

Vedlegg 13 a) Risikovurdering av kommuner basert på kommunenes halvårsrapportering

1 Innledning

For andre gang presenterer Bufdir her en systematisk oversikt over kommunene når det gjelder fristbrudd i undersøkelsessaker samt tilsyn med og oppfølging av barn i fosterhjem. Denne andre halvårslige oversikten over tilstanden er kategorisert etter ulik grad av risiko: 1) Betydelige og vedvarende avvik i henhold til lov og forskrift (rød), 2) Mindre omfattende avvik, ev. positiv utvikling siste år (gul), og 3) Ingen eller få avvik (grønn).

Den første risikovurderingen som vi sendte departementet høsten 2018 skapte stor debatt i media, men også blant fylkesmennene. Vi fikk tilbakemelding fra enkelte fylkesmenn om at vår analyse ga et annet bilde enn det fylkesmennenes egen risikovurdering av barneverntjenestene gjorde¹. Vi har i etterkant diskutert dette med fylkesmennene og legger nå opp til en videre dialog med dem med mål om i større grad å harmonisere disse risikoanalysene slik at vi kan enes om utfordringsbildet. Arbeidet skal også ses i sammenheng med vårt oppdrag om å utarbeide et faglig grunnlag for en årlig tilstandsrapportering fra barneverntjenesten til kommunestyrene (jf. tillegg 5 til TB2017), samt videreutvikling av kommunemonitoren for barnevernet.

2 Tilstanden i kommunene når det gjelder fristbrudd i undersøkelsessaker samt tilsyn med og oppfølging av barn i fosterhjem

2.1 Oppsummering

Modellen viser at 48 barnevernstjenester eller 17 pst av alle barnevernstjenester har betydelig avvik i henhold til lov og forskrift. 99 barnevernstjenester har moderat risiko og 130 har ingen eller få avvik. Antallet i de ulike kategoriene vil være avhengig av hvor grenseverdiene i modellen er satt. Vi ser at Hedmark og Finnmark har den høyeste andelen kommuner i rød kategori. I Finnmark er 50 prosent av barnevernstjenestene kategorisert med farge rød. Dette sier ikke nødvendigvis noe om omfanget av antall saker med avvik, men indikerer at mange kommuner har andeler som overskrider grenseverdiene.

Modellene er ikke helt sammenlignbare. Noen forskjeller:

- Fylkesmennenes modell har bare verdien for siste halvår. Vår modell: snitt tre siste år og i tillegg økning/nedgang fra forrige halvår.
- Modellen vår setter også noen grenser for hva som skal gi f.eks. grønn totalscore - avgjørende for antall grønne, gule etc.
- Fylkesmennenes modell setter grensen for grønn til under 15 % for alle de tre indikatorene, gul mellom 15 og 25 % og rød over 25 %. Vår modell har differensiert grenser for de ulike indikatorene og blant annet sett hen til gjennomsnittet for landet når vi har satt grenseverdi (for eksempel er terskelverdien for fristbrudd i undersøkelsessaker om lag 8 prosent (avrundet fra 7,5 % i stedet for 15 %)
- Fylkesmennenes modell gir flere grønne kommuner fordi grensene er snillere før man havner i gul kategori. Det blir dermed langt flere i gul kategori i vår modell. Konstant antall i rød kategori fordi å havne i rød kategori krever veldig høye verdier.
- Selv om antallet røde kommuner/barnevernstjenester er relativt likt så er det nødvendigvis ikke de samme kommunene som blir røde hos fylkesmannen som i vår modell. Det er nok dette som fylkesmennene har reagert mest på, og som de synes er vanskelig å formidle videre.

