



# Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli

En mulighetsstudie

INGVILD VARDHEIM OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 304

2012

**Tittel:** Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli  
**Undertittel:** En mulighetsstudie  
**TF-rapport nr:** 304  
**Forfatter(e):** Ingvild Vardheim og Ailin Aastvedt  
**Dato:** 24. august 2012  
**ISBN:** 978-827401-526-5  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 200,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no))  
**Fremsidefoto:** Vilde Aastvedt Heldal  
**Prosjekt:** Interkommunalt barnevern Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli  
**Prosjektnr.:** 20120190  
**Prosjektleder:** Ailin Aastvedt  
**Oppdragsgiver:** Østre Agder – Interkommunalt samarbeid for kommunene Arendal, Froland, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli.

#### Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
Epost: [post@tmforsk.no](mailto:post@tmforsk.no)  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

#### Resymé:

Rapporten ser på behovet og mulighetene for et interkommunalt samarbeid for barnvernstjenestene i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. Samlet sett er vår oppfatning at ett felles interkommunalt barnevern vil være den beste løsningen for å sikre at alle de fire kommunene får robuste, helhetlige og fremtidsrettede barnevernstjenester. En forutsetning for dette er at det er en klar vilje til samarbeid og at man får til gode organisatoriske løsninger som sikrer nærhet til alle kommunene.



**Ingvild Vardheim** er utdannet statsviter fra Universitet i Bergen. Vardheim var sentral i arbeidet med evaluering av barnevernsreformen for Barne-, likestillings- og Integreringsdepartementet. Hun har også bistått barnevernssamarbeidet i Vest-Telemark med tiltak for samhandling og kompetanseutvikling. Hun har også evaluert oppfølgingsteam og satsing knyttet til ungdom og kriminalitet i Telemark.



**Ailin Aastvedt** er utdannet statsautorisert revisor. Hun ble av uavhengig komité i 2008 vurdert til førstelektorkompetanse. Aastvedt har bred erfaring med evaluering av interkommunale samarbeid, og var prosjektleder for mulighetsstudie av et interkommunalt samarbeid i Kongsbergregionen. Hun har også utredet tiltaksprofil og økonomi ved barnevernstjenesten i Kragerø og Brønnøy kommuner.

# Forord

Høsten 2010 vedtok ordfører- og rådmannsmøtet i Østregionen at de skulle foreta en utredning av felles barnevernstjeneste for kommunene Risør, Vegårshei, Gjerstad, Åmli og Tvedestrand. Det eksisterer også i dag et samarbeid innenfor barnevern, men dette samarbeidet er begrenset til deler av barnevernstjenesten i kommunene. Etter politisk behandling i de aktuelle kommunene var det fire kommuner som valgte å gå videre med en utredning om et interkommunalt samarbeid: Gjerstad, Risør, Åmli og Vegårshei.

Telemarksforskning har gjennomført evalueringen, som har resultert i denne rapporten. Prosjektleder ved Telemarksforskning har vært Ailin Aastvedt, mens Ingvild Vardheim har vært prosjektmedarbeider. Bent Aslak Brandtzæg har vært diskusjonspartner og kvalitetssikrer underveis i prosjektet.

Data som grunnlag for evalueringen er i hovedsak hentet inn gjennom intervjuer i kommunene. Vi vil spesielt takke alle de ansatte i de aktuelle kommunene, og deres samarbeidspartnere, som villig har stilt opp på intervju. Vi vil også takke referansegruppen for nyttige innspill underveis i prosessen. Referansegruppen har bestått av barnevernslederne i de fire kommunene. Vi vil også takke sekretariatsleder i Østre Agder, Ole Jørgen Etholm for stødig prosjektstyring.

Bø, 24. august 2012

Ailin Aastvedt

Prosjektleder



# Innhold

Sammendrag .....	7
<b>1. Innledning.....</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn og formål.....	11
1.2 Erfaringer med interkommunalt barnevern.....	11
1.3 Konkretisering av utredningsalternativene.....	13
1.3.1 Organisering.....	13
1.3.2 Samarbeid .....	14
1.3.3 Bemanning og kompetanse.....	14
1.3.4 Tjenestetilbud.....	14
1.3.5 Barnevernsvakt.....	15
1.3.6 Økonomi.....	15
<b>2. Metode og gjennomføring.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Status og utfordringer .....</b>	<b>17</b>
3.1 Befolkningsgrunnlag .....	17
3.2 Organisering.....	19
3.2.1 Intern organisering av tjenesten.....	19
3.3 Bemanning.....	20
3.4 Økonomi .....	24
3.5 Tjenestetilbud, samarbeid og kompetanse .....	29
3.5.1 Bruk av hjelpetiltak .....	29
3.5.2 Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid .....	30
3.5.3 Kompetanse.....	32
3.5.4 Akuttberedskap .....	33
3.6 Oppsummering.....	33
<b>4. Samarbeidsbehov .....</b>	<b>36</b>
4.1 Gjerstad kommune .....	36
4.1 Risør kommune .....	37

4.2	Åmli kommune .....	37
4.3	Vegårshei kommune .....	38
4.4	Sammenfattende vurderinger .....	39
<b>5.</b>	<b>Samarbeidsalternativer .....</b>	<b>41</b>
5.1	Fullt sammenslått barnevern .....	41
5.1.1	Potensielle fordeler .....	41
5.1.2	Potensielle ulemper .....	43
5.2	Deler av tjenesten .....	44
5.2.1	Undersøkelser .....	45
5.2.1	Barnevernsvakt .....	45
5.2.2	Andre områder .....	48
5.3	Sammenfattende vurderinger .....	49
<b>6.</b>	<b>Praktiske forhold ved samarbeid .....</b>	<b>51</b>
6.1	Intern organisering .....	51
6.2	Formell organisering .....	53
6.3	Fordeling av kostnader .....	55
6.4	Ansattes rettigheter .....	56
6.5	Viktige suksessfaktorer .....	57

# Sammendrag

Denne rapporten ser nærmere på behovet og mulighetene for et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli om barnevernstjenesten. Rapporten konkluderer med at et interkommunalt samarbeid for barnevernstjenesten vil styrke tjenesten samlet sett for kommunene og sikre et mest mulig enhetlig og likeverdig tjenestetilbud for kommunene.

Rapporten baserer seg i hovedsak på kvalitative intervjuer i de involverte kommunene. Vi har intervjuet ansatte og ledere i barnevernstjenesten, samt rådmennene i alle kommunene. Vi har også intervjuet mange av barnevernets samarbeidspartnere. Intervjuene er et viktig grunnlag for å få et innblikk i status og utfordringer knyttet til arbeidet i barnevernet, og i hvilken grad man opplever at interkommunale samarbeidsløsninger kan bidra til å bøte på de utfordringene man har, både i dag og i tiden som kommer. Vi har sett nærmere på utfordringer knyttet til befolkningsutvikling, økonomi, bemanningssituasjon, organisering og samarbeid med andre instanser, tjenestetilbud og kompetanse. I rapporten belyser vi også fordeler og ulemper knyttet til ulike samarbeidsalternativ. Her fokuserer vi først og fremst på et fullt sammenslått barnevern kontra et samarbeid som omfatter deler av barnevernstjenesten.

De fire utredningskommunene har allerede etablert et samarbeid om undersøkelser og kompetanseheving, Barnevernssamarbeidet i Østregionen (BIØ). Tvedestrand kommune deltar også i dette samarbeidet. Hovedinntrykket fra intervjuene er at de aller fleste barnevernsansatte er fornøyde med BIØs arbeid. De aller fleste informantene forteller at det ville vært svært vanskelig å få gjennomført kvalitativt gode undersøkelser uten et slikt samarbeid. For den enkelte ansatte som jobber både i den kommunale barnevernstjenesten og i BIØ kan det imidlertid være vanskelig å balansere de to stillingene, da arbeidsmengden kan være i overkant stor begge steder.

Gjennom intervjuene gir samtlige barnevernsansatte også uttrykk for at arbeidsbelastningen har blitt større de siste årene. Dette skyldes både økningen i antall meldinger, og stadig flere tunge og komplekse saker. I 2011 hadde alle de fire kommunene en større andel barn med tiltak enn landsgjennomsnittet. Økningen er klart størst i Åmli, der 12,6 % av befolkningen under 18 år har barnevernstiltak i 2011 mot 4,7 % på landsbasis. Vårt inntrykk er at barnevernstjenestene i Risør og Åmli fremstår som mest presset på arbeidsmengde. Ansatte i alle de fire kommunene gir imidlertid uttrykk for at tjenesten er sårbar ved sykefravær og når spesielt krevende saker dukker opp.

I alle de fire kommunene gir informantene uttrykk for at barnevernstjenesten kan bli bedre på å evaluere tiltaksarbeidet, samt å spisse tiltakene til hver enkelt familie. Det nevnes også flere områder der det er behov for styrket kompetanse, blant annet arbeid med fremmedkulturelle familier og juss-kompetanse. I alle kommunene gir kommunale samarbeidspartnere uttrykk for samarbeidet med barnevernet fungerer godt og at terskelen for å ta kontakt med tjenesten er lav. Særlig i de minste kommunene er samarbeidsrelasjonene preget av mye uformell kontakt, og personlig kjennskap mellom de ansatte. Noen av samarbeidspartene etterlyser mer systematisk samarbeid med barnevernet.

Gjennom intervjuene går det fram at de barnevernsansatte i alle fire kommunene er åpne for å styrke samarbeidet med de andre kommunene i regionen. Behovet for samarbeid, og hvor langt man ønsker å gå i et slikt samarbeid, er imidlertid noe forskjellig i de fire kommunene. Alle infor-

mantene gir uttrykk for at det er ønskelig å styrke samarbeidet på enkelte områder, som felles hjemmekonsulent, advokattjeneste, fosterhjemsarbeid, felles veiledning og flere samlingspunkt for faglige drøftinger.

Når det gjelder akuttberedskap, fungerer barnevernslederne i Gjerstad, Risør og Vegårshei som bakvakter for politiet etter kontortid. I Åmli har politiet telefonnumrene til samtlige ansatte, og ingen har et særlig ansvar for å være tilgjengelige utenom arbeidstid. Informantene i Åmli og Risør beskriver dagens organisering av akuttberedskap som belastende. De ansatte vurderer likevel behov for en barnevernsvakt ulikt, og det er kun de ansatte i Risør som er ubetinget positive til felles barnevernsvakt.

Når det gjelder behovet for ett fullt sammenslått barnevern i regionen, er oppfatningene sprikende. I Risør og Åmli stiller samtlige ansatte seg positive til et fullt sammenslått barnevern i regionen. De ansatte i Åmli gir sterkest uttrykk for at et interkommunalt samarbeid må på plass for at barnevernet skal kunne møte økte krav til barnevern i fremtiden. I Vegårshei er oppfatningene delte, mens de barnevernsansatte i Gjerstad er skeptiske til et fullt sammenslått barnevern. Rådmennene i alle de fire kommunene stiller seg positive til et interkommunalt barnevernssamarbeid.

De viktigste fordelene som trekkes frem med et fullt sammenslått barnevern er at man vil få et mindre sårbart barnevern, og et større og mer robust fagmiljø. I både Gjerstad, Vegårshei og Åmli er tjenesten så liten at man kan risikere at hele tjenesten nærmest blir satt ut av spill ved sykefravær. Særlig informantene i Åmli gir uttrykk for at det er belastende å jobbe i et lite fagmiljø, og at man ønsker flere erfarne kollegaer å drøfte vanskelige saker med. De ansatte i Risør er også opp tatt av at et større fagmiljø kan bidra til et mer kreativt miljø, hvor man i større grad kan utfordre hverandre og tenke nytt i forhold til tiltaksarbeidet.

I Gjerstad vektlegges det særlig at barnevernsarbeidet i kommunen har vært i en positiv utvikling de siste årene, som følge av at Familiehuset ble etablert i 2007. De ansatte mener at barnevernets sårbarhet til dels kompenseres ved at tjenesten har et tett samarbeid med tilgrensede tjenester i kommunen. Det blir uttrykt bekymring for at de grepene man har tatt for å styrke barnevernet og det tverrfaglige samarbeidet blir skadelidende dersom man etablerer en felles tjeneste. Også i Vegårshei er man bekymret for at en sammenslåing vil føre til at barnevernet ikke makter å opprettholde tilknytningen til lokalmiljøet og samarbeidspartnerne.

Samarbeidspartnere i alle kommunene, til dels med unntak av Risør, er gjennomgående skeptiske til et interkommunalt barnevernssamarbeid. Flere uttrykker bekymring for at en sammenslåing vil føre til at barnevernstjenesten blir mer utilgjengelig, og at terskelen for å ta kontakt blir høyere. Flere påpeker også at det er vanskelig å være åpen for andre organisasjonsformer når man ikke helt vet hva dette nye konkret innebærer. Både de barnevernsansatte og samarbeidspartnerne trekker frem at det er svært viktig med tilstedeværelse i kommunen også ved et interkommunalt samarbeid. I rapporten har vi vist til hvordan andre samarbeid har møtt disse utfordringene.

Oppsummert er de utfordringer som kommunene opplever:

- ◆ Små og sårbare i forhold til endringer i bemanning og ved fravær
- ◆ Kapasitetsproblemer
- ◆ Lite faglig fellesskap – få fagpersoner å diskutere problemer med
- ◆ Få saker knyttet til visse problemstillinger fører til manglende erfaring
- ◆ Store og økende krav til kompetanse
- ◆ Vanskelig å skaffe de rette tiltakene
- ◆ Begrensede muligheter for spesialisering



- ◆ For lite systematisk samarbeid med samarbeidspartnere
- ◆ Relasjonsproblematikk – nærhet og inhabilitet
- ◆ Rekrutteringsproblemer

Disse utfordringene gjelder i ulik grad i de ulike kommunene. Samlet sett er vår oppfatning at interkommunalt samarbeid vil kunne bidra til å møte mange av de utfordringene som kommunene står overfor. Stadig økende krav til barnevernet gjør også at samarbeidsbehovet stadig blir større.

Flere av informantene trekker frem at de har liten tro på at en sammenslåing ”automatisk” vil føre til redusert arbeidsbelastning eller et styrket tiltaksapparat, men det vil utvilsomt føre til en mindre sårbar barneverntjeneste. I dag er barnevernstjenesten i den enkelte kommune svært små med få ansatte. Med et større fagmiljø vil man også ha flere kollegaer å hente råd fra, og få støtte til å stole på og styrke sitt eget arbeid. Det vil også bli lettere å fordele vanskelige og belastende saker, og å håndtere problemstillinger knyttet til inhabilitet og relasjonsproblematikk. Dette er et moment som også vektlegges av Agder Politidistrikt, som samarbeider med kommunene i saker som gjelder vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep mot barn.

Ett felles barnevern for de fire utredningskommunene vil innebære større geografiske avstander, og potensielt økt reisevirksomhet for de ansatte. Her er det imidlertid mulig å redusere potensielle ulemper knyttet til dette ved organisering og tilrettelegging av arbeidet. I rapporten har vi vist til eksempler fra barnevernssamarbeidet i Vest-Telemark i forhold til mulige løsninger på dette.

Dersom man velger å samarbeide om deler av barnevernstjenesten, er det etter vår oppfatning viktig å finne løsninger som ikke tapper den enkelte kommunes barnevernstjeneste for ressurser, men som bidrar til å tilføre ressurser til dagens tjenestetilbud. Det kan være en fordel å utvide samarbeidet om faglige forhold, slik som felles kompetanseutvikling og juridisk kompetanse. Erfaringer fra andre samarbeid tilsier at samarbeid om deltjenester er mest egnet for slike avgrensede områder.

Behovet for et interkommunalt samarbeid behøver ikke å ha sammenheng med at dagens tjeneste er dårlig, men at en større tjeneste vil være bedre forberedt på å møte nye og endrede krav fra staten overfor kommunesektoren. Hovedinntrykket fra interkommunale samarbeid om barnevern er at dette er en vellykket modell for å møte de utfordringene som små kommuner står overfor, og at man gjennom etablering av et interkommunalt barnevern gjennomgående får bedre fagmiljøer og totalt sett en mer velfungerende barnevernstjeneste. Ut fra en samlet vurdering av samarbeidsbehov, og fordeler og ulemper med ulike samarbeidsalternativer, er vi av den oppfatning at et interkommunalt barnevern vil styrke tjenesten samlet sett for kommunene og sikre et mest mulig enhetlig og likeverdig tjenestetilbud. Å videreføre dagens organisering av barnevernstjenesten vil ikke være en fremtidsrettet løsning, spesielt når det gjelder de minste kommunene i regionen.

Dersom man vurderer interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene i et bredere perspektiv, er det klart at fordeler og ulemper med samarbeidet vil variere mellom kommunene, og oppleves forskjellig for ulike aktører i kommunene. Eksempelvis er det store forskjeller i hvilke levekårsutfordringer de fire kommunene har. Utredningskommunene samarbeider imidlertid også på andre områder, og det kan være en fordel å se på dette samarbeidet som del av en større helhet. Dersom alle kommunene skal ha like stor nytte av hvert enkelt samarbeid, kan det være vanskelig å få til et bredt interkommunalt samarbeid. Likevel vil det være viktig at alle samarbeidskommunene opplever at de kommer bedre ut ved en interkommunal løsning. Det er viktig at barnevernstjenesten organiseres slik at kommunene samlet sett får en tjeneste som er bedre og mer kostnadseffektiv enn det kommunene vil klare hver for seg.



# 1. Innledning

Denne rapporten omfatter en gjennomgang av status og utfordringer knyttet til situasjonen i barnevernstjenestene i dag, og en vurdering av fordeler og ulemper ved ulike samarbeidsløsninger.

## 1.1 Bakgrunn og formål

---

Kommunene Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli ønsker å utrede mulighetene for et interkommunalt barnevernssamarbeid. Det eksisterer også i dag et samarbeid innenfor barnevern i regionen, som i tillegg til de fire utredningskommunene også omfatter Tvedestrand.

Denne rapporten omfatter en gjennomgang av status og utfordringer knyttet til situasjonen i barnevernstjenesten i dag, og en vurdering av fordeler og ulemper knyttet til ulike samarbeidsalternativ.

Utredning av de ulike samarbeidsalternativene er vurdert i forhold til følgende forhold:

- ◆ Samarbeidsbehov
- ◆ Aktuelle samarbeidsmodeller

Hovedformålet med utredningen er å få vurdert fordeler og ulemper ved aktuelle samarbeidsløsninger i forhold til de behov som er avdekket gjennom intervjuene. Før vi går nærmere inn på disse utredningstemaene, vil vi først se litt nærmere på erfaringer med interkommunale barnevern fra andre deler av landet.

## 1.2 Erfaringer med interkommunalt barnevern

---

Det har vært en sterk vekst i etablering av interkommunale barnevern de siste årene, og det finnes derfor en rekke nyetablerte interkommunale barnevernstjenester rundt om i landet. Pr. juni 2011 er det etablert over 50 interkommunale barnevernssamarbeid, som omfatter om lag 160 kommuner.

Etablering av interkommunale barnevernssamarbeid har bl.a. sin bakgrunn i stadig økende nasjonale krav og forventninger til det kommunale barnevernet, kombinert med lokalt behov for styrking av barnevernet. Barnevernloven ble omfattende endret i 2009, og formålet var å styrke kompetansen og tjenestene på bred basis (NOU 2009:22). Dette er ytterligere forsterket etter at barnevernspanelet la frem sin rapport i 2011<sup>1</sup>, og som påpekte at langt flere kommuner enn i dag må inngå i samarbeidsordninger, og at kommunestrukturen i Norge medfører at det er mange små

---

<sup>1</sup> Barnevernspanelet ble opprettet av Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet i 2010. Panelet har hatt 22 medlemmer med ulike erfaringer og kompetanse knyttet til barnevern.

barnevernstjenester som er lite robuste og kan ha utfordringer i forhold til et akseptabelt faglig nivå. Panelet mener at små kommuner må samarbeide med andre, og anbefaler en minimumsbemanning på 5 fagårsverk (Barnevernpanelet 2011, s 23). Samtidig er det også en erkjennelse lokalt av at det er behov for å vurdere interkommunale løsninger for å styrke fagmiljøene og for å fremstå som robuste og effektive tjenesteytere.

Telemarksforskning har gjennom en rekke evalueringer og utredninger, bred erfaring med interkommunalt barnevernssamarbeid. Vår erfaring er oppsummert i dette kapitlet, og er ment som et bakgrunnstykke for status i utredningskommunene og utfordringer de står ovenfor, slik dette fremkommer i kap. 3.

Små fagmiljøer innebærer stort ansvar og stor belastning på enkeltmedarbeidere, noe som kan gi seg utslag i slitasje og ustabilitet i bemanningen. Andre utfordringer knytter seg til inhabilitet, nærhet til bruker, mangel på spisskompetanse og sårbarhet med hensyn til rekruttering. Det blir av mange oppfattet som lite attraktivt å søke stillinger i kommuner hvor man i stor grad blir sittende alene med ansvaret for barnevernet.

Målsetningene med de interkommunale barnevernssamarbeidene har vært relativt like. Dette gjelder uavhengig av organisering og størrelse på samarbeidene. Det viktigste formålet med samarbeidene har vært å styrke og utvikle tjenestene gjennom etablering av et større og mer robust fagmiljø. Mange av de små kommunene har hatt en svært liten personalressurs knyttet til barnevern og har heller ikke hatt noe fagmiljø. Enkelte har også hatt problemer med å bemanne den begrensede personalressursen de har hatt til disposisjon, og det har vært problemer med å opprettholde tilgjengeligheten til tjenesten i forbindelse med sykmeldinger og avvikling av ferie. Liten bemanning har også gjort det vanskelig å bygge opp kompetanse, og ta i bruk nye metoder og tiltak. Flere har gitt uttrykk for at det har vært vanskelig både å gjennomføre undersøkelser, iverksette tiltak og følge opp disse. I kommuner med liten bemanning har det vært spesielt utfordrende å ta tak i og håndtere de tunge og krevende sakene, først og fremst saker som dreier seg om omsorgsovertakelse. I små kommuner er det også gjerne slik at "alle kjenner alle". Når man har få ansatte å fordele sakene på, oppstår det lett situasjoner som kan skape problemer i forhold til habilitet og rettssikkerhet. Mange av de mindre kommunene hadde også lavere antall meldinger og tiltak enn det størrelsen på folketallet skulle tilsi (Brandtzæg 2006a og 2006b).

I og med at det viktigste formålet med samarbeidene har vært å styrke og videreutvikle barnevernstjenesten, har det ikke i noen av samarbeidene vært en uttrykt målsetting at man skal samarbeide for å spare penger. Kostnadsutviklingen i kommuner med interkommunale samarbeid har imidlertid vært svakere enn kostnadsveksten i andre småkommuner (Brandtzæg m.fl. 2010). Dette indikerer at etablering av interkommunale barnevern er en mer kostnadseffektiv måte å styrke barnevernet på i små kommuner, enn om hver kommune skal styrke tjenesten på egen hånd. Som et ledd i arbeidet med å styrke tjenesten har også mange av samarbeidene fått tilført ekstra stillingsressurser i tillegg til de stillingsressursene som hver enkelt kommune hadde i utgangspunktet. Samarbeidene er etablert for å styrke barnevernstjenesten på en mer kostnadseffektiv måte enn det den enkelte kommune ville vært i stand til på egen hånd.

En viktig erfaring fra evalueringen av forsøkene med interkommunale barnevern, er at en del samarbeid hadde en tung oppstartsperiode som følge av at de ikke var godt nok planlagt og tilrettelagt før oppstart. Det er gjerne store forventninger til samarbeidene, og det vil i en oppstartsfase alltid være noen utfordringer knyttet til innarbeiding og samkjøring av nye rutiner og samarbeidsløsninger. Mangelfull planlegging og tilrettelegging vil naturligvis bidra til å forsterke og forlenge utfordringene knyttet til dette, og det blir vanskeligere å realisere potensielle samarbeidsgevinster.

Evalueringene peker i den forbindelse på flere faktorer som synes spesielt viktig for å lykkes med etablering av et godt interkommunalt samarbeid om barnevern(ibid.).

