak utenfor opprinnelig familie, ville Trondheim i 2009 hatt om lag 6 mill kroner lavere utgifter til denne type tiltak, og i forhold til ASSS-snitt om lag 22 millioner kroner lavere. En reduksjon av dekningsgraden i Trondheim vil, som allerede nevnt, kreve både en sterkere målretting av de tyngre hjelpetiltakene kommunen rår over for å redusere plasseringer utenfor hjemmet, og mer langsiktige strategier for kompetanse- og tiltaksutvikling sammen med det statlige barnevernet. Disse strategiene vil bli fulgt opp i økonomiplanperioden med sikte på en tilnærming til nivået i sammenlignbare kommuner. Tallfesting av innparingen her vil bli gjort i økonomiplanarbeidet.

15. Statsbudsjettet

I forslag til statsbudsjett for 2011 foreslås en barnevernspakke på 240 millioner kroner til styrking av det kommunale barnevernet. Bevilgningen skal gå til å opprette nye stillinger og andre tiltak, for eksempel kompetansetiltak. Midlene fordeles til fylkesmannen, og skal fordeles videre til kommunene etter søknad.

Statsbudsjettet omfatter også en styrking av fylkesnemndene på grunn av økt saksmengde, og det statlige barnevernet på grunn av forventet klientvekst og økte utgifter til statlige beredskaps- og familiehjem. Kommunenes egenandeler for plassering av barn i institusjon, fosterhjem og andre barneverntiltak foreslås økt med lønns- og prisvekst.

Rådmannen oppfatter sammenfallet mellom fremlegget av denne saken og forslaget om en øremerket statlig barnevernspakke til kommunene, som en mulighet til å forsterke kvaliteten i barnevernet og de strategiene

Trondheim kommune

som er beskrevet i saken. Styrkingen som følger av barnevernspakken fra staten må, etter rådmannens vurdering, rettes mot tre områder:

- a) Økte ressurser til forvaltningskontorene for å kunne oppfylle lovkravene til tilsyn med fosterhjem, tiltaksplaner, omsorgsplaner og iverksette planlagt effektevaluering som ledd i saksbehandlingen i barnevernet
- b) Økte ressurser til oppfølging og hjelpetiltak der det er stor risiko for plassering utenfor hjemmet
- c) Kompetanseutvikling innenfor prioriterte områder i barne- og familietjenesten

Rådmannen vil utarbeide søknad om midler fra barnevernspakken så snart opplegget for dette er klart, og søknaden legges frem for formannskapet før oversending til fylkesmannen.

16. Konklusjon

Som vist innledningsvis i denne saken har kostnadene i det kommunale barnevernet økt betydelig på nasjonalt nivå i perioden 2002 – 2009, Barnevernsbudsjettet i Trondheim har fulgt denne utviklingen, og utgiftene har stabilisert seg på et relativt høyt nivå fra 2007 og utover. Årsakene til dette er, som denne saken viser, sammensatt. Rådmannen mener likevel at de to delutredningene som ligger til grunn for saken besvarer de spørsmålene som ble reist i budsjettvedtaket for 2010, og at det foreligger muligheter for økonomiske tilpasninger. Slike tilpasninger er innarbeidet i rådmannens forslag til økonomiplan for 2011 – 2014, og omfatter arealbruk, organisering av tjenesten og strategier for å redusere antallet plasseringer utenfor hjemmet.

Rambøll-rapporten peker på forhold som gjør at en kan forvente et økt press mot barnevernet i årene fremover. Rådmannen foreslår på denne bakgrunn å styrke den tverrfaglige innsatsen i bydelene, og til hjelpetiltak i familier der det er stor risiko for plassering. En slik prioritering vil også være i tråd med bystyrets vedtak i sak 49/07, om at veksten i barnevernet skal møtes gjennom økt tverrfaglig samarbeid og sekundærforebyggende innsats.

I slutfasen i arbeidet med denne saken har regjeringen i statsbudsjettet for 2011 foreslått en øremerket styrking av det kommunale barnevernet, for å kunne øke bemanning og kompetanse i denne sektoren. Rådmannen legger opp til at tilpasningen av bemanningsnivået i barnevernet i Trondheim, vurderes i sammenheng med denne styrkingen og en eventuell opptrapping av denne i økonomiplanperioden.

De to rapportene som danner grunnlaget for dette saksframlegget har gitt rådmannen et grundigere og mer sikkert bilde av kostnader og sammenhenger i barnevernet i Trondheim. Det er et omfattende materiale som kan utdypes på enkeltområder dersom det er ønskelig. Spørsmål knyttet til organisatoriske forhold og bemanning vil rådmannen, som nevnt, komme tilbake til i egne saker. Det grunnleggende spørsmålet er hvilken sammenheng det er mellom våre strategier og ressursbruk og en bedret livssituasjon og positiv utvikling for det enkelte barn. Rådmannen ser nødvendigheten av å arbeide videre med de langsiktige strategiene i barnevernet og følge opp effektene av det vi gjør både på individnivå og systemnivå.

... Sett inn saksutredningen over denne linja

Rådmannen i Trondheim, 29. oktober 2010

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Lars Mostad
rådgiver

Elen Cecilie Isdahl
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Trykt vedlegg: Delrapport 2, august 2010, Utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim, Rambøll Management Consulting

Utrykt vedlegg; Delrapport 1, Utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim