



Interkommunalt barnevern i Knutepunkt Sørlandet

En mulighetsstudie

INGVILD VARDHEIM OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 328

2013

Tittel: Interkommunalt barnevern i Knutepunkt Sørlandet
Undertittel: En mulighetsstudie
TF-rapport nr: 328
Forfatter(e): Ingvild Vardheim og Ailin Aastvedt
Dato: 20.12.2013
ISBN: 978-82-7401-644-6
ISSN: 1501-9918
Pris: 200,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Istockphoto.com
Prosjekt: Utredning av interkommunalt barnevernsamarbeid i Knutepunkt Sørlandet
Prosjektnr.: 20130510
Prosjektleder: Ailin Aastvedt
Oppdragsgiver: Knutepunkt Sørlandet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Rapporten ser nærmere på hvilke krav som stilles til barneverntjenestene i kommunene som følge av endringer i 2013 i barnevernloven, og hvilke konsekvenser økte krav kan få for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Rapporten konkluderer med at samarbeid mellom knutepunktkommunene, fortrinnsvis én større interkommunal tjeneste, vil være den beste løsningen for å sikre et mest mulig enhetlig og likeverdig tjenestetilbud for alle kommunene i Knutepunkt Sørlandet.



Ingvild Vardheim er utdannet statsviter fra Universitetet i Bergen, med en mastergrad i sammenlignende politikk fra 2007. Vardheim jobber hovedsakelig med prosjekter på helse- og velferdsområdet. Hun har bidratt på flere større og mindre forskningsprosjekter innen blant annet pleie- og omsorg, barnevern, arbeidsmarkedspolitik og oppfølging av utsatte barn og unge. Ingvild var medforfatter på rapporten «Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. En mulighetsstudie».



Ailin Aastvedt er utdannet statsautorisert revisor. Aastvedt har bred erfaring med evaluering av interkommunale barnevernsamarbeid, og var prosjektleder for mulighetsstudie av et interkommunalt samarbeid i Kongsbergregionen og i Østre Agder. Hun har også utredet tiltaksprofil og økonomi ved barneverntjenestene i Kragerø og Brønnøy kommuner.

Forord

Knutepunkt Sørlandet er et interkommunalt samarbeidsorgan for de syv kommunene Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla. Rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet har bedt om en vurdering av hvilke konsekvenser endringer i barnevernloven vil få for kommunene. Telemarksforskning er engasjert for å bistå den interkommunale arbeidsgruppen med dette. Resultatet av dette arbeidet fremgår av denne rapporten. Den interkommunale arbeidsgruppen er sammensatt av barnevernslederne fra de fem barnevernstjenestene i Knutepunkt Sørlandet. Heidi Salvesen har vært leder for arbeidsgruppen. Fra Telemarksforskning har Ailin Aastvedt vært prosjektleder, og gjennomført alle intervjuene i undersøkelsen. Ingvild Vardheim har vært sentral prosjektmedarbeider. Bent A. Brandtzæg har vært diskusjonspartner og kvalitetssikrer i prosjektet. Audun Thorstensen har bidratt med demografiske data.

Vi vil gjerne takke alle som velvillig har stilt opp til intervju. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Kjell A Kristiansen, daglig leder Knutepunkt Sørlandet.

Bø, 20. desember 2013

Ailin Aastvedt

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning.....	13
1.1 Bakgrunn og formål.....	13
1.1.1 Om interkommunale samarbeid	14
1.2 Metode og gjennomføring	14
1.2.1 Kvalitative data	15
1.2.2 Kvantitative data	15
1.3 Strukturen i rapporten	16
2. Endringer i barnevernloven.....	17
2.1 Bakgrunn for forslag til endringer i barnevernloven	17
2.2 Oversikt over endringene i barnevernloven.....	18
2.2.1 Finansieringsordningen i barnevernet	19
2.2.2 Ansvarsfordeling og samhandling mellom stat og kommune.....	20
2.2.3 Styrking av barns rettigheter og rettsikkerhet	20
2.3 Oppsummering	22
3. Økonomi og ressursbruk	23
3.1 Befolkningsgrunnlag	24
3.2 Status kostnadsnivå	26
3.2.1 Totale kostnader	26
3.2.2 Utgifter til administrasjon og saksbehandling.....	28
3.2.3 Utgifter til tiltak i opprinnelig familie.....	29
3.2.4 Utgifter til tiltak utenfor familien	30
3.3 Oppsummering	32
4. Status og utfordringer	33
4.1 Organisering og bemanning.....	34

4.1.1	Årsverk og arbeidsbelastning.....	35
4.2	Kvaliteten på tjenestetilbudet.....	37
4.2.1	Bruk av hjelpetiltak	37
4.2.2	Systemrettet arbeid og internkontroll	39
4.2.3	Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid	39
4.2.4	Kompetanse.....	41
4.2.5	Fosterhjemsoppfølging	42
4.2.6	Spørreundersøkelse: utfordringer som følge av endringer i barnevernloven....	43
4.3	Økonomiske utfordringer	43
4.4	Avsluttende kommentarer.....	44
5.	Samarbeidsbehov	46
5.1	Birkenes barneverntjeneste.....	47
5.2	Kristiansand barneverntjeneste	47
5.3	Lillesand barneverntjeneste.....	48
5.4	Søgne og Songdalen barneverntjeneste.....	48
5.5	Vennesla og Iveland barneverntjeneste	49
5.6	Resultater fra spørreundersøkelse	49
5.7	Sammenfattende vurderinger	50
6.	Samarbeidsalternativer.....	51
6.1	Fullt sammenslått barnevern.....	52
6.2	Deler av regionen.....	53
6.3	Deler av tjenesten	55
6.3.1	Administrativt samarbeid	55
6.3.2	Tiltaksbank	56
6.3.3	Fosterhjemsoppfølging	58
6.3.4	Andre områder	58
6.4	Anbefalt samarbeidsløsning.....	59

7. Praktiske forhold ved samarbeid	62
7.1 Intern organisering	63
7.2 Tverrfaglig samarbeid.....	64
7.3 Økonomi	64
7.4 Viktige suksessfaktorer	66
Referanser	68
Vedlegg	71
Intervjuguide	71
Spørreundersøkelse	72

Sammendrag

Denne rapporten ser nærmere på hvilke krav som stilles til barneverntjenestene i kommunene som følge av endringer i barnevernloven, av 21. juni 2013, og hvilke konsekvenser økte krav kan få for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Rapporten gir også en anbefaling til samarbeidsalternativer mellom kommunene.

Hovedformålet med denne utredningen er å få vurdert om kommunene har en barneverntjeneste som møter de krav som stilles, både i dag og i fremtiden. Videre at kommunene kan bruke rapporten som et kunnskapsgrunnlag til å forbedre tjenesten.

Endringene i barnevernloven i 2013 medfører ikke så mange nye oppgaver for kommunen, men heller økte krav til de tjenestene som leveres. Lovendringen innebærer altså at kravene til det kommunale barnevernet og tjenestene som ytes, blir større og tydeligere. Vi kan oppsummere de viktigste endringene for kommunene i noen punkter:

- ◆ Økt økonomisk ansvar og styring gjennom økt kommunal egenandel
- ◆ Krav til styrking av tjenesten gjennom økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling
- ◆ Økte krav til å dokumentere at tjenesten er i samsvar med loven, blant annet gjennom krav til internkontroll, tiltaksplaner og evalueringsverktøy
- ◆ Økte krav til fosterhjemsoppfølging, som en følge av barneverntjenestens helhetlige ansvar for barn etter omsorgsovertakelse
- ◆ Økt fokus på likeverdig tilbud og robuste tjenester gjennom tettere oppfølging av små tjenester og anbefaling av «minimumsstørrelse» på tjenesten

Gjennom intervjuer i kommunene og med Fylkesmannen har vi forsøkt å få en oversikt over hvilke konsekvenser de økte kravene vil få for de syv kommunene i Knutepunkt Sørlandet: Kristiansand, Vennesla, Iveland, Søgne, Songdalen, Birkenes og Lillesand. 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 møte de utfordringene man har, både i dag og i fremtiden.

De aller fleste informantene mener at den største utfordringen ved den nye barnevernloven er knyttet til fosterhjemsoppfølging, tiltaksutvikling og finansieringsordningen. Det er mange som uttrykker bekymring for hvordan kommunene skal kunne håndtere de økende utgiftene en forventer innenfor dette området. Lovendringene innebærer mange krav til kommunene som vil måtte koste penger. Det krever ressurser å bygge opp sterke fagmiljø, utvikle egne tiltak og etablere og følge opp gode internkontrollsystemer. Samtidig medfører høyere kommunal egenandel ved institusjonsplassering at utgiftene til barnevern vil bli enda mer variable enn de er i dag. Dette kan bli krevende, spesielt for små kommuner, å håndtere økonomisk. Flere ser på de økonomiske ramme- som den største fremtidige utfordringen. Det er også en utfordring å vri innsatsen fra omfat-

tende tiltak og omsorgsovertakelse til mer forebyggende arbeid. Dette er omstillinger som tar tid, og man må gjerne «jobbe i begge ender» for å kunne snu utviklingen. Dette er kostnadskrevende prosesser som nærmest er umulige for små kommuner å klare på egen hånd. Erfaringsmessig er etablering av interkommunale barnevern en mer kostnadseffektiv måte å styrke barnevernet på i små kommuner, enn om hver kommune skal styrke tjenesten på egen hånd.

Å levere forsvarlige tjenester, slik forventningene til forsvarlige tjenester er beskrevet i forarbeidende, vil være krevende for alle barneverntjenestene. Det vil være vanskelig, om ikke umulig, for de minste tjenestene å møte kravene til styrking av tjenesten gjennom økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling.

Oppsummert er de viktigste utfordringene kommunene står overfor:

- ◆ Små og sårbare fagmiljø
- ◆ Kapasitetsproblemer
- ◆ Begrensede økonomiske rammer
- ◆ Økte krav til systemrettet arbeid, internkontroll og dokumentasjon
- ◆ Begrensede muligheter for spesialisering
- ◆ Økte krav til bruk av evidensbaserte strukturendrende tiltak
- ◆ Større og økende krav til kompetanse og faglig videreutvikling
- ◆ Større krav til oppfølging av barn under omsorg

Disse utfordringene gjelder i ulik grad i de ulike kommunene. Kristiansand har en størrelse hvor de mest sannsynlig er i stand til å møte de fleste av disse utfordringene på egen hånd. Stadige økte krav til barnevernet gjør imidlertid at samarbeidsbehovet blir større for alle kommuner. Den stadige økningen i interkommunale samarbeid på landsbasis de siste årene viser også at mange kommuner ser på interkommunale samarbeid som helt nødvendig for å møte fremtidens utfordringer.

For å kunne levere forsvarlige tjenester må kommunene finne løsninger som gjør at de er i stand til å møte de økte kravene. Samlet sett er vår oppfatning at et interkommunalt samarbeid vil kunne bidra til at tjenestene er i stand til å møte mange av de utfordringene som kommunene står overfor. Etter vår oppfatning er det ikke et spørsmål *om* kommunene skal samarbeide om barnevern, men *hvordan* dette samarbeidet skal organiseres. Fremtidens krav til det kommunale barnevernet krever at kommunene samarbeider. Dette gjelder selvfølgelig i større grad for Birkenes enn for Kristiansand. For Birkenes er samarbeid med andre helt nødvendig for å kunne levere forsvarlige tjenester i tråd med de de lovbestemte kravene. Også Lillesand vil ha store utfordringer med å møte kravene til fremtidens barnevern med dagens størrelse på tjenesten. Det vil også være helt nødvendig for Vennesla og Iveland og Søgne og Songdalen å samarbeide med andre på enkelte områder for å kunne levere forsvarlige tjenester.

Vi har sett på flere alternative samarbeidsmodeller, fra å fortsette som i dag til en felles barneverntjeneste for hele Knutepunkt Sørlandet. Etter vår oppfatning er ikke tiden moden ennå for å slå sammen alle barneverntjenestene til en felles barneverntjeneste. Vår anbefaling er basert på hvilke kommuner som har signalisert vilje til samarbeid, og vi har lagt avgjørende vekt på hvilket alter-

nativ barnevernslederne i regionen vurderer som det mest realistiske alternativet. Vi kan oppsummere anbefalingene knyttet til de ulike samarbeidsalternativene slik:

1. Fortsette som i dag

Ikke anbefalt. En lite fremtidsrettet løsning som ikke tar de økte kravene som stilles til det kommunale barnevernet på alvor.

2. Fullt sammenslått barnevern

Anbefalt, men ikke i første omgang. Den nødvendige viljen og tilliten er ennå ikke på plass for å få dette til.

3. Deler av regionen

Vi anbefaler at barnevernsledernes foretrukne samarbeidsalternativ realiseres. Dette innebærer to barnevernstjenester i regionen, sammensatt av følgende kommuner:

- Lillesand, Kristiansand, Songdalen og Søgne
- Birkenes, Iveland og Vennesla

Dette alternativet vil være stort nok til å sikre kommunene tilgang på et fagmiljø som er stort og robust nok til å videreutvikle mer spesialiserte tjenester. Alternativet forutsetter imidlertid at alle kommunene i regionen samarbeider på noen områder av tjenesten.

4. Deler av tjenesten

Vi anbefaler at alle kommunene samarbeider om deler av tjenesten. Tjenestene bør selv vurdere hvilke deler av tjenesten dette skal være. Samarbeid er spesielt aktuelt for tiltaksbank, adopsjon, kompetanseheving, fosterhjemsoppfølging og tilsyn.

Mange kommuner har startet arbeidet med å forberede seg på en kommunereform, og regjeringen har signalisert at dette vil være et prioritert satsingsområde fremover. Det er naturlig at de kommunene som vurderer sammenslåing også er de som innleder et samarbeid på tjenestenivå. Vi har i vår anbefaling ikke tatt hensyn til om noen av kommunene har startet arbeid med å forberede seg på ny kommunestruktur.

Bekymringene knyttet til interkommunalt samarbeid er først og fremst knyttet til redusert nærhet i tverrfaglige samarbeid. En forutsetning for å lykkes med en interkommunal barneverntjeneste er at man klarer å etablere løsninger som ivaretar det tverrfaglige samarbeidet med resten av det kommunale tjenestetilbudet. Det er viktig at barneverntjenesten organiseres slik at kommunene samlet sett får en tjeneste som er bedre og mer kostnadseffektiv enn det kommunene vil klare hver for seg. For å kunne gjennomføre omfattende organisatoriske endringer er det nødvendig med tilstrekkelige ressurser til ledelse av tjenesten(e).

Dersom kommunene ikke ønsker å satse på et interkommunalt samarbeid for hele tjenesten, vurderer vi det som et minimum at det samarbeides om å etablere, drifte og utvikle gode tiltak i barnevernet. Flere av informantene uttrykker at det ville vært en ønskesituasjon å ha en tiltaksbank å ta av.

En forutsetning for å lykkes med alle samarbeid er at det er en klar vilje til samarbeid, og at man er enige om hva man ønsker å oppnå med samarbeidet. Det er viktig at alle kommunene opplever

at de kommer bedre ut med et samarbeid med andre kommuner. Det er kommunenes oppgave å avklare om den nødvendige viljen til å etablere ett eller flere samarbeid, er tilstede.

1. Innledning

Hensikten med denne rapporten er å gi en vurdering av hvordan konsekvensene av endringer i barnevernloven vil påvirke de kommunale barneverntjenestene i Knutepunkt Sørlandet. I dette kapitlet beskriver vi bakgrunn og formål nærmere, samt den metodiske gjennomføringen av prosjektet.

1.1 Bakgrunn og formål

Endringene i barnevernloven ble vedtatt i Stortinget 10. juni 2013, og trer i kraft i løpet av 2014. Endringene stiller den kommunale barneverntjenesten ovenfor nye krav knyttet til en rekke forhold som samarbeid, kompetanse, involvering og kvalitet.

Rådmannsnettverket i Knutepunkt Sørlandet (KnpS) ønsker en vurdering av konsekvensene av endring i ny barnevernlov for den kommunale barneverntjenesten og de tjenestene de yter. Kommunene i KnpS består av Kristiansand, Vennessla, Iveland, Søgne, Songdalen, Birkenes og Lillesand.

I tilbudsforespørselen går det frem at rapporten skal:

1. Gi en oversikt over endringene i barnevernloven

Rapporten skal beskrive hvilke nye oppgaver som tillegges kommunalt barnevern etter endringene i barnevernloven.

2. Gi en kartlegging og vurdering av kommunene i Knutepunkt Sørlandet

Rapporten skal beskrive hvilke konsekvenser de nye oppgavene vil få for de ulike kommunene og hvilke områder som blir sårbare i den enkelte kommune. I den forbindelse skal samarbeidsbehov vurderes, både på kort og lengre sikt.

3. Anbefale samarbeidsløsninger

På bakgrunn av kartleggingen skal rapporten gi en anbefaling til samarbeidsløsninger. Dette inkluderer hvilke konsekvenser ulike samarbeidsløsninger kan få for organisering internt, terskler, økonomi og samarbeid med andre instanser.

Vi oppfatter at hovedformålet med utredningen er å få vurdert om kommunene har en barneverntjeneste som møter de krav som stilles, både i dag og i fremtiden. Videre at kommunene gjennom utredningen får et kunnskapsgrunnlag til å forbedre kvaliteten på tjenesten.

1.1.1 Om interkommunale samarbeid

Fra 2008 til 2012 har over 100 kommuner etablert interkommunale barnevernsamarbeid. Det er nå om lag 200 kommuner som har etablert interkommunale barnevernsamarbeid i Norge, mens til sammenligning bare var 16 interkommunale barnevernsamarbeid i 2006 (Brandtzæg, 2006b).

Etablering av interkommunale barnevernsamarbeid har blant annet 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. Rapporten påpekte at langt flere kommuner enn i dag må inngå i samarbeidsordninger, og at kommunestrukturen i Norge medfører at det er mange små barneverntjenester 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 fem fagårsverk (Barnevernpanelet 2011, s 23). Endringene i barnevernloven i 2013 er en ytterligere oppfølging av dette arbeidet.

I 2006 ble flere barnevernsamarbeid evaluert av Telemarksforskning (Brandtzæg 2006b). Evalueringen viste at ansatte opplevde at fagmiljøene ble styrket, og at samarbeidet førte til mer stabile tjenester. De ansatte opplevde blant annet at det ble lettere å ta tak i tunge og vanskelige saker. Antallet saker økte når fagmiljøene ble styrket. Det interkommunale samarbeidet førte også til at brukernes rettsikkerhet ble styrket. Det ble lettere å unngå inhabilitet, og i følge de ansatte ble tilgjengeligheten til tjenesten i liten grad redusert, selv om barnevernet ble flyttet og samlokalisert med barnevernet i en annen kommune.

I 2010 gjorde Telemarksforskning en undersøkelse av kostnadsutviklingen i kommunale barnevern (Brandtzæg m.fl. 2010). Denne rapporten så også nærmere på konsekvensene av å organisere barnevernet i interkommunale enheter. Rapporten konkluderer med at kostnadsutviklingen i kommuner med interkommunale samarbeid har vært svakere enn kostnadsveksten i andre småkommuner. 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.