Selv om enkelte samarbeid har hatt utfordringer i oppstartsfasen, vurderes likevel samarbeidsfordelene som store, og vi har ingen erfaring med at kommuner ønsker å avslutte det interkommunale samarbeidet når det først er etablert. Konklusjonen fra evalueringene er at barnevern er et område som synes å være godt egnet for interkommunalt samarbeid. Mange kommuner er så små at de på egen hånd har vanskelig for å etablere et fagmiljø som er robust og stabilt nok til håndtere de krevende og belastende oppgavene som arbeid med barnevern kan innebære.

## 1.3 Konkretisering av utredningsalternativene

---

Det er en rekke punkter som ønskes belyst som grunnlag for vurdering av samarbeidsmodell for et fremtidig interkommunalt barnevern. Flere av punktene har fokus på status og utfordringer som barnevernet står overfor, både i dag og i tiden som kommer. Oversikt over disse utfordringene vil være viktig for valg av en fremtidsrettet modell for et interkommunalt barnevernssamarbeid.

Som grunnlag for utredningsarbeidet har vi valgt å se nærmere på status og utfordringer knyttet til barnevernstjenesten, slik den fungerer i dag. Ved etablering av et interkommunalt samarbeid vil det være viktig å søke å imøtekomme utfordringer som barnevernet opplever i dag. Samarbeidet kan organiseres og innrettes på ulike måter alt etter hvilke utfordringer og samarbeidsbehov man står overfor. Nedenfor følger en nærmere oversikt over de temaer og problemstillinger som har vært gjennomgangstema i utredningen generelt, og i intervjuene spesielt.

### 1.3.1 Organisering

Hvordan man organiserer og tilrettelegger barnevernsarbeidet internt i tjenesten, kan ha vel så stor betydning for resultatene som den formelle organiseringen. Gjennom etablering av interkommunale løsninger vil det være naturlig å forsøke å føre videre det som fungerer bra, og endre på det som fungerer dårlig. Vår erfaring er også at man kan ha mye å hente på praktiske erfaringer fra andre interkommunale barnevern, spesielt i forhold til etableringsfasen. Følgende spørsmål er forsøkt besvart gjennom utredningen:

- ◆ Hvor mange stillinger og årsverk er knyttet til barnevernet?
- ◆ Hvordan er ressurser fordelt i forhold til ulike oppgaver?
- ◆ Hvordan er bemanningen sett i forhold til sammenlignbare kommunegrupper?
- ◆ Hvordan vurderes arbeidsbelastningen?
- ◆ Hvordan er prognosene for befolkningsutviklingen i ulike aldersklasser?
- ◆ Hva slags betydning har lokaliseringen for oppgaver som skal utføres?
- ◆ Hvilke løsninger er valgt i forhold til tilgjengelighet for brukerne?
- ◆ Hva er de viktigste fordelene og ulempene med dagens organisering?

### 1.3.2 Samarbeid

Erfaringene tilsier at interkommunale barnevern krever etablering av nye og mer formaliserte samarbeidsrutiner med samarbeidspartnerne. I samarbeid hvor man ikke har vært oppmerksom på dette, har det vært uttrykt misnøye knyttet til redusert tilgjengelighet og kontakt med barnevernet fra enkelte samarbeidspartnere. Der hvor man har tatt hensyn til dette har vi også registrert motsatte tilbakemeldinger, dvs. at barnevernet har blitt en aktør som stiller opp og som man kan regne med i ulike sammenhenger. I den forbindelse har vi stilt følgende spørsmål:

- ◆ Hvilke samarbeidsrutiner er etablert forhold til andre hjelpeinstanser?
- ◆ Hvilke samarbeidsrutiner er etablert i forhold barne- og oppvekstinstitusjoner i kommunene?
- ◆ Hva samarbeides det om, hvordan fungerer samarbeidet og hvilke resultater gir det?
- ◆ I hvilken grad har kommunene et udekket samarbeidsbehov?
- ◆ Hvilke samarbeid vil det være behov for å etablere og videreutvikle dersom man etablerer et interkommunalt barnevern?

### 1.3.3 Bemanning og kompetanse

Mangel på fagmiljø og tilstrekkelig kompetanse fremstår ofte som en av de største utfordringene i mindre kommuner. Som grunnlag for kartlegging av kompetanse har vi stilt følgende spørsmål:

- ◆ Hvordan er bemanningen i forhold til andre kommuner?
- ◆ Hva slags kompetanse er tilgjengelig?
- ◆ Er det spesialisering i forhold til temaer eller funksjoner?
- ◆ Hvordan er saksmengden på ulike områder?
- ◆ Er det områder man savner kompetanse på, og i tilfellet hvilke?
- ◆ Hvordan vurderes kompetansen sett i forhold til fremtidige krav til oppgave- og tjenestekvalitet i barnevernet?

Spørsmålene skal bidra til å kartlegge hvilken bemanning og kompetanse det vil være behov for i barnevernet i årene fremover.

### 1.3.4 Tjenestetilbud

Et av de viktigste formålene med å etablere interkommunale samarbeid om barnevern, er å styrke tilbudet og kvaliteten på tjenestene. I forhold til etablering av et samarbeid vil det være naturlig å dokumentere forbedringsmuligheter i forhold til både forebyggende arbeid, undersøkelse, tiltak innen familien, tiltak utenfor familien og i forhold til ettervern.

Spørsmål av spesiell interesse har vært:

- ◆ Hvordan arbeides det i forhold til forbyggende arbeid?
- ◆ Hvilke hjelpe- og oppfølgingstiltak har barnevernet tilgang på?
- ◆ Hvordan arbeides det med å synliggjøre og informere om barnevernets rolle og funksjon?
- ◆ Hvor tilgjengelige er barnevernet for brukerne?

- ◆ I hvilken grad er det utfordringer knyttet til inhabilitet og rettsikkerhet?

### 1.3.5 Barnevernsvakt

En barnevernsvakt er en akuttberedskap utenom kontortid. Manglende barnevernsvakt kan oppleves som en stor belastning for de ansatte, samtidig kan egne vaktordninger være svært kostnads-krevende. Ulike geografiske forutsetninger og befolkningsgrunnlag tilsier at alle kommuner neppe kan ha samme modell for akuttberedskap.

Spørsmål knyttet til barnevernsvakt:

- ◆ Hvordan organiseres akuttberedskapen i kommunene i dag?
- ◆ Hvordan oppleves belastningen knyttet til dagens akuttberedskap og ev. tilgjengelighet på kveldstid?
- ◆ Hvordan samarbeides det med andre om akuttberedskap i dag?
- ◆ Hvordan vurderes behovet for en barnevernsvakt?
- ◆ Hvor store utgifter har kommunen i dag til akuttberedskap?
- ◆ Hvilke samlokaliseringalternativer finnes?
- ◆ Hvilke kommuner anses det naturlig å samarbeide med?
- ◆ Hva fungerer spesielt bra eller dårlig i dag og hva finnes av utfordringer innen akuttberedskapen?

### 1.3.6 Økonomi

Spørsmål knyttet til økonomi vil være av interesse i forhold til å dimensjonere en interkommunal tjeneste, men også som grunnlag for å måle effekter av samarbeid over tid. Her vil det imidlertid være viktig å være klare på hvilke målsettinger som ligger til grunn for et samarbeid. Vanligvis er ikke målsettingen med etablering av interkommunale barnevern å redusere utgiftene til barnevern, men å etablere samarbeid for å styrke fagmiljøene og kvaliteten på tjenestene på en måte som er mer kostnadseffektiv enn det den enkelte kommune ville vært i stand til på egen hånd. Dersom man i ettertid skal evaluere effektene av samarbeidet, er det viktig at målsettingene med samarbeidet er klare og godt forankret i kommunene. Aktuelle spørsmål i forhold til status på økonomisiden:

- ◆ Hvordan har utviklingen vært når det gjelder kommunenes totale netto driftsutgifter til barnevern?
- ◆ Hvor store utgifter har kommunene på områdene drift, tiltak i familien og tiltak utenfor familien?
- ◆ Hvor store utgifter har kommunene på ulike områder sett i forhold til landsgjennomsnittet?
- ◆ Hvordan har utviklingen vært i forhold til meldinger og antall barn med undersøkelse eller tiltak?

## 2. Metode og gjennomføring

Data for undersøkelsen er hovedsakelig hentet inn gjennom intervjuer i kommunene. Vi har intervjuet ansatte og ledere i barnevernstjenesten, administrativ ledelse i kommunen, samt barnevernets samarbeidspartnere.

Som grunnlag for gjennomføring av utredningsarbeidet har vi basert oss på ulike datakilder. I en innledende fase har vi analysert KOSTRA-tall på nivå 3 fra SSB for å se på utvikling av kostnader til drift og tiltak over tid og andre sentrale nøkkeltall. Vi har også benyttet data fra SSB som grunnlag for sammenstilling og presentasjon av demografiske data.

Vi har gjennomført besøk på alle barnevernkontorene, hvor vi har gjennomført intervjuer med de ansatte i barnevernet og enhetsledere. Vi har også gjennomført intervjuer med et utvalg av samarbeidspartnere, slik som skole, PPT, helsesøster, psykisk helse, barnehage og NAV. Hvilke samarbeidspartnere som er intervjuet er noe ulikt fra kommune til kommune, og baserer seg på barnevernsleder sin vurdering av hvilke samarbeidspartnere som er mest aktuelle eller var tilgjengelige på det aktuelle tidspunkt. Vi har også intervjuet leder i dagens samarbeid (BIØ<sup>2</sup>), politiet ved Agder politidistrikt, Fylkesmannen i Aust-Agder og rådmennene i de fire kommunene. Intervjuene er gjennomført som en kombinasjon av personlige intervjuer, gruppeintervjuer og telefonintervjuer.

Intervjuene er et viktig grunnlag for å få et godt innblikk i status og utfordringer knyttet til arbeidet i barnevernet, og i hvilken grad man opplever at interkommunale samarbeidsløsninger kan bidra til å bøte på de utfordringene man har, både i dag og i tiden som kommer.

Som grunnlag for vurdering av valg av samarbeidsløsninger og modeller for interkommunalt samarbeid har vi også basert oss på de erfaringer vi har fra evaluering av forsøkene med interkommunale barnevernssamarbeid og med interkommunale samarbeid mer generelt.

---

<sup>2</sup> Barnevernssamarbeidet i Østregionen.



# 3. Status og utfordringer

Gjennom intervjuer har vi forsøkt å få oversikt over status og utfordringer som barnevernet står overfor, både i dag og i tiden som kommer.

Ved vurdering av om det er behov for å opprette et interkommunalt samarbeid vil det være viktig å få oversikt over hvilke utfordringer barnevernet opplever i dag. For å få nærmere innsikt i status og utfordringer i kommunen har vi spesielt vektlagt følgende forhold:

- ◆ Befolkningsgrunnlag
- ◆ Økonomi
- ◆ Organisering og samarbeid
- ◆ Bemanning og kompetanse
- ◆ Tjenestetilbud

Disse forholdene er nærmere kartlagt gjennom analyse av kvantitative data, og gjennom intervjuer i kommunene og med sentrale samarbeidspartnere både i og utenfor kommunene. Vi har i intervjuene hatt et gjennomgående fokus på utfordringer og forbedringspotensial som barnevernet står ovenfor i dag og i tiden fremover.

## 3.1 Befolkningsgrunnlag

---

Vegårshei, Gjerstad og Åmli er alle småkommuner med mindre enn 5 000 innbyggere, mens Risør kommer i gruppen mellomstore kommuner med 6 889 innbyggere pr. 1.7.11.<sup>3</sup> Åmli er den minste kommunen med 1 825 innbyggere, mens Vegårshei har 1 923 innbyggere og Gjerstad 2 488 innbyggere pr. 1.7.11. Selv om Risør er noe større enn de andre kommunene, må alle kommunene kunne karakteriseres som relativt små.

Kommuner med et lite befolkningsgrunnlag vil naturlig nok ha større behov for interkommunalt samarbeid, enn kommuner med et større befolkningsgrunnlag. Det er små og sårbare barnevernstjenester som typisk bidrar til at det etableres interkommunale samarbeid. De aller minste kommunene vil nærmest være avhengig av et interkommunalt samarbeid for å kunne yte en tilfredsstillende barnevernstjeneste innenfor et forsvarlig kostnadsnivå.

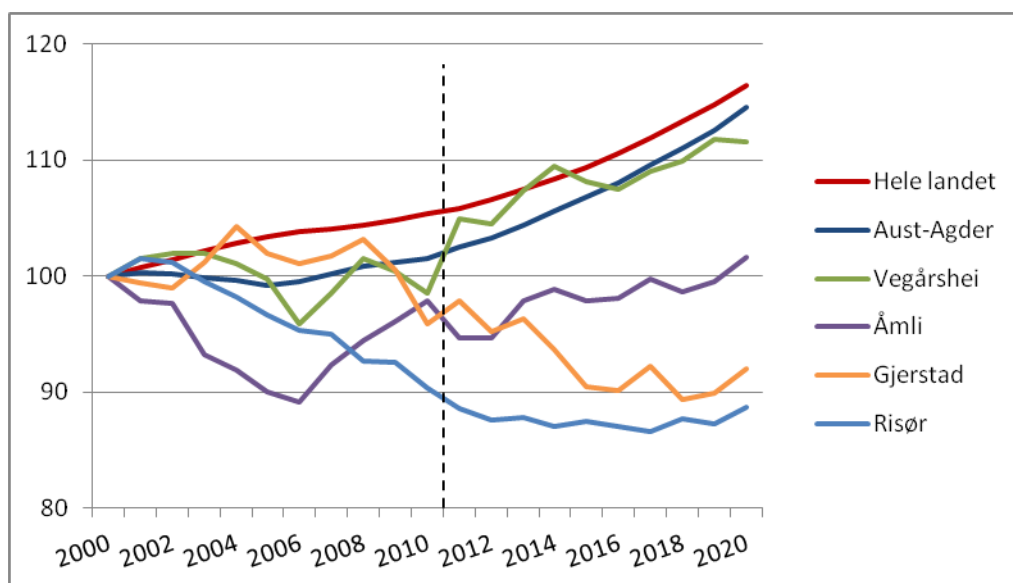
I forhold til befolkningsutviklingen er det naturlig nok utviklingen i aldersgruppen som faller inn under barnevernets ansvarsområde som er av størst interesse.

Figur 1 viser befolkningsutvikling i aldersgruppen 0-17 år fra 2000-11. Fra 2012 viser figuren prognose for befolkningsutvikling i den aktuelle aldersgruppen frem til 2020.

---

<sup>3</sup> Inndeling i små (mindre enn 5 000 innbyggere) og mellomstore kommuner (fra 5 000 til 40 000) slik dette er gjort i TF-rapport nr. 270/2010.

Figuren er indeksert slik at år 2000 er 100, dvs. at nivået i 2000 er satt til 100. Dermed kan den prosentvise økningen eller reduksjonen leses rett ut av indekstallene. Eksempelvis viser figuren en befolkningsøkning på 16,4 % på landsbasis fra 2000 til 2020.



Figur 1 Befolkningsutvikling i aldersgruppen 0-17 år fra 2000-11, videreført med SSBs fremskrivninger (alt. MMMM) fra 2012-20. Kilde: SSB.

Tabell 1 viser faktisk folkemengde og folketilvekst i aldersgruppen 0-17 år for år 2000 og 2010. For 2015 og 2020 viser tabellen prognose for befolkning 0-17 år basert på middelalternativet til SSB.

Aust-Agder har en utvikling i aktuell aldersgruppe som i stor grad følger utviklingen for hele landet. Vegårshei har hatt en svak reduksjon i innbyggere 0-17 år fra 2000 til 2010 på 1,5 %, mens prognosen viser en økning på 13,3 % eller 61 barn fra 2010 til 2020. Også Åmli ser ut til å få en viss vekst i den aktuelle befolkningsgruppen frem til år 2020.

Både Gjerstad og Risør har hatt en nedgang i aldersgruppen 0-17 år de siste ti årene, på henholdsvis 4,1 % og 9,6 %. Denne trenden ser ut til å fortsette fremover, og Gjerstad kan forvente en nedgang fra 2010 til 2020 på 4,1 %, mens Risør kan forvente en nedgang på 1,8 %.

Tabell 1 Folkemengde og folketilvekst for aldersgruppen 0-17 år, 2000 og 2010 og befolkningsfremskrivninger 2015 og 2020 (alt. MMM)M. Kilde: SSB.

	2000	2010	2015	2020
Risør	1 577	1 425	1 380	1 399
Gjerstad	565	542	511	520
Vegårshei	465	458	503	519
Åmli	431	422	422	438
Sum	3 038	2 847	2 816	2 876

De utviklingstendensene som vi ser her indikerer at kommunene står overfor noe ulike utfordringer i tiden fremover. Totalt sett hadde de fire kommunene 2 847 barn i 2010, mens befolkningsprognosen viser 2 876 barn i 2020. Dette er en økning på 1 % eller 29 barn. Det er med andre ord

ikke noe i disse tallene som indikerer at det blir mindre behov for et interkommunalt samarbeid i årene fremover.

## 3.2 Organisering

---

I følge barnevernlovens § 2-1 tredje ledd skal det i hver kommune være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Utover dette stiller ikke loven krav til hvordan kommunen organiserer barnevernstjenesten. Vi ser derfor store variasjoner i hvordan landets barnevernstjenester er organisert og tilrettelagt, både når det gjelder barnevernets plassering i kommunens organisasjonskart, og den interne organiseringen av tjenesten. Også de fire kommunene som inngår i denne evalueringen har organisert barnevernstjenestene ulikt. Dette vil naturlig nok kunne ha betydning for hvordan barnevernet utfører sitt arbeid, ikke minst samarbeidet med tilgrensede kommunale tjenester.

**Gjerstad** har siden 2007 samlet tjenestene som jobber med barn, unge og familier i én enhet, Familiehuset. Familiehuset omfatter i dag barnevernstjenesten, helsestasjon (med helsesøster, lege, fysioterapeut og jordmor), PPT, tiltak for funksjonshemmede, psykisk helsetjeneste, flyktningtjenesten og kommuneoverlege. I tillegg er Gjerstad legekontor administrativt knyttet til enheten. Familiehuset har én leder med både personal- og økonomiansvar, som også fungerer som barnevernsleder. Alle deltjenestene har i tillegg en fagansvarlig.

**Risør** har organisert barnevernstjenesten under Enhet for kvalifisering sammen med NAV (inkl. flyktningsarbeid), konsulent for funksjonshemmede, interkommunalt PPT, bosetting av enslige mindreårige, helsestasjonsvirksomhet (med helsesøstre, jordmor, leger og fysioterapeut), lege og fysioterapi. Av disse er barnevernet, PPT og bosetting av enslige mindreårige lokalisert på kommunehuset. Selv om det ikke har vært mulig eller hensiktsmessig å samlokalisere alle tjenestene, ønsker enheten, i følge enhetsleder, å fremstå som- og assosieres med familiehusene. Enhetsleder for kvalifisering er også barnevernsleder, men har ingen stillingsressurs knyttet til tjenesten. Kommunen vil ansette en egen barnevernsleder innen kort tid.

I **Vegårshei** er barnevernet organisert under enhet for NAV, barnevern, flyktningtjeneste og psykiatri. Enhetslederen, som også er barnevernsleder, har en 80 % stilling i NAV, og 20 % i de øvrige tjenestene. Alle tjenestene er samlokalisert i en fløy av kommunens rådhus.

I **Åmli** er barnevernstjenesten organisert under Helse- og familieavdelingen, sammen med psykiatri, rusomsorg, helsestasjon, fysioterapi og lege. Alle tjenestene holder til i kommunenes helse- og sosialsenter. Enheten ledes av avdelingsleder. Tidligere fungerte enhetsleder også som barnevernsleder, men siden 2011 har barnevernstjenesten hatt en egen leder.

### 3.2.1 Intern organisering av tjenesten

De fire utredningskommunene har allerede etablert et del samarbeid om undersøkelser og kompetanseheving (BIØ). Tvedestrand kommune deltar også i dette samarbeidet. BIØ ble etablert som et prosjekt i regi av Fylkesmannen i 1999, og fungerer nå som et interkommunalt samarbeid med Tvedestrand som vertskommune. Risør trakk seg først ut av samarbeidet i 2002, men valgte å bli med igjen fra mars 2011. Formålet med det etablerte samarbeidet er å heve kompetansen, øke kapasiteten, styrke fagmiljøet og sikre kontinuiteten i barnevernstjenestene.

Samarbeidet er organisert slik at alle kommunene bidrar med 0,4 stillingsressurs inn til BIØ. Siden 2011 har man forsøkt å differensiere stillingsressursene etter folketall, slik at Risør og Tvedestrand nå avgir 0,6 årsverk. Det er ansatt en leder av barnevernssamarbeidet i hel stilling. Lederen er tilknyttet Tvedestrand kommune, men stillingen finansieres av alle de fem kommunene. Hver mandag møtes de ansatte som er tilknyttet BIØ for å gjennomgå og diskutere oversendte meldinger fra kommunene. Teamet fordeler deretter sakene seg i mellom, og jobber videre med hjemmebesøk, informasjonsinnhenting, midtveisevaluering og forslag til konkrete tiltak, eventuelt henleggelse.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de aller fleste barnevernsansatte er fornøyde med BIØs arbeid. Fylkesmannen påpeker at kommunene har blitt vesentlig bedre på undersøkelser etter etablering av BIØ. Flere informanter forteller at det ville vært svært vanskelig å få gjennomført kvalitativt gode undersøkelser uten et slikt samarbeid, med tanke på økningen i antall saker de siste årene. Det legges vekt på at samarbeidet gir forutsigbarhet, at det kan være positivt å få ”undersøkelsesbiten litt på avstand”, og at BIØ gir gode innspill i forhold til tiltak.

Samtidig er det flere, både barnevernsansatte og samarbeidspartnere, som påpeker at barnevernstjenesten mister noe av nærheten og eierskapet til saken når man ikke følger den fra a til å. For den enkelte ansatte som jobber i BIØ kan det også være vanskelig å balansere de to ulike stillingene, da arbeidsmengden kan være i overkant stor begge steder. Informantene i Åmli forteller for eksempel at undersøkelsesarbeidet i perioder krever mer enn en 40 % stilling, noe som kan gå ut over tiltaksarbeidet i kommunen.

Bortsett fra det interkommunale undersøkelsesteamet, finnes det ingen spesialiserte arbeidsgrupper innad (eller på tvers) i de fire barnevernstjenestene. Alle de ansatte jobber som generalister, selv om noen oppgaver blir forsøkt fordelt etter ansattes ønsker og preferanser. Dette gjelder for eksempel ansvar for fosterhjemsarbeid og forberedelser av fylkesnemndsaker. Hovedinntrykket er imidlertid at det er kapasitetsvurderinger som i størst grad er avgjørende for hvilke saker den enkelte jobber med. Gjennomgangen av intervjuene viser at de ansatte i alle kommunene ser mange fordeler med økt grad av spesialisering, men at dette vanskelig lar seg gjennomføre når barnevernstjenesten har så få ansatte. Dette vil vi komme nærmere inn på senere i rapporten.

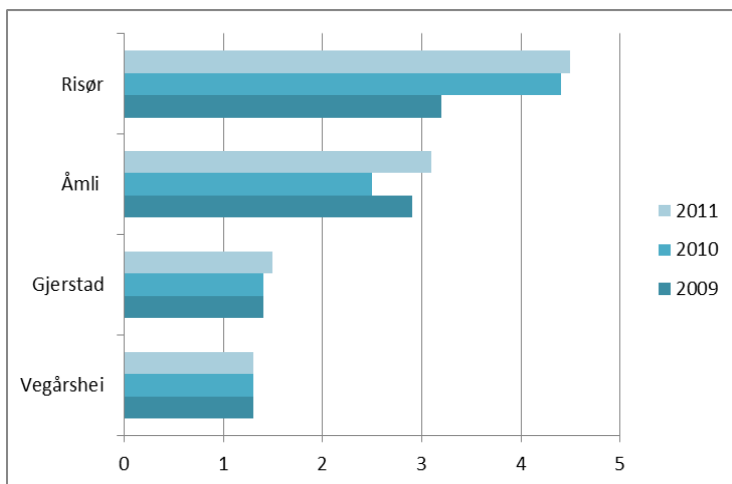
IT-systemene som brukes er de samme for alle de fire utredningskommunene. Kommunene samarbeider om felles server i Vegårshei, noe som innebærer at systemene har felles vedlikehold og oppdatering. Alle kommunene benytter i dag fagsystemet Familia.

### 3.3 Bemanning

---

Figur 2 viser stillingsressurser i barnevernet i de fire kommunene i årene 2009, 2010 og 2011. Dette inkluderer stillingsressursene i BIØ samt eventuelle merkantilt ansatte. Til sammen har de fire kommunene 10,5 årsverk tilknyttet barnevernet.

Av figuren ser vi at Risør kommune har 4,5 årsverk i barnevernstjenesten. Dette inkluderer 4 saksbehandlerstillinger samt merkantilt ansatt. Barnevernet fikk én ny stilling i 2010. Enhetsleder har ingen stillingsressurs direkte tilknyttet barnevernet.



Figur 2 Sum årsverk i alt, årene 2009-11. Kilde: KOSTRA.

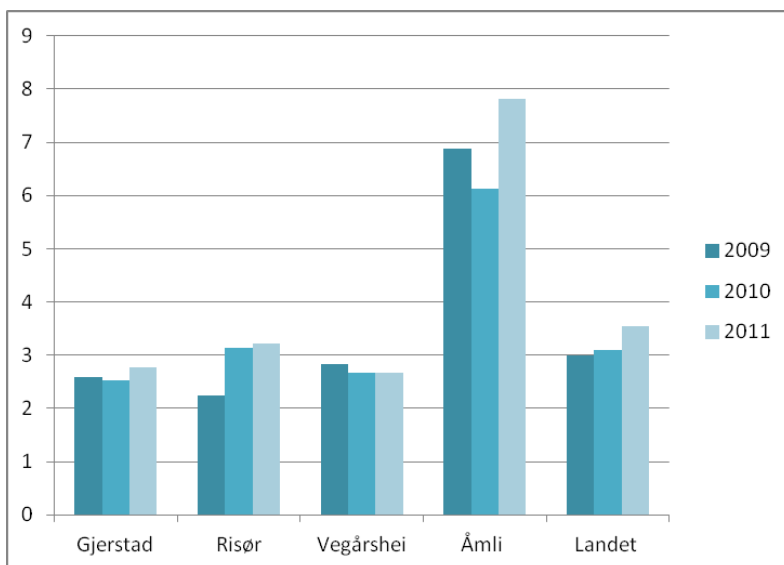
Åmli kommune hadde 3,1 årsverk totalt i barnevernet i 2011. Disse fordelte seg på barnevernsleder i full stilling samt tre barnevernkonsulenter i henholdsvis 1, 0,5 og 0,4 årsverk. I tillegg er en merkantil i 0,1 stilling knyttet til barnevernstjenesten. Pr. i dag jobber to barnevernkonsulenter i 1,8 stilling til sammen (økt fra 1,5 pga øremerkede midler fra Fylkesmannen), i tillegg til barnevernsleder. Siden slutten av 2011 har kommunen også leid inn en ekstern konsulent i varierende stilling, men med ca 20-40 % ukentlig arbeidstid i kommunen.

Gjerstad kommunes barnevernstjeneste har 3 ansatte, som i 2011 utgjorde 1,5 stillingsressurser. Enhetsleder for Familiehuset er også barnevernsleder, og har en 0,1 stilling knyttet til barnevernet. Fagansvarlig er i full stilling mens en barnevernskonsulent har en 0,4 stilling i BIØ. For tiden har denne saksbehandleren en 0,8 stilling tilknyttet barnevernet, grunnet tildelte øremerkede midler fra Fylkesmannen. Vegårshei kommune har i dag 1,3 stillingsressurser direkte tilknyttet barnevernet. Dette inkluderer leder i 0,1 stilling samt to saksbehandlere (1,6 stilling). En av de to saksbehandlerne jobber 40 % som sosiallærer i skolen, men blir lønnet av barnevernstjenesten.

Bemanningen i forhold til antall innbyggere i målgruppen for barnevernet kan gi en indikasjon på arbeidsbelastningen for de ansatte i tjenesten. Figur 3 viser utviklingen i antall årsverk pr. 1000 barn i alderen 0-17 år.

Bemanningen i forhold til aktuell aldersgruppe har økt for landsgjennomsnittet fra 2009 til 2011. Blant utredningskommunene har også Gjerstad og Risør en økning i samme tidsperiode. Det er bare Vegårshei som har redusert bemanning i forhold til målgruppen i den aktuelle perioden. Figuren viser også at Åmli skiller seg markant fra de andre kommunene i regionen. Mens landsgjennomsnittet, Gjerstad, Risør og Vegårshei i dag ligger på mellom 2,7 og 3,5 årsverk pr. 1000 barn i målgruppen, er det tilsvarende tallet i Åmli 7,8. Dette har sammenheng med at Åmli har en langt større andel barnevernsbarn enn de øvrige kommunene. Dette har sammenheng med levekårsut-

fordringer i kommunen. Åmli har et høyere beregnet utgiftsbehov til barnevern etter enn de øvrige tre kommunene.<sup>4</sup>



Figur 3 Antall årsverk pr. 1000 barn 0-17 år, årene 2009-11. Kilde: KOSTRA.

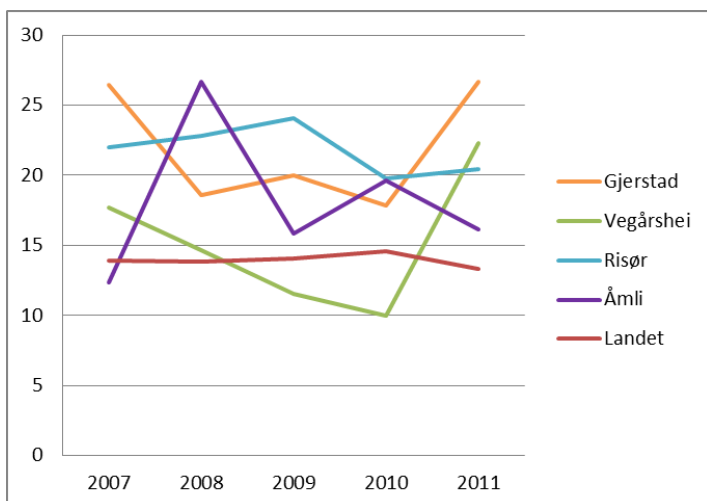
Dersom kommunene opprettholder dagens bemanning i et eventuelt interkommunalt barneverns-samarbeid, vil tjenesten få om lag 11 årsverk til sammen<sup>5</sup>. Dette vil tilsa 3,7 årsverk pr. 1000 innbyggere i aldersgruppen 0-17 år. Tilsvarende tall for landet i 2011 er 3,5 årsverk pr. 1000 innbygger i den aktuelle aldersgruppen.

Vekst i antall årsverk sier noe om i hvilken grad barnevernstjenesten har fått økt kapasitet til å håndtere meldinger, undersøkelser og tiltak. For å få en indikasjon på arbeidsbelastningen i de ulike barnevernstjenestene kan det imidlertid være vel så sentralt å se på antall årsverk i forhold til saksmengden.

Figur 4 viser at alle de fire utredningskommunene i dag har et høyere antall barn med tiltak pr. årsverk enn landsgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet er, ikke overraskende, relativt stabilt og ligger på i underkant av 15 barn med tiltak pr. årsverk. Som vi ser varierer dette tallet adskillig mer i de fire kommunene. I 2011 lå Gjerstad høyest med 27 saker pr. tiltak pr. årsverk. Vi ser at Vegårshei i tidligere år har hatt relativt få barnevernsbarn pr. årsverk. På grunn av en stor økning i antall saker fra 2010 til 2011 ligger imidlertid kommunen nå som nummer to etter Gjerstad, med 22 barn med tiltak pr. årsverk. Deretter følger Risør og Åmli med henholdsvis 20 og 16 pr. barn med tiltak pr. årsverk.

<sup>4</sup> Åmli får og et tillegg i overføringene fra staten for ekstra utgiftsbehov til barnevern, i forhold til gjennomsnittskommunen. I tillegg til antall innbyggere i aktuell aldersgruppe består kostnadsindeksen for barnevern av barn 0-15 år med enslig forsørger og fattige. Åmli har en høy andel fattige.

<sup>5</sup> Inkludert 70 % leder i BIØ.



Figur 4 Antall barn med tiltak pr. årsverk, årene 2009-11. Kilde: KOSTRA.

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene er at de barnevernsansattes vurderinger av arbeidsbelastningen til dels samsvarer med fremstillingen ovenfor. Det kan være flere årsaker til eventuelle avvik, ikke minst at dagens bemanning ikke nødvendigvis samsvarer med innrapporterte KOSTRA-tall for årene 2007-2011. Eksempelvis er barnevernleder i Åmli for tiden sykemeldt, mens Risør har enkelte ansatte ute i permisjon. Dette vil selvfølgelig ha betydning for hvordan de øvrige ansatte opplever og beskriver sin arbeidshverdag. Et barnevernstiltak kan også være så mangt, noe fremstillingen ovenfor ikke fanger opp. Arbeid med akutt saker og omsorgsovertakelser vil naturlig nok ta mer tid og ressurser fra en saksbehandler enn arbeid med lettere hjelpetiltak.

Gjennom intervjuene gir samtlige barnevernsansatte uttrykk for at arbeidsbelastningen har blitt større de siste årene. I følge informantene skyldes ikke dette bare at antall meldinger har økt, men også stadig flere tunge og komplekse saker. Vårt hovedinntrykk er at barnevernstjenestene i Risør og Åmli fremstår som mest presset på arbeidsmengde. I Åmli beskriver en av barnevernkonsulentene dagens situasjon som "til tider helt uoverkommelig".

Barnevernstjenesten opplever også at fokuset på foreldrenes rettigheter har økt de siste årene, og de ansatte jobber med stadig flere saker der foreldrene motsetter seg samarbeid. Forberedelser av fylkesnemndsaker og klagesaker kan, i følge en av informantene, ta "vanvittig mye tid og ressurser". I Risør gir flere av informantene uttrykk for at bemanningen er uforsvarlig lav i forhold til økningen i antall saker. Barnevernstjenesten i Risør hadde en god del avvik i 2011, og det pekes på at man trolig vil oppleve det samme for 2012. Informantene forteller at de ofte må jobbe ekstra for å komme à jour, og at særlig journalføringen kan bli hengende etter.

I Vegårshei kommune beskrives arbeidspresset som økende, men "overkommelig". De ansatte forteller at de jobber en del overtid, men at de samtidig har inntrykk av at barnevernstjenestene i de øvrige kommunene er mer presset. Barnevernet i Vegårshei har tradisjonelt sett hatt lite akutt saker og omsorgsovertakelser.

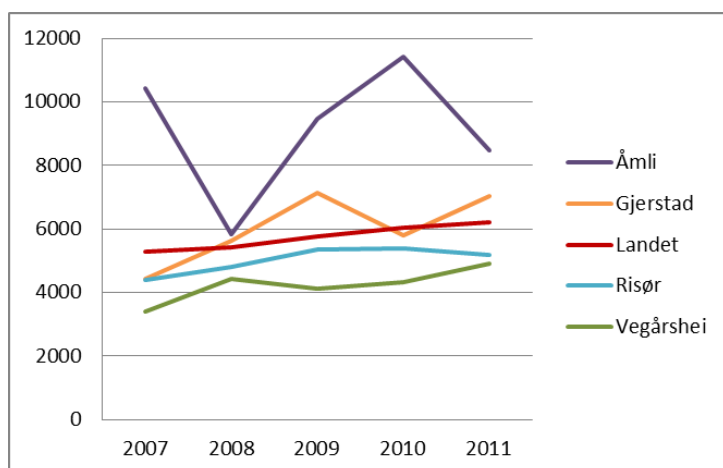
De ansatte i Gjerstad kommune gir uttrykk for at svingningene i arbeidsmengde var større tidligere, dvs. at toppene også var høyere. Arbeidspresset pr. i dag beskrives som «jevnt stort». Også her trekkes det frem at særlig arbeid med omsorgsovertakelser kan ta mye ressurser i perioder. I Gjerstad er det imidlertid tydelig at barnevernets store arbeidsmengde til dels kompenseres ved at tjenesten har et tett samarbeid med de andre tjenestene på Familiehuset. Dette vil vi gå nærmere inn på senere i dette kapitlet.

### 3.4 Økonomi

Oversikt over kostnader knyttet til barnevernstjenesten er av interesse i mange sammenhenger. Målsetningen for alle kommuner bør være å ha et barnevern som er robust, har høy kompetanse og som yter tjenester av høy kvalitet. Ut fra økonomiske vurderinger vil det samtidig være viktig at man klarer å organisere og innrette arbeidet på en slik måte at tjenesten blir utført på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Totale netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger 0-17 år kan være et nyttig utgangspunkt når vi skal se nærmere på barnevernsutgifter i utredningskommunene<sup>6</sup>. Når det gjelder denne, og øvrige fremstillinger i dette avsnittet, er det imidlertid viktig å være bevisst på det faktum at alle de fire kommunene er relativt små. Dette medfører at relativt beskjedne endringer i tiltaksbruk og driftsutgifter vil kunne gi markante utslag på grafene. Alle fremstillingene bør derfor tolkes med varsomhet.

Figur 5 viser at netto driftsutgifter på landsnivå har økt fra 5 203 kr pr. innbygger i aktuell aldersgruppe i 2007 til 6 196 kr i 2011. Gjerstad, Risør og Vegårshei har også hatt noe stigende utgifter i perioden, mens Åmli har lavere kostnader i 2011 enn i 2007. Vi ser at Risør og Vegårshei har lavere kostnader enn landsgjennomsnittet i hele perioden. Åmli kommune har betydelig høyere netto driftsutgifter, og også langt større svingninger i kostnadene, enn de øvrige kommunene.

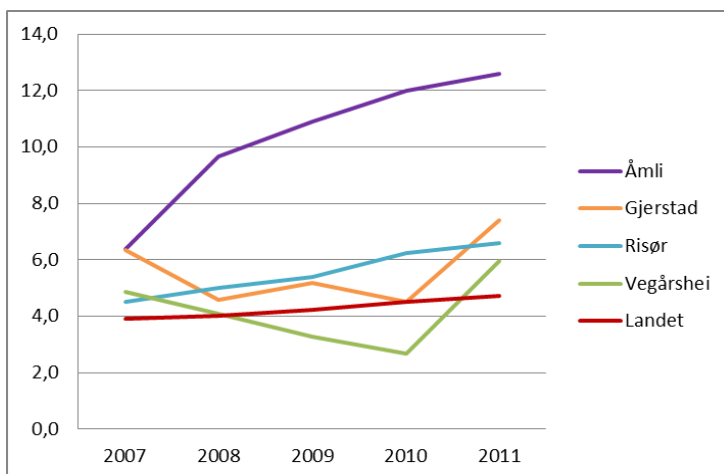


Figur 5 Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år, årene 2007-11. Faste 2011-kostnader. Kilde: KOSTRA.

Det vil være smådriftsulemper i små kommuner som gjør det naturlig at små kommuner har høye utgifter pr. innbygger 0-17 år. Siden 2002 har også kostnadsveksten vært raskere i de småkommunene som ikke har inngått interkommunale barnevern (Brandtzæg m.fl. 2010). Her ser vi imidlertid at utgiftene i Åmli er markant høyere enn i Vegårshei og Gjerstad, til tross for at alle kommunene har færre enn 550 innbyggere under 18 år. Som Figur 6 viser har dette trolig sammenheng med at Åmli har en langt større andel barnevernsbarn i denne befolkningsgruppen.

<sup>6</sup> I analysene har vi omregnet kostnadene til 2011-kroner, slik at kostnadene er mer sammenlignbar over år. Økning i utgifter viser derfor økning i reelle utgifter, ut over generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene. «Landet» inkluderer alle kommuner unntatt Oslo.



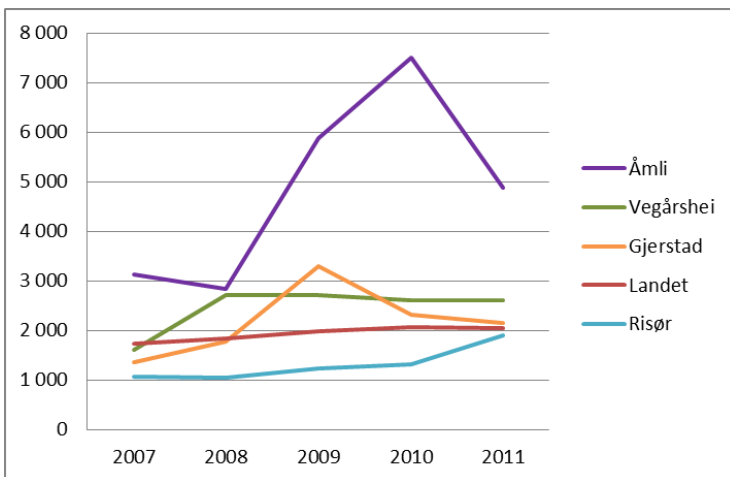


Figur 6 Andel barn med tiltak pr. innbygger 0-17 år, årene 2007-11. Tall i prosent. Kilde: KOSTRA.

På landsbasis er den viktigste enkeltstående forklaringen på økte utgifter til kommunalt barnevern, at antall barn som er omfattet av barnevernstiltak har økt markert. Tidligere undersøkelser (Brandtzæg 2006, Brandtzæg mfl. 2010, Kvello & Wendelberg 2003) viser at én forklaring til vekst i antall saker og tiltak er et bedre fungerende barnevern, og at et godt fungerende barnevern ”skaper sin egen etterspørsel”. Fra 2007 til 2011 økte andelen barnevernsbarn på landsbasis fra 3,9 % til 4,7 %. I Åmli ser vi at andelen barn med tiltak har økt kraftig fra 6,4 % i 2007 til 12,6 %. Risør har også hatt en jevn stigning i samme periode, mens både Gjerstad og Vegårshei hadde en nedgang i andelen barn med tiltak frem til 2010. Begge kommunene hadde en markant økning i antall barnevernsbarn fra 2010 til 2011.

Med utviklingen i antall barn med tiltak som bakteppe, kan vi se på hvordan barnevernsutgiftene fordeles seg på ulike deler av tjenesten. Barnevernsutgiftene kan splittes opp i KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. Disse tre funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling, kostnader til tiltak for barn som bor i opprinnelig familie, og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie.

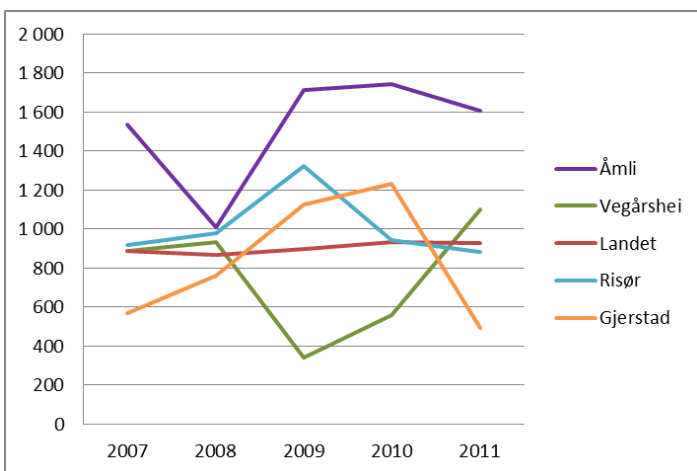
Når det gjelder utgifter til generell administrasjon og saksbehandling, er utgiftene svakt stigende både for landsgjennomsnittet i perioden (19 %). For alle kommunene i regionen har utgiftene økt med over 50 % siden 2007. Ikke uventet skiller Åmli seg ut med en særlig stor kostnadsøkning, på 164 % (fra 2 839 kr pr. innbygger 0-17 år i 2008 til 7 502 i 2010). Økningen skyldes nok i stor grad at antall årsverk i barnevernstjenesten har steget siden 2008. Vi har allerede sett at Åmli har en høyere bemanning i forhold til antall barn i kommunen, sammenlignet med landsgjennomsnittet og de andre utredningskommunene (jf. Figur 3) barnevernstjenesten steg fra 1,5 til 2,9 fra 2008 til 2009. I 2011 sank imidlertid kostnadene knyttet til denne funksjonen, til tross for at bemanningen ble ytterligere styrket.



Figur 7 Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år. Funksjon 244 generell administrasjon og saksbehandling. Årene 2007-11. Faste 2011-kostnader. Kilde: KOSTRA.

Andelen av kostnadene til barnevern som går til generell administrasjon og saksbehandling, er betydelig høyere i Åmli enn i Gjerstad og Risør. I 2011 gikk nærmere 60 % av utgiftene til barnevernet i Åmli til drift, mens det tilsvarende tallet for Gjerstad var 30 %. For Åmli forklarer dermed økningen i netto driftsutgifter til administrasjon og saksbehandlingen en større del av økningen i totale netto driftsutgifter, enn det som er tilfelle for de to andre kommunene. Vegårshei har inkludert en 40 % sosiallærerstilling i funksjon 244.

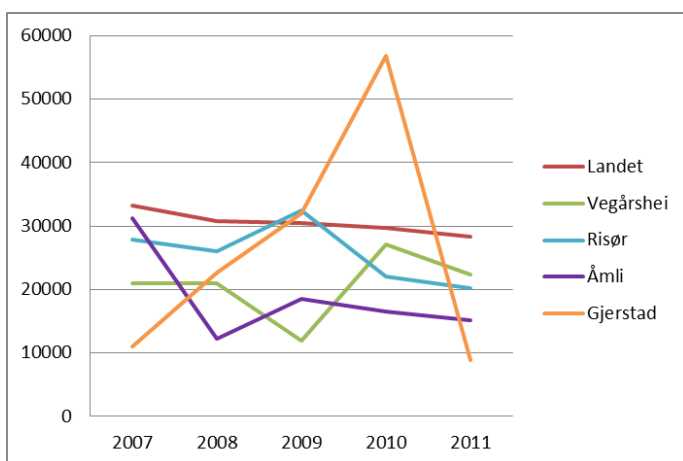
Også netto driftsutgifter til tiltak i opprinnelig familie har vært relativt stabilt på landsbasis de siste fem årene. Blant de fire utredningskommunene ser vi at utgiftene varierer relativt mye fra år til år. I 2011 hadde Risør utgifter om lag på landsgjennomsnittet, mens Vegårshei hadde noe høyere utgifter til tiltak i opprinnelig familie. Åmli har utgifter som er nær dobbelt så høye som landsgjennomsnittet, mens Gjerstads utgifter er sunket markant fra 2010 til 2011. Utgifter til tiltak i opprinnelig familie har generelt et noe mer varierende forløp fra år til år enn de øvrige funksjonene, spesielt da for små kommunene. Merk at for de aller fleste kommuner brukes det klart minst penger til funksjon 251, slik at antall kroner pr. innbygger 0-17 år blir relativt lave tall (926 kr pr. innbygger 0-17 år i 2011 på landsbasis).



Figur 8 Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år. Funksjon 251 tiltak i opprinnelig familie. Årene 2007-11. Faste 2011-kostnader. Kilde: KOSTRA.

Figur 8 overfor viser kostnader pr innbygger i aktuell aldersgruppe, og sier ikke noe om kostnader for de barna som faktisk har tiltak fra barnevernet. Dersom vi ser nærmere på kostnader pr. barn med tiltak i opprinnelig familie, ser bildet noe annerledes ut.

Figur 9 viser kostnader pr. barn med tiltak i opprinnelig familie i utredningskommunene og landsgjennomsnittet. Tallene for 2011 viser at alle kommunene har lavere kostnader pr. barn med tiltak i opprinnelig familie, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Her ser vi at Åmli ligger lavt, og relativt stabilt, fra 2008 til 2011. Gjerstad opplevde en voldsom kostnadsøkning frem mot 2010, og deretter en kraftig reduksjon fra 2010 til 2011. I følge barnevernleder er denne kostnadsreduksjonen knyttet til at flere tunge saker ble omgjort til omsorgssaker i 2011. Vegårshei er den eneste av kommunene som har høyere kostnader pr. barn i tiltak i opprinnelig familie i 2011 enn i 2007.

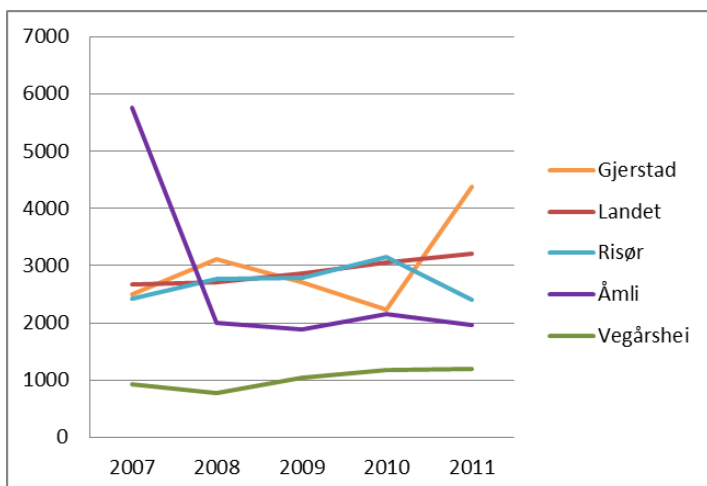


Figur 9 Kostnader pr. barn. Funksjon 251 tiltak i opprinnelig familie. Årene 2007-11. Faste 2011-kroner. Kilde: KOSTRA.

De relativt lave, stabile enhetskostnadene i Åmli, Vegårshei og Risør viser at økningen i driftsutgifter for funksjon 251 i hovedsak skyldes et økende antall barn med hjelpetiltak, ikke økte kostnader pr. barn. Dette samsvarer godt med trenden på landsnivå. Åmli har spesielt mange barn på tiltak, og dette er årsaken til høye utgifter pr. innbygger 0-17 år, og ikke kostnader pr. barn med tiltak.

Den siste KOSTRA-funksjonen knyttet til barnevern er funksjon 252 Barnevernstiltak utenfor familien. Tiltak i familien er tiltak av forebyggende karakter, mens tiltak utenfor familien er knyttet til omsorgsovertakelser. Tiltak utenfor familien er som oftest dyre og svært ressurskrevende tiltak. Det er dermed spesielt kostnadsbildet til tiltak utenfor opprinnelig familie som vil påvirke totale utgifter til barnevern.

Figur 10 viser at kostnadene på dette området er langt mer stabile, både på landsbasis og i flere av utredningskommunene, enn kostnadene til tiltak innenfor opprinnelig familie. Gjerstad var kommunen med høyest kostnader i 2011 (4 376 kr pr. innbygger 0-17 år), mens Vegårsheis kostnader er betraktelig lavere enn landsgjennomsnittet gjennom hele perioden. Vi ser at Åmli hadde en kraftig reduksjon i kostnader fra 2007 til 2008, og har deretter ligget stabilt under landsgjennomsnittet. Generelt sett har utredningskommunene lave kostnader knyttet til omsorgsovertakelser sammenlignet med landsgjennomsnittet.



Figur 10 Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år. Funksjon 252 tiltak utenfor opprinnelig familie. Årene 2007-11. Faste 2011-kroner. Kilde: KOSTRA

Også for tiltak utenfor opprinnelig familie gir kostnadene pr. barn med tiltak et bedre bilde enn kostnader pr. innbygger i aktuell aldersgruppe.

Kostnader pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie er lavere enn for landsgjennomsnittet for alle kommunene i store deler av perioden (jf. Figur 11). I 2011 var imidlertid utgiftene for Gjerstad kommune noe høyere enn utgiftene på landsbasis (henholdsvis 236 300 kr og 217 937 kr pr. barn på tiltak). Vi ser for øvrig at utviklingen i kostnader knyttet til denne funksjonen har vært avtagende i både Risør, Vegårshei og Åmli.



Figur 11 Kostnad pr. barn. Funksjon 252 tiltak utenfor opprinnelig familie. Årene 2007-11. Faste 2011-kroner. Kilde: KOSTRA.

Oppsummert viser denne gjennomgangen at økningen i kommunenes netto driftsutgifter til barnevern er knyttet til et økende antall barn med hjelpetiltak og økte utgifter til administrasjon og saksbehandling. For de fleste kommunene er kostnadene pr. barnevernsbarn lavere enn landsgjennomsnittet gjennom hele perioden, både når det gjelder hjelpetiltak og omsorgstiltak. Vi har sett at Åmli kommune har betydelig høyere netto driftsutgifter, og også langt større svingninger i kostnadene, enn de øvrige kommunene.

## 3.5 Tjenestetilbud, samarbeid og kompetanse

---

### 3.5.1 Bruk av hjelpetiltak

En gjennomgang av de fire kommunenes tiltaksbruk viser ikke store variasjoner i hvilke hjelpetiltak som benyttes. Tiltakene som nevnes er blant annet råd og veiledning, hjemmekonsulent, støttekontakt, besøkshjem, barnehage og SFO og ulike fritidsaktiviteter/kulturtilbud. Åmli kommune bruker lite besøkshjem og støttekontakter, men en god del økonomisk stønad, noe som trolig forklarer de lave kostnadene pr. barn med tiltak innenfor opprinnelig familie (jfr. Figur 9). Økonomisk stønad som tiltak nevnes i liten grad av informantene i de øvrige kommunene. Gjerstad, Vegårshei og Risør kjøper tjenester fra en ekstern hjemmekonsulent som i tillegg til å gi veiledning i hjemmet, også kan benyttes som støttekontakt og avlastningshjem. Særlig Vegårshei kommune bruker denne hjemmekonsulenten svært aktivt. Også i Åmli kjøper barnevernstjenesten (i samarbeid med blant annet NAV) tjenester fra en hjemmekonsulent, men denne benyttes kun i et begrenset antall familier.

Med unntak av Risør oppgir alle kommunene at de bruker relativt lite evidensbaserte tiltak fra Bufetat<sup>7</sup>. MST og familieråd benyttes sjelden, PMTO noe oftere<sup>8</sup>. Også de ansatte i Åmli gir uttrykk for at PMTO blir lite brukt. I Vegårshei forteller en av de ansatte at barnevernstjenestens aktive bruk av hjemmekonsulent trolig bidrar til å redusere behovet for tyngre hjelpetiltak fra Bufetat. Barnevernstjenesten i Risør oppgir at de bruker PMTO og MST kontinuerlig. Det påpekes imidlertid at Bufetat har blitt mer restriktive når det gjelder inntak av ungdommer til MST, noe som medfører at kommunen ikke bruker dette tiltaket like ofte som tidligere.

Tilbakemeldingene fra intervjuene er at det etterlyses flere tiltak som innebærer mer konkret veiledning inn mot familiene. Det nevnes også at det kan være vanskelig å finne gode tiltak for minoritetsbarn, samt ungdommer som ikke kvalifiserer for MST, men som er for gamle for PMTO. I alle de fire kommunene gir informantene uttrykk for at barnevernstjenesten kan bli bedre på å evaluere tiltaksarbeidet, samt å spisse tiltakene til hver enkelt familie. Denne typen arbeid krever tid, og må i dag gjerne vike for mer presserende oppgaver i det daglige tiltaksarbeidet. Et unntak her er imidlertid Vegårshei, der det trekkes frem at de ansatte har god oversikt over sakene, har gode drøftinger om tiltaksarbeidet og derfor ikke lar mange saker ”bare surre og gå”, som de selv uttrykker det.

Problemstillinger knyttet til nærhet og inhabilitet er velkjente for små barnevernstjenester. Det er først og fremst informantene i Risør som fremhever dette som en utfordring. Dette har sammenheng med at de ansatte i Risør også bor i Risør. De trekker frem at det kan være en følelsesmessig belastning for eksempel å møte klienter på nærbutikken, og at man har jobbet med strategier for bedre å skille jobb fra fritid. Også i Vegårshei nevnes det at det kan være belastende å ”ta naboens sak”, men at man prøver å fordele arbeidet slik at dette unngås. Gjerstad og Åmli opplyser at de delvis unngår denne problemstillingen ved at de fleste ansatte er bosatt utenfor kommunen. I bå-

---

<sup>7</sup> Barne-, ungdoms- og familieetaten. Direkte underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>8</sup> MST (Multisystemisk terapi) er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom i alderen 12-18 år som har alvorlige atferdsproblemer. PMTO (Parent Management Training Oregon) retter seg mot foreldre med barn i alderen 3-12 år med atferdsvansker.

de Gjerstad, Åmli og Vegårshei trekkes nærheten til lokalmiljøet frem som en av de største fordelene ved dagens organisering.

### 3.5.2 Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid

Med den nye barneloven i 2009 ble forebyggende arbeid spesielt vektlagt, og formålet med loven var å styrke kompetansen og tjenesten på bred basis (NOU 2009:22). Formålet med dette er å redusere antall plasseringer av barn og unge utenfor hjemmet. Et godt forebyggende arbeid er imidlertid ikke noe barnevernet kan ha ansvar for alene. Det fordrer et godt samarbeid mellom ulike kommunale hjelpetjenester og oppvekstinstitusjoner. Riksrevisjonen fremhever at organisering og samarbeid internt i kommunen vil kunne ha betydning for hvordan barnevernet løser sine oppgaver, og hvordan kommunen får utnyttet de totale ressursene, på tvers av tjenestene (Riksrevisjonen 2012).

Vårt hovedinntrykk er at Gjerstad fremstår som den kommunen som har best samarbeid på tvers av tjenestene. Tjenestene på Familiehuset har brukt mye tid og ressurser på å bygge opp et felles verdigrunnlag der ”alle tenker barnevern”. Det vises blant annet til at alle tjenestene engasjerer seg i forkant av en fylkesnemndsak, og at barnevernet kan søke andre tjenester om råd i akutt saker. Familiehuset har et ukentlig personalmøte med diskusjon rundt ulike tema eller veiledning i konkrete saker (med samtykke). Helsestasjonen har begynt å ha åtte måneders konsultasjoner sammen med barnevernstjenesten, noe som i følge informantene har blitt veldig godt mottatt. De barnevernsansatte gir uttrykk for at alle tjenestene på Familiehuset er ”uredde”, og at de er trygge på at andre stiller opp ”dersom noe ulmer”. Flere legger vekt på at det er en stor fordel å ha en felles leder på Familiehuset, som har god oversikt og ser sammenhenger også på systemnivå.

Siden Familiehuset ble opprettet i 2007 har man fokusert på å reise rundt og presentere barnevernstjenesten for ulike instanser. Det nevnes at barnevernet blant annet har informert om sitt arbeid på foreldremøter på skolene og i kommunestyret, og at man har informert ambulansespersonell om direkte meldeplikt. Barnevernstjenesten har ikke faste møtepunkt med barnehager og skoler, men deltar i ansvarsgrupper etter behov. Av konkrete forebyggende prosjekter nevnes blant annet ”skolepakken” fra Bufetat og ”kjærlighet og grenser”, et familieprogram med formål om å forebygge bruk av rusmidler og for å styrke familien. I følge de barnevernsansatte er særlig barnehagene flinke til å melde, og til selv å informere foreldrene om barnevernet. På landsbasis er det gjerne barnehage og helsestasjon som trekkes frem som de som melder lite.<sup>9</sup> Samarbeidspartnerne, både innenfor og utenfor Familiehuset, gir uttrykk for at de barnevernsansatte er flinke til å prioritere, har god oversikt over hvilke ressurser som finnes, og at de er raske med å koble på andre instanser ved behov. Flere forteller at de stolte av å jobbe i Gjerstad, og at de opplever at man har fått til noe helt unikt i kommunen. Alle tjenestene som jobber med barn og unge skal nå i gang med å utarbeide en felles oppvekstplan. I følge en av informantene skal foreslåtte tiltak, innspill og målsettinger opp i kommunestyret i løpet av sommeren 2012.

Også i Vegårshei gir både barnevernsansatte og samarbeidspartnere uttrykk for at tjenestene er «tett på». Det er korte avstander i kommunen og tjenestene har mye uformell kontakt. Enkelte nevner at terskelen for å melde til barnevernet er lav, både fordi de har gode rutiner internt og fordi man er flinke til å drøfte saker anonymt. Det er også flere som peker på viktigheten av å

---

<sup>9</sup> Se for eksempel Riksrevisjonen, 2012 s. 43 og Brandtzæg m.fl. (2010).

kjenne de barnevernsansatte godt. En av informantene uttrykker dette slik: ”Jeg tror du samarbeider bedre med folk du kjenner, og som du treffer i andre sammenhenger. Vi slipper å bruke mye tid på logistikk og avtaler”.

Som nevnt tidligere arbeider en av barnevernskonsulentene i Vegårshei 40 % som sosiallærer på skolen. Dette er et forebyggende tilbud som innebærer samtaler med barn som av ulike grunner ikke fungerer så bra på skolen. Både barnevernsansatte og informanter fra skolen gir uttrykk for at tilbudet har blitt tatt godt i mot, og at det har bidratt til å senke terskelen for å ta kontakt med barnevernet, både for foreldre og lærere. Utover dette tilbudet nevnes få konkrete forebyggende tiltak. Med unntak av månedlige SLT-møter<sup>10</sup> har barnevernstjenesten også få faste møtepunkter med andre instanser. Det blir nevnt at man prøver å unngå ”møter for møtets skyld”, og at man heller forsøker å ”ta tak i ting kjapt hvis det dukker opp noe”.

I Risør har barnevernstjenesten faste samarbeidsmøter med politi, tannlege, NAV og helsestasjon. Barnevernstjenesten er med på personalmøter og ledelsesmøter i barnehagene etter avtale, og informerer på den videregående skolen en gang i året. Kommunen deltar i ”kjærlighet og grenser”, og har også samarbeidet om et rusprogram i barnehagene. Nå skal PPT, barnehagene, barnevern, helsestasjon og fysioterapeut for barn samarbeide om Kvello-modellen<sup>11</sup> noe som flere av informantene fremhever som svært positivt. Barnevernstjenesten i Risør får lite meldinger fra barnehagene, og flere av informantene håper Kvello-prosjektet vil hjelpe på dette.

Samarbeidspartnerne i Risør gir uttrykk for at barnevernstjenesten er enkel å forholde seg til, at de ansatte er flinke til å stille på møter i en tidlig fase, og at terskelen for å ta kontakt er lav. Enkelte peker imidlertid på at barnevernet er sårbare i forhold til bemanning, og at det i perioder kan være vanskelig å få i gang godt forebyggende arbeid. En av informantene uttrykker dette slik: ”Når det raser på med meldinger og barnevernet sitter i enkeltsaker, er det vanskelig å løfte blikket og tenke ut mulige samarbeidsmetoder. Det blir ikke alltid plass til tverrfaglig jobbing, og refleksjoner over hvilke tjenester som bør inn i en sak. Samhandlingsrutinene er ikke formalisert godt nok i slike saker”. Flere fremhever viktigheten av at barnevernstjenesten reiser rundt og informerer om sin tjeneste, og at tilgrensede kommunale tjenester formidler god informasjon om barnevernet på et tidlig tidspunkt. De barnevernsansatte peker på at for dårlig informasjonsflyt fører til at enkelte tjenester har urealistiske forventinger til hva barnevernet kan bidra med, og at tjenesten kanskje fremstår som unødvendig ”slem” eller ”skremmende” for noen.

Som i Vegårshei og Gjerstad preges samarbeidet mellom barnevernstjenesten og samarbeidspartnere i Åmli av mye uformell kontakt. Informantene i barnevernstjenesten uttrykker at samarbeidet mellom tjenestene i Familieavdelingen ikke fungerer optimalt. Det pekes på at samarbeidsrelasjonene fort blir personavhengige, og at taushetsplikten kan gjøre det vanskelig å jobbe tett på hverandre. På grunn av taushetsplikten har barnevernstjenesten nå flyttet til en annen fløy av bygningen, noe som fremheves som en stor fordel. Både barnevernsansatte og enkelte samarbeidspartnere savner en tverrfaglig gruppe der man har mulighet til å drøfte konkrete saker. I dag har man et tverrfaglig ressursteam på ledernivå, og et personalmøte for tjenestene i Familieavdelingen,

---

<sup>10</sup> SLT er en Samordningsmodell for Lokale, forebyggende Tiltak mot rus og kriminalitet. SLT skal sikre at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet.

<sup>11</sup> Kvello-modellen («Tidlig innsats») innebærer metodisk observasjoner av barnehagebarn for å kartlegge det enkelte barns særlige behov. I etterkant møter ”observatørene” de ansvarlige i barnehagen for tilbakemelding og diskusjoner om forbedringspunkter vedrørende barnegrupper, enkeltbarn og barnehagens organisering av arbeidet. Modellen forutsetter samarbeid mellom barnevern, barnehage, helsesøster, PPT, fysio- og ergoterapitjenestene.

men enkeltsaker blir ikke diskutert i disse møtene. I følge de barnevernsansatte blir det mye ”korridorsnakk” når barnevernstjenesten besøker skolen, noe som kan oppleves som ubehagelig. En av informantene forteller at hun ”savner veier der vi kan kommuniserer på en lovlig måte”. Også i Åmli er barnevernet, barnehagene, PPT og helsesøster i gang med Kvello-modellen. Flere av informantene forteller at de håper dette vil bidra til å formalisere samarbeidet mellom tjenestene. I likhet med Gjerstad har Åmli deltatt i både «skolepakken» og «kjærlighet og grenser».

### 3.5.3 Kompetanse

Barnevern er utvilsomt et bredt og kompleks fagfelt, hvor behovet for kompetanseheving er stort. Særlig i små kommuner vil mangel på spisskompetanse være en gjennomgående utfordring. Mindre barnevernstjenester har færre barnevernssaker enn større tjenester, samtidig som de har mange av de samme problemstillingene. Få saker fører til manglende erfaring eller mengdetrening, som en av de ansatte i Gjerstad uttrykker det. I Åmli forteller en av de ansatte at det er svært utfordrende å skulle ”kunne alt” når man ikke har nok erfaring på alle områder.

Gjennom intervjuene nevner de ansatte flere områder der det er behov for styrket kompetanse. Et gjennomgående tema er arbeid med flerkulturelle familier. I løpet av de siste årene har barnevernet opplevd en økning i antall meldinger knyttet til familier med fremmedkulturell opprinnelse. I følge oversendte tall fra leder i BIØ var 30 % av alle undersøkelsene i 2011 rettet mot flerkulturelle familier. I 2010 var det tilsvarende tall 13 %. Informantene i Åmli fremhever at de også har behov for mer juss-kompetanse. Som nevnt tidligere leier kommunen inn en ekstern konsulent som veileder de ansatte i å forberede og gjennomføre fylkesnemndsaker. Andre områder som nevnes er sped- og småbarnskompetanse og kompetanse om psykiske lidelser.

I alle kommunene gir de ansatte uttrykk for at de får god støtte fra fagteamet i Arendal. Terskelen for å ringe og spørre om råd er lav, og fagteamet er flinke til å besøke kommunene regelmessig. Kommunene drar særlig nytte av fagteamets psykolog. Det nevnes også at fagteamet kan gi god støtte i forkant av fylkesnemndsaker. Som en av informantene i Åmli påpeker vil det imidlertid være grenser for hvor mye veiledning fagteamet kan gi i konkrete saker: ”Det hender at de bare sier: Nei, dette må du nok bare prøve deg frem på”. Flere trekker også frem at de får god juridisk veiledning av Fylkesmannen.

Vårt inntrykk er at terskelen for å ringe og drøfte saker med de andre barnevernstjenestene i regionen, vurderes ulikt fra kommune til kommune. De ansatte i Gjerstad gir uttrykk for at de ofte ringer rundt til andre kommuner. I Vegårshei pekes det på at eventuell kontakt med de andre kommunene fort blir personavhengig, og at de foretrekker å drøfte saker med fagteamet. Informantene i Åmli gir uttrykk for at de sjelden eller aldri har kontakt med andre barnevernstjenester i regionen. Her vektlegges det at taushetsplikten kan være et hinder for å drøfte saker med andre kommuner. Flere av familiene som er i kontakt med barnevernet er stadig på flyttfot, slik at det kan være en sjanse for at de ansatte i andre kommuner kjenner familien fra før.

Rekruttering er ofte en stor utfordring i små barnevernstjenester. Det blir gjerne oppfattet som lite attraktivt å søke stillinger i barnevernstjenester som har et lite fagmiljø med få kollegaer å spille på, og få muligheter for spesialisering. Blant de fire utredningskommunene er det kun Åmli som nevner rekruttering som en særlig utfordring. Her trekkes det frem at barnevernet har sett seg nødt til å trekke flere stillingsutlysninger, da de kun har fått inn et fåtall søkere med barnevernsfaglig kompetanse. Inntrykket er at mange vegrer seg for å jobbe i egen kommune.



### 3.5.4 Akuttberedskap

Det er ingen lover eller forskrifter som regulerer hvordan barnevernets akuttberedskap etter kontortid skal organiseres. Beredskapsordninger tar først og fremst utgangspunkt i lokale behov og prioriteringer. I følge NOVA varierer barnevernets tilbud fra døgnåpen barnevernvakt – til organisert bakvakt med telefonberedskap, - til ingen tilbud overhodet, utover den landsdekkende alarmtelefonen for barn og unge. Barnevernvaktene dekker over en fjerdedel av landets kommuner, 12 prosent av kommunene har organisert bakvakt der barnevernstjenesten nås pr. telefon, mens 5 prosent har helgeberedskap eller lokale ordninger. 57 prosent av landets kommuner har ingen organisert beredskap etter barnevernstjenestens kontortid (Falck og Vorland 2009).

I Gjerstad, Risør og Vegårshei fungerer barnevernleder, eventuelt også fagansvarlig, som bakvakt for politiet etter kontortid. I Åmli har ingen av de ansatte et særlig ansvar for å være tilgjengelige utenom arbeidstid. Politiet har imidlertid private telefonnummer til alle barnevernsansatte tilgjengelig dersom det skulle oppstå akutsituasjoner. Alle kommunene er tilknyttet Alarmtelefonen for barn og unge (i Kristiansand).

På spørsmål om hvorvidt dagens akuttberedskap oppleves som en belastning for de ansatte, svarer informantene ulikt. Informantene i Gjerstad og Vegårshei forteller at de sjelden blir oppringt av politiet, og at de derfor tenker lite på at de er i beredskap etter kontortid. De uttrykker derfor at de er usikre på behovet for en egen barnevernvakt.

I Åmli forteller informantene at det oppleves som belastende å vite at man kan bli oppringt til enhver tid, også i ferier og høytider. Også i Risør pekes det på at det kan være slitsomt å vite at man kan bli oppringt i løpet av en helg, når arbeidsmengden på jobb allerede er i overkant høy. Her nevnes det at det er uheldig at akuttberedskapen er såpass "tilfeldig", i og med at man er prisgitt at barnevernleder og fagansvarlig ikke er bortreist. Det er også en del som tror at det er en del underrapportering både fordi andre instanser som politi kan ha en høy terskel for å ta kontakt slik dagens akuttberedskap er organisert, men også fordi ordningen med bakvakt er lite kjent.

## 3.6 Oppsummering

---

I dette kapitlet har vi forsøkt å belyse status og utfordringer knyttet til barnevernstjenestene i de fire kommunene, slik disse fungerer i dag. Ved hjelp av statistikk fra KOSTRA og intervjuer med barnevernsansatt, samarbeidspartnere og administrative ledere i kommunene, har vi sett nærmere på befolkning, økonomi, organisering og samarbeid med andre instanser, bemanningssituasjon og kompetanse.