2.2 Forklaring av modellen

Dataene i modellen er hentet fra kommunenes halvårsrapportering for 2. halvår 2016, 2. halvår 2017 og 2. halvår 2018. Vi har laget en modell som tar utgangspunkt i andeler der lovkrav ikke er oppfylt for tilsyn, oppfølging og kontroll i fosterhjem, og fristbrudd i undersøkelsessaker (Vedlegg 1). Dette har gitt tre indikatorer:

- Tilsynskrav i fosterhjem ikke oppfylt
- Oppfølging og kontroll i fosterhjem ikke oppfylt
- Fristbrudd i undersøkelsessaker

For hver barnevernstjeneste eller kommune vil indikatoren vise rødt hvis gjennomsnittet de tre siste halvårene er veldig høyt (over 40 %) eller hvis det er en stor negativ økning siden siste halvår. Indikatoren vil vise grønt hvis andelen er under gjennomsnittet for hele landet. For andre utfall enn dette vil indikatoren vise gult. Det er også gitt en totalscore basert på de tre indikatorene. Hver enkeltindikator kan få verdien 1 for grønn, 2 for gul og 3 for rødt. Totalscoren er summen av de tre indikatorene og viser rødt hvis summen 7 eller høyere, grønt for 4 eller lavere og gult for verdien 5 og 6. Se også veiledningsfanen i Excelarket (vedlegg 1).

Kommuner eller barnevernstjenester som mangler rapportering for en av indikatorene får ikke oppgitt totalscore og telles dermed heller ikke opp i oversikten over andelen kommuner/tjenester i ulike kategorier.

Merk at en kommune kan havne i rødt kategori, både som en følge av antall saker med avvik og andelen saker med avvik. Hvorvidt en kommune havner i rødt kategori eller ikke, avhenger ikke nødvendigvis av antall saker med avvik. Rødt indikasjon betyr at andelen med avvik er høyere enn det som er satt som grenseverdi for den indikatoren. Dette betyr igjen at en kommune med 2 saker hvorav ett er avvik vil bli kategorisert som rødt. Samtidig vil en kommune med et stort saksomfang havne i grønn kategori selv om antallet avvik også er høyt.

I vedlegg 1 er indikatorene presentert i ulike faner etter barnevernstjenester, kommuner, interkommunale samarbeid og fylker. For Oslo og Trondheim er også andeler for bydelene oppgitt. Kommuner hvor det mangler rapportering for 2. halvår 2018 har fått en estimert verdi basert på gjennomsnittet for 2. halvår 2016 og 2017.

2.3 Resultater

Gitt forutsetningene i modellen er det 48 barnevernstjenester eller om lag 17 prosent som kategoriseres med høy samlet risiko (rødt). Tilsvarende er det 99 (36 prosent) barnevernstjenester som er kategorisert med middels risiko, og 130 (47 prosent) er kategorisert med liten eller ingen risiko. Disse andelene er rimelig stabile uavhengig om vi ser på vurdering per barnevernstjeneste, kommune eller interkommunale samarbeid.

Figur 1a. Andel fristbrudd per kommune, per kommune 2.halvår 2018



Figur 1b. Andel oppfølging og kontroll ikke oppfylt, per kommune 2.halvår 2018



Figur 1c. Andel tilsynskrav ikke oppfylt, per kommune 2.halvår 2018

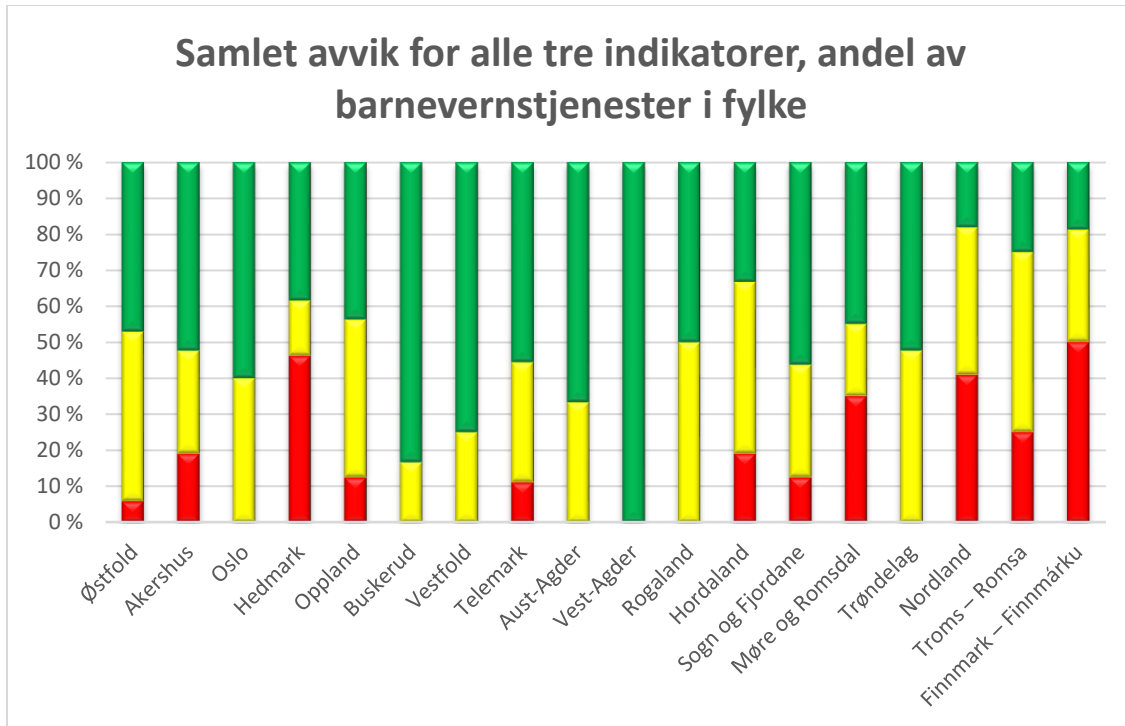


Høyest antall kommuner med høy samlet risiko finner vi i Hedmark, Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal. Dette er illustrert i figur 2. Høye andeler reflekterer ikke nødvendigvis omfanget av antall saker, men kan være utslag av lite saksomfang og enkelte avvik i henhold til lov og forskrift. Fylker med høy samlet risiko har generelt mange små kommuner målt i innbyggertall.

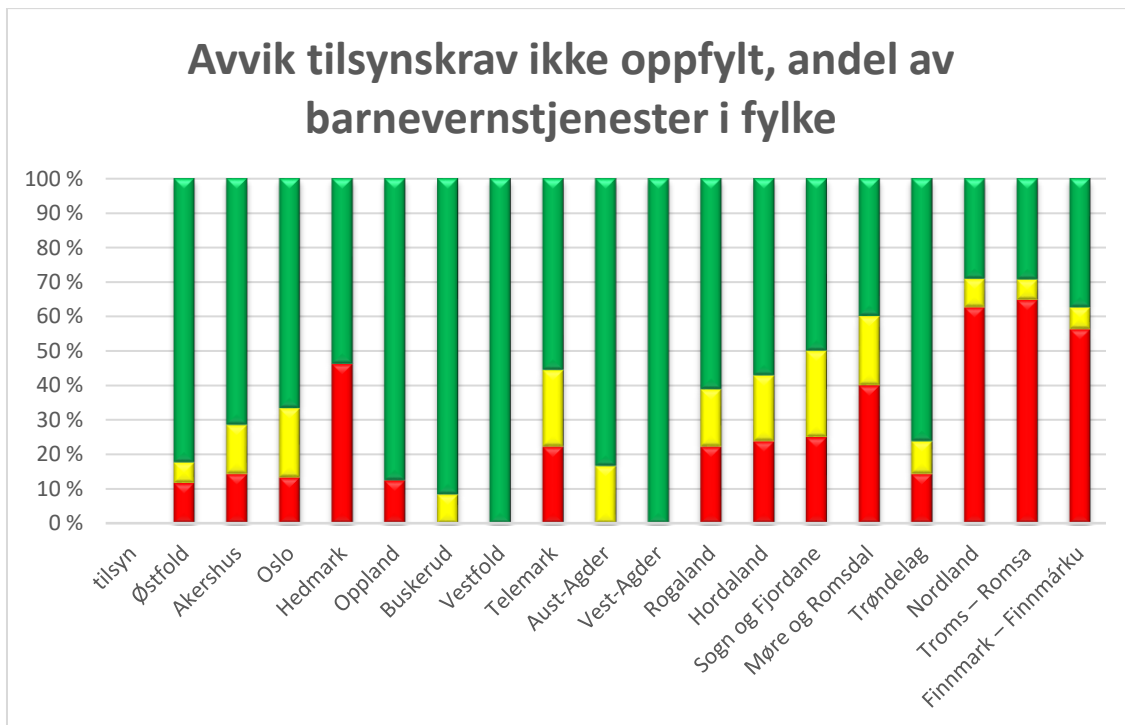
I og med at den samlede risikoen bygger på de tre enkeltindikatorene, ser vi at de overnevnte fylkene i stor grad også har høy andel med stor risiko innenfor de tre enkeltindikatorene. Dette kan også ses visuelt i figur 1 a, b og c. Andre fylker og enkeltkommuner kan imidlertid ha høy risiko på enkeltindikatorer, men det overskygges av lav risiko på andre indikatorer, slik at den samlede risikoen blir liten og med få avvik. Dette betyr at selv om en kommune får status grønn kan det være områder hvor lovkrav ikke er oppfylt. Fylkene Oslo, Buskerud, Vestfold, Aust-Agder, Rogaland og Trøndelag peker seg ut ved å ikke ha noen kommuner i rød kategori: betydelige og vedvarende avvik i henhold til lov og forskrift. Samtidig er det kommuner i disse fylkene som har betydelig avvik på enkeltindikatorer. Oversikt over avvik i de tre enkeltindikatorene er også fremstilt i figur 3-5 nederst i dokumentet.