Resultatene fra en spørreundersøkelse rettet mot barneverntjenester i alle småkommuner i Norge i 2012, viste at blant kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid, er 90 prosent helt eller delvis enig i at samarbeidet har bidratt til en bedre barnevernstjeneste i kommunen. På spørsmål om hvorfor flere småkommuner *ikke* ønsker å inngå i et interkommunalt samarbeid, blir stor geografisk avstand til andre kommuner hyppigst nevnt som årsak (Deloitte, 2012).

1.2 Metode og gjennomføring

Det er sammensatte og komplekse problemstillinger som er belyst i denne rapporten. Dette krever også ulike metodiske tilnærminger for å få tilgang til relevante data og grunnlagsmateriale for de analyser og vurderinger som er gjort. Som grunnlag for utredningen, har vi basert oss på både kvalitative og kvantitative data.

1.2.1 Kvalitative data

Vi har gjennomført intervjuer med representanter for de ansatte i barnevernet og barnevernslederne, i alle kommunene. Vi har også intervjuet ledere over barnevernsleder, inkludert rådmennene i kommunene. Et utvalg av samarbeidspartnere er også intervjuet, slik som skole, PPT, SLT-koordinator, psykisk helse og rus, fysioterapeut, jordmor, NAV, helsesøster, familiesenter og barnehage. Hvilke samarbeidspartnere som er intervjuet er noe ulikt fra kommunen til kommune, og baserer seg på barnevernsleders vurdering av hvilke samarbeidspartnere som er mest aktuelle, og hvilke samarbeidspartnere som var tilgjengelige på det aktuelle tidspunkt. Intervjuene er gjennomført med en kombinasjon av personlige intervjuer og gruppeintervjuer. I tillegg har vi gjennomført telefonintervju med Bufetat og Fylkesmennene i Vest-Agder og Aust-Agder.

Vi har i dette prosjektet bistått den interkommunale arbeidsgruppen som er nedsatt for å gjøre en vurdering av konsekvensene av endringer i barnevernsloven for kommunene. Resultatet av vårt arbeid fremgår av denne rapporten. Den interkommunale arbeidsgruppen er sammensatt av barnevernslederne for de fem barnevernstjenestene i KnpS. Vi har deltatt i to møter med arbeidsgruppen, ett oppstartmøte og et oppsummeringsmøte. Formålet med oppstartmøtet var å få avklart ens oppfatning i forhold til formål, metode og gjennomføring. Dette er innarbeidet i kapittel 1 i denne rapporten. I oppsummeringsmøtet kom barnevernslederne frem til en omforent anbefaling til tiltak for å møte fremtidens utfordringer. Vi har innarbeidet barnevernsledernes anbefaling i rapporten, i kapitlet om samarbeidsalternativer.

1.2.2 Kvantitative data

I en innledende fase har vi brukt KOSTRA-tall (fra nivå 3) for å se på status i kommunene når det gjelder bemanning, saker, tiltak og kostnader til drift. Vi har også benyttet data fra SSB som grunnlag for sammenstilling og presentasjon av demografiske data. Videre har vi mottatt informasjon fra kommunene om tjenesten, slik som rutinebeskrivelser, årsrapporter og virksomhetsplaner.

Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse til alle barnevernsansatte for å innhente mer informasjon om hva de mener er de viktigste utfordringene barneverntjenesten står ovenfor, og hvordan de vurderer mulige samarbeidsalternativer. Gjennom spørreundersøkelsen har vi dermed fått frem noe mer kvantifiserbare opplysninger, som supplerer informasjonen fra intervjuene. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact.

I alt svarte 116 ansatte på undersøkelsen, noe som gir oss en samlet svarprosent på 84 prosent. I alle kommunene i Knutepunkt Sørlandet har flertallet av de ansatte besvart undersøkelsen, men siden barneverntjenesten i Kristiansand har betydelig flere ansatte enn de andre kommunene, utgjør disse naturlig nok en stor andel av det totale utvalget (68 %).

Intervjuene og spørreundersøkelsen er et viktig grunnlag for å få et godt innblikk i status og utfordringer knyttet til arbeidet i barnevernet, og i hvilken grad kommunenes forvaltningspraksis er i samsvar med de krav som stilles i barnevernloven. I tillegg til innhenting av informasjon i kommunene, har vi basert vår vurdering av styrker og svakheter ved barneverntjenestene i kommunene i KnpS i forhold til de erfaringer vi har fra andre barneverntjenester.

Konklusjonen i alle evalueringene er at barnevern er et område som synes godt egnet for interkommunalt samarbeid.

1.3 Strukturen i rapporten

Denne rapporten består av i alt syv kapitler:

I kapittel 2 gir vi en oversikt over de viktigste endringene i barnevernloven og hvilke konsekvenser endringene vil kunne få for kommunene.

I kapittel 3 ser vi nærmere på kostnadene i barneverntjenestene i Knutepunkt Sørlandet.

I kapittel 4 belyser vi status og utfordringer som barneverntjenestene står overfor, både i dag og i tiden som kommer. I gjennomgangen fokuserer vi på flere områder: Organisering og bemanning, tjenestetilbud, samarbeid, kompetanse, fosterhjemsoppfølging og økonomi.

I kapittel 5 ser vi nærmere på hvilke samarbeidsbehov de ulike barneverntjenestene står overfor, og hvordan de ansatte vurderer ulike samarbeidsløsninger.

I kapittel 6 diskuterer vi potensielle samarbeidsmuligheter og hvilke konsekvenser ulike samarbeidsløsninger kan få.

I kapittel 7 tar vi for oss de mer praktiske utfordringene knyttet til barnevernsamarbeid. Her vil vi omtale erfaringer fra andre samarbeid og komme med noen råd for hva som er viktig for å lykkes med et interkommunalt barnevernsamarbeid.

2. Endringer i barnevernloven

I 2013 vedtok Stortinget en rekke endringer i barnevernloven. Endringene medfører en del nye oppgaver for kommunene, men først og fremst økte krav til de tjenestene som allerede leveres. Vi gir i dette kapitlet en oversikt over endringer i barnevernloven og hvilke konsekvenser endringene vil kunne få for kommunene.



2.1 Bakgrunn for forslag til endringer i barnevernloven

Forvaltningsreformen i barnevernet ble iverksatt 1.1.2004. De viktigste målene med reformen i barnevernet var:¹

- ◆ Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- ◆ Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- ◆ Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- ◆ Å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- ◆ Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- ◆ Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester

¹ Rundskriv Q-19/2003.

På bakgrunn av disse målene er det foretatt flere evalueringer av barnevernet de siste årene.² Det har også vært nedsatt flere offentlige utredninger for å se nærmere på kompetansebehov i barnevernet, organisering og samarbeid i barnevernet, barns medvirkning og det biologiske prinsipp.³ Hovedkonklusjonen i utredningene er at barnevernet har kommet langt i å nå de målene som ble satt for reformen, men at det fortsatt er utfordringer knyttet til å nå alle målene. Spesielt er det organisatoriske utfordringer som vanskeliggjør gode og helhetlige barneverntjenester. Etter en gjennomgang av hele barnevernet i Norge, leverte Barnevernpanelet i 2011 en rapport med forslag til hvordan barnevernet kan bli bedre.

2.2 Oversikt over endringene i barnevernloven

Endringer i barnevernloven kommer som et tilsvarende til de nevnte gjennomgangene og innspillene, og er en del av barnevernløftet, som innebærer tilførsel av flere ressurser til barnevernet og ny organisering av barnevernet. Målet med barnevernløftet er:⁴

- ◆ Å sikre barns rett til å bli hørt og medvirke gjennom hele prosessen
- ◆ Å sikre et tettere samarbeid mellom stat og kommune, mellom kommuner og mellom etater
- ◆ Å sikre sterkere fagmiljøer og bedre kompetanse
- ◆ Å styrke barns rettsikkerhet

En viktig begrunnelse for barnevernsreformen var ønske om å sikre et godt og likeverdig tilbud av barneverntjenester i hele landet. Den norske kommunestrukturen er svært variert, og både i evalueringer, barnevernspanelet og i selve forslaget til endringer i barnevernloven har man særlig vektlagt utfordringer for de små kommunene.

Endringene i barnevernloven er basert på Prop. 106 L (2012-2013).⁵ Proposisjonen legger vekt på at lovendringene skal underbygge høy kvalitet i barnevernets arbeid. Sentralt i forslaget står krav til rettsikkerhet, forsvarlige tjenester og tiltak, barns medvirkning og kunnskaps- og kompetanseutvikling. Kommunenes nøkkelrolle i barnevernet, og det kommunale barnevernets faglige ansvar, er vektlagt. Lovforslaget i Prop. 106 L innebærer endringer på følgende områder innenfor barnevernet:

1. Finansieringsordningen
2. Ansvarsfordeling og samhandling mellom stat og kommune
3. Styrking av barns rettigheter og rettsikkerhet

² Songstad m.fl. 2011, Backe-Hansen m.fl. 2011, Myrvold m.fl. 2011, PwC 2011 og Rambøll 2012.

³ NOU 2009:8 Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge. NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning, NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling.

⁴ Pressemelding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 5.4.13.

⁵ Endringene ble vedtatt i Stortinget i juni 2013, ulike deler har ikrafttredelse til ulik tid i 2014. De fleste endringene fra 1.1.14. (Innst. 395 L (2012-2013) og Lovvedtak 92(2012-2013)).

Innenfor hvert av disse områdene er det foreslått en rekke endringer, av større og mindre omfang. Flere av endringene er presisering av gjeldende rett, endringer av lovteknisk karakter og forhold som i hovedsak berører det statlige barnevernet. Vi omtaler her nærmere de endringene vi oppfatter er de viktigste for det kommunale barnevernet.

2.2.1 Finansieringsordningen i barnevernet

Den kommunale egenbetalingen ved bruk av barnevernsinstitusjoner økes. Målet med dette er at bruken av institusjoner skal ha et barnevernsfaglig riktig omfang. For å oppnå en god vurdering av gevinster og kostnader ved ulike tiltak, mener departementet at det er nødvendig at kommunene i større grad enn i dag forholder seg til kostnadsforskjeller mellom ulike typer barnevernstiltak. Departementet vil også arbeide videre med endringer i kommunenes finansieringsansvar for andre barneverntiltak, som fosterhjem og statlige hjelpetiltak, med det for øye at finansieringsordningene i barnevernet bør innrettes slik at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike barnevernstiltakenes faktiske kostnader.

Økte kommunale egenandeler skal kompenseres gjennom overføring av midler fra Bufetat⁶ til kommunene. Dette impliserer et større kommunalt ansvar, både faglig og økonomisk. Økte overføringer vil åpne for at kommunene i større grad enn i dag kan rette innsats mot forebygging og utvikling av egne tiltak. Samtidig er ønsket at kommunene i større grad kan påvirke sammensetningen av barneverntiltakene, og friere prioritere mellom egne tiltak og statlige tiltak. Omlegging av finansieringsordningen er blant annet ment å være et insentiv til økt bruk av egne ordninger, som hjelpetiltak i hjemmet. Også i tilknytning til endring i bestemmelsen i barnevernloven § 4-4 om hjelpetiltak er det presisert at kommunene bør endre sin tiltaksbruk, til i større grad å benytte strukturendrende hjelpetiltak, og i mindre grad benytte økonomisk stønad som hjelpetiltak.

Den kommunale egenandelen økes med en tredjedel til om lag 50 000 kr. pr. måned fra 1.1.14. Regjeringen har kompensert dette ved å øke rammetilskuddet til kommunene. Dette innebærer at det er opp til kommunen selv å vurdere om de økte midlene skal brukes på barnevern eller ikke.

Figur 1 Økning i rammetilskudd 2014 som følge av økt egenandel for opphold i barnevernsinstitusjon. Tall i tusen. Kilde: Prop. 1 S (2013-2014).

Lillesand	314
Birkenes	168
Iveland	49
Kristiansand	2 536
Vennesla	434
Songdalen	203
Søgne	334

⁶ Barne-, ungdoms- og familieetaten. Direkte underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Det er varslet at det vil skje en gradvis opptrapping av egenbetalingen. Departementet peker på at det kan være utfordrende for små kommuner å håndtere en institusjonsplassering. Dette kan løses ved at kommunen har tilstrekkelig fleksibilitet i budsjettene til å håndtere høye egenandeler, for eksempel gjennom fondsavsetninger. Departementet nevner også at finansieringsutfordringene kan løses ved ulike former for interkommunalt samarbeid. Det er opp til mindre kommuner selv å finne løsninger som gjør at de er i stand til å håndtere uforutsette, men sjeldne, utgiftsøkninger.

Refusjonsordningen for kommunale hjelpetiltak er også foreslått avvirket. Dette vil medføre at hjelpetiltak, som er et alternativ til plassering utenfor hjemmet, blir dyrere for kommunene. Det forutsettes at midlene som i dag brukes til ordningen, overføres til kommunene. Ordningen er ikke lovfestet, og vil følges opp i de årlige budsjettfremleggene. Det er ikke lagt inn noen endringer i statsbudsjettet for 2014. Refusjonsordningen praktiseres i dag ulikt mellom de ulike regionene og fagteamene, og hvordan ordningene brukes varierer mellom kommunene.

2.2.2 Ansvarsfordeling og samhandling mellom stat og kommune

Lovendringen innebærer at enkelte av Bufetats faglige støtteoppgaver til kommunene avvikes. Dette gjelder de ulovfestede oppgavene, som utredningstjenester og faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker. Bufetat gis istedenfor et ansvar for den generelle faglige utviklingen på barnevernområdet, inkludert det kommunale barnevernet. I tillegg har departementet tiltenkt det statlig regionale barnevernet oppgaven å gi opplæring i kartleggingsmetodikk, utredningsmaler og lignende. Bufetat skal fortsatt implementere og drifte forskningsbaserte tiltak som for eksempel MST og FFT.⁷

Endringen innebærer at kommunene selv må bygge opp, eller på annen måte skaffe seg tilgang til, nødvendig kompetanse som tidligere har blitt ivaretatt av Bufetat. Avvikling av Bufetats oppgaver skal skje gradvis, men vi er kjent med at Bufetat allerede har begynt å bygge ned sine tjenester. Brandtzæg m.fl. (2010) og Myrvold m.fl. (2011) kommer frem til at det er store variasjoner mellom kommunene i synet på hvordan Bufetat og deres tjenester fungerer i dag. Minst fornøyd er kommunene med institusjonstilbudet, mens de er mest fornøyd med de hjemmebaserte tiltakene. Mange større barnevernstjenester har allerede i dag tilstrekkelig kompetanse til å ivareta disse faglige støtteoppgavene. Departementet peker på at interkommunale samarbeid kan bidra til etablering av større fagfellesskap og økt tilgang på kompetanse.

2.2.3 Styrking av barns rettigheter og rettsikkerhet

Det lovfestes at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Lovendringen innebærer at kravet til forsvarlige tjenester blir understreket og tydeliggjort. Kommunene har allerede i dag en plikt til å yte tjenester som er faglig forsvarlige. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil medføre administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning for

⁷ Multisystemisk terapi (MST) og funksjonell familierapi (FFT).

kommunene. Det er likevel fremhevet i proposisjonen at lovfesting vil styrke tilsynsmyndighetenes kontroll med tjenesten og bidra til bedre samarbeid internt i barnevernet og mellom barnevernet og andre velferdstjenester. Det er presisert at det er kommunenes ansvar å sørge for bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Barns rett til medvirkning og til å ha med seg en tillitsperson er også tatt inn i loven. Hvilke konsekvenser dette vil få for barnevernets rutiner er uklart. Departementet vil gi nærmere veiledning om medvirkning og tillitspersonens oppgaver og funksjon i forskrift.

Det er også tatt inn en presisering i loven om at barneverntjenesten etter omsorgsovertakelse har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølging av barnet. Dette er ikke ment som en realitetsendring, men mer som en klargjøring av gjeldende rett. Departementet oppsummerer med at fosterhjemstiltaket må videreutvikles. Dette gjelder alle deler av arbeidet med fosterhjem; god utredning før barnet plasseres, rekruttering av fosterhjem og oppfølging av fosterhjemmet og det enkelte barn i fosterhjemmet.

En viktig endring for de kommunale barneverntjenestene er knyttet til modellen for tilsyn og kontroll med fosterhjem. Departementet foreslår en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk. Ansvaret skal tillegges kommunen, og ikke barneverntjenesten. Den enkelte kommune kan velge å legge ansvaret for å gjennomføre tilsynsbesøk til en av de andre tjenestene i kommunen, for eksempel den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Forslaget til ny tilsynsmodell innbefatter at kommunene skal ha ansvar for nødvendig faglig opplæring og veiledning av tilsynsførerne. Kommunene må også sikre at de som gjennomfører tilsynet har nødvendig kompetanse om barns rettigheter og om det å snakke med barn i en krevende og utsatt livssituasjon. Endringene knyttet til tilsyn med barn i fosterhjem trer i kraft fra 1.2.14. Departementet anslår at profesjonalisering av fosterhjemstilsynet vil medføre at hvert besøk vil bli ca. 1 000 kroner dyrere.

Tabell 1 Økning i rammetilskudd 2014 som følge av styrket tilsyn med barn i fosterhjem. Tall i tusen. Kilde: Prop. 1 S (2013-2014) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2013-2014).

Lillesand	58
Birkenes	32
Iveland	10
Kristiansand	474
Vennesla	82
Songdalen	38
Søgne	62

Vi presiserer at det på det nåværende tidspunkt er svært uklart hvilke konsekvenser den nye loven vil få for kommunene, både fordi nærmere utdypinger i forskrifter mangler og fordi det er opp til den enkelte kommune hvordan de tilpasser seg lovendringene.

I tillegg til de konkrete lovendringene omtaler proposisjonen blant annet tiltak for å fremme mer robuste barneverntjenester og særlige utfordringer for små kommuner. Departementet peker her

på at kommunene kan samarbeide på ulike måter, og varsler tettere oppfølging av små og sårbare barneverntjenester. De vil også få utarbeidet en veileder for når det er hensiktsmessig å etablere interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. Barnevernpanelet anbefalte en minimumsbemanning på fem fagårsverk (Barnevernpanelet 2011, s 23). En bemanningsnorm er ikke innarbeidet i loven, men departementet varsler at de vil følge opp dette med andre tiltak enn juridiske virkemidler.

Det legges vekt på at også små kommuner må oppfylle kravene til internkontroll og dokumentere at tjenesten er i samsvar med kravene i barnevernloven. Departementet vil utvikle nasjonale kriterier for kvalitetsmål og faglige anbefalinger. Proposisjonen fremhever også at det i større grad enn i dag skal brukes tiltaksplaner og evalueringsverktøy. Disse signalene kan bli vel så viktige for fremtidens barnevern som de omtalte lovforslagene ovenfor, og bør også inngå i en vurdering av organisering av barneverntjenesten, særlig på noe lengre sikt.

2.3 Oppsummering

Den nye barnevernloven medfører ikke så mange nye oppgaver for kommunen, men heller økte krav til de tjenestene som leveres. Lovendringene innebærer altså at kravene til det kommunale barnevernet og tjenestene som ytes, blir større og tydeligere. Samtidig må kommunene ta et større økonomisk ansvar for de tiltakene og tjenestene som leveres. Parallelt med dette har antall barnevernsbarn økt de siste årene, og det er ikke noe som tyder på at denne utviklingen vil stoppe opp med det første. Alle disse forholdene fører til både organisatoriske og økonomiske utfordringer for kommunene. Vi kan oppsummere de viktigste endringene for kommunene i noen punkter:

- ◆ Økt økonomisk ansvar og styring gjennom økt kommunal egenandel
- ◆ Krav til styrking av tjenesten gjennom økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling
- ◆ Økte krav til å dokumentere at tjenesten er i samsvar med loven, blant annet gjennom krav til internkontroll, tiltaksplaner og evalueringsverktøy
- ◆ Økte krav til fosterhjemsoppfølging, som en følge av barneverntjenestens helhetlige ansvar for barn etter omsorgsovertakelse
- ◆ Økt fokus på likeverdig tilbud og robuste tjenester gjennom tettere oppfølging av små tjenester og anbefaling av «minimumsstørrelse» på tjenesten

Vi har gjennom intervjuene og innhenting av informasjon fra kommunene undersøkt nærmere hvordan kommunene ser på disse endringene. Alle kommuner, uansett størrelse, må dokumentere at tjenesten er i samsvar med kravene i barnevernloven. Endringene har større konsekvenser for små kommuner enn for større kommuner. Det er lettere for store kommuner både å håndtere store svingninger i utgifter, større profesjonalisering og økte krav til dokumentasjon og internkontroll. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet varsler tettere oppfølging av små kommuner med i utgangspunktet sårbare barneverntjenester. I Knutepunkt Sørlandet er det bare barneverntjenesten i Birkeland som er så liten at antall fagstillinger er lavere enn den anbefalte minimumsbemanningen på fem fagårsverk.

3. Økonomi og ressursbruk

I dette kapitlet ser vi nærmere på kostnadene i barneverntjenestene i Knutepunkt Sørlandet. Vi ser på om det er spesielle områder som peker seg ut med ekstra høye eller lave kostnader, og om en analyse av kostnadene kan gi en nærmere forklaring på årsaksforhold og sammensetningen av kostnadene.



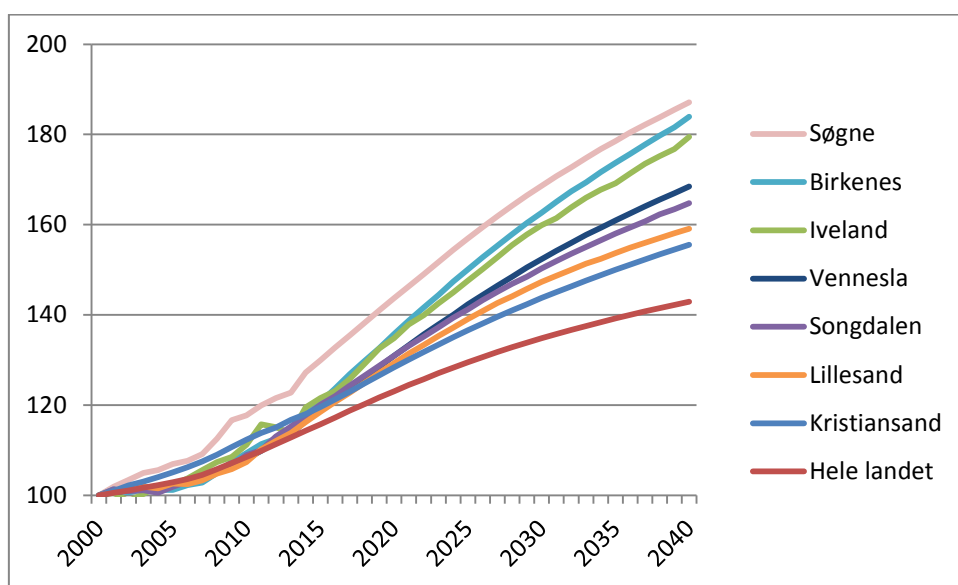
Oversikt over kostnader knyttet til barneverntjenesten er av interesse i mange sammenhenger. Målsettingen for alle kommuner bør være å ha et barnevern som er robust, har høy kompetanse og som yter tjenester av høy kvalitet. Ut fra økonomiske vurderinger vil det samtidig være viktig at man klarer å organisere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

Antall barn i kommunene har naturligvis stor innvirkning på barneverntjenestenes kostnader. Vi starter derfor med å se nærmere på kommunenes befolkningsgrunnlag, og hvordan dette sannsynligvis vil utvikle seg i årene fremover.

3.1 Befolkningsgrunnlag

Det er store forskjeller i folketall mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Mens storkommunen Kristiansand hadde 84 476 innbyggere pr. 1.7.13, er både Lillesand, Vennesla, Søgne og Songdalen mellomstore kommuner med henholdsvis 10 032, 13 756, 10 960 og 6 285 innbyggere. Birkenes kommune har 4 936 innbyggere, mens Iveland er den klart minste kommunen med 1 283 innbyggere.

Alle kommunene i KnpS forventer sterk befolkningsvekst i årene fremover. Alle kommunene har en befolkningsvekst som er større enn landsveksten. Søgne forventer størst befolkningsvekst, med en tilnærmet doubling av folketallet fra 2000. Prognosene tilsier svakest befolkningsvekst i Kristiansand, med en vekst på om lag 50 % fra 2010.

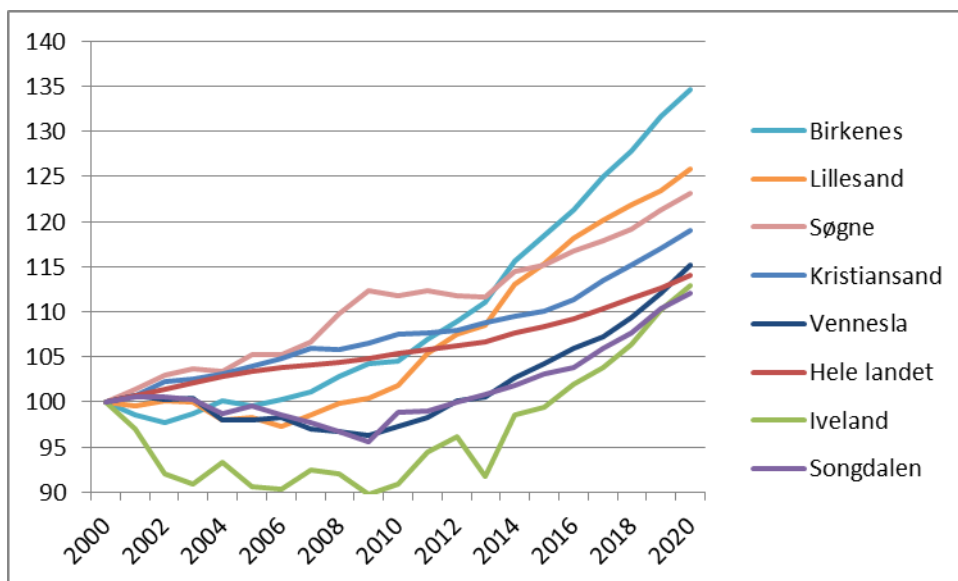


Figur 2 Befolkningsutvikling fra 2000-40, videreført med SSBs fremskrivninger (alt. MMMM) fra 2014-40. Kilde: SSB.

Frem mot 2040 slår den tunge eldrebølgen inn, og veksten i den yrkesaktive delen av befolkningen er vesentlig mindre enn den totale befolkningsveksten. Samtidig fører befolkningsveksten til økt behov for arbeidskraft i kommunal tjenesteproduksjon. Med andre ord må en større del av den yrkesaktive befolkningen må arbeide i kommunene. Dette kan skape rekrutteringsutfordringer for kommunene. Kommunene i KnpS utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, og dette kan medføre konkurranse mellom kommunene om arbeidskraften. Dette vil selvfølgelig også kunne føre til utfordringer for barnevernstjenestene.

I forhold til befolkningsutviklingen fremover 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 til 2013. Fra 2014 viser figuren prognose for befolkningsutvikling i den aktuelle aldersgruppen frem til 2020. 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 3 Befolkningsutvikling i aldersgruppen 0-17 år fra 2000-13, videreført med SSBs fremskrivninger (alt. MMMM) fra 2014-20. Kilde: SSB.

Figuren viser at alle kommunene i Knutepunkt Sørlandet vil oppleve en relativt kraftig vekst i antall barn og unge frem til år 2020. I både Kristiansand, Søgne, Lillesand og Birkenes ser den prosentvise veksten ut til å bli sterkere enn både gjennomsnittet for Agder-fylkene og landet for øvrig. Bare Iveland og Songdalen ser ut til å få en svakere befolkningsvekst enn landet.

Tabellen nedenfor 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.

Tabell 2 Folkemengde og folketilvekst 2000-2001 og befolkningsfremskrivninger 2011-2020 (alt. MMMM), aldersgruppen 0-17 år. Kilde: SSB.

	2000	2010	2015	2020
Lillesand	2 208	2 248	2 545	2 779
Birkenes	1 178	1 232	1 396	1 586
Iveland	342	311	340	386
Kristiansand	17 875	19 215	19 676	21 277
Vennesla	3 387	3 293	3 530	3 900
Songdalen	1 594	1 575	1 644	1 786
Søgne	2 510	2 807	2 892	3 089
Sum	29 094	30 681	32 023	34 803

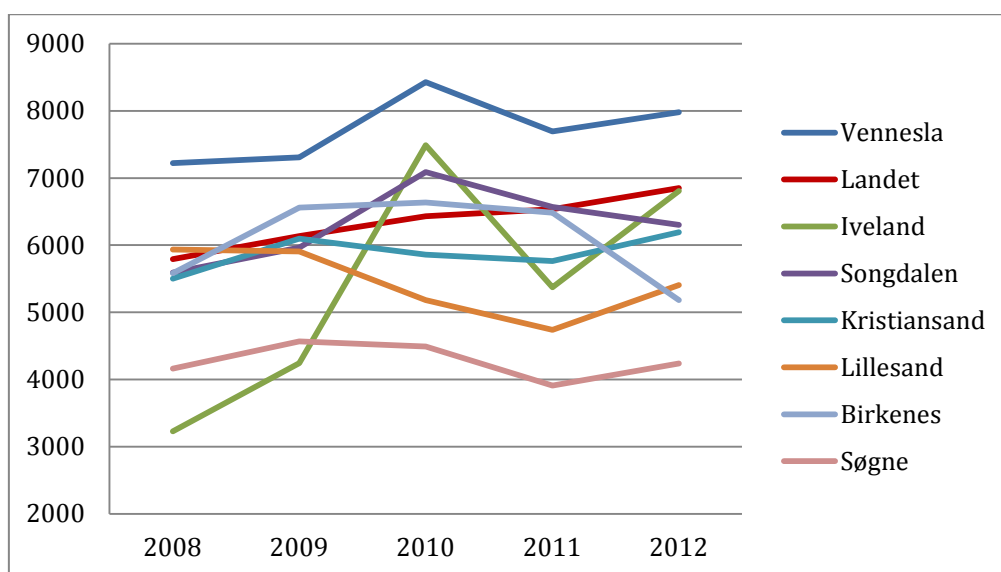
Tabellen viser at alle kommunene, med unntak av Songdalen, Vennesla og Iveland, opplevde en viss økning i antall barn og unge fra 2000 til 2010. Frem mot år 2020, og særlig fra 2015, vil imidlertid alle kommunene få en større vekst i den aktuelle befolkningsgruppen. Totalt sett hadde de syv kommunene 30 681 barn i 2010, mens befolkningsprognosen viser 34 803 barn i 2020. Dette er økning på 13 % eller 4 122 barn. Det tilsvarende tallet på landsbasis er på 9 %. Tallene antyder at behovet for barneverntjenester vil øke i årene fremover, både i de små og store kommunene i området. Som følge av en gravis opptrapping av de kommunale egenandelene, kan dette medføre et større press på barneverntjenestenes økonomiske rammer.

3.2 Status kostnadsnivå

I analysene har vi omregnet kostnadene til 2012-kroner, slik at kostnadene er mer sammenlignbare over år. Økning i utgifter viser derfor økning i reelle utgifter, ut over generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene.⁸ «Landet» inkluderer alle kommuner.

3.2.1 Totale kostnader

Totale netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år kan være et nyttig utgangspunkt for å få et overordnet bilde av kostnadsnivået i kommunene. Figuren nedenfor gir en oversikt over driftsutgiftene til kommunene i Knutepunkt Sørlandet, fra 2008 til 2012.



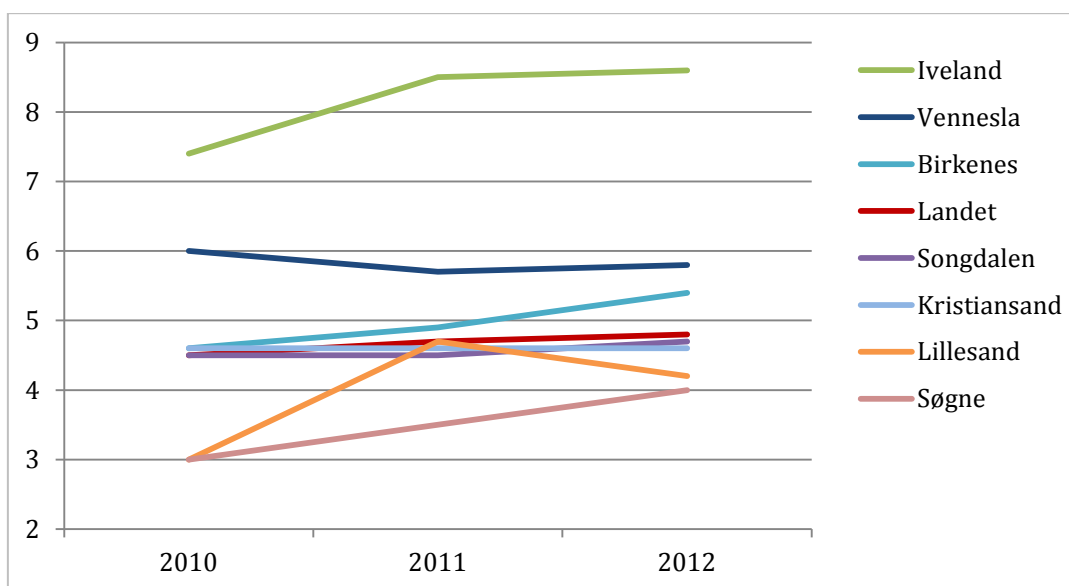
Figur 4 Netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år (konsern), 2008 til 2012. Faste 2012-kroner. Kilde: KOSTRA.

⁸ Målt med den kommunale kostnadsdeflatoren fra TBU rapport april 2013.

Figuren viser at Vennesla er den eneste av kommunene som har høyere utgifter enn landsgjennomsnittet. Søgne hadde lavest utgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år i 2012. De reelle utgifterne til barnevern har økt hvert år i perioden fra 2008 til 2012 på landsbasis, mens flere av sørlandskommunene har hatt en nedgang i reelle utgifter til barnevern pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år. Birkenes har hatt en nedgang på hele 20 % fra 2011 til 2012. Iveland har hatt en økning i netto driftsutgifter på over 110 % fra 2008 til 2012. Iveland og Vennesla etablerte en felles barnevernstjeneste i 2009. Iveland hadde ikke hatt omsorgsovertakelser før sammenslåingen med Vennesla.

Det er grunn til å forvente større variasjoner i tallene for en enkelt kommune enn når vi ser på gjennomsnittstall. Særlig i små kommuner vil kostnadene pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år ofte variere betraktelig fra år til år. Alle fremstillingene bør derfor tolkes med en viss varsomhet.

Som vi ser av figuren under har de totale netto driftsutgiftene til barneverntjenestene en viss sammenheng med andel barn med barnevernstiltak.



Figur 5 Antall barn med barnevernstiltak i prosent av antall barn i aldersgruppen 0-17 år, 2010 til 2012 (konsern). Kilde: KOSTRA.

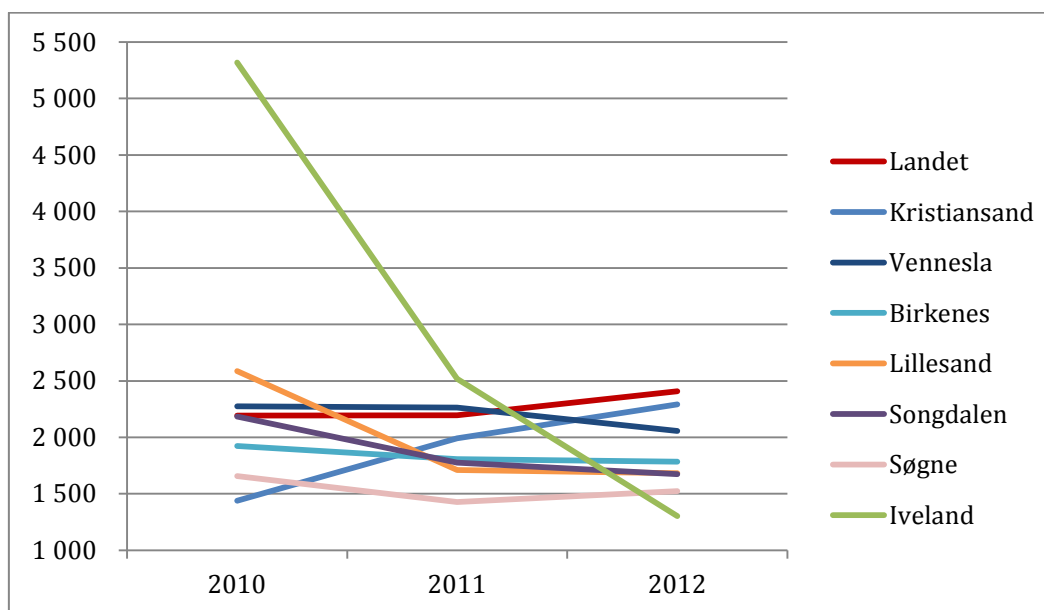
Figur 4 viser at Iveland har en svært stor andel av barna i den aktuelle aldersgruppen på tiltak. Også Vennesla og Birkenes ligger over landsgjennomsnittet. En høy andel barn med barnevernstiltak i forhold til landsgjennomsnittet kan skyldes at kommunen har større behov for barneverntjenester enn andre steder, for eksempel på grunn av levekårsutfordringer. På den annen side kan en høyere andel barn med barnevernstiltak også skyldes at barneverntjenesten er flinkere til å fange opp behov og sette inn tiltak, enn det som er tilfellet i gjennomsnittskommunen. Søgne og Lillesand, som har lavest netto driftsutgifter til tjenesten, har også en mindre andel barn med barnevernstiltak. Vi ser at både Lillesand, Søgne og Birkenes har hatt en betydelig økning i andel barn med barnevernstiltak i perioden.