Gjennomgangen av befolkningsgrunlaget viser at Gjerstad og Risør har hatt en nedgang i aldersgruppen 0-17 år de siste ti årene. Denne trenden ser ut til å fortsette fremover; Gjerstad kan forventes en nedgang fra 2010 til 2020 på 4,1 %, mens nedgangen i Risør er forventet til å være på 1,8 %. Både Vegårshei og Åmli ser ut til å få en viss vekst i den aktuelle befolkningsgruppen frem mot år 2020. Totalt sett hadde de fire kommunene 2 847 barn i 2010, mens befolkningsprognosen viser 2 876 barn i 2020, eller en økning på 1 %. Det er med andre ord ikke noe i disse tallene som indikerer at det blir mindre behov for et interkommunalt samarbeid i årene fremover.

Samtlige kommuner har opplevd en økning i antall barn i tiltak fra 2007 og til 2011. I 2011 hadde alle de fire kommunene en større andel barn med tiltak enn landsgjennomsnittet. Økningen er

klart størst i Åmli, der ca. 12 % av befolkningen under 18 år hadde barnevernstiltak i 2011. Antall barn med tiltak pr. årsverk varierer sterkt mellom utredningskommunene og mellom år. I 2011 hadde samtlige av utredningskommunene også et høyere antall barn med tiltak pr. årsverk enn landsgjennomsnittet. I 2011 lå Gjerstad og Vegårshei øverst med henholdsvis 27 og 22 saker pr. årsverk.

Gjennom intervjuene gir samtlige barnevernsansatte uttrykk for at arbeidsbelastningen har blitt større de siste årene. Dette skyldes både økning i antall meldinger, men også stadig flere tunge og komplekse saker. Vårt inntrykk at barnevernstjenestene i Risør og Åmli fremstår som mest presset på arbeidsmengde. Ansatte i alle de fire kommunene gir uttrykk for at tjenesten er sårbar ved sykefravær og når spesielt krevende saker dukker opp. I Gjerstad er imidlertid de ansatte tydelige på at barnevernets sårbarhet til dels kompenseres ved at tjenesten har et tett samarbeid med tilgrensede tjenester i kommunen.

Bortsett fra det interkommunale undersøkelsesteamet, finnes det ingen spesialiserte arbeidsgrupper innad i de fire barnevernstjenestene. Alle de ansatte jobber som generalister, selv om noen oppgaver fordeles etter ansattes ønsker og preferanser. De ansatte ser mange fordeler med økt grad av spesialisering, men dette lar seg vanskelig gjennomføre når barnevernstjenesten har så få ansatte. Informantene nevner flere områder der det er behov for styrket kompetanse, blant annet arbeid med fremmedkulturelle familier og juss-kompetanse. De fleste kommunene har imidlertid en stabil bemanning med erfarne medarbeidere, og det er tydelig at alle kommunene får god støtte fra fagteamet i Arendal.

Åmli har markant høyere netto driftsutgifter til barnevern (pr. innbygger 0-17 år) enn de andre kommunene. En gjennomgang av barnevernsutgiftene fordelt på ulike funksjoner viser at økningen i netto driftsutgifter først og fremst er knyttet til økte kostnader til administrasjon og saksbehandling og et økende antall barn i tiltak. Økte kostnader skyldes ikke at tiltakene i seg selv har blitt dyrere. Kostnadene pr. barn med hjelpetiltak har holdt seg stabile i de fleste kommunene, mens kostnadene pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie har blitt redusert i alle kommunene, bortsett fra Gjerstad, i perioden. Både Vegårshei, Risør og Åmli har vesentlig lavere kostnad pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie enn landsgjennomsnittet.

En gjennomgang av kommunenes tiltaksbruk viser ingen betydelige variasjoner i hvilke hjelpetiltak som benyttes. Tiltakene som brukes, om enn i varierende grad, er råd og veiledning, hjemmekonsulent, støttekontakt, besøkshjem, økonomisk stønad, barnehage og SFO og ulike fritidsaktiviteter/kulturtilbud. Med unntak av Risør oppgir alle kommunene at de bruker relativt lite evidensbaserte tiltak fra Bufetat, som MST og PMTO. Den beskjedne bruken av evidensbaserte tiltak, og den tilsvarende hyppige bruken av «lettere» hjelpetiltak, bidrar trolig til å forklare kommunenes relativt lave kostnader pr. barn med tiltak innenfor opprinnelig familie.

Når det gjelder akuttberedskap fungerer barnevernslederne i Gjerstad, Risør og Vegårshei som bakvakter for politiet etter kontortid. I Åmli har politiet telefonnumrene til samtlige ansatte, og ingen har et særlig ansvar for å være tilgjengelige utenom arbeidstid. Informantene i Åmli og Risør beskriver dagens organisering av akuttberedskap som belastende.

Vår inntrykk er at Gjerstad fremstår som den kommunen som har best samarbeid på tvers av tjenestene. I alle kommunene gir kommunale samarbeidspartnere uttrykk for at terskelen for å ta kontakt med barneverntjenesten er lav. Samarbeidsrelasjonene er preget av mye uformell kontakt, og personlig kjennskap mellom de ansatte. Noen av samarbeidspartnerne uttrykker at samhandlingsrutinene med barnevernet ikke er formalisert godt nok.

Oppsummert er de utfordringer som kommunene opplever:

- ◆ Små og sårbare i forhold til endringer i bemanning og ved fravær
- ◆ Kapasitetsproblemer
- ◆ Lite faglig fellesskap – få fagpersoner å diskutere problemer med
- ◆ Få saker knyttet til visse problemstillinger fører til manglende erfaring
- ◆ Store og økende krav til kompetanse
- ◆ Vanskelig å skaffe de rette tiltakene
- ◆ Begrensede muligheter for spesialisering
- ◆ For lite systematisk samarbeid med samarbeidspartnerne
- ◆ Relasjonsproblematikk – nærhet og inhabilitet
- ◆ Rekrutteringsproblemer

Disse utfordringene gjelder i ulik grad i de ulike kommunene. Samlet sett er vår oppfatning at interkommunalt samarbeid vil kunne bidra til å møte mange av de utfordringene som kommunene står overfor. Stadig økende krav til barnevernet gjør også at samarbeidsbehovet stadig blir større.

## 4. Samarbeidsbehov

I dette kapitlet ser vi på hvilke behov den enkelte kommune står overfor, og hvordan informantene ser på mulighetene for at et interkommunalt samarbeid kan løse disse utfordringene.

Gjennom intervjuene har informantene gitt uttrykk for i hvilken grad de opplever at interkommunale samarbeidsløsninger kan bidra til å bøte på de utfordringer som tjenesten har, både i dag og i tiden som kommer. Vi har oppsummert samarbeidsbehovet for hver enkelt kommune, og deretter for kommunene samlet sett.

### 4.1 Gjerstad kommune

---

I Gjerstad gir både barnevernsleder og ansatte uttrykk for at arbeidsbelastningen kan være stor og at tjenesten er sårbar. Arbeid med omsorgssaker tar mye tid i perioder, og man opplever at kompleksiteten i sakene blir stadig større. Antall barn med tiltak pr. årsverk er også høy i Gjerstad (se figur 4). Av de fire utredningskommunene er likevel Gjerstad den kommunen der flest informanter er skeptiske til et interkommunalt barnevernssamarbeid. Årsaken til dette er åpenbart at barnevernsarbeidet i kommunen har vært i en positiv utvikling de siste årene, som følge av at Familiehuset ble etablert i 2007.

De barnevernsansatte er tydelige på at deres sårbarhet kompenseres gjennom det tette samarbeidet på Familiehuset. Samtlige informanter frykter at det vil bli vanskelig å bevare det tverrfaglige samarbeidet dersom barnevernet blir interkommunalt. Det pekes også på at man har fått en økning i antall meldinger fra andre tilgrensede tjenester siden Familiehuset ble opprettet, og at man har inntrykk av at barnevernet har fått et bedre omdømme blant lokalbefolkningen. Barnevernstjenesten i Gjerstad har lite sykefravær, og rekruttering oppleves ikke som en stor utfordring.

De ansatte har liten tro på at et sammenslått barnevern i regionen ”automatisk” vil føre til bedre tilgang på målrettede tiltak, eller mer endringsorienterte tiltak. Det stilles også spørsmålsteget ved om det er deres ansvar å hjelpe andre barnevernstjenester som ikke fungerer like godt. Informantene ser imidlertid behovet for mer formalisert samarbeid kommunene i mellom, for eksempel felles hjemmekonsulent, psykolog og advokattjenester, eller styrket nettverksjobbing.

Behovet for barnevernsvakt beskrives som usikkert eller lite. Barnevernet mottar sjelden akutthenvendelser pr. i dag, og de ansatte tror at turnusordning med andre kommuner kan føre til økt arbeidsbelastning. Man er imidlertid noe usikre på om det lave antall akutthenvendelser skyldes at det reelle behovet er lite, eller om fraværet av barnevernsvakt medfører at man kun klarer å avdekke ”toppen av isfjellet”.

Samarbeidspartnerne uttrykker også bekymring for hva som vil skje med tilgjengeligheten til barnevernstjenesten og det tverrfaglige arbeidet i Gjerstad ved et interkommunalt samarbeid. De frykter at ”ressursene forsvinner ut av kommunen”. Vurderingene viser, etter vår oppfatning, at flere av samarbeidspartnerne tar utgangspunkt i at en eventuell interkommunal barnevernstjeneste *ikke* vil bli lokalisert i Gjerstad. En av informantene uttrykker dette tydelig: ”Jeg lurer på hvor mange tjenester vi kan miste og fortsatt kalle oss for et familiehus?” Flere påpeker også at det er vanske-

lig å være åpen for andre organisasjonsformer når man ikke helt vet hva dette nye konkret innebærer.

Rådmannen i Gjerstad stiller seg positiv til et interkommunalt barnevernssamarbeid. Han påpeker at barnevernet gjør en grundig og god jobb i dag, men tror at et stadig økende behov for barnevernstjenester på sikt vil gi store utfordringer knyttet til økonomi og kompetanse.

## 4.1 Risør kommune

---

Med 4,5 årsverk har Risør den største barnevernstjenesten av utredningskommunene. Samtidig er vårt inntrykk at Risør er en av kommunene i regionen med størst ønske om samarbeid med andre. De ansatte uttrykker frustrasjon i forhold til arbeidsmengde og sårbarhet. Det blir fremhevet at "bemanningen er uforholdsmessig lav", og at man trenger mer personalressurser for å kunne opprettholde de gode faglige vurderingene. Også i Risør pekes det på at kompleksiteten i sakene blir stadig større, og at det særlig er behov for mer kompetanse på arbeid med flerkulturelle.

Både barnevernsansatte og rådmannen i Risør ser få ulemper ved et eventuelt interkommunalt barnevernssamarbeid. Det fremheves at et slikt samarbeid vil gi muligheter for spesialisering etter interesser og kompetanse, et mer robust fagmiljø og større bredde og mer kreativitet i tiltaksarbeidet. Videre nevner enkelte at man forhåpentligvis vil få noe mer tid og ressurser til "å ikke bare drive brannslukking". Det pekes også på at en sammenslåing vil kunne ha en positiv effekt på det tverrfaglige arbeidet i kommunen. En større og tydeligere barnevernstjeneste vil make å sette klare grenser for barnevernets oppgaver, og sørge for bedre og mer lik informasjon til blant annet skoler og barnehager.

Av de fire utredningskommunene er Risør den kommunen der behovet for barnevernsvakt er størst. Flere av informantene mener det ikke er holdbart at belastningen (ved akutthenvendelser) ligger på hver enkelt ansatt slik som i dag, og gir uttrykk for at en barnevernvakt må på plass uavhengig av et eventuelt interkommunalt barnevernssamarbeid.

Samarbeidspartnere i Risør er ikke like entydige som informantene i de andre kommunene, men flertallet stiller seg positive til et interkommunalt barnevernssamarbeid. Også her vektlegges muligheter for økt spesialisering, og fordeler ved å ha et større og sterkere fagmiljø. Enkelte nevner at småkommuner alltid vil være preget av gjennomsiktige forhold, og at det trolig vil være enklere for en barnevernsansatt å gå inn i en familie man ikke kjenner fra før. Andre trekker frem viktigheten av spennende og attraktive fagmiljøer med hensyn til rekruttering. Det påpekes også at skepsisen var stor da PP-tjenesten ble interkommunal, men at mange i dag er enige om at denne tjenesten fungerer godt. Flere viser til at samhandlingsreformen og det faktum at kommunene stadig får større og flere oppgaver i forhold til forebygging, noe som krever økt kompetanse og tettere samarbeid innad i kommunen.

## 4.2 Åmli kommune

---

Åmli er den kommunen i regionen som uttrykker størst behov for et styrket samarbeid med andre. Informantene er tydelige på at barnevernstjenesten ikke er godt nok rustet til å møte eventuelle økte krav til kommunalt barnevern i fremtiden.

De ansatte uttrykker frustrasjon i forhold til kompetanse, sårbarhet og rekruttering. De ser på arbeidsmengden som overkommelig dersom alle er på jobb, men opplever at kontoret er svært

sårbart ved sykemeldinger og ferieavvikling. For tiden er barnevernsleder sykemeldt, og en av informantene beskriver situasjonen som ”uholdbar”. De ansatte har sjelden tid til pauser eller felles lunsj, og det uttrykkes bekymring for at den store arbeidsbelastningen vil føre til flere sykemeldinger. Dersom ytterligere en ansatt blir borte, sitter man plutselig igjen med under ett årsverk tilknyttet tiltaksarbeid. Barnevernstjenesten jobber med stadig flere tunge, belastende saker, og har i enkelte tilfeller mottatt drapstrusler fra foreldre.

Gjennom intervjuene uttrykker de ansatte et stort behov for et større og sterkere fagmiljø. Det er ingen av de ansatte som har jobbet i kommunen i mer enn 2-3 år, og de savner erfarne kollegaer å drøfte vanskelige saker med. Pr. i dag har de ansatte lite kontakt med de andre barnevernstjenestene i regionen, og de føler seg ofte alene i sine valg og beslutninger. Taushetsplikten blir imidlertid trukket frem som et hinder for tettere samarbeid, både med andre kommuner og med tilgrensede tjenester i Åmli.

Barnevernstjenesten i Åmli har også et behov for en bedre organisert akuttberedskap. De ansatte er imidlertid usikre på om behovet er stort nok til at det er hensiktsmessig å inngå et samarbeid om barnevernvakt med andre kommuner. Flere av informantene understreker også viktigheten av å opprettholde et felles undersøkelsesteam i regionen. Videre trekkes det frem at samarbeid om tilsynsførere, felles hjemmekonsulent, veiledningspersonell og advokattjeneste er andre områder der det kan være behov for mer formelt samarbeid mellom kommunene.

De ansatte er entydig positive til et fullt sammenslått barnevern i regionen, uavhengig av hvordan dette påvirker deres egen arbeidssituasjon. Samarbeidspartnere er gjennomgående mer skeptiske, og er bekymret for at dette vil medføre at man mister nærheten til befolkningen og samarbeidende instanser i kommuner. Både ansatte og samarbeidspartnere fremhever at det er viktig med tilstedeværelse i kommunen også ved et interkommunalt samarbeid.

### 4.3 Vegårshei kommune

---

I Vegårshei vurderer de ulike informantene kommunens samarbeidsbehov noe ulikt. Flere av de ansatte gir uttrykk for at de er fornøyde med dagens organisering. Kommunen har mindre levekårsutfordringer enn kommunene rundt, de har få omsorgssaker og en stabil og kompetent bemanning i barnevernstjenesten. Barnevernet har god støtte i lokalmiljøet og nær kontakt med ulike samarbeidspartnere i kommunen. Samtidig trekker barnevernsleder frem at få ansatte gjør barnevernstjenesten sårbar. Et par akuttsaker eller en sykemelding, kan fort føre til at ”ting raser”. Han påpeker at dersom en av de ansatte forsvinner, kan det ta år å bygge opp barnevernstjenesten på nytt. Man ser også at barnevernstjenesten mottar stadig flere meldinger, og at Vegårshei er i ferd med å bli likere de andre kommunene i regionen når det gjelder levekårsproblematikk.

Barnevernskonsulentene i Vegårshei kan tenke seg å samarbeide med de andre kommunene på flere felt, uten at dette innebærer en full sammenslåing. Eksempler på slike områder er fosterhjemsarbeid, felles veiledning og advokattjeneste. De ansatte gir uttrykk for at mer faglige drøftinger med de andre kommunene ville vært berikende, og tror dette ville være relativt enkelt å få til. Enkelte uttrykker bekymring for at Vegårshei vil komme dårligere ut av et eventuelt interkommunalt barnevernssamarbeid, både økonomisk og ressursmessig. Det vises til erfaring fra andre som tilsier at interkommunale barnevernssamarbeid fungerer godt i de tilfeller der man inkluderer en sterk kommune som «har noe å gå på». Siden Vegårshei i dag har en barnevernstjeneste med grei kapasitet, er man derfor bekymret for at arbeidsbelastningen på den enkelte ansatte vil bli langt større ved en eventuell sammenslåing. Det pekes også på at et interkommunalt barnevern ”uansett vil ha de samme ressursene og de samme folkene”, slik at det samlede tjenestetilbu-

det ikke nødvendigvis blir kvalitativt bedre enn i dag. Informantene ser likevel at et interkommunalt barnevern ville gitt fordeler med hensyn til spesialisering og sårbarhet, og at man vil kunne utvikle mer strukturerte rammer rundt samarbeidet med tilgrensede tjenester.

Barnevernleder og rådmann mener kommunen har behov for et tettere samarbeid med de andre kommunene i regionen, og er i utgangspunktet åpne for et interkommunalt barnevernssamarbeid. Begge er imidlertid klare på at dette betinger at man klarer å opprettholde tilknytningen til lokalmiljøet. Det vil derfor være svært viktig at kontoret i kommunen er bemannet et par ganger i uka, og at noen ansatte fortsatt har et særlig ansvar for sakene fra Vegårshei.

Også i Vegårshei er samarbeidspartnere gjennomgående kritiske til et interkommunalt barnevernssamarbeid. De frykter at de vil miste nærheten og kjennskapet til de ansatte i barnevernet, og at terskelen for å ta kontakt dermed blir høyere. Det vises til den interkommunale PP-tjenesten, som flere opplever som langt mindre tilgjengelig i dag enn det den var tidligere. Flere peker også på at man trolig vil bruke mye mer tid på reising, avtaler og logistikk dersom barnevernet blir interkommunalt. Informantene ser imidlertid at barnevernstjenesten kan være sårbar, og de har stor forståelse for at de ansatte kan ha behov for et større faglig fellesskap.

## 4.4 Sammenfattende vurderinger

---

Kommuner med et lite befolkningsgrunnlag vil naturlig nok ha større behov for interkommunalt samarbeid, enn kommuner med et større befolkningsgrunnlag. Dette kommer også til uttrykk gjennom intervjuene. Barnevernsleder i Vegårshei uttrykker dette slik: ”et par akutsaker eller en sykemelding, kan fort føre til at ting raser”. Alle informantene gir, i større eller mindre grad, uttrykk for at barnevernstjenesten slik den er organisert i dag er sårbar. Behovet for et større og sterkere fagmiljø er også en gjennomgående tone gjennom intervjuene. Fylkesmannen trekker her spesielt frem Vegårshei og Åmli. Den største utfordringen for kommunene er at de er små og at de på egen hånd vanskelig kan etablere et fagmiljø som er robust og stabilt nok til å håndtere de krevende og belastende oppgavene som arbeidet med barnevern kan innebære.

Av andre behov som trekkes frem er det flere som etterlyser mer kompetanse og spesialisering. Satsing på spisskompetanse og spesialisering kan være vanskelig å få til i små kommuner med få ansatte. Mindre barnevernstjenester har færre barnevernssaker enn større tjenester, samtidig som de har mange av de samme problemstillingene. Få saker fører til manglende erfaring, eller mengdetrening som en av de ansatte i Gjerstad uttrykker det. I Åmli forteller en av de ansatte at det er svært utfordrende å skulle ”kunne alt” når man ikke har nok erfaring på alle områder. Gjennom intervjuene nevner de ansatte flere områder der det er behov for styrket kompetanse. Et gjennomgående tema er arbeid med flerkulturelle familier.

Videre kan et større fagmiljø gi muligheter for større bredde og mer kreativitet i tiltaksarbeidet. Informantene ser behovet for flere tiltak å velge mellom, spesielt tyngre og mer ressurskrevende tiltak. Mange av informantene gir uttrykk for at barnevernstjenesten kan bli bedre på å evaluere tiltaksarbeidet og finne de ”rette” tiltakene i hvert enkelt tilfelle. Andre utfordringer som trekkes frem er knyttet til inhabilitet og nærhet til bruker, selv om de fleste kommunene i regionen ikke opplever dette som noe stort problem. Det er kun Åmli kommune som trekker frem rekruttering som en utfordring.

Alle informantene gir uttrykk for at det er ønskelig å styrke samarbeidet på enkelte områder, som felles hjemmekonsulent, advokattjeneste, fosterhjemsarbeid, felles veiledning og flere samlings-

punkt for faglige drøftninger. Informantene vurderer behovet for en barnevernsvakt ulikt, og det er kun de ansatte i Risør som er ubetinget positive til felles barnevernsvakt.

Det er ulike oppfatninger om et interkommunalt barnevern vil møte de utfordringene som kommunene beskriver. I Risør og Åmli er samtlige ansatte positive til et fullt sammenslått barnevern i regionen. De ansatte i Åmli gir sterkest uttrykk for at et samarbeid må på plass, for at barnevernet skal kunne løse de oppgaver de skal løse. I Vegårshei er oppfatningene mer blandet, mens informantene i Gjerstad, med unntak av rådmann, er skeptiske til et fullt sammenslått barnevern. Både ansatte og samarbeidspartnere i Vegårshei og Gjerstad peker på at barnevernstjenesten fungerer godt i dag.

Samarbeidspartnere i alle kommunene, til dels med unntak av Risør, er gjennomgående skeptiske til et interkommunalt barnevernssamarbeid. Flere uttrykker bekymring for at en sammenslåing vil føre til at barnevernstjenesten blir mer utilgjengelig, og at terskelen for å ta kontakt blir høyere. Både de barnevernsansatte og samarbeidspartnerne trekker frem at det er viktig med tilstedeværelse i kommunen også ved et interkommunalt samarbeid. Skepsisen til et interkommunalt samarbeid blant ansatte i barnevernstjenesten er også i stor grad knyttet til frykten for at det tverrfaglige samarbeidet skal bli dårligere og nærheten til kommunen mindre.

Behovet for et interkommunalt samarbeid behøver ikke å ha sammenheng med at dagens tjeneste er dårlig, men at en større tjeneste vil være bedre i stand til å møte fremtidens krav til barnevernstjenesten. En av informantene oppsummerer på denne måten: ”Jeg har faktisk inntrykk av at barnevernstjenesten gjør en grundig og god jobb. Behovet vil bare øke, og da står vi med utfordringer knyttet til økonomi og kompetanse”.

Oppsummert er de utfordringer som kommunene opplever:

- ◆ Små og sårbare i forhold til endringer i bemanning og ved fravær
- ◆ Kapasitetsproblemer
- ◆ Lite faglig fellesskap – få fagpersoner å diskutere problemer med
- ◆ Få saker knyttet til visse problemstillinger fører til manglende erfaring
- ◆ Store og økende krav til kompetanse
- ◆ Vanskelig å skaffe de rette tiltakene
- ◆ Begrensede muligheter for spesialisering
- ◆ For lite systematisk samarbeid med samarbeidspartnerne
- ◆ Relasjonsproblematikk – nærhet og inhabilitet
- ◆ Rekrutteringsproblemer

Disse utfordringene gjelder i ulik grad i de ulike kommunene. Samlet sett er vår oppfatning at interkommunalt samarbeid vil kunne bidra til å møte mange av de utfordringene som kommunene står overfor. Stadig økende krav til barnevernet gjør også at samarbeidsbehovet stadig blir større.



# 5. Samarbeidsalternativer

Kommunene ønsker å få utredet ulike modeller for samarbeid mellom kommunene. Hvilke modeller som er aktuelle, er avhengig av utfordringer og behov i kommunene.

I forhold til å etablere et interkommunalt samarbeid om barnevern, må en også vurdere hvilke samarbeidsmodeller som er aktuelle. Valg av samarbeidsmodell bør ta utgangspunkt i de samarbeidsbehov kommunene har. Samarbeidsbehovene er beskrevet nærmere i foregående kapittel.