Mange av kommunene i de mest utsatte fylkene har over flere år hatt avvik i henhold til lov og forskrift. Dette kan man lese av tabellen i vedlegg 1 hvor det oppgis andeler for 2. halvår 2016 til 2018.

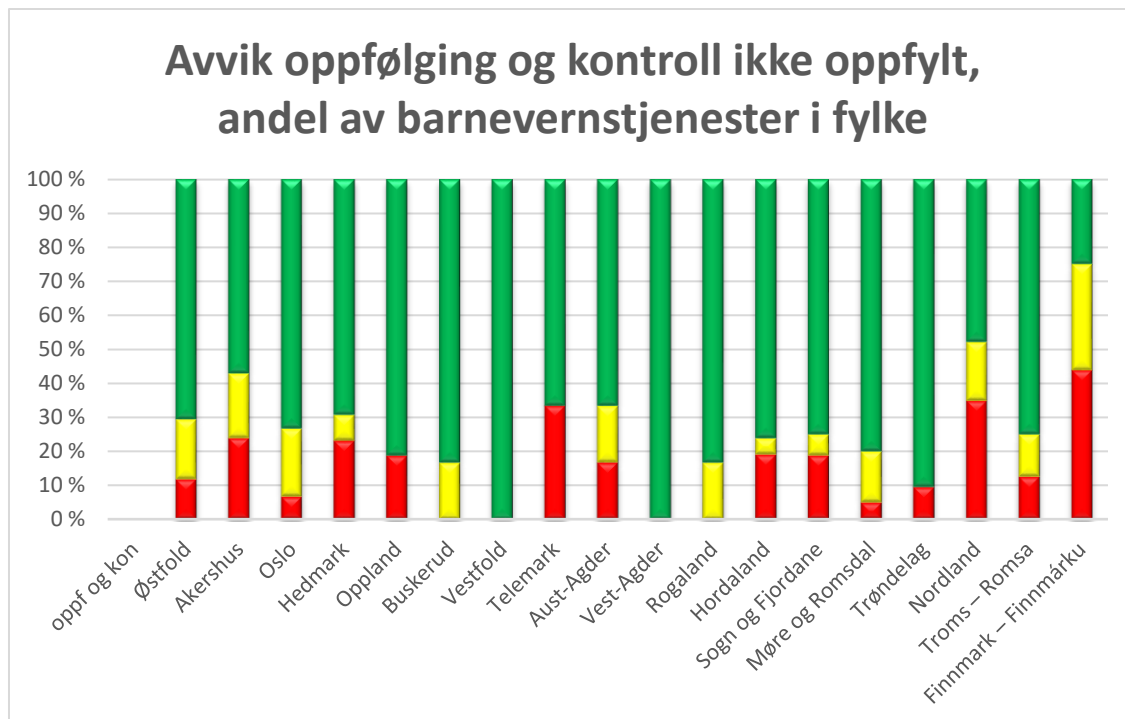
Figur 2



Figur 3



Figur 4



Figur 5