Vi kan også se på hvordan barnevernsutgiftene fordeler seg på ulike deler av tjenesten. Barnevernsutgiftene kan splittes 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.

3.2.2 Utgifter til administrasjon og saksbehandling

Figuren nedenfor gir en oversikt over kommunene utgifter til administrasjon og saksbehandling i perioden 2010 til 2012.



Figur 6 Funksjon 244 Barneverntjeneste netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år (konsern), 2010 til 2012. Faste 2012-kroner. Kilde: KOSTRA.⁹

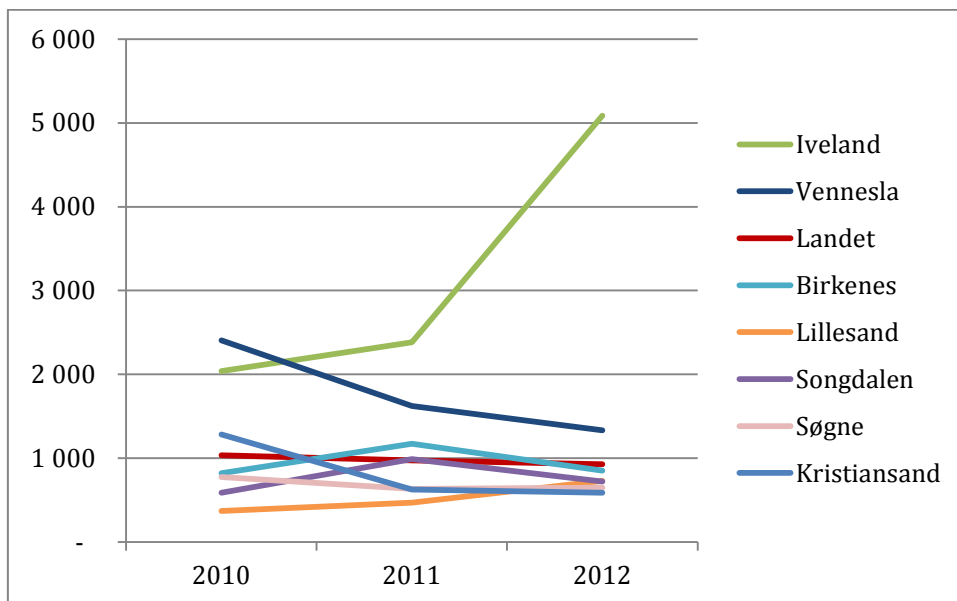
På landsbasis har utgiftene til administrasjon og saksbehandling økt med 10 % fra 2010 til 2012. Økningen skyldes nok i stor grad at antall årsverk i barneverntjenesten har steget de siste årene, blant annet som følge av øremerkede midler til nye stillinger.

Alle kommunene i Knutepunkt Sørlandet har lavere utgifter til administrasjon og saksbehandling enn landsgjennomsnittet i 2012. Søgne har både lave utgifter til administrasjon og saksbehandling og totalt sett, i forhold til innbyggertallet i målgruppen. Iveland hadde svært høye utgifter til administrasjon og saksbehandling i 2010, men har hatt en kraftig nedgang siden den gang. Kristiansand har hatt en økning på 59 % i utgiftene på funksjon 244 pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år i perioden 2010 til 2012, men ligger fremdeles under landsgjennomsnittet.

⁹ I tjenesteanalyse for Vennesla og Iveland barneverntjeneste, oktober 2013 fremgår det at 1 mill. er feilført på funksjon 251, som skulle vært på funksjon 244.

3.2.3 Utgifter til tiltak i opprinnelig familie

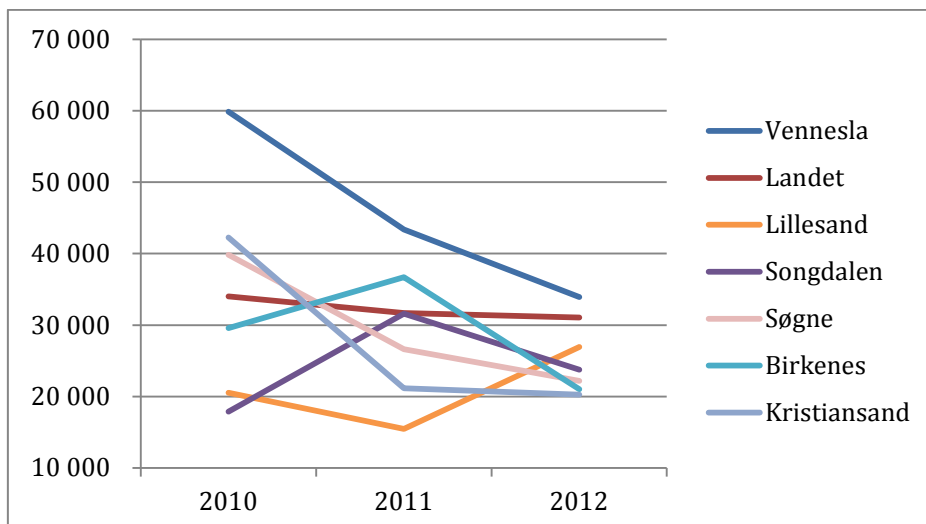
Figuren under viser utgifter til tiltak i opprinnelig familie i perioden 2010 til 2012.



Figur 7 Funksjon 251 Tiltak i opprinnelig familie netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år, 2010 til 2012 (konsern). Faste 2012-kroner. Kilde: KOSTRA.

På landsbasis er utgiftene til tiltak i opprinnelig familie blitt noe redusert i perioden, fra kr 1 034 pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år i 2010 til kr 929 i 2012. Også Kristiansand, Vennesla og Søgne har hatt nedgang i utgiftene til funksjon 251 i denne perioden. Iveland skiller seg ut også her, med svært høye utgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år i 2012. Av de øvrige kommunene er det bare Vennesla som har utgifter over landsgjennomsnittet. Søgne utmerker seg også her med lave utgifter pr. innbygger 0-17 år.

Figuren over viser kostnader pr. innbygger i aktuell aldersgruppe, men 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.



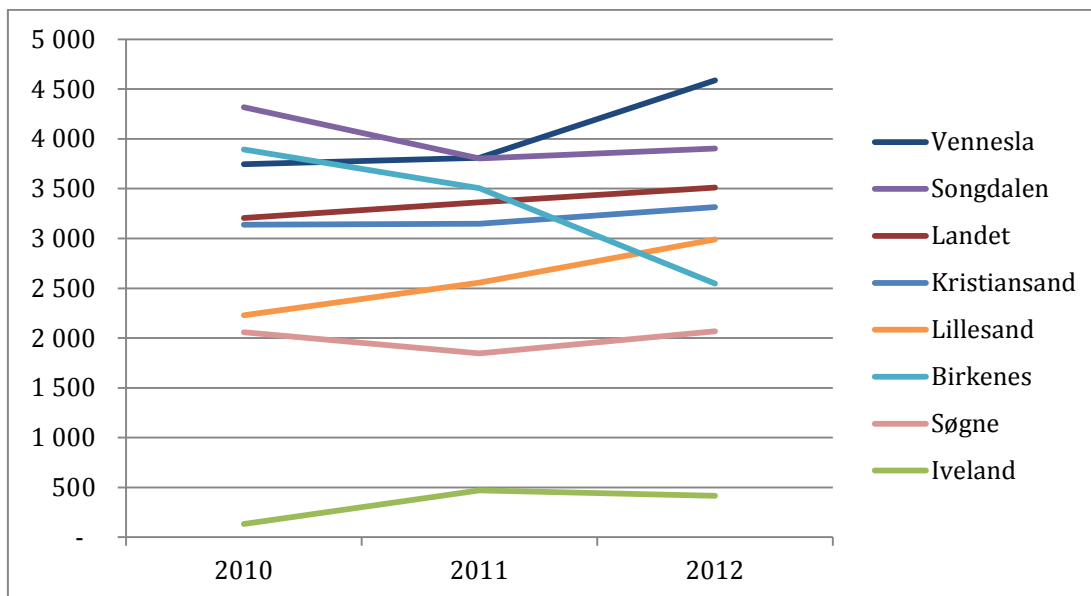
Figur 8 Kostnad pr. barn med tiltak i opprinnelig familie, 2010 til 2012. Faste 2012-kroner. Kilde: KOSTRA.¹⁰

Igjen ser vi at Vennesla er den eneste kommunen som har et kostnadsnivå pr. barn med tiltak i opprinnelig familie, som ligger over landsgjennomsnittet. Vennesla har samtidig hatt en meget stor reduksjon i kostnader pr. barn de siste tre årene. Kristiansand har lavest kostnader pr. barn i opprinnelig familie, men har også hatt en kraftig reduksjon fra 2010. Lillesand og Songdalen skiller seg ut med en økning fra 2010, mens de øvrige kommunene har en til dels kraftig reduksjon i kostnader pr. barn.

3.2.4 Utgifter til tiltak utenfor familien

Tiltak i familien er tiltak av mer 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. Figuren under viser kommunene utgifter til tiltak utenfor opprinnelig familie i perioden 2010 til 2012.

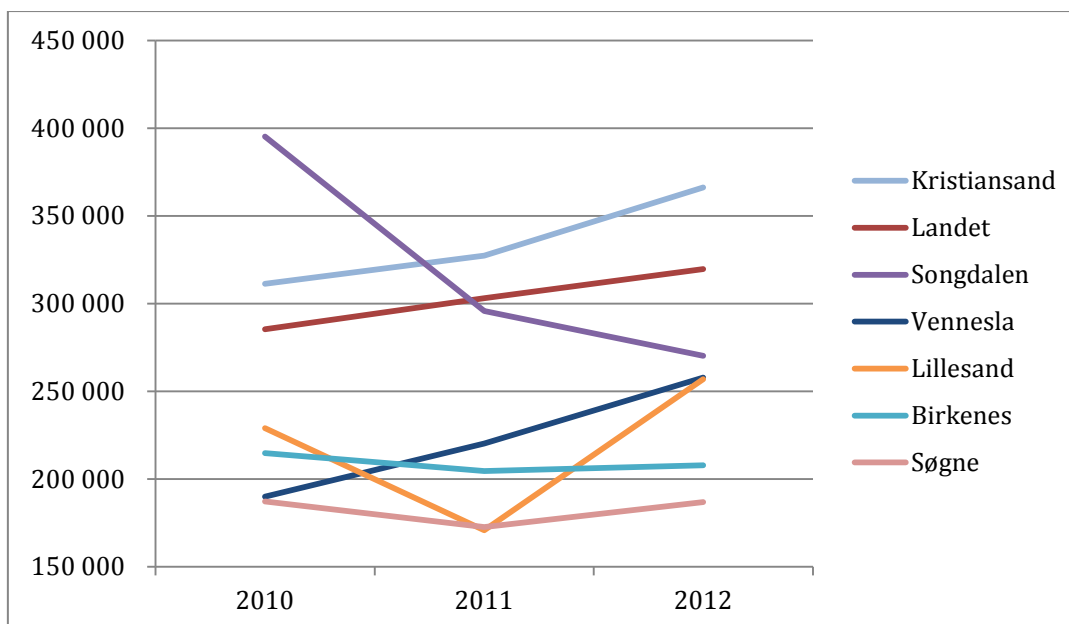
¹⁰ På grunn av få barn på tiltak er Iveland utelatt fra denne analysen.



Figur 9 Funksjon 252 Tiltak utenfor opprinnelig familie netto driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år, 2010 til 2012 (konsern). Faste 2012-kroner. Kilde: KOSTRA.

I 2012 var landsgjennomsnittet for utgifter til tiltak utenfor familien per innbygger 0-17 år på kr 3 511. Vi ser at Vennesla og Songdalen lå høyere enn de nasjonale tallene, mens de øvrige kommunene har lavere utgifter enn landsgjennomsnittet. Nederst ligger Iveland, som kun hadde 417 kr i utgifter per innbygger 0-17 år.

Figuren under viser kostnader pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.



Figur 10 Kostnad pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie, 2010 til 2012. Faste 2012-kroner. Kilde: KOSTRA.¹⁰

Figuren viser at alle kommunene, med unntak av Kristiansand, ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder kostnader pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. I Kristiansand lå kostnadene på kr 366 266 pr. barn i 2012, mens landsgjennomsnittet var kr 319 641 pr. barn. Søgne har lavest kostnader av alle kommunene, kr 186 968 pr. barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Songdalen har redusert kostnadene med hele 32 % siden 2010, mens landsgjennomsnittet har økt med 13 % i samme periode. Kostnadene pr. barn har økt kraftigst i Vennesla, med 36 % siden 2010.

3.3 Oppsummering

Figurene ovenfor har gitt oss en oversikt over kostnadsbildet i kommunene, og hvordan de ulike områdene innenfor barnevern påvirker kostnadsnivået. Vennesla har gjennomgående høye utgifter, mens Søgne har gjennomgående lave utgifter pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år. Iveland er en veldig liten kommune, og det er derfor naturlig at utgiftene svinger kraftig mellom år. Birkenes har hatt et fall i totale utgifter fra 2011 til 2012, og dette skyldes i hovedsak nedgang i utgifter til tiltak utenfor familien. Både Lillesand og Kristiansand har hatt en reell økning i utgifter fra 2010 til 2012. I Kristiansand kan dette i stor grad forklares med en kraftig økning i utgiftene til administrasjon og saksbehandling, mens Lillesand har hatt nærmest en fordobling av utgiftene til barnevernstiltak i opprinnelig familie (hjelpetiltak). Både Lillesand og Kristiansand har også hatt en reell utgiftsøkning pr. innbygger 0-17 år til barnevernstiltak utenfor opprinnelig familie (omsorgstiltak). De fleste kommunene har imidlertid lavere kostnader pr. barnevernsbarn enn landsgjennomsnittet gjennom hele perioden, både når det gjelder hjelpetiltak og omsorgstiltak.

4. Status og utfordringer

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



I denne rapporten ser vi på de nye oppgavene og kravene kommunene vil få med de vedtatte endringene i barnevernloven, og hvordan informantene oppfatter status og utfordringer som barnevernet står overfor, både i dag og i tiden som kommer. For å få nærmere innsikt i status og utfordringer i kommunene har vi spesielt vektlagt følgende forhold:

- ◆ Organisering, bemanning og arbeidsbelastning
- ◆ Kvaliteten på tjenestetilbudet, herunder tiltaksarbeid, systemrettet arbeid og kontroll, kompetanse
- ◆ Økonomiske utfordringer

Disse forholdene er nærmere kartlagt gjennom analyse av kvantitative data, og gjennom intervjuer i kommunene. Vi har i intervjuene hatt gjennomgående fokus på utfordringer og forbedringspotensial.

4.1 Organisering og bemanning

I følge barnevernloven 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 kommunene organiserer barneverntjenesten. Hvordan man tilrettelegger arbeidet internt i tjenesten, kan imidlertid ha stor betydning for resultatene. Erfaringer fra andre kommuner er at det er nødvendig med prioritering av ledelse av tjenesten for å gjennomføre snuoperasjoner og få til en bedre og mer effektiv barneverntjeneste. Organisatoriske endringer og nye arbeidsmodeller kan påvirke både kvaliteten på arbeidet og kostnadsutviklingen, for eksempel ved at barnevernet kommer tidligere på banen enn før og engasjerer seg mer i forebyggende arbeid.

I **Kristiansand** kommune er barneverntjenesten organisert under virksomhetsområdet barne- og familietjenester. Tjenesten er organisert med fire ulike avdelinger: Barnevernvakt/mottak, barne- og familieavdelingen, ungdomsavdelingen og fosterhjem- og institusjonsavdelingen. Barne- og familieavdelingen jobber med undersøkelse og hjelpetiltaksarbeid for barn i alderen 0-12, mens ungdomsavdelingen har ansvar for barn i alderen 13-18/23. Avdelingene er igjen inndelt i ulike team, blant annet spe- og småbarnsteam, PMTO-team og et eget team med ansvar for enslige mindreårige. Barnevernsjef og nestleder har det overordnede faglige og administrative ansvaret for tjenesten. Barnevernet er samlokalisert med andre kommune tjenester, som NAV, helsestasjon, PPT og flyktingetjenesten. Kommunen vurderer for tiden en mer desentralisert organisering av barnevernet.

Barneverntjenesten i **Lillesand** har i en årrekke vært organisert i enhet for familie og oppvekst sammen med familiesenteret og helsestasjonen. Fra og med januar 2013 ble imidlertid tjenesten etablert som en egen enhet, med barnevernleder som enhetsleder. Enheten er fremdeles samlokalisert med disse tilgrensede enhetene i Veksthuset.

Enheten har 7,5 fagstillinger i tillegg 50 % merkantil stillingshjæmmel. Ifølge enhetsleder vil tjenesten i løpet av høsten 2013 ha 1,5 stillingshjemler som skal ha ansvar for fosterhjemsarbeid, tilsynsbarn, adopsjon og arbeid med enslig mindreårige asylsøkere/flyktninger. De øvrige stillingene skal arbeide med undersøkelse og tiltak.

Vennesla og **Iveland** er en interkommunal barneverntjeneste lokalisert i Vennesla. Tjenesten er organisert under enhet for barn og familie, og er samlokalisert med helsestasjon, PPT, familiesenter, habiliteringstjenesten, spesialpedagogisk team og jordmor. Barneverntjenesten har 14,8 stillinger, fordelt på 1 leder og 13,8 saksbehandlere. I tillegg har tjenesten tilgang på felles merkantil ressurs sammen med resten av barne- og familieenheten.

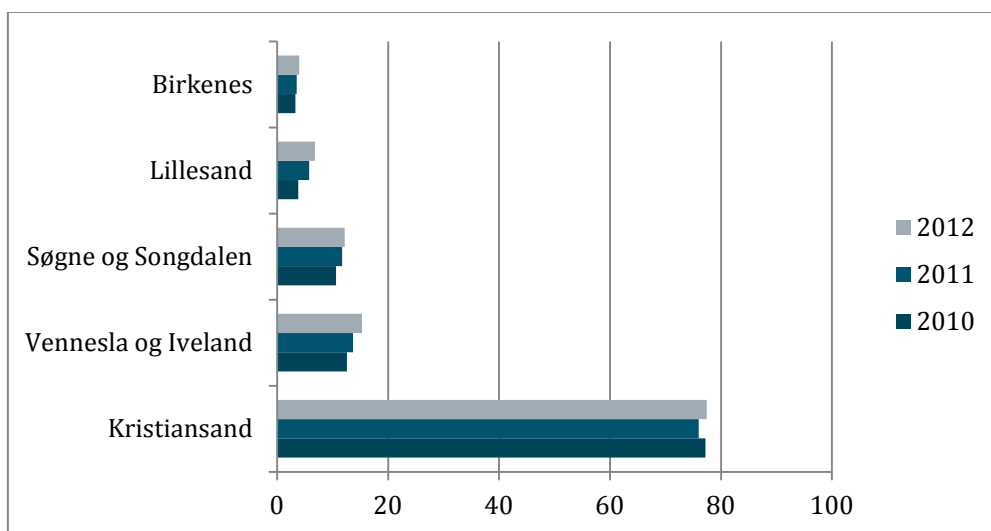
Barneverntjenestene i **Søgne** og **Songdalen** ble slått sammen til en interkommunal barneverntjeneste fra 1. januar 2010. Tjenesten er organisert som en egen enhet, lokalisert i Songdalen rådhus. Her holder også noen andre tilgrensede tjenester hus, som PPT og barnehage. Internt er saksbehandlerne inndelt i tre grupper med spesialiserte oppgaver. En gruppe har ansvar for mottak, en for undersøkelser og tiltak og en gruppe for barn plassert i fosterhjem.