Kommunene har mange ulike samarbeidsmodeller å velge mellom. De kan velge å fortsette som i dag, med et avgrenset samarbeid, de kan slå seg sammen til et fullt sammenslått barnevern for de fire kommunene, eller de kan utvide dagens samarbeid til å gjelde andre områder enn det de samarbeider om i dag. Det kan også være et spørsmål om hvilke kommuner som skal samarbeide. Vårt oppdrag er å se nærmere på et samarbeid for kommunene Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. Etter vår oppfatning vil dette være et lite samarbeid, og det er lite aktuelt å diskutere et samarbeid som bare omfatter to eller tre av disse kommunene. Tvedestrand er ikke med i utredningen, men er en del av dagens samarbeid. Et alternativ som innebærer å fortsette som i dag vil derfor inkludere Tvedestrand.

Vi vil i dette kapitlet først og fremst omtale ett fullt sammenslått barnevern for de fire aktuelle kommunene kontra et samarbeid som omfatter deler av barnevernstjenesten. Vi vil legge vekt på fordeler og ulemper ved disse samarbeidsmodellene, sett i forhold til kommunenes samlede behov og enkeltkommunenes behov. Vi trekker også inn erfaringer fra andre barnevernssamarbeid, der hvor det er aktuelt.

## 5.1 Fullt sammenslått barnevern

---

Ved et fullt sammenslått barnevern vil en samlet sett få en stillingsressurs på om lag 11 årsverk, dersom vi baserer oss på dagens bemanning i den enkelte kommune, samt 70 % av leder i BIØ. Samarbeidet vil ikke være av de største interkommunale samarbeidene, men stort nok til at det er muligheter for spesialisering. Samarbeidet vil uansett bli atskilling større enn dagens barnevernstjeneste i enkeltkommunene, spesielt i Vegårshei og Gjerstad med henholdsvis 1,3 og 1,5 årsverk.<sup>12</sup>

### 5.1.1 Potensielle fordeler

Mange av informantene ser potensielle fordeler med etablering av ett felles interkommunalt samarbeid, fremfor dagens løsning. Mange av informantene fremhever at et interkommunalt barnevern for hele tjenesten vil være den beste løsningen, som vil bidra til å heve kvaliteten på tjenesten.

---

<sup>12</sup> Inkl. BIØ.

Noen uttrykker at de ser etablering av et interkommunalt barnevern som helt nødvendig for å kunne møte fremtidens krav og forventninger til barnevernet. Dette gjelder spesielt Åmli, som opplever dagens situasjon som svært sårbar. Noen peker også på at de ser på fem ansatte som en slags minstenorm for en velfungerende barnevernstjeneste (Barnevernpanelet 2011). Fylkesmannen opplyser at det fra sentralt hold er spesiell fokus på små barnevernstjenester og sårbarhet, og fylkesmannen har etter forespørsel oversendt til departementet en oversikt over alle barnevernstjenester med mindre enn fem ansatte.

Enkelte peker på at også dette samarbeidet kan bli for lite i forhold til fremtidige oppgaver og forventninger. Flere uttrykker at det hadde vært en fordel om Tvedestrand var med i et interkommunalt samarbeid om barnevern.

Den viktigste fordelene som trekkes frem er et mindre sårbart barnevern. De aller fleste mener at et større og mer robust fagmiljø vil gi muligheter til å yte bedre tjenester ovenfor brukerne. Et større fagmiljø vil medføre at man har flere ressurser å spille på. I en kommune som Vegårshei med bare 1,3 årsverk kan man risikere at hele tjenesten blir satt ut av spill ved sykefravær. Det kan også være utfordrende å opprettholde bemanningen ved for eksempel avvikling av ferie.

Et av de viktigste formålene med å etablere interkommunalt samarbeid om barnevern er å styrke tilbudet og kvaliteten på tjenesten. Dette er også et forhold som informantene fremhever i intervjuene. En av informantene svarer slik på spørsmålet om fordelene med et interkommunalt samarbeid: ”først og fremst faglig kompetanse, et fagmiljø som er robust”. Noen gir uttrykk for at det er en tung belastning å jobbe i et lite fagmiljø, med få å drøfte vanskelige saker med. Med et større fagmiljø kan man hente råd hos hverandre og få støtte til å stole på og styrke sitt eget arbeid.

Potensielle gevinster vil naturligvis være størst for de minste kommunene, men alle de fire kommunene er relativt små kommuner. Informantene i Risør er samstemte på at de også vil få en bedre tjeneste, med et større spekter av tiltak og større muligheter for spesialisering. De ansatte i Risør er også opptatt av at et større fagmiljø kan bidra til et mer kreativt miljø hvor man i større grad kan diskutere, utfordre hverandre og tenke nytt enn hva som er tilfellet i dag. De fremhever at et større samarbeid kan gi muligheter for et faglig løft, og at man kan hente det beste fra hver kommune i utvikling av et felles barnevern. Erfaringene med økt spesialisering, eksempelvis i en undersøkelses- og tiltaksgruppe, er at dette medfører at det er lettere å ta i bruk nye undersøkelsesmetoder og tiltak, og at man arbeider på en mer ryddig og systematisk måte.

Det viktigste formålet med andre samarbeid har også vært å styrke og utvikle tjenestene gjennom etablering av et større og mer robuste fagmiljø. Et større fagmiljø kan fremstå som mer attraktivt og spennende i forhold til rekruttering, og kommunene unngår å konkurrere seg i mellom om å trekke til seg kompetent arbeidskraft. Et større miljø bidrar også til at man har muligheter for spesialisering. Her blir spesielt kompetanse knyttet til flerkulturelle barn og familier fremhevet som et område hvor flere opplever behov for mer kompetanse, og hvor man ser at spesialisering er vanskelig å få til med dagens organisering. Det blir fremhevet at flere fagpersoner gir større mulighet til å fordele saker ut fra kompetanse og interesse. Erfaringer fra andre barnevernstjenester er at spesialisering hever kvaliteten i tjenesten, men at faglig spesialisering forutsetter en viss størrelse på fagmiljøet.

Muligheten til et større spekter i tiltakene blir også fremhevet som en potensiell fordel. Flere peker på at de ”har mye å hente på tiltaksbiten”, spesielt knyttet til mer endringsorienterte tiltak i hjemmet. Vi kan her bruke Sandefjord som et eksempel på arbeid med endringsorienterte tiltak og tidlig intervensjon. Kommunen har satset på å styrke sitt eget tiltaksapparat. Gjennom tiltaksarbeid har det vært økt fokus på å jobbe med endringstiltak slik at barn skal ”slippe å være klienter

hele sitt liv”. Det har vært fokus på å skape varige positive endringer i familien som gjør at de klarer seg på egen hånd, og at barnevernssaken kan avsluttes. Tilbakemeldingene er at man tidligere var mindre bevisst i forhold til tiltaksbruken. Det har vært en økende erkjennelse av at avlastningstiltak ofte ikke er nok for å løse det som er kjernen til problemene. Gjennom målrettet arbeid og økt fokus på endringsorienterte tiltak, har man klart å senke gjennomsnittsalderen på barn med barnevernstiltak i kommunen, og Sandefjord skiller seg også ut med en kostnadsutvikling som ligger betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. Endringsorienterte tiltak er ressurskrevende, samtidig som det ligger muligheter for kostnadsbesparelser i at de gjennomføres i en intensiv avgrenset periode, og at man oppnår resultater som gjør at saker kan avsluttes.

Vårt inntrykk er at det ikke er så mange kommuner som har kommet så langt som Sandefjord med forebyggende arbeid. At Sandefjord er en stor kommune, og har kompetansen og tiltakene i egen organisasjon, blir også sett på som viktig for å utvikle et godt barnevern (Brandtzæg m.fl. 2010). Denne typen arbeid er vanskelig å få til i mindre barnevernstjenester.

En sammenslåing av barnevernstjenestene kan også gjøre det lettere å håndtere problemstillinger knyttet til inhabilitet og nærhet til bruker. Vi har allerede sett at de fleste barnevernsansatte ikke opplever dette som en stor utfordring i deres arbeidshverdag pr. i dag. Momentet trekkes imidlertid frem i intervju med Agder Politidistrikt, som samarbeider med kommunene i saker som gjelder vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep mot barn. Informanten fremhever at det kan være svært utfordrende å jobbe med slike saker i små lokalmiljø, og han tror det vil være en fordel for de barnevernsansatte å kunne fordele belastningen med flere medarbeidere. I følge informanten vil en sammenslåing også føre til mer erfaringskompetanse, noe som vil gjøre de ansatte tryggere på hvordan de skal håndtere slike saker på en god måte. Andre potensielle fordeler som trekkes frem i dette intervjuet er at politiet vil ha færre kontaktpersoner å forholde seg til, noe som vil gjøre det lettere å holde en god og samkjørt dialog med kommunene.

Erfaringer fra andre er at utfordringer knyttet til nærhet og inhabilitet blir mindre ved etablering av et interkommunalt samarbeid, og at det også kan gjøre det lettere å ta kontakt med barnevernet når man slipper å gi seg til kjenne i egen kommune (Brandtzæg 2006b).

### 5.1.2 Potensielle ulemper

Skepsisen til et interkommunalt barnevern er først og fremst knyttet til frykten for at det tverrfaglige samarbeidet skal bli dårligere og nærheten til kommunen mindre. Barnevernstjenesten er avhengig av et godt samarbeid med andre for å kunne levere en god tjeneste (NOU 2009:22).

Gjerstad uttrykker at etablering av Familiehuset har vært viktig i forbindelse med tverrfaglig og forebyggende arbeid. Familiehuset har brukt mye tid og ressurser på å bygge opp et felles verdigrunnlag ”der alle tenker barnevern”. De ansatte på familiehuset arbeider ut fra en felles visjon: ”Sammen gjør vi en forskjell”. Både de barnevernsansatte og samarbeidspartnerne gir uttrykk for at de er redde for at dette miljøet vil bli svekket dersom barnevernstjenesten inngår i et større interkommunalt samarbeid. Generelt sett uttrykker samarbeidspartnerne i alle kommunene, i større eller mindre grad, bekymring for det tverrfaglige samarbeidet i et interkommunalt barnevernssamarbeid. Samarbeidspartnerne frykter at et interkommunalt samarbeid vil føre til at de mister nærheten til barnevernstjenesten, og at terskelen for å ta kontakt blir høyere. De ansatte i de øvrige kommunene fremhever også at det er viktig å ivareta det tverrfaglige arbeidet internt i kommunen også i et større interkommunalt samarbeid.

For å sikre at det tverrfaglige forebyggende arbeidet blir vedlikeholdt og videreutviklet, vil det ved etablering av ett felles interkommunalt samarbeid være viktig å finne frem til organisatoriske løsninger og samarbeidsrutiner som ivaretar dette hensynet. Vi omtaler dette nærmere under kap. 6.1.

Noen av informantene mener at mer reising kan slå negativt ut for barnevernstjenesten, og at økt reiseaktivitet vil svekke tjenesten. De aller fleste gir imidlertid uttrykk for at avstandene i regionen er så små at dette neppe utgjør noe stort problem. En av de ansatte uttrykker dette på denne måten: ”vi er veldig tett her i forhold til andre deler av landet. Hvis det blir base et annet sted, så ville det ikke vært noe problem”. Hvor mye ressurser som brukes på reising er selvfølgelig avhengig av hvordan kommunene organiserer samarbeidet. Barnevernstjenesten er uansett av en slik karakter at den innebærer en del reising, uansett organisering.

Barnevernstjenesten i Gjerstad er den som i størst grad gir uttrykk for at de potensielle ulempene er større enn de potensielle fordelene ved et samarbeid. For Gjerstad er det svært viktig at et samarbeid innrettes slik at dette ikke går ut over det tverrfaglige arbeidet i egen kommune.

Også i Vegårshei er det flere som er skeptisk til ett fullt sammenslått barnevern. Både i Gjerstad og Vegårshei er vårt inntrykk at dette blant annet skyldes risikoen for at ”ressursene forsvinner ut av kommunen”, og at det er Gjerstad og Vegårshei som har mest å bidra med inn i et samarbeid. Dersom man vurderer interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene i et bredere perspektiv, er det klart at fordeler og ulemper med samarbeidet vil varieres mellom kommunene, og oppleves forskjellig for ulike aktører i kommunene. Eksempelvis er det store forskjeller i hvilke levekårsutfordringer de fire kommunene har. For en kommune kan gevinstene med et samarbeid synes små, slik som for Gjerstad, mens samarbeid ses på som helt nødvendig for å få til en tilfredsstillende tjeneste i en annen kommune, slik som for Åmli.

Utredningskommunene samarbeider imidlertid også på andre områder, og det kan være en fordel å se på dette samarbeidet som del av en større helhet. Dersom alle kommunene skal ha like stor nytte av hvert enkelt samarbeid, kan det være vanskelig å få til et bredt interkommunalt samarbeid. Likevel vil det være viktig at alle samarbeidskommunene opplever at de kommer bedre ut ved en interkommunal løsning. Det er viktig at barnevernstjenesten organiseres slik at kommunene samlet sett får en tjeneste som er bedre og mer kostnadseffektiv enn det kommunene vil klare hver for seg. Det er viktig at det arbeides for å komme frem til utvikling av en barnevernstjeneste som kommer alle kommuner til gode.

## 5.2 Deler av tjenesten

---

Noen oppgaver og områder kan synes bedre egnet for samarbeid enn andre. Av modeller for samarbeid som innebærer samarbeid om ulike oppgaver og områder, kan flere løsninger være aktuelle. Kommunene samarbeider allerede i forhold til undersøkelse, med et felles undersøkelsesteam kalt BIØ (Interkommunalt barnevern i Østregionen). BIØ skal også arbeide med kompetanseheving for de fem deltakerkommunene. I andre kommuner har vi også sett eksempler på samarbeid i forhold til saker knyttet til omsorgsovertakelse. Utredningskommunene ønsker spesielt å se på et samarbeid innenfor akuttberedskapen. Det er både positive og negative erfaringer med slike del-løsninger. Hvilke modeller som det er aktuelt å vurdere, vil være avhengig av erfaringer, utfordringer og behov i kommunene.

Mange av informantene er åpne for at en kan finne deløsninger, dersom det ikke blir noe fullt sammenslått barnevern, eller at samarbeid innen deler av tjenesten vil være den beste løsningen totalt sett. Vi vil her omtale de alternativene som har kommet frem under intervjuene, og peke på de alternativer som vi mener er mest aktuelle, basert på de behovene som kommunene har. Dette er selvfølgelig behov som også kan løses gjennom et fullt sammenslått barnevern.

### 5.2.1 Undersøkelser

I dag samarbeider kommunene om undersøkelser, mens tiltaksarbeidet er lagt til den enkelte kommune. Barnevernstjenesten er på denne måten delt inn i forhold til arbeidsprosessene i barnevernstjenesten, på samme måte som arbeidet ofte organiseres i grupper innen en barnevernstjeneste. Dagens ordning innebærer at hver kommune har overført en 40 % stilling til undersøkelsesteamet. Risør kommune sin andel er en 60 % stilling. Inkludert Tvedestrand og leder gir dette totalt 3,2 årsverk i undersøkelsesteamet.

Som nevnt i kapittel 3 er vårt gjennomgående inntrykk at kommunene har positive erfaringer med dette samarbeidet, og at kvaliteten på undersøkelsesarbeidet er blitt bedre etter etablering av BIØ. Det er imidlertid en utfordring at barnevernstjenesten i kommunene fremdeles er små og sårbare. I realiteten har kontorene i den enkelte kommunen blitt enda mindre ved etablering av BIØ, i og med at de har avgitt ressurser til dette samarbeidet. Selv om man har samarbeid på undersøkelse og kompetanseheving, vil den delen av barnevernets arbeid som ligger igjen i kommunene fremdeles være sårbart.

Erfaringen fra andre lignende delssamarbeid er at man blir gode på undersøkelser, men at det kan være vanskelig å følge opp undersøkelsene med de rette tiltakene. Vårt inntrykk fra intervjuene er også at det er tiltaksarbeidet som taper i kampen om ressursene. Dette kan ha sammenheng med måten arbeidet er organisert på. Når en kommune har avgitt en 40 % stillingsressurs, er det den enkelte saksbehandler som har deler av sin stilling i BIØ. Eksempelvis arbeider en av saksbehandlerne i Gjerstad 40 % i BIØ med undersøkelser. Resterende stillingsressurs er allokert til saksbehandling, forebyggende arbeid og tiltaksarbeid i kommunen.

Undersøkelsesarbeidet er selvsagt viktig for effektiv utnyttelse av barnevernets ressurser, slik at barnevernet kan sette inn rett tiltak til rett tid. Barna har imidlertid liten nytte av gode undersøkelser, dersom dette ikke fører til konkrete tiltak, som fører til endring for barna. Erfaring fra andre kommuner er at det er lettere å koordinere arbeidet og få en fleksibel og god fordeling mellom gruppene hvis man har en felles ledelse.

Ved inndeling i grupper etter arbeidsprosessene i barnevernet, som for eksempel en undersøkelses- og mottaksgruppe og en tiltaksgruppe, vil det være naturlig at de ansatte fordeles mellom gruppene, og ikke at den enkelte ansatte arbeider i begge teamene. Dette vil gi bedre grunnlag for spesialisering, samtidig som det kan være lettere å være fleksibel i forhold til arbeidsmengden i de ulike gruppene innenfor en og samme organisasjon, enn når gruppene, som nå, er organisert i to ulike organisasjoner.

### 5.2.1 Barnevernsvakt

I dette underkapitlet vil vi se nærmere på alternative måter å organisere en vaktordning på. Vi har også vurdert om det kan være aktuelt med et samarbeid med Arendal kommune om denne del-tjenesten.

Vi har allerede sett at kommunenes akuttberedskap er organisert slik at barnevernslederne (og evt. faglig leder) i Gjerstad, Risør og Vegårshei fungerer som bakvakter for det lokale politiet (kap. 3.5.4). I Åmli har ingen et særlig ansvar for å være tilgjengelige utenom arbeidstid. Barnevernslederne i Vegårshei og Risør har oppgitt at de årlige kostnadene til akuttberedskap er på henholdsvis 30 000 og 175 000 kr årlig<sup>13</sup>. Barnevernsleder i Gjerstad opplyser at fagansvarlig og barnevernsleder har fått lønnstillegg pga. bakvaktordningen. I tillegg betales det pr. akuttoppdrag på kveld og i helg, men i følge barnevernsleder er disse kostnadene svært lave. Vi har ikke fått oppgitt tilsvarende opplysninger fra Åmli, men vi antar at kostnadene her er beskjedne.

Informantene har, som beskrevet i kapittel 4, ulike oppfatninger av behovet for en barnevernsvakt. I både Risør og Åmli beskrives dagens organisering som belastende, men det er kun i Risør at samtlige informanter er udelte positive til barnevernsvakt. I både Åmli, Gjerstad og Vegårshei er informantene mer usikre på om behovet blant befolkningen er stort nok til at det er hensiktsmessig å inngå et samarbeid om barnevernsvakt med andre kommuner. Flertallet av de ansatte i de øvrige kommunene synes også å være skeptiske til å delta i en turnusordning med ansatte i de øvrige kommunene.

Organisering av barnevernsvakt kan gjøres på en rekke ulike måter, både når det gjelder lokalisering, bemanning, åpningstid og organisatorisk tilknytning (NOVA 2009). De fleste barnevernsvaktene har egne ansatte. Noen har en blanding av egne ansatte og ansatte innen barnevernstjenesten, mens enkelte bemannes kun av barnevernsansatte. De fleste etablerte barnevernsvaktene er formelt underlagt leder av det kommunale barnevernet, men har en viss selvstendighet gjennom egne budsjetter og økonomistyring. Åpningstidene varierer fra døgnåpent til kun helgebemanning. De fleste barnevernsvakter er tilknyttet et lokalt politi. Noen har imidlertid kontor nær barnevernstjenesten, en institusjon eller legevakten, mens andre er organisert som en bakvaktordning.

Når det gjelder organisatorisk tilknytning tar NOVA, i sin kartlegging av akuttberedskapen i norske kommuner, utgangspunkt i fire hovedmodeller: 1) Storbymodellen, 2) Interkommunale barnevernsvakter, 3) Del av barnevernstjenester og 4) Del av barnevernsinstitusjon.<sup>14</sup> For de fire utredningskommunene vil det først og fremst vært aktuelt å se nærmere på interkommunale barnevernsvakt og barnevernsvakt som en del av barnevernstjenesten.

Interkommunale barnevernsvakter er relativt store enheter som dekker hele fylker eller store geografiske områder innenfor fylkesgrensene. En av kommunene i samarbeidet fungerer som vertskommune med et administrativt og organisatorisk hovedansvar. Barnevernsvakten har egne ansatte medarbeidere og leder med eget budsjett og personalansvar. De fleste interkommunale barnevernsvakter er samlokalisert med politiet. Der barnevernsvakten er integrert som en del barnevernstjenesten har den kommunale barnevernsleder et administrativt overordnet ansvar. De fleste av disse barnevernsvaktene har også egne ansatte, og en leder med budsjett- og personalansvar (Bakken m.fl. 2011). Uansett organisering er det kun kommunens barnevernsleder og påtalemyndighet som har fullmakt til å fatte tvangsvedtak. I interkommunale barnevernsvakter håndteres dette ved at barnevernsvaktene fungerer som saksbehandlere for vakthavende påtalejurist, som formelt sett fatter beslutningene.

---

<sup>13</sup> Barnevernsleder i Risør oppgir at disse kostnadene omfatter utbetalt overtid for fagansvarlig, samt tilsvarende innsats fra andre medarbeidere og enhetsleder (dekket inn av "avspasering, fleksibilitet og enhetsleders ansvar").

<sup>14</sup> NOVA 2009, s. 53-57.

Barnevernsvakten i Grenland er et eksempel på interkommunal barnevernsvakt. Den dekker alle kommuner i Telemark fylke, og er pr. i dag den største barnevernsvakten i landet geografisk sett. Skien er vertskommune, og barnevernsvakten er lokalisert der sammen med politi. Barnevernsvakten i Grenland har egen leder og ansatte i turnus. Denne barnevernsvakten skiller seg fra de fleste andre interkommunale barnevernsvakter ved å ha egne bakvakter i fjerntliggende kommuner. Disse kontaktes i kriser og kan være relativt raskt på stedet. For å kunne utnytte personalressursene på en optimal måte, utfører de ansatte i barnevernsvakten tilsyn/kontrolloppdrag for deltakende kommuner i tillegg til vakttjenesten.

Barnevernsvakta i Arendal er et eksempel på en barnevernsvakt som er integrert i den kommunale barnevernstjenesten. Dette er en bakvaktordning som involverer 18 ansatte i den kommunale barnevernstjenesten, og som er operativ døgnet rundt hele året<sup>15</sup>. To bakvakter vil til enhver tid ta i mot alle henvisninger og rykker eventuelt ut i saker som betraktes som akutte. En fordel med denne modellen er at de som betjener vaktordningen, også er ansatte i de deltakende barnevernstjenester, og dermed har en viss nærhet til den aktuelle saken. En ulempe kan være at organiseringen går utover barnevernstjenestens daglige virke ved at personal må avspasere, eller få tidsmessig kompensasjon for vaktene de har for barnevernsvakten (Heen 2008).

I følge tall fra Arendal kommune mottar barnevernsvakta i Arendal ca. 200 henvendelser i året, hvorav mellom 10-15 fører til akuttvedtak. I følge koordinator for barnevernsvakta i Arendal er det et krav at barnevernstjenesten skal stille på stedet sammen med politiet innen en time etter oppringning. En eventuell sammenslåing med utredningskommunene vil medføre at barnevernsvaktens geografiske ansvarsområde utvides betraktelig, og det kan bli utfordrende å møte kravet om en times utrykningstid. På dette grunnlaget vil ikke koordinator for barnevernsvakta i Arendal anbefale et samarbeid om denne deltjenesten. Til sammenligning er det om lag 2,5 timer fra barnevernsvakta i Grenland til det området i Telemark som ligger lengst vekk. Barnevernsvakta i Grenland mener de er i stand til å takle dette på en god måte. Å snakke med folk på telefon er også et viktig verktøy for barnevernsvakta, og oppleves som det viktigste hjelpemiddelet på vakt (Bakken m.fl. 2011).