Birkenes barneverntjeneste var fra 2005 til 2011 samlokalisert med helsestasjon, jordmortjeneste, PP-tjenesten, SLT-koordinator og psykisk helse. Etter en omorganisering i 2011 fikk avdelingene hver sin leder, men tjenestene er fortsatt lokalisert i samme lokaler.

4.1.1 Årsverk og arbeidsbelastning

Når størrelsen på kommunene er så ulike som i Knutepunkt Sørlandet, medfører dette naturlig nok svært ulike bemanning av barneverntjenesten. Figur 10 viser antall årsverk i hver kommune i årene 2010 til 2012. Til sammen har de syv kommunene 115,7 årsverk pr. 31.12.12. tilknyttet barnevernet. Kristiansand dominerer selvsagt dette bildet med 77,4 årsverk. De øvrige kommunene har med andre ord til sammen 38,3 årsverk.

Birkenes er den minste tjenesten med fire årsverk i 2012. Lillesand har 6,8 årsverk. De to tjenestene som allerede er interkommunale er Søgne og Songdalen med 12,2 årsverk og Vennesla og Iveland med 15,3 årsverk. Alle tjenestene har fått tilført flere årsverk i perioden fra 2010 til 2012. Lillesand har hatt den klart største økningen, med en økning på 79 %, eller tre årsverk fra 2010 til 2012. Det er barnevernet i Kristiansand som har hatt minst økning i perioden.

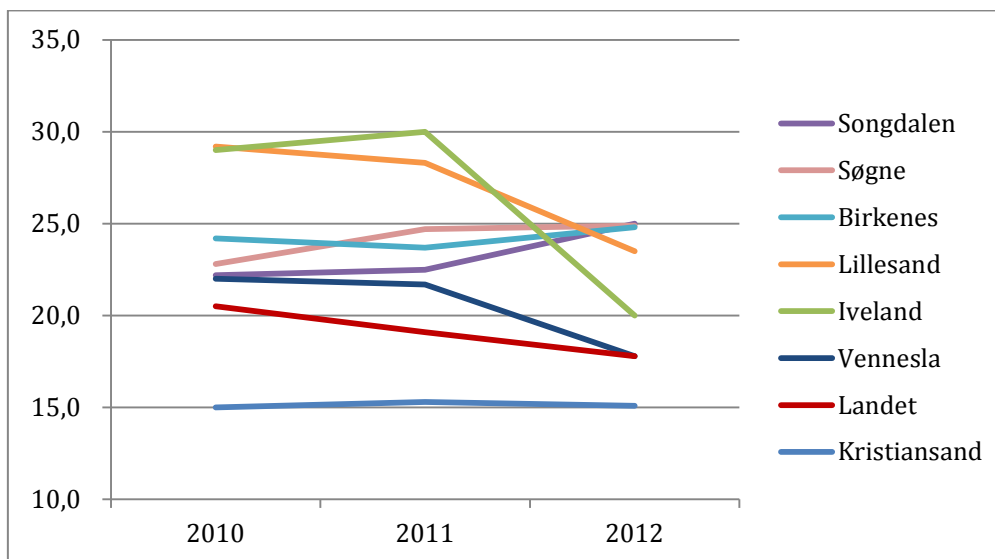


Figur 11 Sum årsverk i alt, årene 2010-12. Kilde: KOSTRA.

Totalt sett har barneverntjenestene i Knutepunkt Sørlandet økt med 8,2 årsverk i perioden 2010 til 2012. Dette tilsier at Knps totalt sett har fått økt kapasitet til å håndtere meldinger, undersøkelser og tiltak.

Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk er imidlertid en bedre indikator for å si noe om hvor stor kapasitet barnevernet har. De fleste kommunene i Knps har flere saker pr. årsverk enn landsgjennomsnittet. Dette tilsier også en større arbeidsbelastning på barneverntjenesten. Kristiansand skiller seg ut med få saker pr. årsverk i hele perioden. Både Lillesand, Iveland og Vennesla har hatt nedgang i antall saker pr. årsverk i perioden 2010 til 2012, som følge av tilføring av nye stillinger.

Denne trenden ser vi også på landsbasis, og har sammenheng med de siste årenes nasjonale satsing på flere ansatte i barnevernet.



Figur 12 Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk. 2010 til 2012. Kilde: KOSTRA.

Det er noe ulikt mellom tjenestene hvordan de opplever arbeidsbelastningen. Vi har inntrykk av at de fleste opplever et jevnt trykk, men at arbeidsbelastningen ikke er uoverkommelig stor. Lillesand har erfaring med at små tjenester er sårbare, og har tidvis hatt mye sykemeldinger og utskiftinger i personalet. Det er også denne kommunen som opplever at de har størst utfordringer i forhold til kapasitet, selv om kapasiteten har blitt bedre de siste årene. Utfordringer knyttet til kapasitet har ikke bare sammenheng med antall ansatt i forhold til saksmengden, men også hvor stabil fagstaben er. En av de ansatte uttrykker dette slik: «Vi får ikke gjort det vi skulle gjort. Vi henger i stroppe, alltid i ettertid.»

Birkenes gir uttrykk for at de har en stabil arbeidsstokk, men at de er sårbare dersom noen skulle bli syke eller slutte. Også de ansatte i Birkenes gir uttrykk for at arbeidspresset er stort, og at dette gjør at de ikke får fulgt godt nok opp alle barna med hjelpetiltak, samtidig som det går ut over den skriftlige delen av arbeidet. Informanten hos Fylkesmannen i Aust-Agder mener at kapasitet og ressurser er en av de største utfordringene for kommunene. Fylkesmannen i Aust-Agder skriver i sin årsrapport for 2012 at det fortsatt ikke er samsvar mellom bemanning og den stadig økende arbeidsbelastningen, både i antall saker og alvorlighetsgraden i sakene. Også informanten hos Fylkesmannen i Vest-Agder mener at kommunene fremdeles har kapasitetsproblemer, til tross for at antall stillinger har økt de siste årene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter at sårbarhet og kapasitetsproblemer er blant de største utfordringene tjenestene opplever i dag. I alle kommunene svarer godt over 60 % av de ansatte at sårbarhet i forhold til endringer i bemanning og ved fravær er en «svært stor» eller «stor» utfordring for tjenesten. I Lillesand krysser samtlige ansatte av for at dette er en stor utfordring. I gjennomsnitt svarer i underkant av 70 prosent at kapasitetsproblemer utgjør en stor utfordring, men her er tallene noe lavere for Vennesla og Iveland. Mange er også enige i at vanskelige saker fører til stor slitasje på saksbehandlere. Det er særlig de ansatte i Kristiansand og Lillesand som sier seg enig i denne påstanden.

4.2 Kvaliteten på tjenestetilbudet

Formålet med en gjennomgang av barneverntjenestene i KnpS er først og fremst å sikre at kvaliteten på tjenesten er i samsvar med de krav som stilles i barnevernloven. Barnevernets oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Et grunnleggende mål for barnevernet er å sikre at det enkelte barn skal motta riktig tjenestetilbud og at ressursene i barnevernet skal fordeles slik at flest mulig barn får best mulig hjelp.¹¹

Barnevernloven presiserer etter endringene i 2013 at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige. Utover dette nevner ikke barnevernloven eksplisitt kvalitetskrav knyttet til barneverntjenesten, men kvalitetskravene ligger likevel implisitt i de ulike krav til kvalitet i arbeidsprosessene. Dette har både å gjøre med barn og foreldres rettsikkerhet og innholdet i selve tjenesten. Vi kan dele denne prosessen i tre. Den første fasen dreier seg om å håndtere meldinger som kommer inn og vurdere hvorvidt disse skal henlegges eller om saken skal videreføres i en undersøkelse. Kvaliteten på dette arbeidet vil ha betydning for om man fatter riktige beslutninger. Den andre fasen innbefatter selve undersøkelsen. Undersøkelsen vil danne grunnlag for viktige beslutninger om eventuell omsorgsovertakelse og valg av tiltak. Kvaliteten på dette arbeidet avgjør dermed hvorvidt man ”gjør de rette tingene”. Den tredje fasen dreier seg om selve tiltaksgjennomføringen. I denne fasen skal det også utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan. Kvalitetskravet her vil være knyttet til selve gjennomføringen av det aktuelle tiltaket, dvs. om tiltaket gjennomføres på rett måte (Borge m.fl. 2012).

Vi har i vår gjennomgang spesielt vektlagt bruk av tiltak og tiltaksevaluering, forebyggende arbeid, internkontroll og kompetanseheving. Forebyggende arbeid, endringsbaserte tiltak og bruk av tiltaksplaner og evalueringsverktøy er spesielt vektlagt i forbindelse med endringene i barnevernloven. Forebyggende arbeid og tidlig intervensjon skal bidra til å redusere antall plasseringer av barn og unge utenfor hjemmet, samtidig som barnevernets hjelpetiltak skal bidra til en positiv endring for barnet. Forarbeidene legger også stor vekt på styrking av tjenesten gjennom krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling.

4.2.1 Bruk av hjelpetiltak

De mest brukte hjelpetiltakene i det kommunale barnevernet er råd og veiledning, besøks-hjem/avlastningstiltak, økonomisk stønad, barnehage/SFO, fritidsaktiviteter, støttekontakt, hjemmekonsulent og tilsyn i hjemmet (Brandtzæg m.fl. 2010). Departementet skriver i Prop. 106 L at barnevernsstatistikken viser et høyt forbruk av hjelpetiltak som i begrenset grad styrker foreldreferdigheter, barnets utvikling og samspillet mellom barn og foreldre. Hjelpetiltak som barnehage, støttekontakt, økonomisk hjelp osv. er hyppig brukt på landsbasis.

¹¹ Prop. 106 L pkt. 12.4.

Råd og veiledning, miljøarbeider, besøkshjem, ABUP¹² og ansvarsgruppe er noen av tiltakene som benyttes mye i kommunene i KnpS. Økonomisk stønad, barnehage og støttekontakt benyttes lite av de fleste kommunene. Fritidsaktiviteter er også en del brukt, eksempelvis opplyser Lillesand at de bruker en del fritid med bistand, istedenfor støttekontakt.

Barnevernloven legger vekt på at kommunene i økende grad bør ta i bruk hjelpetiltak som fører til positive endringer for barnet. Eksempler på strukturendrende tiltak er De utrolige årene, Marte-Meo, PMTO og familieråd.¹³

Kommunene gir uttrykk for at de benytter en del evidensbaserte tiltak¹⁴ fra Bufetat. MST og familieråd benyttes relativt sjeldent, mens PMTO benyttes noe oftere.¹⁵ Kommunene opplyser likevel at de i dag stort sett får de tjenestene de trenger fra Bufetat. Noen gir likevel uttrykk for at tilbudet fra Bufetat er mangelfullt og at det er for lang ventetid på tiltakene. Andre opplever at de ikke får de tiltakene de mener er de beste for barnet fra Bufetat. Et problem for kommuner som Birkenes er at terapeutene fra Bufetat ikke kommer hjem til familiene. Det kan være svært krevende å få familiene til å følge opp tiltak som krever at de reiser til Kristiansand.

Foreløpig tilbys evidensbaserte tiltak fra Bufetat, men kommunene ser for seg at de i større grad må ha denne typen tiltak selv. Noen av kommunene har PMTO i egen organisasjon, mens bare Kristiansand har MST, i ungdomsteamet. Flere av kommunene har eller utdanner Marte-Meo-terapeuter. Vennesla og Iveland opplyser at det er vanskelig å få benyttet Marte-Meo i tiltak fordi terapeuten har andre oppgaver, Søgne og Songdalen etterlyser også Marte-Meo. Vennesla og Iveland har nylig gjennomført en tjenesteanalyse, hvor de konkluderer med at de trenger å bygge opp spesialistkompetanse på noen områder for å bli bedre i stand til å gi gode endrede tiltak til familiene. Eksempler på slik spesialistkompetanse som er nevnt i rapporten er Marte-Meo, traumer, COS-terapeut¹⁶ og andre evidensbaserte metoder.

Det er et gjennomgående problem i de mindre barneverntjenestene at selv om en utdanner ansatte til å kunne ta i bruk evidensbaserte tiltak er det ikke nok ressurser til at disse bare kan jobbe med denne typen tiltak. Lillesand opplyser for eksempel at selv om saksbehandlerne ønsker det og har kompetansen til det, har de ikke tilstrekkelig med ressurser til å prioritere å jobbe med endringsorienterte tiltak selv. Kommunen benytter Endringspatruljen AS, som er et privat tilbud som arbeider med atferdsendring. Selskapet har base i Kristiansand med oppdrag i Agder-fylkene.¹⁷ De ansatte uttrykker at de ønsker å få tid til å jobbe tettere med endringspatruljen, for å få overført kompetanse, men at det er vanskelig å få tid til å prioritere dette. Andre barneverntjenester satser mer på å ha miljøarbeidere i egen organisasjon.

¹² Avdeling for barn og unges psykiske helse.

¹³ De utrolige årene er et program for forebygging og behandling av atferdsproblemer hos barn og unge. Marte-Meo er en veiledningsmetode for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn. PMTO retter seg mot foreldre med barn i alderen 3-12 år med atferdsvansker.

¹⁴ Evidensbaserte tiltak er tiltak/metoder som er vitenskapelig dokumentert som effektive.

¹⁵ MST er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom i alderen 12-18 år som har alvorlige atferdsproblemer.

¹⁶ Circle of Security (COS) er et verktøy for å forstå barns atferd, behov og følelser.

¹⁷ Se www.endringspatruljen.no.

En gjenganger i intervjuene er at de skulle ønske de hadde mer tiltak å ta av. Tilbakemeldingene fra intervjuene er at de ønsker mer tid til å arbeide aktivt med hjemmene. Det nevnes også at det er krevende å finne gode tiltak til flerkulturelle familier, barn med traumer og barn som er i «gråsoner», for eksempel barn som ikke kvalifiserer til PMTO, men hvor det likevel er «en del å jobbe med».

4.2.2 Systemrettet arbeid og internkontroll

Kvaliteten på tiltakene som anvendes er avgjørende for å få til en endring av barnas situasjon. Det er viktig for kvaliteten på arbeidet at tjenesten selv evaluerer om de tiltakene som settes inn virker, og at man vurderer om alternative tiltak bør settes inn. Dette innebærer at andre tiltak og aktiviteter kan iverksettes, dersom de som er tatt i bruk ikke gir forventede resultater. Vårt inntrykk fra intervjuene er at barneverntjenesten i Vennesla og Iveland har kommet lengst i dette arbeidet. De har nylig tatt i bruk et evalueringsverktøy utviklet av KS, «Evaluering av hjelpetiltak», hvor barneverntjenesten og andre involverte hjelpetjenester evaluerer hjelpetiltakene sammen med familien og barnet. Verktøyet er omtalt i forarbeidene til endringene i barnevernloven, og departementet skriver at de vil sørge for at alle landets kommuner får tilgang til gode evalueringsverktøy (Prop. 106 L).

Økte krav til internkontroll og dokumentasjon er en utfordring for kommunene. Systemrettet arbeid kan for eksempel være utvikling av gode samarbeidsrutiner eller utvikling av egne evalueringssystemer, slik som systematisk jobbing med tiltak og evaluering av iverksatte tiltak. En av informantene uttrykker: «vi må jobbe mer med kontrollsystem og struktur for å sikre de lovpålagte oppgavene». Fylkesmannen i Aust-Agder skriver i årsrapporten for 2012 at mange barneverntjenester i for liten grad har internkontroll. Internkontroll og systemrettet arbeid blir av informantene hos begge fylkesmennene fremhevet som den kanskje aller største utfordringen for kommunene. Fylkesmennene har sammen med Fylkesmannen i Buskerud satt i gang lederutviklingsprogrammet «Praktisk ledelse» for å bidra til å utvikle ledelsen av tjenestene.

I små barneverntjenester fører ofte kapasitetsproblemer til at ledelsesoppgaver må vike for mer presserende oppgaver. Noen av informantene tror dette kan bli bedre i en større organisasjon. Effektivt barnevernsarbeid krever tilstrekkelige ressurser til ledelse. Implementering og vedlikehold av systemer, metoder og tilbud krever tid og ressurser.

4.2.3 Forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid

Barnevernet samarbeider med mange aktører og tjenester i alle fasene av sitt arbeid, både i forhold til forebyggende arbeid, meldinger, undersøkelser og selve tiltaksarbeidet. Med endringene i barneloven i 2009 ble forebyggende arbeid spesielt vektlagt, og formålet med lovendringene var å styrke kompetansen og tjenesten på bred basis (NOU 2009:22). Også Prop. 106 L vektlegger at styrking av samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre instanser.

Et godt forebyggende arbeid er 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). En av informantene uttrykker dette slik: «Jeg tror at i fremtiden vil forventningen til et tverrfaglig samarbeid bare øke».

Forebyggende barnevernsarbeid er ikke i første rekke er en oppgave for barnevernet, men i like stor grad en oppgave for de tilgrensende tjenestene. Det er imidlertid barneverntjenesten som har ansvar for å sikre at barn med tiltak får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Lovforslaget nevner noen konkrete forslag til samarbeidsmodeller, som allerede finnes i flere kommuner. Flere av informantene gir uttrykk for at dette kan medføre et behov for i større grad å skille mellom et «kjernebarnevern» og «velferdsbarnevern». Man ser for seg at hovedoppgavene for kjernebarnevernet i større grad blir knyttet til tydelig omsorgssvikt, mens velferdsbarnevernet handler om å bedre barnas levekår, og i større grad inngår i en den enkeltes kommunes barne- og ungdomsarbeid.¹⁸

Prop. 106 L inneholder også en del signaler eller ønsker til kommunene, som ikke er nye forhold, men som likevel er viktige signaler. Opplysningsarbeid og tilgjengelighet er også viktig i det tverrfaglige forebyggende arbeidet. Departementet skriver at de vil legge til rette for et mer tilgjengelig barnevern, som i større grad kan drive informasjonsvirksomhet der hvor barn og unge er. Det skjer blant annet ved at kommunene kan søke om midler til kompetanse- og samhandlingstiltak i 2013. Flere av tjenestene er i gang med Kvello-modellen og har gode erfaringer med dette.¹⁹ Implementering av verktøy for bedre forebygging er et område hvor kommunene kan ha god nytte av å samarbeide. Kommunene i KnpS samarbeider allerede noe på dette området, blant annet gjennom nettverk for kriminalitetsforebygging. Dette samarbeidet innebærer etablering av kjernegrupper og bruk av ungdomskontrakter for å hjelpe unge ut av kriminalitet.

Flere av tjenestene uttrykker ønske om å jobbe mer forebyggende, men at det ikke er nok ressurser til dette. Vårt inntrykk er at samarbeidsarenaene²⁰ stort sett er på plass, men at det er varierende hvor godt samarbeidet fungerer i praksis. Flere ser at det ligger et utløst potensial i samarbeid mellom tjenestene. En av samarbeidspartene sier det slik: «Føler kanskje at barnevernet burde brukt oss mer som en ressurs. Vi blir ikke brukt slik vi kunne blitt brukt».

Hovedinntrykket er at samarbeidet med tilgrensede tjenester fungerer bra i alle kommunene. Alle verts kommunene er samlokalisert med tilgrensede tjenester, i større eller mindre grad, mens Søgne og Iveland ikke har et like tett samarbeid med det øvrige tjenestetilbudet i kommunen. Samarbeidspartene i både Søgne og Iveland er likevel av den oppfatning at det interkommunale samarbeidet har ført til styrking av tjenestetilbudet.

Det er flere som peker på at de opplever den tette kontakten med de barnevernsansatte som viktig for arbeidet, og at det er lettere å diskutere bekymringer med folk du kjenner. Noen opplever at samarbeidsformen kan bli for uformell og personavhengig. En av informantene uttrykker dette slik: «Lett å løpe til saksbehandler, men på det formelle har vi litt å gjøre.»

¹⁸ Jfr. barnevernloven § 1-1 inndeling i punktene omsorgssvikt og oppvekstvilkår.

¹⁹ 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.

²⁰ Slik som kjernegrupper, ansvarsgrupper og tverrfaglige team.

4.2.4 Kompetanse

Barnevern er utvilsomt et bredt og komplekst fagfelt, hvor behovet for kompetanse er stort. Det er i dag store variasjoner i kompetansen i forskjellige barneverntjenester (Myrvold m.fl. 2011, Riksrevisjonen 2012, Statens helsetilsyn 2012). Departementet har særlig fokus på kompetanseutfordringene i små barneverntjenester. Mindre barneverntjenester har færre barnevernssaker enn større tjenester, samtidig som de har mange av de samme problemstillingene. Vårt inntrykk fra intervjuene er også at kompetansen er noe varierende mellom tjenestene i Knutepunkt Sørlandet. Samtidig er hovedinntrykket at alle kommunene har god kompetanse i barneverntjenesten.

Ifølge KOSTRA har kommunene i KnpS en høy andel stillinger med fagutdanning. Samlet sett har altså kommunene i Knutepunkt Sørlandet god kompetanse, men flere av tjenestene er for små til å ha muligheter for spesialisering. En utfordring for mindre barneverntjenester er nettopp mangel på spisskompetanse. Erfaringene fra andre er at spesialisering hever kvaliteten på tjenesten. Faglig spesialisering krever imidlertid en viss størrelse på fagmiljøet. Det er heller ikke nok at de ansatte får mulighet til kompetanseheving eller spesialisering. Det er også nødvendig å ha nok saker til å kunne vedlikeholde spesialkompetansen. Lillesand hadde tidligere Marte-Meo terapeut, men erfarte at den ansatte ikke fikk brukt kompetansen sin i tiltaksarbeidet. Andre gir uttrykk for at de har hatt PMTO-terapeuter som ikke har fått bruke spesialkompetansen sin. Marte-Meo og PMTO er av tiltakene som blir nevnt som noe en trenger mer av.

Selv om andelen sped- og småbarn i barnevernet fortsatt er lav, har det skjedd en økning de siste årene. Å styrke kompetanse på dette område er nevnt som et satsningsområde i Prop. 106 L (kap. 8). Kristiansand har satset mye på sped- og småbarn, med eget spedbarnsteam. Også Lillesand satser på kompetanseheving knyttet til sped- og småbarn. Dette er et område som kan være aktuelt for samarbeid mellom barnevernstjenestene.

Gjennom intervjuene nevner de ansatte flere områder der det er behov for å få styrket kompetansen. Både Birkenes og Kristiansand ønsker mer kompetanse på flerkulturelle familier. I løpet av de siste årene har barnevernet opplevd en økning i antall meldinger knyttet til familier med fremmedkulturell opprinnelse. Birkenes har også et mottak for flyktninger, og opplever at dette krever mye kompetanse både i forhold til språk, kultur og traumer. De opplever også at de tiltakene som er tilgjengelig ikke nødvendigvis passer for fremmedkulturelle familier. Et annet område det etterlyses mer kompetanse på er vold i nære relasjoner, også rusproblematikk er nevnt som et område hvor det er behov for kompetanseheving. Behovene er selvfølgelig noe ulikt mellom kommunene.

Noen etterlyser også mer støttefunksjoner, som økonomisk og juridisk kompetanse. Fylkesmannen i Vest-Agder ser også behovet for at kommunene har mer juridisk kompetanse. Det er stadig større behov for å kunne lover og rettigheter, og familiene er opptatt av rettighetene sine og engasjerer ofte juridisk hjelp selv.

Når Bufetat ikke lenger skal bistå kommunene i faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker må kommunene sørge for å bygge opp eller på annen måte skaffe seg tilgang på nødvendig kompetanse (Prop. 106 L). Et viktig mål med barnevernloven er at barnevernet i hele landet skal ha tilgang på nødvendig kompetanse, ressurser og tiltak. Denne kompetansen skal bygge på beste praksis, utdanning og forskning. I forarbeidene til den nye loven forslår departementet å innføre et veiledet førsteår i kommunene og støtte kompetansehevede tiltak.

Mange små barneverntjenester opplever at det er vanskelig å rekruttere kompetente ansatte. Vi har ikke inntrykk av at dette er et stort problem i Knutepunkt Sørlandet, men noen kommuner har problemer med å rekruttere folk med erfaring. Rekruttering vil sannsynligvis bli et større problem i tiden fremover, og kommunene opplever allerede nå å konkurrere seg i mellom om arbeidskraften. Et annet gjennomgående problem i små barneverntjenester er knyttet til inhabilitet og nærhet. Vårt inntrykk fra intervjuene er at dette i liten grad oppleves som en utfordring i kommunene i KnpS.

Dette kan ha sammenheng med små avstander mellom kommunene og at mange av de ansatte er bosatt i andre kommuner enn den de arbeider i. De som bor i samme kommune som de arbeider kan imidlertid oppleve dette som et problem. I en interkommunal tjeneste vil dette være lettere å unngå.

Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter at både kompetanse, rekruttering og inhabilitet ikke oppleves som store utfordringer for barneverntjenestene. I alle kommunene svarer kun et fåtall ansatte, i snitt henholdsvis 13 % og 14 %, at «manglende kompetanse på sentrale områder» og «rekrutteringsproblemer er utfordrende. Nærmest ingen av respondentene vurderer inhabilitet og nærhet til bruker som en stor utfordring.

4.2.5 Fosterhjemsoppfølging

Departementet har som mål at fosterhjemstiltak videreutvikles. Endringene i barnevernloven innebærer økte krav til fosterhjemstilsyn, omtalt som et mer profesjonalisert tilsyn. Det er kommunene som har ansvar for at tilsyn og kontroll med fosterhjem gjennomføres i henhold til de krav som stilles. Barnevernet i Vennesla og Iveland har allerede signalisert at de ønsker å ansette en tilsynsfører for å profesjonalisere tilsynet med fosterhjem. Fylkesmennene i både Aust- Agder og Vest- Agder vurderer at kommunene har utfordringer med å få til en god tilsynsførerordning.

Flere av kommunene har utfordringer knyttet til å oppfylle lovkravene knyttet til fosterhjemsoppfølging. Fylkesmennene har i 2013 gjennomført systemrevisjon knyttet til fosterhjemsoppfølging. Både Birkenes, Kristiansand, Lillesand og Songdalen har hatt tilsyn med sitt arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem.²¹ Fylkesmannen opplyser at de fant avvik i alle kommunene. Dette er både knyttet til oppfølging av barnets situasjon i hjemmet, systematisk oppfølging og kontroll av fosterhjemmene, samt råd og veiledning til fosterforeldrene. Fylkesmannen skriver i sin rapport til Lillesand kommune i 2013 at kommunen er i ferd med å endre sin organisering, slik at det blir en gruppe som skal ha et særlig ansvar for oppfølging av fosterhjem med en person som faglig ansvarlig for dette området. Fylkesmannen påpeker også at ikke alle barn i fosterhjem har tilstrekkelig antall besøk av tilsynsfører.

Kritikken er ikke bare knyttet til selve gjennomføringen av fosterhjemsoppfølgingen, men også til manglende rutiner, planer og dokumentasjon av gjennomføringen. Det er signalisert i forarbeidene til den nye barnevernloven at det vil bli stilt økte krav til interkontroll, planer og dokumentasjon.

²¹ Rapport fra Fylkesmannen til Søgne og Songdalen barneverntjeneste datert 13.9.13, til Kristiansand kommune datert 12.6.13, til Lillesand kommune datert 4.6.13 og til Birkenes kommune datert 31.10.13.

Bruk av familieråd i rekruttering av fosterhjem er et av departementets satsingsområder fremover. Familieråd har vist seg å være en god metode ved fosterhjemsrekruttering (Prp. 106 kap. 8 og 9). Bufetat har frem til nå tilbudt familierådskoordinator til kommunene. Vi har inntrykk av at familieråd blir benyttet i liten grad i alle barneverntjenestene. Kristiansand benytter familieråd noe, men uttrykker at de gjerne skulle benyttet dette tilbudet mer. Mange av informantene uttrykker frustrasjon i forhold til fosterhjemsrekruttering og at barn gjerne må vente svært lenge på plassering eller får familier som i liten grad reflekterer barnets behov og ønsker. De ansatte ønsker seg flere fosterhjem å velge mellom, og flere ser for seg at fosterhjemsrekruttering kan være et aktuelt samarbeidsområde.

4.2.6 Spørreundersøkelse: utfordringer som følge av endringer i barnevernloven

I spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte om hvilke oppgaver det vil være utfordrende for kommunen å imøtekomme som følge av endringer i barnevernloven. Resultatene viser at respondentene tror tjenesten vil ha størst vanskeligheter med å oppfylle krav om økt kommunal egenbetaling ved bruk av barneverninstitusjoner, samt krav om utvikling av egne hjelpetiltak.

- ◆ Over 80 % av de ansatte svarer at krav om økt kommunal egenbetaling vil være vanskelig å imøtekomme. I Birkenes og Vennesla og Iveland er samtlige ansatte enige i at dette vil være en stor utfordring.
- ◆ I gjennomsnitt svarer rundt 70 % av respondentene at større krav til utvikling av egne hjelpetiltak vil være utfordrende for tjenesten å imøtekomme. Her er tallet noe lavere i Vennesla og Iveland enn i de øvrige kommunene.
- ◆ I Birkenes ser det særlig ut til at avvikling av Bufetats tilbud vil utgjøre en stor utfordring.

Opgavene de ansatte tror det vil være *minst* vanskelig å imøtekomme, er lovfesting av barns rett til medvirkning og barns rett til tillitsperson.

4.3 Økonomiske utfordringer

En av de største nasjonale utfordringene knyttet til barnevern er økende kostnader. Utgiftene til det kommunale barnevernet er fordoblet fra 2002 til 2012. Korrigerer vi for den generelle lønns- og kostnadsveksten i kommunesektoren, har utgiftene til barnevern økt med om lag 40 %. Den viktigste forklaringen til kostnadsveksten er at antall barn med barnevernstiltak har økt kraftig.

Det er et velkjent fenomen i kommunal tjenesteproduksjon at det er et krysspress mellom økte velferdspolitiske ambisjoner og økte hjelpebehov og begrensede økonomiske rammer (Haukelien 2013). En spørreundersøkelse blant alle landets barneverntjenester fra 2010 viser at det til tross for en klart økende økonomisk ramme, er slik at oppgavene i barnevernet har vokst enda raskere enn den økonomiske rammen, slik at det blir en økende økonomisk ubalanse over tid i forhold til omfanget av de oppgaver man er satt til å løse. Dette til tross for at ressursene til barnevern tross alt har økt raskere enn de fleste andre kommunale tjenesteområder (Brandtzæg m.fl. 2010).

Inntrykket fra intervjuene og spørreundersøkelsen er at også at mange av informantene ser på de økonomiske rammene som en av, om ikke den største fremtidige utfordringen.

Det er flere nasjonale føringer for å møte denne utfordringen. Endringene i finansieringsordningen er en måte å forsøke å få kommunene til å være mer kostnadseffektive i bruk av tiltak. Stimulering til økt bruk av forebyggende og endringsorienterte tiltak er også ment som et middel for å få mer ut av pengene. Målet er at mer tidsbegrensede, men ressurskrevende tiltak bidrar til lavere kostnader på sikt.

Bruk av ressurser til barnevern henger nøye sammen med tiltaksprofil og prioritering av innsats. Hvilke tiltak som brukes og hvordan disse følges opp vil ha betydning for både kvaliteten og kostnadene i tjenesten. Casestudier viser at større barneverntjenester som arbeider målrettet med fokus på endringsorienterte tiltak skiller seg ut med en kostnadsutvikling som ligger betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. På landsbasis ser vi at det fortsatt er en økning i tallet på omsorgsovertakelser, dvs. saker som er dyre og ressurskrevende. Casestudier viser imidlertid at noen kommuner har klart å snu denne utviklingen gjennom bruk av mer effektive undersøkelsesmetoder og styrking av eget tiltaksapparat (Brandtzæg m.fl. 2010).

Det krever ressurser å bygge opp sterke fagmiljø, utvikle egne tiltak og etablere og følge opp gode internkontrollsystemer. Samtidig medfører høyere kommunal egenandel ved institusjonsplassering at utgiftene til barnevern vil bli enda mer variable enn de er i dag. Dette kan bli krevende, spesielt for små kommuner å håndtere økonomisk.

Det er også en utfordring å vri innsatsen fra omfattende tiltak og omsorgsovertakelse til mer forebyggende arbeid. Dette er omstillinger som tar tid, og man må gjerne «jobbe i begge ender» for å kunne snu utviklingen. Dette er kostnadskrevende prosesser, som nærmest er umulig for små kommuner å klare på egen hånd.

4.4 Avsluttende kommentarer

De aller fleste informantene mener at den største utfordringen ved den nye barnevernloven er knyttet til evidensbaserte tiltak og finansieringsordningen. Det er mange som uttrykker bekymring for hvordan kommunene skal kunne håndtere de økende utgiftene en forventer innenfor dette området. Lovendringene og forarbeidende innebærer mange krav til kommunene som vil måtte koste penger. Det krever ressurser å bygge opp sterke fagmiljø, utvikle egne tiltak og etablere og følge opp gode internkontrollsystemer. Samtidig medfører høyere kommunal egenandel ved institusjonsplassering at utgiftene til barnevern vil bli enda mer variable enn de er i dag. Dette kan bli krevende, spesielt for små kommuner å håndtere økonomisk. Flere ser på de økonomiske rammene som den største fremtidige utfordringen. Det er også en utfordring å vri innsatsen fra omfattende tiltak og omsorgsovertakelse til mer forebyggende arbeid. Dette er omstillinger som tar tid, og man må gjerne «jobbe i begge ender» for å kunne snu utviklingen.

Å levere forsvarlige tjenester, slik forventningene til forsvarlige tjenester er beskrevet i forarbeidende, vil være krevende for alle barneverntjenestene. Det vil være vanskelig, om ikke umulig, for de minste tjenestene å møte de økte kravene til styrking av tjenesten gjennom økte krav til fagmiljø, kompetanse og faglig videreutvikling.

Oppsummert er de viktigste utfordringene kommunene står overfor:

- ◆ Små og sårbare fagmiljø
- ◆ Kapasitetsproblemer
- ◆ Begrensede økonomiske rammer
- ◆ Økte krav til systemrettet arbeid, internkontroll og dokumentasjon
- ◆ Begrensede muligheter for spesialisering
- ◆ Økte krav til bruk av evidensbaserte strukturendrende tiltak
- ◆ Større og økende krav til kompetanse og faglig videreutvikling
- ◆ Større krav til oppfølging av barn under omsorg

Disse utfordringene gjelder i ulik grad i de ulike kommunene. Kristiansand har en størrelse hvor de mest sannsynlig er i stand til å møte de fleste av disse utfordringene på egen hånd. Stadige økte krav til barnevernet gjør imidlertid at samarbeidsbehovet blir større for alle kommunene. Den stadige økningen i interkommunale samarbeid på landsbasis de siste årene viser også på at mange kommuner ser på interkommunale samarbeid som helt nødvendig for å møte fremtidens utfordringer.

Samlet sett er vår oppfatning at interkommunalt samarbeid vil kunne bidra til å møte mange av de utfordringene som kommunene står overfor. For de minste kommunene er samarbeid med andre helt nødvendig for å kunne levere forsvarlige tjenester i tråd med de krav loven stiller.

5. Samarbeidsbehov

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



Gjennom intervjuene har både de ansatte, samarbeidspartnere og ledelsen i kommunene gitt uttrykk for i hvilken grad de opplever at interkommunale samarbeidsløsninger kan bidra til å løse de utfordringene som tjenestene har, både i dag og i tiden som kommer. I vurderingen av samarbeidsbehov har vi lagt vekt på behov knyttet til å styrke og utvikle kvaliteten på tjenestene, spesielt sett i lys av endringene i barnevernloven. Vi har i dette kapitlet oppsummert samarbeidsbehovet for hver enkelt kommune, og deretter for kommunene samlet sett.

5.1 Birkenes barneverntjeneste

Birkenes er den minste barneverntjenesten i KnpS, og slik sett den tjenesten som har størst behov for et tettere samarbeid med andre. Informantene er tydelige på at barneverntjenesten ikke er godt nok rustet til å møte de økte kravene som stilles til kommunalt barnevern i fremtiden. Tjenesten har ikke nok personale til å takle de utfordringene som kommer. De ansatte uttrykker likevel at det er mulig å øke ressursene uten å slå seg sammen med andre. De potensielle fordelene med et samarbeid som kommer frem er at et samarbeid med andre kunne gi muligheter for spesialisering og utvikling av kompetanse, samtidig som tjenesten ble mindre sårbar.

Informantene er spesielt bekymret i forhold til økte krav til kompetanse og bruk av evidensbaserte tiltak. Ledelsen uttrykker at det vil bli en utfordring å få på plass et bredt nok spekter av gode tiltak. De ansatte uttrykker at det kunne vært nyttig å samarbeide med andre om mer omfattende tiltak som krever spesialkompetanse. Også adopsjon blir nevnt som et aktuelt område å samarbeide om. Et område hvor de ansatte ønsker mer kompetanse er arbeid med flerkulturelle familier.

Informantene er opptatt av hvordan et samarbeid skal organiseres, og mange er opptatt av nærheten til brukerne og det øvrige kommunale tjenestesamarbeidet også blir ivaretatt i et ev. interkommunalt samarbeid. Det er viktig å se på hvilke spesialiserte tjenester som bør samlokaliseres, og hvilke tjenester som bør være igjen i kommunene.