Organisering av akuttberedskap er både et kostnadsspørsmål og et verdispørsmål. Hvordan akuttberedskapen er organisert vil påvirke barnevernstjenestens mulighet til å ”gi barn rett hjelp til rett tid”. Barnevernpanelet fremhever i sin rapport (2011) at det bør etableres en fullverdig akuttberedskap i form av barnevernsvakter over hele landet. Med under 20 000 innbyggere og 11 årsverk tilknyttet barnevernet, vil det trolig være lite økonomisk hensiktsmessig å opprette en barnevernsvakt (med egne ansatte) for de fire utredningskommunene. Ved et eventuelt interkommunalt samarbeid vil imidlertid belastningen på barnevernsleder som bakvakt bli langt større enn i dag, noe som gjør det særlig aktuelt å vurdere andre løsninger.

Den mest ideelle løsningen ville nok vært å opprette en interkommunal barnevernsvakt for de fleste kommunene i Aust-Agder, tilsvarende barnevernsvakten i Grenland. I tilsvarende samarbeid deler de deltakende kommunene vanligvis på de faktiske driftskostnadene, ut i fra innbyggertallet i hver enkelt kommune. Utover antall ansatte er det flere forhold som kan justere totalutgiftene opp eller ned, som for eksempel åpningstider, kombinasjonen av aktive og passive/hvilende vakter, og muligheter for at ansatte på vakt også utfører andre typer arbeidsoppgaver (Bakken m.fl. 2011).

---

<sup>15</sup> Det totale budsjettet er på 973 000, og godtgjørelsen for hver enkelt medarbeider er på ca. 2 800 kr i måneden.

Et annet alternativ vil være å etablere en bakvaktordning tilsvarende barnevernsvakten i Arendal. Dersom man velger å fortsette dagens organisering av akuttberedskap, er det etter vår vurdering helt nødvendig å forbedre akuttberedskapen. Spesielt i Åmli og Risør oppleves belastningen på de ansatte som stor.

## 5.2.2 Andre områder

Av andre aktuelle samarbeidsområder som er nevnt under intervjuene er kjøp av eksterne tjenester, slik som hjemmekonsulent, tilsynsførere, psykolog eller advokat.

I dag benytter Gjerstad, Vegårshei og Risør samme hjemmekonsulent. Denne hjemmekonsulenten benyttes også som støttekontakt og avlastningshjem. Særlig Vegårshei kommune bruker denne hjemmekonsulenten svært aktivt. Dette er en samarbeidsform som kan utvides til å gjelde alle de fire kommunene, og kan også utvides til å gjelde andre tiltak, slik som avlastningshjem, støttekontakter og MST /PMTO-terapeuter<sup>16</sup>. Det fremstår gjerne som mer effektivt å ha en slik fellesløsning fremfor at hver kommune eller saksbehandler skal lete etter tiltak på egen hånd. Det kan også være lettere å rekruttere tiltaksarbeidere, som hjemmekonsulent, dersom disse kan tilbys hele stillinger, i stedet for små stillingsbrøker, og spesielt dersom de kan samarbeide med andre tiltaksarbeidere. Mindre kommuner med kapasitetsproblemer sliter også med å utvikle tjenestene sine og holde seg oppdatert på utvikling av nye tiltak. En slik tiltaksbank kan også bidra til at den enkelte saksbehandler blir mer oppmerksom på nye måter å arbeide med tiltak. Det er fullt mulig å ansatte egne tiltaksarbeidere innenfor en størrelse på om lag 11 årsverk, dersom en ønsker å prioritere dette. Eksempelvis har Kragerø kommune fem saksbehandlere og to miljøarbeidere (Aastvedt og Brandtzæg, 2011).

Et annet aktuelt område for samarbeid er kjøp av advokattjenester. Kjøp av tjenester fra samme advokat eller ansettelse av en egen advokat er et område som egner seg godt for samarbeid. Ansettelse av egne jurister kan være både økonomisk lønnsomt og i større grad gi mulighet til å involvere advokaten i saksbehandlingen på et tidlig tidspunkt. Dette kan bidra til å heve kvaliteten på saksbehandlingen.

Mer samarbeid knyttet til kompetanseheving og veiledning enn det som allerede finnes innenfor dagens samarbeid blir også nevnt i intervjuene. Eksempelvis gir de ansatte i Vegårshei uttrykk for at faglige drøftinger med ansatte i de andre kommunene ville vært berikende – og enkelt å få til. Det kan også være noe å hente på å samarbeide om administrative forhold, som dataopplæring og servertjeneste. De fleste mener at et slikt utvidet samarbeid knyttet til administrative og faglige forhold kan skje innenfor dagens BIØ.

Informantene ser imidlertid ikke for seg noen ytterligere utvidelse av samarbeidet utover dette, for eksempel om omsorgsovertakelse. Inntrykket er da at man likeså godt kan slå seg sammen fullt og helt. Det er begrenset hvor mange forhold det er hensiktsmessig å samarbeide om uten å slå seg sammen, også organisatorisk.

---

<sup>16</sup> MST (Multisystemisk terapi) er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom i alderen 12-18 år som har alvorlige atferdsproblemer. PMTO (Parent Management Training Oregon) retter seg mot foreldre med barn i alderen 3-12 år med atferdsvansker.



Fordeler med et avgrenset samarbeid er at en kan løse noen av de utfordringene barnevernet står ovenfor, uten at en trenger å omorganisere hele barnevernstjenesten. Samarbeid innenfor enkeltområder gir muligheter for kompetanseoverføring mellom kommunene på de områdene det samarbeides om. Vi har en klar oppfatning om at det er et ønske å beholde BIØ dersom et interkommunalt samarbeid for hele tjenesten ikke blir en realitet.

En ulempe med samarbeid på enkeltområder er at dette kan tappe den enkelte kommune for ressurser på den delen av barnevernsarbeidet som blir liggende igjen i kommunen. Det er derfor vår oppfatning at samarbeid om deler av tjenesten bør skje på avgrensede områder som er mulig å skille ut fra selve arbeidsprosessen i barnevernsarbeidet.

En annen utfordring med samarbeid om enkeltoppgaver er at det kan være vanskelig å forholde seg til flere ledere.

### 5.3 Sammenfattende vurderinger

---

Det er ulike oppfatninger av om de potensielle fordelene ved et fullt sammenslått barnevern i utredningskommunen overstiger de potensielle ulempene. De barnevernsansatte er gjennomgående mer positive enn samarbeidspartene. Lederne er mer positive enn de ansatte, og alle rådmennene ser på et fullt sammenslått barnevern som den beste løsningen. Fylkesmannen er ubetinget positiv til et fullt sammenslått barnevern. De som mener at de potensielle fordelene overstiger de potensielle ulempene peker spesielt på at et interkommunalt samarbeid vil føre til en bedre og mer robust tjeneste.

Erfaringene fra andre samarbeid er gjennomgående positive både i forhold til å sikre robuste fagmiljøer, styrke kompetansen og heve kvaliteten på tjenestene. Vår oppfatning er at et fullt sammenslått barnevern er klart å foretrekke fremfor et avgrenset samarbeid. Et fullt sammenslått barnevern vil bidra til et mer enhetlig og likeverdig tilbud i regionen.

Det vil ikke bare være potensielle fordeler med et fullt sammenslått barnevern. Det vil også være potensielle ulemper. utfordringer knyttet til tilstedeværelse i kommunene og samarbeid med de lokale samarbeidspartene er de største potensielle ulempene. Tilbakemeldingene fra samarbeidspartnerne i etablerte barnevernssamarbeid har også overveiende vært positive, og oppfatningene fra for eksempel Vest-Telemark er at kommunene er for små til å kunne opprettholde robuste og stabile barnevernstjenester på egen hånd.

Dersom regionen ikke lykkes eller ønsker et fullt samarbeid, kan det likevel være aktuelt å få til samarbeid på enkeltområder. Barnevernsvakt kan være et slikt område, selv om kommunene vurderer behovet her ulikt. Barnevernpanelet fremhever i sin rapport (2011) at det bør etableres en fullverdig akuttberedskap i form av barnevernsvakter over hele landet. Den mest ideelle løsningen for utredningskommunene ville nok vært å opprette en interkommunal barnevernsvakt for flere av kommunene i Aust Agder, tilsvarende barnevernsvakten i Grenland. Dersom man velger å fortsette dagens organisering av barnevernstjenesten, er det etter vår vurdering helt nødvendig at Åmli forbedrer sin akuttberedskap, slik at belastningen på de ansatte blir mindre.

Det kan også være en fordel å utvide samarbeidet om faglige forhold, slik som felles kompetanseutvikling og juridisk kompetanse. Dersom man velger å samarbeide om deler av barnevernstjenesten, er det etter vår oppfatning viktig å finne delløsninger som ikke tapper den enkelte kommunes barnevernstjeneste for ressurser, men som bidrar til å tilføre ressurser til dagens tjenestetilbud.

Erfaringer fra andre samarbeid tilsier at samarbeid om deltjenester er mest egnet for slike avgrensede områder.

Hovedinntrykket fra interkommunale samarbeid om barnevern er at dette er en vellykket modell for å møte de utfordringene som små kommuner står overfor, og at man gjennom slik etablering gjennomgående får bedre fagmiljøer og totalt sett en mer velfungerende barnevernstjeneste (Brandtzæg m.fl. 2010). Å videreføre dagens organisering av barnevernstjenesten vil ikke være en fremtidsrettet løsning, spesielt når det gjelder de minste kommunene i regionen.

Dersom man vurderer interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene i et bredere perspektiv, er det klart at fordeler og ulemper med samarbeidet vil variere mellom kommunene, og oppleves forskjellig for ulike aktører i kommunene. Eksempelvis er det store forskjeller i hvilke levekårsutfordringer de fire kommunene har. For en kommune kan gevinstene med et samarbeid synes små, slik som for Gjerstad, mens samarbeid ses på som helt nødvendig for å få til en tilfredsstillende tjeneste i en annen kommune, slik som for Åmli.

Utredningskommunene samarbeider imidlertid også på andre områder, og det kan være en fordel å se på dette samarbeidet som del av en større helhet. Dersom alle kommunene skal ha like stor nytte av hvert enkelt samarbeid, kan det være vanskelig å få til et bredt interkommunalt samarbeid.

Likevel vil det være viktig at alle samarbeidskommunene opplever at de kommer bedre ut ved en interkommunal løsning. Det er viktig at barnevernstjenesten organiseres slik at kommunene samlet sett får en tjeneste som er bedre og mer kostnadseffektiv enn det kommunene vil klare hver for seg. Det er viktig at det arbeides for å få til en organisering av barnevernstjenesten som kommer alle kommuner til gode.

Samlet sett er vår oppfatning at ett felles interkommunalt barnevern vil være den beste løsningen for å sikre at alle de fire kommunene får robuste, helhetlige og fremtidsrettede barnevernstjenester. En forutsetning for dette er at det er en klar vilje til samarbeid og at man får til gode organisatoriske løsninger som sikrer nærhet til alle kommunene. Dette omtaler vi nærmere i neste kapittel, hvor vi ser på de praktiske utfordringene med å samarbeide.

# 6. Praktiske forhold ved samarbeid

I dette kapitlet tar vi for oss de mer praktiske utfordringene knyttet til interkommunale samarbeid. Dette gjelder både de formelle forhold, som organisasjonsform, samarbeidsavtaler og ansattes rettigheter, og de mer interne forhold som organisering av tjenesten og viktige suksessfaktorer.

Vi har til nå sett på kommunenes samarbeidsbehov og utfordringer, og ulike modeller for samarbeid. Dersom kommunene blir enige om et utvidet interkommunalt samarbeid, enten for hele eller deler av tjenesten, er det en rekke praktiske forhold som må avklares. En utredning om samarbeidsmuligheter og behov kan ikke omfatte alle disse praktiske forholdene. Det er viktig at kommunene selv ser nærmere på hvilke løsninger de er mest tjent med og hvilke endringer som er nødvendig for å få til et velfungerende interkommunalt samarbeid. Her vil vi kort omtale erfaringer fra andre samarbeid knyttet til intern organisering og etablering. I tillegg omtaler vi formell organisering og ulike modeller for kostnadsfordeling. Til slutt kommer noen gode råd om hva som er viktig for å lykkes med et interkommunalt samarbeid.

## 6.1 Intern organisering

---

Våre erfaringer tilsier at valg av modeller for intern organisering er viktig for å lykkes med et interkommunalt samarbeid. Hvorvidt man klarer å levere gode tjenester på en effektiv måte, er avhenging av hvordan man fordeler og tilrettelegger oppgaver og ansvar internt i samarbeidet. Intern organisering må både forsøke å ta hensyn til potensielle ulemper ved geografiske avstander, og bidra til å sikre og videreutvikle kvaliteten på en mest kostnadseffektiv måte. Samtidig som det er viktig å opprettholde nærhet og tilgjengelighet for brukere og samarbeidspartnere. Vårt hovedinntrykk er at mange av informantene mener nærheten til samarbeidspartnerne er et kritisk punkt i forhold til et fullt sammenslått barnevern. En av informantene uttrykker dette slik: ”Det viktigste er hvordan man gjennomfører et slikt arbeid, lokal tilknytning er helt kritisk.”

I forhold til dette kan det være av interesse å se nærmere på løsningene man har valgt i Vest-Telemark. Dette er et samarbeid som består av seks kommuner, og hvor de geografiske avstandene er mye større enn for utredningskommunene. Barnevernssamarbeidet i Vest-Telemark har hovedkontor i Kviteseid, mens de andre samarbeidskommunene har stilt ett eller flere kontorer til disposisjon for barnevernet. Formålet med dette er å sikre tilstedeværelse av barnevernet i kommunene og ivareta det tverrfaglige arbeidet. Også andre samarbeid som vi kjenner til har valgt å opprettholde kontorer i alle samarbeidskommunene. I samarbeidsavtalen til barnevern Sør er dette formulert slik: ”Arbeidet organiseres ut fra ett hovedkontor i vertskommunen, men alle kommunene plikter å stille kontor til rådighet slik at arbeid i forhold til hjemmebesøk, samtaler og samarbeidsmøter kan foregå i den kommunen barna bor. Ansatte vil bruke disse kontorene til annen saksbehandling etter behov.” Med kontorer i flere kommuner og store geografiske avstander er det viktig med systemer som letter arbeidet, som moderne IT-løsninger som gjør at de ansatte har tilgang til data og kan jobbe effektivt uavhengig av hvor de er lokalisert.

Ved etablering kan det være aktuelt å vurdere fleksible løsninger med hensyn til oppmøtested, hvor man tar hensyn til de ansattes bosted og preferanser. Det vil imidlertid være viktig med regelmessige møtedager for å sikre at man får de ønskede effektene av et samarbeid, og får muligheter til felles planlegging, koordinering, drøftinger og annen informasjonsutveksling. Erfaringer fra andre er at det kan være vanskelig å oppnå ønskede effekter med en for desentralisert lokalisering.<sup>17</sup>

Det er viktig å legge vekt på å sikre det tverrfaglige samarbeidet også ved etablering av et interkommunalt barnevern. For å sikre det tverrfaglige samarbeidet deltar for eksempel barnevernet i Vest-Telemark i tverrfaglige grupper rettet mot forebyggende arbeid i alle kommuner. Flere av samarbeidspartnerne gir uttrykk for at barnevernet har blitt en mer tydelig aktør og mer stabil bidragsyter i mange sammenhenger. Tidligere kunne deltakelse fra barnevernet i den enkelte kommune være usikker, bl.a. på grunn av sykdom eller vakanser, spesielt i de minste kommunene. Nærheten til den enkelte kommune kan ivaretas gjennom en mer systematisk kontakt med samarbeidsaktører. Enkelte gir uttrykk for at samarbeidspartnere er mer opptatt av et barnevern som fungerer enn lokalisering.

Erfaringene fra andre er at mer planmessig kontakt kan føre til et bedre samarbeidsklima og at barnevernet i større grad blir en tjeneste man kan "regne med". Disse erfaringene er selvfølgelig knyttet til hvordan situasjonen var i utgangspunktet. Noen av samarbeidspartnerne uttrykker at det i dag blir for mye uformelle møter og at samhandlingsrutinene ikke er formalisert godt nok. Fylkesmannen fremhever at Gjerstad synes å ha lyktes spesielt godt med hvordan de har organisert det tverrfaglige arbeidet, slik at erfaringene fra Gjerstad kan bidra til å styrke det tverrfaglige arbeidet i hele regionen.

Erfaringene fra Vest-Telemark er også at statlige så vel som andre interkommunale aktører ser det som en fordel å ha ett kontor å forholde seg til. Dette er også noe som kommer frem under intervjuene i utredningskommunene. Eksempelvis uttrykker en informant: "Jeg er heller ikke i tvil om at man kan få i gang et mer strukturert samarbeid mellom barnevernet og barnehager, skoler etc. ved sammenslåing. Jeg tror en sammenslåing bare vil være positivt. Det blir færre personer å forholde seg til og dermed lettere å holde en god dialog."

Tilgjengelighet innebærer ikke nødvendigvis fysisk tilstedeværelse, men like viktig er det at en får lett kontakt med barnevernet og får tak i de rette personene. Erfaringene fra Vest-Telemark er at samarbeidspartnerne karakteriserer tilgjengeligheten til barnevernet som god, og det blir vist til at det alltid er noen til stede som kan formidle videre kontakt. Hovedkontoret har oversikt over alle saksbehandlers timeplan og kan således raskt formidle kontakt til rette vedkommende. Også andre barnevernssamarbeid legger vekt på tilgjengelighet. I samarbeidsavtalen til Søre Sunnmøre barnevern er dette formulert slik: "Hovedkontoret skal til ei kvar tid ha oversikt over alle tilsette slik at ein veit når og kvar dei er tilgjengelige".

Erfaringene fra andre samarbeid er at også brukerne opplever at tilgjengeligheten til barnevernet er god, og flere har også erfaringer med at henvendelser og meldinger øker. Årsakene som trekkes frem er at man har større valgfrihet i forhold til hvordan man kan kontakte barnevernet. Det kan være lettere å kontakte barnevernet i nabokommunen enn å gjøre seg til kjenne i eget kommunehus.

---

<sup>17</sup> Utredning avgitt av prosjektgruppe nedsatt av Vesterålen regionråd, 2010.

En god ledelse og intern organisering er et av de sentrale suksesskriteriene for et velfungerende interkommunalt barnevern. Flere av informantene fremhever at mye vil avhenge av den lederen som eventuelt vil lede et interkommunalt samarbeid. At man får på plass en god leder og at lederen får nødvendige ressurser til å arbeide med ledelsesoppgaver, er viktig. Det kreves tid til å samkjøre og etablere nye rutiner og tilbud. En viktig del av det systemrettede arbeidet vil være utvikling av gode samarbeidsrutiner med barnevernets samarbeidspartnere, samtidig som en jobber aktivt med å etablere en felles kultur og en felles faglig profil. Erfaringene med etablering av Familiehuset i Gjerstad er at et felles verdigrunnlag gir en felles plattform, og at det er viktig å bli kjent både personlig og faglig for å etablere et godt samarbeidsklima. Dette er erfaringer som kan være nyttig å ta med seg inn i et interkommunalt samarbeid.

En av de største fordelene med en større organisasjon er at dette gir større muligheter for spesialisering enn i mindre organisasjoner. Større barnevernstjenester organiserer gjerne arbeidet i grupper, i forhold til arbeidsprosessene i barnevernstjenesten.

Hovedinntrykket fra andre barnevernstjenester er at de ansatte ser mange fordeler med økt spesialisering. Erfaringene fra Vest Telemark er at det er hensiktsmessig med en gruppeinndeling, og at man ved et interkommunalt samarbeid får utnyttet personellressursene og fordelene med å være et stort fagmiljø på en god måte, og at det er fleksibilitet i forhold til å utnytte kompetansen på tvers av gruppene. Ved behov kan den ene gruppen trekke veksler på personer med spesiell kompetanse fra den andre gruppen og visa versa.

Etter vår oppfatning er det viktig at den nye lederen, sammen med de ansatte, får mulighet til å sette sitt preg på det nye samarbeidet. Hvordan et interkommunalt samarbeid skal organiseres er en viktig del av det interne arbeidet som bør starte opp så snart man har tatt en beslutning knyttet til om det blir et interkommunalt samarbeid. De forholdene vi har beskrevet her er ment som innspill til denne prosessen.

## 6.2 Formell organisering

---

Det er to formelle samarbeidsmodeller som er aktuelle for et fullt integrert interkommunalt barnevern. Disse er:

- ◆ Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 b
- ◆ Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd etter kommunelovens § 28-1 c

Vertskommunemodellen er ment for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse, slik som for eksempel barnevern. I en vertskommunemodell overlater kommunen ansvaret for bestemte oppgaver og beslutninger til en annen kommune – vertskommunen. Ansvarsområdet det blir samarbeidet om, blir utført innenfor den administrative organisasjonen til vertskommunen. Gjennom en samarbeidsavtale dimensjoneres vertskommunens tjeneste slik at den også er i stand til å betjene samarbeidskommunene, slik at samarbeidskommunene mer eller mindre blir en del av tjenesten til vertskommunen.

Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunene avtaler med vertskommunen at denne skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunene, i enkeltsaker eller i saker av ikke-prinsipiell betydning. Hva som er saker av prinsipiell betydning er ikke alltid åpenbart, men formuleringen er lik den vi finner i kommune-

loven § 23 om delegering til administrasjonssjefen. Det er naturlig å legge til grunn samme forståelse knyttet til forholdet mellom kommunene, som forholdet mellom politisk og administrativt nivå internt i kommunene. For å presisere forståelsen av dette punktet har for eksempel Sør-Helgeland kommunene følgende formulering i samarbeidsavtalen om interkommunalt barnevern, under punktet delegering av myndighet: ”Saker som etter samarbeidskommunenes delegeringsreglement og organisasjonsstruktur forutsetter politisk behandling utredes av vertskommunen for beslutning i den enkelte samarbeidskommune.”

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd innebærer at kommuner som deltar i et slikt samarbeid oppretter en felles folkevalgt nemnd i vertskommunen med deltakelse fra samarbeidskommunene. Kommunene kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak, også i saker av prinsipiell betydning. Dette skjer ved at kommunestyret selv delegerer samme kompetanse til nemnda. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd innebærer sterkere styring fra den enkelte deltakerkommune, noe som kan gi mer tungdrevne beslutningsprosesser. Ved valg mellom de to ulike vertskommunemodellene må kommunene vurdere hensynet til behovet for styring fra den enkelte kommunes side mot hensynet til effektivitet i beslutningsprosessene. De interkommunale samarbeidene om barnevern som vi har kjennskap til, er organisert som administrativt vertskommunesamarbeid. Argumentet for dette er at de ikke ser behov for en felles folkevalgt nemnd, og at det har vært en målsetting å finne frem til samarbeidsløsninger som er mest mulig enkle og kostnadseffektive. I vertskommunemodellen er mulighetene for å påvirke samarbeidet avhengig av hva man blir enige om i avtalen. I Lister-samarbeidet er det opprettet en styringsgruppe bestående av rådmennene, eller de rådmennene oppnevner, i samarbeidskommunene. Styringsgruppen skal løpende evaluere samarbeidet, og eventuelt komme med forslag til endringer i avtalen. Utkast til samarbeidsavtale mellom Lister-kommunene er vedlagt rapporten.

Sett i forhold til effektivitet og praktiserbarhet synes også administrativt vertskommunesamarbeid å være det mest aktuelle alternativet for utredningskommunene.<sup>18</sup> Hva slags påvirkning, styring og kontroll den enkelte kommune skal ha på samarbeidet må da avtales spesielt. I samarbeidsregioner med flere tjenestesamarbeid, er det gode erfaringer med å etablere felles rutiner for hvordan ulike tjenestesamarbeid skal koordineres og følges opp. Det kan også være en hensiktsmessig løsning for utredningskommunene.