Noen uttrykker også at det kan være lurt å utvikle samarbeid i KnpS trinnvis. Kommunen samarbeider en del med Lillesand fra før, og noen mener at dette kan være et naturlig sted å begynne. Andre uttrykker at det er naturlig at innlandskommunene, med mye de samme levekårsutfordringene, samarbeider.

5.2 Kristiansand barneverntjeneste

Kristiansand er naturlig nok den kommunen i regionen som har minst behov for et interkommunalt samarbeid. Informantene ser for seg at Kristiansand kan være en motor i et interkommunalt samarbeid, men noen mener at tiden kanskje ikke er den rette akkurat nå. Kristiansand barneverntjeneste har vært, og er, inne i krevende omstillingsprosesser. Enkelte av informantene i Kristiansand uttrykker bekymring for om barnevernet i Kristiansand har de ressursene som trengs for å gå inn i enda en krevende omstillingsprosess, og at tjenesten trenger å bruke ressurser på å få organisasjonen til å «sette seg» før nye omfattende organisatoriske endringer blir gjort. En annen ting som blir fremhevet er at Kristiansand skiller seg fra de andre barneverntjenestene ved at de har andre, og mer byrelaterte, utfordringer.

Også Kristiansand ser at de kunne hatt noe å tjene på et tettere samarbeid med de andre knutepunktkommunene. Spesielt gjelder dette på tiltakssiden. De ansatte i Kristiansand er de som i størst grad uttrykker at det er vanskelig å skaffe de rette tiltakene for det enkelte barn, og at de bruker veldig mye av tiden sin på å finne de rette tiltakene, samtidig som koordinering av tiltakene er svært ressurskrevende. Samarbeidspartene i Kristiansand uttrykker at mindre kommuner kan være bedre på noen områder, slik som tverrfaglig samarbeid, og at Kristiansand kanskje har noe å lære på dette området.

De ansatte uttrykker en viss resignasjon i forhold til hvilken betydning deres meninger har for fremtidig organisering av barneverntjenesten. Informantene uttrykker ønske om at ledelsen skal gi tydelige signaler om hvilken retning de ønsker å utvikle barnevernet. Rådmannen presiserer at det er helt nødvendig, også for Kristiansand, med «en eller annen form» for samarbeid. Dette er noe alle kommunene vil tjene på, også Kristiansand.

5.3 Lillesand barneverntjeneste

I Lillesand gir både barnevernsleder og de ansatte uttrykk for at arbeidsbelastningen kan være stor og at tjenesten er sårbar. Det blir fremhevet at dagens tjeneste er for liten, og at man trenger mer personalressurser for å kunne levere en god tjeneste. De ansatte tror ikke det er mulig å møte fremtidige krav til evidensbaserte tiltak med dagens ressurser. Det er vårt inntrykk at barneverntjenesten i Lillesand er en av tjenestene i regionen som er mest åpne for samarbeid med andre. Det fremheves at en større tjeneste vil gi muligheter for spesialisering, og et mer robust fagmiljø. Et større fagmiljø vil gi mer bredde i kompetansen og muligheter for mer systematisk faglig utvikling og satsing på kompetanseheving.

Informantene vurderer at dagens tjeneste ikke er fremtidsrettet, og at det er nødvendig med samarbeid med andre, i det minste på enkelte områder. Oppfølging og rekruttering av fosterhjem, advokat, undersøkelsesteam og oppfølging av enslige mindreårige er områder som blir nevnt som aktuelle samarbeidsområder. Det blir presisert at det er viktig å være oppmerksom på nærheten til samarbeidspartnerne ved en ev. etablering av en større tjeneste.

Informantene mener at det kan være aktuelt å etablere et interkommunalt samarbeid med bare noen av kommunene i regionen, slik som de seks minste kommunene i regionen.

5.4 Søgne og Songdalen barneverntjeneste

I Søgne og Songdalen vurderer de ulike informantene samarbeidsbehovet noe ulikt. Flere av de ansatte og samarbeidspartnerne gir uttrykk for at de er fornøyd med dagens størrelse på tjenesten, på om lag 12 årsverk. De ansatte gir uttrykk for at de mener dagens tjeneste er fremtidsrettet, men sier samtidig at de trenger mer ressurser og kompetanse for å møte fremtidens utfordringer. Også samarbeidspartnerne fremhever at barnevernet har for små rammer i forhold til de tjenestene de skal levere. Ledelsen mener imidlertid at tjenesten ikke er i stand til å møte fremtidens utfordringer på alle områder med dagens organisering, og at tjenesten må bli mer robust på enkelte områder. Også de ansatte ser utfordringer på tiltakssiden, og uttrykker ønske om en tiltaksbank. Andre samarbeidsbehov som nevnes er fosterhjemsbank og adopsjon.

Mange er skeptiske til ett interkommunalt samarbeid i hele KnpS. De gir uttrykk for at kommuner på så ulike størrelser som i KnpS har veldig ulike behov. Andre mener at et interkommunalt samarbeid kan bli vellykket med riktig organisering og styringsmodell. Alle mener at det er viktig med forankring i kommunen, og nærhet til samarbeidspartnerne. Samarbeidspartnerne i Søgne gir uttrykk for at de allerede i dag ønsker mer nærhet og tilstedeværelse, både på systemnivå og på enkeltsaknivå. Det fremheves at alternative organisasjons- og samarbeidsformer må konkretiseres. Det er vanskelig å ta stilling til andre organisasjonsformer når man ikke vet hva dette nye konkret innebærer.

5.5 Vennesla og Iveland barneverntjeneste

Informantene i Vennesla og Iveland mener de har en god tjeneste som er «fremoverlent» og rigget for de utfordringene som kommer. Tjenesten har i dag 15,3 årsverk, og oppfatter ikke selv at tjenesten er for liten. En av informantene uttrykker at det bør være om lag 10 personer i en tjeneste for å kunne utvikle et godt fagmiljø. Informantene er gjennomgående skeptiske til en for stor tjeneste.

Vennesla og Iveland har brukt ressurser på å bygge opp en god barneverntjeneste, og informantene gir uttrykk for at de er svært fornøyd med hvordan tjenesten har utviklet seg. Informantene er redd for at et interkommunalt samarbeid kan svekke tjenesten, og da spesielt nærheten til samarbeidspartene. Flere frykter at et interkommunalt samarbeid vil gjøre det vanskelig å bevare det tverrfaglige arbeidet på lokalt nivå.

Samarbeidspartnerne i både Vennesla og Iveland uttrykker at tjenesten er blitt bedre etter sammenslåing av de to kommunene, selv om noen av samarbeidspartene i Iveland uttrykker ønske om mer nærhet og tilgjengelighet. Samarbeidspartnerne i Iveland er de som er mest åpne for å samarbeide med andre kommuner, da fortrinnsvis de andre «mindre» kommunene. Noen frykter at terskelen for hva som er en barnevernssak blir høyere ved et samarbeid med en så stor kommune som Kristiansand.

Hovedinntrykket fra Vennesla og Iveland er at de mener at de vil ha fordel av å samarbeide med andre kommuner på noen områder, men at de er usikker på hvordan et samarbeid vil fungere i praksis og hvordan økonomien skal håndteres. Å kjøpe spesialiserte tjenester eller tiltak fra en «pool» er det samarbeidsalternativet som de ansatte vurderer som mest aktuelt. Andre samarbeidsområder som er nevnt er omsorgsovertakelsesteam, psykologteam, kompetanseheving og fosterhjem.

5.6 Resultater fra spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen til alle barneverntjenestene spurte vi om hvordan de ansatte mener at en fremtidig barneverntjeneste bør være organisert. Respondentene hadde mulighet til å krysse av for flere alternativer. Resultatene bekrefter i stor grad at de ansatte er skeptiske til et fullt sammen slått barnevern, men er åpne for samarbeid om enkeltoppgaver.

- ◆ 40 prosent av de ansatte krysser av for at barneverntjenesten bør være organisert som den er i dag
- ◆ 9 prosent mener at alle kommunene i Knutepunkt Sørlandet bør slås sammen til en interkommunal barneverntjeneste
- ◆ 13 prosent oppgir at noen av barneverntjenestene bør slås sammen
- ◆ 31 prosent krysser av for at kommunene bør samarbeide om enkeltoppgaver

Vi finner relativt små variasjoner mellom kommunene på de fleste av disse spørsmålene. I Lille-sand svarer samtlige av de ansatte at organiseringen av barnevernet *ikke* bør fortsette som i dag.

Det ser også ut til at de ansatte i Kristiansand er noe mindre åpne for å samarbeide om enkeltoppgaver: Mens 24 prosent av de ansatte i Kristiansand krysser av for at tjenestene bør samarbeide om enkeltoppgaver, gjelder dette 50 prosent av de ansatte i de øvrige kommunene. Av potensielle enkeltoppgaver å samarbeide om er det særlig adopsjon, fosterhjemsarbeid og hjemmebaserte tiltak som nevnes av de ansatte i spørreundersøkelsen.

5.7 Sammenfattende vurderinger

Tiltaksarbeid fremstår som det området hvor behovet for samarbeid er størst. Flere av kommunene uttrykker ønske om mer spesialisering og bedre tilgang på evidensbaserte og endringsorienterte tiltak. Også kompetanseutvikling er et område hvor flere ser at det kan være en fordel å samarbeide med andre.

Flere fremhever at barnevernet blir stilt overfor økte krav, som kan være vanskelig å møte for mindre tjenester. Den største utfordringen for de mindre tjenestene er at tjenestene er for små til at de på egen hånd kan etablere et fagmiljø som er robust og stabilt nok til å håndtere de krevende og belastende oppgavene som arbeid med barnevern kan innebære.

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. Det er spesielt de mindre barneverntjenestene som ikke har noe interkommunalt samarbeid i dag som uttrykker behov for et tettere samarbeid med andre. Barneverntjenesten i Lillesand er tydelig på at de må bli større for å kunne levere en god tjeneste. Også Birkenes opplever at barneverntjenesten, slik den er organisert i dag, er sårbar.

Det krever naturlig nok en viss størrelse på tjenesten for å kunne spesialisere tjenesten. Små kommuner er avhengig av en eller annen form for faglig bistand eller samarbeid for å kunne levere forsvarlige tjenester. Frem til nå har Bufetat i stor grad hatt denne rollen, men dette vil gjelde i mindre grad fremover.

Behovet for et interkommunalt samarbeid behøver ikke å ha sammenheng med at dagens tjeneste er dårlig, men at et tettere samarbeid mellom kommunene vil gjøre kommunene i bedre stand til å møte fremtidens krav til barneverntjenesten. Samlet sett er vårt inntrykk fra intervjuene at informantene mener at det er nødvendig for kommunene å samarbeide tettere. Det er imidlertid forskjellige oppfatninger om hvor omfattende dette samarbeidet skal være. Spørreundersøkelsen viser imidlertid et mer nyansert bilde, hvor hele 40 % mener at barnevernstjenesten bør være organisert som den er i dag.

De fleste informantene er skeptiske til en sammenslått barneverntjeneste for hele KnpS. Både de ansatte og samarbeidspartene er opptatt av at et samarbeid organiseres på en slik måte at nærheten til de øvrige kommunale tjenestene blir opprettholdt.

6. Samarbeidsalternativer

Dette kapitlet ser først og fremst på samarbeidsmuligheter og hvilke konsekvenser ulike samarbeidsløsninger kan få. Hvilke samarbeidsalternativer som er aktuelle er avhengig av utfordringer og behov i kommunene.



Erfaringsmessig er målet med å etablere interkommunale barnevernsamarbeid å få en bedre tjeneste, med større fagmiljø og bedre kompetanse. Konklusjonen fra de evalueringene som har vært av interkommunale barnevern er at samarbeidsfordelene er store, og at barnevern synes å være et område som er godt egnet for interkommunalt samarbeid.

Hvilken samarbeidsform en ser for seg er i stor grad avhengig av hvilke utfordringer tjenestene står overfor og hvilke samarbeidsbehov de har. Dette er beskrevet nærmere i foregående kapitler.

Vi kan tenke oss flere samarbeidsalternativer for kommunene i Knutepunkt Sørlandet:

- ◆ **Fortsette som i dag:** Ingen endringer i forhold til dagens organisering
- ◆ **Fullt sammenslått barnevern:** Felles barneverntjeneste for hele regionen og hele tjenesten
- ◆ **Deler av regionen:** Felles barneverntjeneste for deler av regionen
- ◆ **Deler av tjenesten:** Samarbeid mellom barneverntjenestene for bare deler av tjenestene

Et samarbeid for deler av regionen kan være for hele eller deler av tjenestene, og det er mange ulike deler av tjenesten det kan samarbeides om. Vi kan ikke her omtale alle mulige samarbeidsløsninger, men skissere de løsningene som vi mener er mest aktuelle, både basert på egne vurderinger og informantenes vurderinger.

Å videreføre dagens organisering av barneverntjenestene i regionen, uten endringer, vil ikke være en fremtidsrettet løsning. Spesielt gjelder dette for Birkenes og Lillesand. Vi omtaler derfor ikke dette alternativet nærmere. Dette til tross for at hele 40 % av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen at barneverntjenesten bør være organisert som i dag. I Lillesand svarer imidlertid samtlige av de ansatte at organiseringen av barnevernet *ikke* bør fortsette som i dag.

6.1 Fullt sammenslått barnevern

Flere av informantene ønsker å vite mer om hva som er oppfattet som en ideell størrelse på en barneverntjeneste. Det er ikke lett å gi et kvalifisert svar på dette spørsmålet. Selv om departementet ikke ønsket å fastsette noen bemanningsnorm i lovs form, er det klare signaler på at man ikke ønsker barneverntjenester med færre enn fem ansatte. Dette blir sett på som et minimumsnivå, men neppe som et anbefalt nivå. Ser vi på kravene som barnevernloven stiller til de kommunale barneverntjenestene er det nok mer naturlig at tjenesten minst må ha et sted mellom ti og tjue ansatte for å kunne møte kravet om forsvarlige tjenester. Et samarbeid mellom alle kommunene i KnpS vil med dagens bemanning få over 100 årsverk, hvorav Kristiansand står for nærmere 80 av disse årsverkene.

Det er få som er positive til et interkommunalt samarbeid for hele KnpS. De fleste informantene er skeptiske til et så stort barnevernsamarbeid som alle kommunene i KnpS vil medføre. En av informantene uttrykker dette slik: «Bra å bli større, men ikke bra å bli for stor».

Noen uttrykker skepsis til et samarbeid med en kommune som er såpass mye større enn de øvrige som Kristiansand. Andre igjen stiller seg spørrende til om Kristiansand er for opptatt av interne prosesser til å kunne være den nødvendige «motoren» i et samarbeid i regionen. Også noen av informantene i Kristiansand er skeptiske til om Kristiansand har de ressursene som trengs for å koordinere et slikt omfattende samarbeid. Andre igjen uttrykker at det ville være synd å etablere en tjeneste uten å ha med seg den fagkompetansen og ressursene som Kristiansand representerer. Vårt inntrykk er også at ledelsen i Kristiansand er villig til å ta på seg en nøkkelrolle i etablering av et interkommunalt samarbeid for hele regionen.

Et av de viktigste formålene med å etablere et interkommunalt samarbeid om barnevern, er å styrke tilbudet og kvaliteten på tjenestene. Potensielle gevinster vil naturligvis være størst for de minste kommunene, men det pekes også på at potensielle gevinster i forhold til de større fagmiljøer og et bredere sett av tiltak og kompetanse i egen organisasjon, også er noe som de større barneverntjenestene kan tjene på. Et større fagmiljø kan fremstå som mer attraktivt og spennende i forhold rekruttering, og kommunene unngår å konkurrere seg imellom om å trekke til seg kompetent arbeidskraft. Det pekes på at et sterkere fagmiljø kan gjøre det lettere å spille på hverandres kompetanse, og et større samarbeid kan gi muligheter for et felles faglig ”løft”, og at man i større grad kan diskutere og utfordre hverandre enn hva som er tilfelle i dag. Et større miljø bidrar også til at man har mulighet for spesialisering og styrking av eget tiltaksapparat, fremfor å kjøpe tjenes-

tene eksternt. Dette kan gi økonomisk gevinst, samtidig som økt tilgang til nødvendig kompetanse i egen organisasjon blir sett på som en fordel for å utvikle en helhetlig og robust barneverntjeneste for hele regionen.

Flere peker på at et sammenslått barnevern for hele regionen kan bli et barnevern som er for stort og «fjernt». Nærhet til samarbeidspartnere og brukerne er noe informantene gjennomgående legger stor vekt på. Flere er bekymret for denne nærheten ved ett stort interkommunalt samarbeid for alle syv kommunene. Barneverntjenesten er avhengig av et godt samarbeid med andre for å kunne levere gode tjenester (NOU 2009:22). Vi omtaler nærmere hvordan dette kan løses under kap. 7.

I forhold til andre interkommunale samarbeid er avstandene mellom kommunene i KnpS minimale, og i liten grad et hinder for å finne gode praktiske løsninger. Informantene er også i liten grad opptatt av denne problemstillingen.

Felles interkommunalt barnevernsamarbeid i Knutepunkt Sørlandet er også utredet tidligere. Denne rapporten konkluderte med at kommunene i hovedtrekk var ganske reserverte i sin holdning til en felles barneverntjeneste etter vertskommunemodell, mens det var en generell positiv holdning til samarbeid knyttet til avgrensede tjenester. Også i denne forstudien kommer det til uttrykk at de små kommunene er bekymret for størrelsen på Kristiansand (Praksis Sør 2009). Det kan virke som om mange av de meningene som kom til uttrykk i denne undersøkelsen fremdeles gjelder i dag.

Selv om det er mange potensielle fordeler med interkommunalt samarbeid, er det også potensielle ulemper knyttet til ulike utfordringer, ulike interesser og ulike kulturer. Dersom ikke alle partene ser at de vil komme styrket ut av et samarbeid, kan det være vanskelig å realisere de potensielle gevinstene som ligger i et samarbeid. Etter vår oppfatning er det viktig å ha en organisasjon som fungerer. Det er vanskelig å få en velfungerende tjeneste når såpass mange er skeptiske til om samarbeidet vil fungere. Etter vår vurdering kan det virke som om tiden ikke er moden for en full sammenslåing av alle barneverntjenestene ennå.

6.2 Deler av regionen

Et alternativ til ett felles barnevern for hele Knutepunkt Sørlandet, er at noen av kommunene i regionen samarbeider. Et alternativ kan være at alle kommunene i KnpS, bortsett fra Kristiansand, slår seg sammen til en tjeneste. Et slikt samarbeid ville med dagens bemanning innebære et samarbeid med om lag 40 årsverk. Dette kan også regnes som et stort barnevernsamarbeid, med muligheter for spesialisering og egenutvikling av tiltak. Etter vår oppfatning vil dette samarbeidet være omfattende nok til å kunne utløse de potensielle fordelene som vi har beskrevet tidligere. Flere påpeker imidlertid at et slikt samarbeid vil være unaturlig geografisk sett, da Kristiansand «ligger i midten».