Utredningskommunene samarbeider allerede, sammen med Tvedestrand, gjennom Barnevernet i Østregionen (BIØ). Dette samarbeidet er etablert som et interkommunalt samarbeid, hvor Tvedestrand er vertskommune. Samarbeidet er et delssamarbeid først og fremst rettet mot undersøkelser og kompetanseheving. Dersom kommunene Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli bestemmer seg for å slå seg sammen til ett interkommunalt barnevern, er en naturlig konsekvens at kommunene sier opp det etablerte samarbeidet med Tvedestrand.

Et alternativ til ett fullt sammenlått barnevern for de fire utredningskommunene kan være å samarbeide om enkeltoppgaver. Samarbeid om enkeltoppgaver behøver ikke nødvendigvis organiseres i et vertskommunesamarbeid. Ved et mindre omfattende samarbeid vil det ikke være nødvendig med delegering av myndighet. Samarbeid om enkeltoppgaver kan relativt enkelt formaliseres jenn-

---

<sup>18</sup> Se for eksempel KS-heftet ”All makt i denne sal” for nærmere drøfting av valget mellom de to ulike vertskommunemodellene.

nom et rent avtalebasert samarbeid, hvor kommunene beholder sin barnevernsleder. Kommunene kan opprette et felles styre som får myndighet til å treffe avgjørelser som vedgår samarbeidets drift og organisering (jf. kommuneloven § 27). Hvordan et slikt begrenset samarbeid skal organiseres vil være avhengig av type og omfang, og det er vanskelig å gi generelle råd knyttet til formell organisering før dette ev. er mer konkretisert.

## 6.3 Fordeling av kostnader

---

Hvordan kostnadene skal fordeles mellom kommunene i et interkommunalt barnevernssamarbeid er gjerne et sentralt spørsmål ved etableringen.

I flesteparten av de evaluerte forsøkene med interkommunale barnevern er det etablert fordelingsnøkler der utgifter til drift og undersøkelse fordeles etter antall barn i aldersgruppen 0-17 år. Andre samarbeid har valgt å fordele driftsutgiftene etter fordelingsnøkler som gjelder for regionen, vanligvis folketall. Eksempler på dette er Hallingdal-samarbeidet og Søre Sunnmøre barnevernssamarbeid. Noen samarbeid fordeler saksbehandlingsutgiftene etter medgått tid, eksempelvis HALD-samarbeidet.

Tiltak belastes i hovedsak kommunen hvor det aktuelle barnet er bosatt. Det varierer hvorvidt alle kommunene dekker et fast beløp, før fordelingsnøkkeltrer i kraft. I regioner med store forskjeller i størrelsen på kommunene, brukes gjerne et fast beløp pr. kommune for å sikre at de minste kommunene bidrar med en viss økonomisk andel for å være med i et samarbeid. Etter vår erfaring er denne andelen vanligvis mellom 20 % til 30 % av de administrative utgiftene.

I Lister-samarbeidet overførte kommunen sin forholdsmessige budsjettandel av de aktuelle funksjonene til vertskommunen ved oppstart. I løpet av en overgangsperiode på tre år skal fordelingen tilpasses en fordelingsnøkkel etter objektive kriterier, hvor 20 % fordeles likt, mens 80 % fordeles etter barnetall (0-17 år). Punkt 5 i avtalen er senere endret med et nytt punkt om utgifter til tiltak: ”Utgifter til tiltak belastes den kommunen barna bor i”.<sup>19</sup>

Ved oppstart av et interkommunalt samarbeid vil det sannsynligvis være behov for en grensdragning i forhold til hvilke oppgaver som skal ligge til barnevernet og hvilke oppgaver som skal ligge til andre tjenesteområder i kommunene. Dette gjelder spesielt forebyggende arbeid, både forebygging i tiltaksarbeid og tverrfaglig forebyggende arbeid.

Det er naturlig at det interkommunale barnevernssamarbeidet har ansvar for informasjonsarbeid og generelt forebyggende arbeid innenfor barnevernstjenesten. En annen form for forebyggende arbeid er imidlertid oppvekstrelevant forebygging, som omfatter et bredt spekter av intervensjoner og strukturelle forholdsregler for å demme opp for risikofaktorer hos barn og unge. Et godt forebyggende barnevern fordrer et godt samarbeid mellom ulike kommunale hjelpetjenester og oppvekstinstitusjoner. Det er en generell utvikling at man jobber mer helhetlig innenfor barnevern, og samarbeider med flere instanser enn tidligere. Tidlig intervensjon innebærer å satse på generelle oppvekstvilkår og forutsetter gjerne ressurser og kompetanse der barna er, slik som barnehage og skole. Opplysningsarbeid spiller også en vesentlig rolle på dette området. Eksempelvis arbeider en av de ansatte i barnevernstjenesten i noen timer i uken på Vegårshei skule. Stillingen er et supple-

---

<sup>19</sup> Vedtak i Listerrådet sak 40/09.

ment til de skolefaglige stillingene. Hensikten er å jobbe forebyggende, veilede og å bidra til å oppdage og iverksette tiltak tidlig dersom det er hensiktsmessig.

På tiltakssiden er det gjerne grensegangen mellom tiltak som er hjemlet i lov om barnevern, og tiltak som er hjemlet i helse- og sosiallovgivningen som ikke alltid er like klar. Brandtzæg m.fl. (2010) viser her spesielt til tiltak som leksehjelp, tiltak for barn med diagnoser, psykiske problemer og funksjonshemminger.

Vi anbefaler at kommunene i forbindelse med etablering av et eventuelt samarbeid kartlegger og diskuterer grensdragninger mellom kommunens øvrige tjenester og barnevernets oppgaver. Erfaringsmessig er det usikkert om en slik grenseoppgang fører til økte eller reduserte kostnader for den enkelte kommune. Grenseoppgangene har flere steder bidratt til større konsentrasjon om barnevernets kjerneoppgaver.

## 6.4 Ansattes rettigheter

---

For arbeidstakerne innebærer en vertskommunemodell at de ansatte i det interkommunale samarbeidet blir ansatt i vertskommunen. Ved ett fullt sammenslått barnevern innebærer dette en virksomhetsoverdragelse fra deltakerkommunene, utenom vertskommunen, etter arbeidsmiljøloven kap. 16. Ved et samarbeid om deler av barnevernstjenesten må det vurderes konkret i det enkelte tilfelle om det dreier seg om en virksomhetsoverdragelse. Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven sikrer de ansatte visse rettigheter ved omorganiseringen, for eksempel at vertskommunen er pliktig til å ansette arbeidstakere i deltakerkommunene. Kommunene står fritt til å innvilge de ansatte de samme rettigheter som om det var en virksomhetsoverdragelse uavhengig av utfallet av en juridisk vurdering. Ut fra en personalpolitisk vurdering er det ikke unaturlig at en bestemmer seg for at ansatte som er berørt av en omstilling som medfører at de må skifte arbeidsgiver, sikres minstegarantiene etter arbeidsmiljølovens kap. 16. Vi omtaler her kort de ansattes rettigheter ved en virksomhetsoverdragelse.

De ansatte har ved virksomhetsoverdragelse rett til å bli med over til vertskommunen. Vertskommunen overtar den tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet. En arbeidstaker har dermed rett på samme lønns- og arbeidsvilkår som følger av arbeidsavtalen med forrige arbeidsgiver. Dette innebærer bl.a. at arbeidstaker beholder sin opparbeidede pensjon, ansiennitet, ferie og feriepenger, overtidstimer eller avspasering. Vertskommunen kan selvfølgelig tilby arbeidstakerne bedre rettigheter enn de hadde i utgangspunktet.

For de ansatte som blir berørt av en virksomhetsoverdragelse, er det først og fremst de grunnleggende spørsmål om reservasjonsrett og valgrett som må avklares. Reservasjonsretten er en rett den enkelte arbeidstaker har til å motsette seg at arbeidsforholdet overføres til en ny arbeidsgiver. Dette innebærer at arbeidstaker ikke følger med over til vertskommunen, men også at arbeidsforholdet hos tidligere arbeidsgiver opphører. De ansatte har imidlertid en viss fortrinnsrett ved ansettelse hos tidligere arbeidsgiver. Valgrett er retten til å videreføre arbeidsforholdet hos tidligere arbeidsgiver. Hovedreglen er at arbeidstakeren ikke har valgrett, men unntaksvis kan arbeidstaker få valgrett dersom overføringen til vertskommunen fører til ikke uvesentlige negative endringer i arbeidstakers situasjon. Momenter i denne vurderingen er lokalisering av arbeidssted og vesentlig lengre arbeidsreise.

En arbeidstaker kan ikke bli oppsagt som følge av selve virksomhetsoverdragelsen. En eventuell nedbemanning må skje etter at virksomhetsoverdragelsen har funnet sted, og kan ikke begrunnes i selve sammenslåingen. Ved en eventuell nedbemanning skal de ansatte fra samarbeidskommunene



behandles likt med de som allerede er ansatt i vertskommunen. Det er uansett viktig at en ved etablering av et interkommunalt samarbeid sikrer prosesser som bidrar til å ivareta ansatte på en god og riktig måte.<sup>20</sup>

Arbeidstakerne må akseptere saklige endringer i arbeidsoppgaver, arbeidsmåter og lignende, så lenge dette ikke endrer grunnpreget i stillingen. Ved en omorganisering vil det være naturlig å se på nytt på forhold som ledelsesstruktur, organisering av arbeidet, rapporteringssystemer osv. Eksempel på problemstillinger som har vært gjenstand for diskusjon i forbindelse med etablering av enkelte samarbeid, er vilkår for kjøregodtgjørelse, overtidsarbeid, bruk av leiebil eller egen bil. Dette er bare noen eksempler på områder hvor praksis kan være forskjellig i de ulike kommunene. Dette er forhold som bør oppklares tidlig i prosessen, og hvor de ansatte bør involveres.

## 6.5 Viktige suksessfaktorer

---

Erfaringer fra evaluering av forsøkene med interkommunale samarbeid avdekket en del faktorer knyttet til iverksetting og etablering av samarbeid som er kritiske for å komme i gang på en best mulig måte. I dette kapitlet vil vi gi noen innspill til den prosessen kommunene må i gang med dersom man beslutter å etablere et interkommunalt samarbeid. Innspillene er basert på erfaringer med andre interkommunale barnevernssamarbeid (Brandtzæg 2006a og b).

Ved etablering av et felles barnevern for fire kommuner, er det viktig å være oppmerksom på at dette er en omstilling som berører mange personer, både ansatte, samarbeidspartnere og brukere. Det er viktig at man på forhånd har grundige diskusjoner, slik at så mange som mulig har klart for seg hva et samarbeid innebærer, og hva som vil skje av endringer og hvordan man skal tilpasse seg disse endringene. Dersom det er uklarheter, vil det lett oppstå diskusjoner og misnøye i etterkant, noe som kan slå negativt ut for samarbeidet.

En viktig erfaring fra andre barnevernssamarbeid, er at en del samarbeid har hatt en del oppstartsproblemer. Dette kan først og fremst tilskrives at mye av det praktiske og administrative ikke var på plass da samarbeidet startet opp. Kombinert med at nye samarbeid gjerne opplever økt saksmengde, har dette i enkelte tilfeller resultert i en krevende arbeidssituasjon. Erfaringene tilsier at infrastruktur og systemer må være på plass fra dag én. Det er viktig at man på forhånd legger til rette for at denne fasen går så smertefritt som mulig. I en oppstartsperiode vil det uansett være store utfordringer knyttet til å innarbeide og samkjøre nye rutiner, arbeidsmåter og arbeidskulturer. De ulike kommunene har gjerne ulik praksis, og dermed forventninger, i forhold til hvilke tiltak som gis. Eksempelvis har vi inntrykk av at barnevernets taushetsplikt og avgrensningen mot øvrige tjenester tolkes ulikt i de fire kommunene.

Ved etablering av et interkommunalt barnevern er det viktig få på plass leder for det interkommunale barnevernet tidlig i prosessen, og vedkommende bør få hovedansvar for å organisere, dimensjonere og tilrettelegge tjenesten før samarbeidet starter opp.

---

<sup>20</sup> For nærmere informasjon om når det er en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand og de ansattes rettigheter i den forbindelse se for eksempel Borgerud m.fl. (2007).

Faktorer som synes spesielt viktige for å få til et godt samarbeid innenfor barnevern er:

1. Vilje til samarbeid

Alle kommunene må signalisere klar vilje til samarbeid, og være villige til å gjøre de tilpasninger som er nødvendige for å få til et godt og effektivt samarbeid. Dersom et interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt, må deltakerkommunene være villige til å avgi makt og myndighet til vertskommunen.

2. Klare mål

Samarbeidet må ha klare mål, planlegges og forankres godt, og det må skapes bevissthet om og felles forståelse av hva man ønsker å oppnå med et samarbeid, og hvilke endringer et samarbeid vil kunne innebære, både for ansatte, samarbeidspartnere og administrativ og politisk ledelse.

3. Medvirkning og innflytelse

Det er en fordel at fremtidig leder av det interkommunale barnevernet deltar i planlegging og tilrettelegging av samarbeidet forut for oppstart. Det er viktig at ansattes ønsker og behov blir kartlagt og fulgt opp i dette arbeidet. Medvirkning og innflytelse er viktig for å skape eierskap og legitimitet til prosessen.

4. God oppstart

Det er viktig å legge ”trykk” på oppstartsfasen for å komme i gang på en best mulig måte. Lokaler, datasystemer, bemanning, organisering, arbeidsvilkår, administrative rutiner o.l. må være på plass fra dag én. Det er gjerne store forventninger til samarbeidet, og det kan være store nok utfordringer knyttet til å innarbeide og samkjøre nye rutiner og samarbeidsløsninger, særlig siden man kan forvente en økt pågang av saker som følge av samarbeidet.

5. Grundig forarbeid

Det kan være lurt å fremskaffe god dokumentasjon av hvordan tjenesten i kommunene fungerer forut for oppstart av samarbeidet. Dersom det oppstår diskusjoner om resultater og effekter av samarbeidet, vil det være lettere å kartlegge og evaluere disse. Dersom man skal se nærmere på hva man får igjen av ressursene som settes inn i samarbeidet, er det nødvendig å følge utviklingen over tid. Utgiftene kan variere fra år til år, og det kan ta tid å stabilisere samarbeidet og innarbeide samarbeidsrutiner knyttet til forebyggende virksomhet, noe som også vil ha betydning for utviklingen av kostnadsnivået.

6. Ikke glem samarbeidspartnerne

Det bør settes av tid og ressurser til etablering av møteplasser og samarbeidsrutiner med barnevernets samarbeidspartnere i hver kommune.

7. Ikke forvent økonomiske innsparinger

Man må ikke forvente at man vil spare penger på samarbeid om barnevern. Målsettingen bør være å skape en bedre og mer robust barnevernstjeneste gjennom mer kostnadseffektive samarbeidsløsninger enn kommunene klarer på egen hånd.

En forutsetning for et vellykket interkommunalt samarbeid er at det er klar vilje til samarbeid. Det er spesielt viktig å avklare før samarbeidet etableres hva man ønsker å oppnå med samarbeidet. Dersom målsettingene og de underliggende forventningene er forskjellige i utgangspunktet, vil vurderingene av resultatene og effektene i ettertid også være varierende.

# Referanser

- Bakken, I.M., Hynne, S. og Skauge, B. (2011) *Felles interkommunal barnevernvakt i helgene for kommunene i Nord-Trøndelag*. Steinkjer: Notat 22.
- Barnevernpanelet (2011) *Barnevernpanelets rapport*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Departementenes servicesenter. Oslo: Publikasjonskode Q - 1189 B.
- Borgerud, I.M., Due, A.M., Nordaas, R. og Næss, M. (2007) *Arbeidsrett. Særlig om omstilling i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandtzæg, B.A. (2006a) *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. Telemarksforskning. Bø: Arbeidsrapport nr. 29.
- Brandtzæg, B.A. (2006b) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 229.
- Brandtzæg, B.A., Håkonsen, L. og Lunder, T.E. (2010) *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 270.
- Falck, S. og Vorland, N. (2009) *Problemer har ikke kontortid. Akuttberedskapen i barnevernet*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Oslo: Rapport nr. 5.
- Heen, T. (2008) *Innstilling Barnevernvakt for Kongsbergregionen*. Lastet ned på [www.kongsberg.kommune.no](http://www.kongsberg.kommune.no).
- Isaksen, R. (2010) *Vesterålen interkommunale barnevern*. Bodø: Utredning avgitt av prosjektgruppe nedsatt av Vesterålen regionråd.
- KS (2006) *All makt i denne sal. Et introduksjonshefte om politiske styringsmuligheter ved samarbeid hjemlet i kommuneloven, aksjeloven og lov om interkommunale selskaper*. Oslo: KS-hefte, basert på ECON- rapport nr. 57/2006 og rapport fra Nordlandsforskning nr. 18/2006.
- Kvello, Ø. og Wendelberg, C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektivitet i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagforskning. Steinkjer: Rapport nr. 2.
- NOU 2009:22 (2009) *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet. Bergen: Fagbokforlaget.
- Riksrevisjonen (2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Oslo: Dokument 3:15 (2011-2012).
- Aastvedt, A. og Brandtzæg, B.A. (2011) *Tiltaksprofil og økonomi. Barnevernstjenesten i Kragerø*. Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 278.

# Vedlegg

## AVTALE OM REGIONALT BARNEVERN SAMARBEID

### 1. AVTALENS GRUNNLAG

Samarbeidets navn er Lister Barnevern.

Denne avtale gjelder administrativt vertskommunesamarbeid innen barnevernsektoren, med hjemmel i kommunelovens § 28a og organisert etter kommunelovens § 28b.

### 2. DELTAKERKOMMUNER

Vertskommune er:	Farsund
Samarbeidskommuner er:	Lyngdal
	Sirdal
	Kvinesdal
	Flekkefjord

### 3. FORMÅL OG OPPGAVER

Samarbeidets formål er å skape en god barneverntjeneste som gir samme kvalitet til alle innbyggere i hele regionen.

Et større og mer robust fagmiljø skal bidra til å styrke den totale kompetansen, sikre habilitet og rettsikkerhet, være en åpen, tilgjengelig og stabil tjeneste for brukere.

Arbeidet organiseres ut fra ett hovedkontor i vertskommunen, men alle kommunene plikter å stille kontor til rådighet slik at arbeid i forhold til hjemmebesøk, samtaler og samarbeidsmøter kan foregå i den kommunen barna bor. Ansatte vil bruke disse kontorene til annen saksbehandling etter behov.

Samarbeidet organiseres med egen leder underlagt rådmannen i vertskommunen. Det er leders oppgave å sørge for god kontakt mellom samarbeidet og alle deltakerkommunene.

Samarbeidet skal utføre de oppgavene kommunene har i forhold til Lov om barneverntjenester av 17 juli 1992 nr 100 med følgende endring i § 2-1, 3.ledd: Kommunene i barnevernsamarbeidet organiserer sin virksomhet med felles leder og etter denne samarbeidsavtale.

### 4. DELEGASJONER

Alle deltakerkommunene skal ved denne avtales ikrafttreden ha delegert avgjørelsesmyndighet etter de lover, forskrifter, mv som denne avtale omfatter, til Lister Barnevern v/ barnevernleder i vertskommunen, jfr. Kommuneloven § 28b nr. 3. og lov om barneverntjeneste § 2-1.

Delegasjonen omfatter enkeltsaker og saker uten prinsipiell betydning.

Delegasjonen gjelder også myndighet til å ansette leder for Lister barnevern i samarbeid med styret/ styrets leder.

Delegasjon av administrative forhold for øvrig gjøres til administrasjonssjefen i vertskommunen.

### 5. ØKONOMI

Det utarbeides et felles budsjett for Lister Barnevern for utgifter knyttet til drift (funksjon 244) og tjeneste (funksjon 251 og 252). Samarbeidets budsjettramme vedtas av alle kommunestyrene i deltakerkommunene.

Ved oppstart overfører kommunene forholdsmessig andel av driftsbudsjett 244, 251, 252 til vertskommune eventuelt korrigeret for misforhold drift og budsjett. Styringsgruppa jf. pkt. 10 skal i løpet av 3 år fra oppstart, harmonisere innsats fra deltakerkommunene mot objektiv fordeling hvor utgiftene fordeles mellom kommunene med 20 % som fordeles likt, de øvrige 80 % etter barnetall (0-17 år) (for konsekvens se eget notat) Utgangspunkt for fordeling kan være landsgjennomsnitt pr. kommunegruppe.

## 6. RAPPORTER

Barnevernstjenesten rapporterer til kommunene om ressursbruk, tilstand og prioriteringer i barnevernstjenesten i forbindelse med kommunens budsjettbehandling og gjennom de årlige regnskaper.

Vertskommunen har ansvar for å rapportere til fylkesmannen i Vest-Agder og SSB. I denne rapporteringa skal det skillest mellom kommunene.

## 7. PERSONALE

Alt personalansvar for ansatte i samarbeidet tillegges vertskommunen.

## 8. SAKSBEHANDLING, UNDERRETNING, KLAGE, MV

Vertskommunen har det faglige ansvar for tjenesten, for at saksbehandlingen er fullt ut forsvarlig og følger saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og særlover. Vertskommunen er også ansvarlig for at virksomheten skjer i tråd med offentlighetsloven, personopplysningsloven, arkivloven, mv.

Samarbeidskommunene forplikter seg til å gi vertskommunen all informasjon som er nødvendig for behandling av sakene. Samarbeidskommunene kan til enhver tid be om å bli orientert om alle forhold som gjelder vertskommunens utøvelse av den delegerte myndighet. Vertskommunen orienterer partene i saken om at vedtak fattes på vegne av en samarbeidskommune.

Klage over vedtak fattet av vertskommunen følger reglene i kommunelovens § 28f. Fylkesmannen i Vest-Agder er klageinstans for vedtak truffet i henhold til myndighet delegert fra staten.

## 9. LOVLIGHETSKONTROLL, KONTROLLUTVALG

Lovlighetskontroll kan skje etter reglene i kommunelovens § 28h, jfr. § 59.

Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet etter kommunelovens § 77 nr. 1 overfor virksomheten, jfr. kommunelovens § 28j.

## 10. TVISTER

Eventuelle tvister om hvorledes avtalene skal tolkes blir avgjort ved frivillig voldgift. Det vert nedsett ei voldgiftsnemnd med en representant fra hver av kommunene og Fylkesmannen i Vest-Agder som nøytral leder av nemnda.

## 11. UTTREDEN/ OPPLØSNING.

Den enkelte samarbeidskommune kan tre ut av samarbeidet fra et årsskifte, forutsatt at skriftlig varsel er sendt alle øvrige deltakerkommuner minst 12 måneder i forveien. For vertskommunen gjelder en frist på minst 24 måneder. Dersom alle deltakerkommunene er enige, kan samarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.

## 10. STYRINGSGRUPPE/ EVALUERING

Rådmennene i deltakerkommunene, eller de rådmennene oppnevner, utgjør styringsgruppen for det regionale barnevernsamarbeidet. Styringsgruppa konstituerer seg med en leder fra en av samarbeidskommunene. Barnevernleder innkaller styringsgruppa til minst 2 årlige møter. Styringsgruppens leder deltar i ansettelse av leder for samarbeidet.

Styringsgruppen skal påse at samarbeidet fungerer som forutsatt.

Styringsgruppen skal løpende evaluere samarbeidet, og skal hvert år avgi rapport til deltakerkommunene, eventuelt med forslag til endringer i avtalen.

Etter 4 år skal styringsgruppen evaluere det regionale barnevernsamarbeidet for deltakerkommunene.

## 11. IKRAFTTREDEN

Denne avtale må vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene.

Vedtatt ..... i Lyngdal kommunestyre

Vedtatt ..... i Kvinesdal kommunestyre

Vedtatt ..... i Farsund kommunestyre

Vedtatt ..... i Sirdal kommunestyre

Vedtatt ..... i Flekkefjord kommunestyre

Avtalen trer i kraft 01.10.09 med mindre annet blir bestemt av styringsgruppa.