De kommunene som eventuelt skal samarbeide om en interkommunal barnevernstjeneste må signalisere klar vilje til samarbeid, og være villige til å gjøre de tilpasninger som er nødvendig for å få til et godt og effektivt samarbeid. Med dette som utgangspunkt har barnevernslederne diskutert ulike samarbeidsalternativer for deler av regionen. Barnevernslederne landet da på to interkommunale samarbeid. Ett som omfatter Lillesand, Kristiansand, Songdalen og Søgne og ett som om-

fatter Birkenes, Vennesla og Iveland. Bakgrunnen for dette valget var at barnevernsleder i Vennesla og Iveland barnevernstjeneste frykter at et for stort interkommunalt samarbeid vil svekke tjenesten, og da spesielt nærheten til samarbeidspartnerne. Barnevernslederne i Lillesand og Søgne og Songdalen vurderte imidlertid et samarbeid med Kristiansand som et godt alternativ. Etter vår vurdering er dette et godt alternativ, i hvert fall som et første steg i prosessen mot et fullt sammen slått barnevern i hele regionen. Dette alternativet vil medføre to barnevernstjenester i regionen. Dersom vi forutsetter om lag uendret bemanning vil det ene samarbeidet ha i underkant av 100 årsverk, mens det andre vil ha omlag 20 årsverk. Etter vår vurdering er et samarbeid på 20 årsverk robust nok til å møte fremtidens utfordringer.

Vi har tidligere beskrevet de utfordringene de ulike barneverntjenestene står overfor. Alle kommunene har i dag et barnevern som fungerer, selv om noen av tjenestene er små og sårbare. Birkenes har en barneverntjeneste som ligger under det anbefalte minimumsnivået i forhold til antall fagstillinger. Også Lillesand har en liten og sårbar tjeneste. Både Birkenes og Lillesand er hver for seg av en slik størrelse at det er lite rom for utvikling av spesialiserte tjenester og tilbud.

Vår erfaring er at det kan være vanskelig å få til omfattende endringer uten at alle samarbeidspartene er tilstrekkelig motiverte til å gå i gang med arbeidet. På den annen side oppfatter vi at det er viktig for de to minste barneverntjenestene å få på plass en større tjeneste innen rimelig kort tid, og at dette er viktigere enn hvem dette samarbeidet blir med. Det er også en fare for at dersom samarbeid realiseres for deler av tjenesten kan kommunene få enda færre ressurser igjen i den lokale tjenesten.

Et alternativ som sannsynligvis er lettere å realisere enn de som er nevnt før er at Birkenes går sammen med Lillesand kommune. Dette samarbeidet vil likevel være den minste tjenesten i Knutepunkt Sørlandet. For å få en barneverntjeneste for alle kommunene i KnpS som er mer robust og fremtidsrettet med tanke på å håndtere økende krav og utfordringer på en god måte, vil man være avhengig av et tettere samarbeid mellom kommunene enn i dag. Etter vår oppfatning vil et samarbeid mellom Lillesand og Birkenes bare være et skritt på veien for å få en mer robust og fremtidsrettet tjeneste.

Som en mer langsiktig løsning ser vi i realiteten bare to alternativer innenfor KnpS. Det er et alle kommunene deltar i et interkommunalt samarbeid, eller at kommunene etablerer to interkommunale samarbeid i regionen, hvor begge samarbeidene er store nok til å etablere en robust tjeneste. Etter vår oppfatning bør tjenesten være på om lag 20 ansatte for å være tilstrekkelig stor til å møte fremtidens utfordringer. I tillegg bør alle kommunene i KnpS samarbeide på noen områder av tjenesten.

Noen av informantene gir uttrykk for ønske om samarbeid med andre kommuner enn KnpS-kommunene. Birkenes, Froland og Grimstad har mottatt skjønnsmidler til å utrede sammenslåing av barnevernstjenestene i kommunene. Det kan være ulike årsaker til dette ønske, slik som at Grimstad og Froland er kommuner som er mer lik Birkenes, og har mange av de samme utfordringene. Vår erfaring er at det er viktig å se interkommunalt samarbeid mellom i et bredere perspektiv. Det er 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 levekårsutfordringer for de syv kommunene. Utredningskommunene samarbeider imidlertid også på andre områder, og det kan være en fordel å se samarbeid innen barnevern som en del av en større helhet. Dersom alle kommunene skal ha like stor nytte av hvert enkelt samarbeid, kan det være vanskelig å få et bredt interkommunalt samarbeid. Det er lettere å ha styring og kontroll med de

interkommunale samarbeidene for den enkelte kommune, dersom man stort sett samarbeider med de samme kommunene. Dette gir også større muligheter for å samle interkommunale tjenester som naturlig hører sammen, slik som PPT og barnevern. Ved samarbeid om tjenester er det naturlig å ta utgangspunkt i innbyggernes behov, og den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen.

6.3 Deler av tjenesten

Et alternativ til å opprette en eller flere interkommunale barneverntjenester, vil være å samarbeide om enkeltoppgaver. Dersom regionen ikke ønsker, eller lykkes, med å etablere større tjenester, kan det være aktuelt å se på om en likevel kan få til samarbeid på noen områder. Dersom man velger å slå sammen flere barneverntjenester i regionen, men ikke alle, vil det også være aktuelt å se på om disse barneverntjenestene kan samarbeide innenfor 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/eller områder kan flere løsninger være aktuelle. Vi vil her omtale nærmere de områdene hvor informantene har uttrykt et spesielt ønske eller behov for samarbeid. Dette er selvfølgelig behov som også kan løses innenfor en eller flere interkommunale barneverntjenester.

Fordelen med et mer avgrenset samarbeid er at en kan løse enkelte av dagens utfordringer, uten at en trenger å omorganisere hele barneverntjenesten. Samarbeid om enkeltoppgaver kan relativt enkelt formaliseres gjennom rene avtalebaserte samarbeid.

Samarbeid innen deler av tjenesten gir muligheter for kompetanseoverføring mellom kommunene på de områdene det samarbeides om. Det kan også gjøre barneverntjenestene i stand til å etablere spesialiserte tiltak eller tjenester, som hver enkelt tjeneste ikke ville vært i stand til på egen hånd.

Erfaringene fra andre som har valgt å samarbeide på for avgrensede deler av tjenesten er noe variable. Utfordringene har først og fremst vært knyttet til at det kan være problematisk for saksbehandlerne å forholde seg til flere ledere. Det kan også være en utfordring å koordinere den interkommunale delen av tjenesten med den delen av tjenesten som er igjen i kommunen. Å samarbeide om deler av tjenesten kan også føre til at man taper den enkelte kommune for ressurser i den delen av barneverntjenesten som blir liggende igjen i kommunen.

Hvor vellykket et samarbeid blir vil i stor grad avhenge av hvordan man organiserer samarbeidet, og mange har også positive erfaringer med samarbeid om deler av tjenesten. Eksempelvis har kommunene Risør, Vegårshei, Gjerstad, Tvedestrand og Åmli et felles samarbeid om undersøkelser og kompetanseheving, som de har svært gode erfaringer med (Vardheim og Aastvedt, 2012).

6.3.1 Administrativt samarbeid

Den enkleste formen for samarbeid er å videreutvikle og bygge på det samarbeidet som allerede er etablert mellom kommunene. Et aktivt samarbeidsforum kan bidra til å heve kvaliteten på tjenestene, og ikke minst føre til større likeverdig tilbud i regionen. Dette kan være samarbeid om administrative og faglige forhold, slik som felles kurs, veiledning og kompetanseutvikling, IT-opplæring, felles dataprogram, felles servertjeneste. I dag bruker alle kommunene i KnpS, utenom

Lillesand, det faglige dataverktøyet Familia. Det er også vedtatt å etablere et interkommunalt samarbeid om IKT-tjenester for alle kommunene i KnpS, utenom Vennesla og Søgne.

Det at kommunene benytter samme IT-verktøy kan gjøre det lettere å samarbeide om rutineutvikling og kunnskapsoverføring mellom tjenestene. Andre aktuelle samarbeidsområder kan være utvikling av felles rutiner og maler, innen områder som internkontroll, informasjonsarbeid, rekruttering til sektoren eller innkjøpsamarbeid.

Kompetanseutvikling er et område hvor det er relativt lett å få til samarbeid, samtidig som et samarbeid kan gi store gevinster. Flere av informantene etterlyser et mer omfattende samarbeid på kompetanseutvikling. Det er imidlertid en begrensning i hvor mye en kan få igjen av kompetanseheving når en opprettholder en modell med små kommuner hvor de ansatte er generalister som må dekke et stort spekter av arbeidsoppgaver.

Flere av informantene mener at det kan være aktuelt å samarbeide om advokattjenester. Ansettelse av egne jurister er et område som egner seg godt for samarbeid. Ansettelse av egne jurister kan også være økonomisk lønnsomt for de kommunene som kjøper tjenestene eksternt i dag. Egne jurister kan også i større grad gi mulighet for å involvere juristen i saksbehandlingen på et tidligere tidspunkt. Dette kan bidra til å heve kvaliteten på saksbehandlingen.

Kristiansand har egen kommuneadvokat, og er godt fornøyd med denne løsningen. Noen gir uttrykk for at de kunne ønske å knytte kommuneadvokaten ennå nærmere tjenestene. Flere av kommunene som kjøper advokattjenester er også fornøyd med tjenesten. Kjøp av eksternt advokat er imidlertid en dyr løsning. Dette kan være årsaken til at dette ikke ses på som et like stort behov for samarbeid som andre samarbeidsområder. Samarbeid om advokat er et tema som gjerne kommer opp fordi dette er et område hvor det er enkelt å samarbeide uten å gjøre organisatoriske endringer.

6.3.2 Tiltaksbank

Så godt som samtlige informanter nevner det å skaffe til veie gode tiltak og utvikle gode tiltak som den største utfordringen, både i dag og i fremtiden. Dette skyldes både økte krav til utvikling av egne tiltak i det kommunale barnevernet og økt økonomisk ansvar for de dyreste tiltakene. En av informantene uttrykker dette slik: «tiltak er vi helt nødt til å gjøre noe med».

Departementet legger vekt på at tiltakene i barnevernet skal være kunnskapsbaserte og skape endringer. Det er et økende krav til at kommunene skal bruke evidensbaserte tiltak.²² Det er krevende både for små og store kommuner å utvikle egne tiltak og ha tilgang på et bredt spekter av tiltak som kan tilpasses den enkelte bruker. Flere uttrykker at det ville vært en ønskesituasjon å ha en tiltaksbank å ta av. Det fremstår som mer effektivt å ha en slik fellesløsning fremfor at hver saksbehandler skal lete etter tiltak på egen hånd.

En tiltaksbank kan også bidra til at det er lettere å rekruttere folk med spesialisert kompetanse, både fordi de inngår i et fagteam og fordi de får brukt spesialkompetansen sin i større grad enn hvis de jobbet som saksbehandlere i en av de mindre barneverntjenestene. Mindre barneverntje-

²² Innebærer i korte trekk at tiltakene bygger på forskning som viser at tiltakene virker i forhold til de ønskede mål.

nester med kapasitetsproblemer sliter også med å utvikle tjenestene sine og holde seg oppdatert i utviklingen av nye tiltak. En annen fordel kan være at saksbehandlerne slipper å bruke like mye ressurser som i dag på å skaffe og koordinere tiltak.

Det er spesielt behov for samarbeid når det gjelder tiltak som er ressurskrevende og spesialiserte. Informantene uttrykker dette som tiltak som ligger høyt på tiltaksstigen, men som ikke innebærer omsorgsovertakelse. Et eksempel som blir nevnt er stiftelsen GRIP, som tilbyr omsorgsboliger for ungdom. Informantene uttrykker at kommunene må samarbeide for å kunne opprettholde dette tilbudet, kanskje også med kommuner utenfor KnpS. Andre eksempler som nevnes er tilbud som Bufetat har i dag som PMTO, MST og familierådkoordinator. Behandlingsmetodene PMTO og MST er eksempler på tiltak som i en del tilfeller kan bidra til å forebygge institusjonsplassering. Samtidig er det ikke realistisk å tro at hver enkelt barneverntjeneste i KnpS har tilstrekkelige ressurser og nødvendig kompetanse til å gå inn med slik intensiv terapi i familier med omfattende problemer.

Trondheim kommune har nylig invitert Kristiansand kommune til å være med på en søknad om å få overta Bufetats tiltaksapparat, slik at den kommunale barnevernstjenesten får et helhetlig ansvar for barnevernet. Trondheim har tidligere hatt ansvar for Bufetats oppgaver i en forsøksperiode. Kristiansand ønsker å være med på denne søknaden, men oppfatter at dette er så omfattende tiltak at hele regionen må samarbeide for å få dette til. Det er tre hovedgrupper av tiltak som er ivarettatt av Bufetat i dag. Dette er institusjonsplasser, fosterhjem og endringsorienterte hjemmetiltak (som MST og PMTO). De øvrige barnevernslederne har signalisert at de ønsker å se nærmere på dette alternativet. Dette alternativet vil innebære en tiltaksbank for de tiltakene som ligger høyt på tiltaksstigen, også etter omsorgsovertakelse.

Informantene ser for seg en bestiller-utfører modell, hvor man bestiller aktuelle tiltak fra tiltaksbanken. Tiltaksbanken rekrutterer, utvikler og kvalitetssikrer tiltakene. Noen av informantene er også opptatt av at utvikling av tiltak i egen organisasjon vil gi mer lokalt tilpassede tiltak, som i større grad er tilpasset det enkelte barn. En tiltaksbank kan gi kommunene mulighet til å utvikle mer differensierte tiltak og være mer kreative i tiltaksarbeidet.

En tiltaksbank kan også bidra til at man blir mer bevisst på tiltaksbruken, og får mer fokus på endringsorienterte tiltak. Endringsorienterte tiltak er ressurskrevende, samtidig som det ligger muligheter for kostnadsbesparelser i at det gjennomføres tiltak i en intensiv avgrenset periode, og at man oppnår resultater som gjør at saker kan avsluttes. Sandefjord er et eksempel på en kommune som er kommet langt i arbeidet med å ha kompetansen og tiltakene i egen organisasjon (Brandtzæg 2010). Sandefjord er også en kommune med et kostnadsnivå som ligger betydelig lavere enn landsgjennomsnittet.

Noen av informantene er bekymret for om alle kommunene er villig til å betale for det en tiltaksbank vil koste. Spesielt gjelder dette i forhold til de mindre kommunene, som kanskje ikke vil benytte noen av tiltakene i det hele tatt eller svært sjeldent. Det kan være utfordrende å finansiere slike tjenester etter bruk, da det nødvendigvis må være en del faste utgifter til blant annet lønn, uavhengig av om kommunene benytter tiltakene eller ikke. For å sikre forutsigbarhet er det nødvendig med en fast finansiering i bunn, noe som igjen kan føre til at noen kommuner betaler for tjenester som de ikke mottar eller har begrenset behov for. Noen av informantene mener at det er nødvendig for små kommuner å betale en slik «forsikringspremie» for i det hele tatt å kunne levere tilfredsstillende tjenester.

Det er heller ikke alle som mener at det er naturlig at det er kommunene som bygger opp nye tiltak. En annen strategi enn egenutvikling er å etterspørre tjenester fra private tilbydere. Noen mener at etter hvert som egenandelen for institusjonsplassering øker vil det dukke opp nye tilbud fra private som tilpasser seg den nye situasjonen. Dette *kan* være en billigere måte for kommunene å få tilgang på nye tiltak, enn ved å utvikle disse selv.

Etter vår oppfatning kan det ha mye for seg for kommunene å samarbeide om tiltak, spesielt i forhold til mer ressurskrevende tiltak. Et samarbeid om slike tiltak krever et relativt stort befolkningsgrunnlag, og vår anbefaling er at minst alle kommunene i KnpS samarbeider om en tiltaksbank. Vi oppfatter at barnevernsliderne mener det kan bli for krevende å etablere en tiltaksbank samtidig som kommunene overtar Bufetats tiltak. De mener derfor at det i første omgang er mest aktuelt å vurdere etablering av en tiltaksbank som omfatter de oppgavene som i dag er ivaretatt av Bufetat. Andre tiltak kan vurderes tatt inn i denne «tiltaksbanken» på et senere tidspunkt.

6.3.3 Fosterhjemsoppfølging

Oppfølging av fosterhjem og rekruttering av fosterhjem er også et område hvor mange av informantene ser for seg at man kan ha gevinster av å samarbeide. Flere uttrykker frustrasjon i forhold til manglende tilgang på fosterhjem og at de ofte må skaffe fosterhjem selv, at barna må vente lenge på fosterhjem eller at barna får fosterhjem som ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset barnas behov. Flere av barnevernsliderne uttrykker at det er behov for bedre kvalitet og kompetanse på dette feltet, og at dette er et område hvor samarbeid er veldig aktuelt. Barnevernsliderne tror at dette kan være et lurt område å starte et samarbeid mellom alle kommunene i KnpS. Området er relativt avgrenset fra resten av tjenesten, samtidig som det er et behov for å styrke denne delen av tjenesten. Behovet for samarbeid om fosterhjemsoppfølging kommer også tydelig frem av resultatene av Fylkesmannens tilsyn i 2013. Informanten hos Fylkesmannen i Aust-Agder legger vekt på at det må arbeides mer aktivt med alle fasene i fosterhjemsarbeidet, både rekruttering, oppfølging, tilsyn og rammebetingelser, og at det er nødvendig å sette av ressurser for å lykkes i dette viktige arbeidet.

Der er ikke bare de mindre kommunene som oppfatter dette som et aktuelt samarbeidsområde. også Kristiansand nevner dette som et område som kan by på utfordringer fremover, spesielt sett i lys av økte krav til fosterhjemstilsyn. Det vil være relativt enkelt å organisere et slikt tilsyn utenfor selve barneverntjenestene, og fosterhjemstilsyn kan dermed være et sted å starte et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene. Det er også kommunene, og ikke barneverntjenesten, som får ansvaret for fosterhjemstilsynet.

6.3.4 Andre områder

Det er selvfølgelig mange andre områder enn de som spesielt er trukket frem overfor hvor det er mulig å samarbeide. Vi har nevnt de helt enkle samarbeidene om administrative forhold, opplæring og veiledning. Adopsjon er også et område som mange ønsker å samarbeide om, og som er lett å avgrense fra det øvrige arbeidet til barnevernet. Advokattjenester, tiltaksbank og fosterhjemsoppfølging er også områder som er mulig å skille ut fra selve arbeidsprosessen i barnevernarbeidet.

En annen måte å tenke samarbeid på er å dele inn samarbeidet slik at et av arbeidsområdene i arbeidsprosessen inngår i et interkommunalt samarbeid, på samme måte som arbeidet ofte organiseres i team innen barneverntjenesten. Barnevernsamarbeidet i Østregionen om undersøkelser er et eksempel på dette. Undersøkelsesteam trekkes også frem av noen av informantene i kommunene. Alt i alt synes det imidlertid som om mange av informantene har liten tro på slike løsninger. Heller ikke «avlastningsteam» eller omsorgsovertakelsesteam synes å være løsninger som informantene ser på som veldig aktuelle. Dette kan ha sammenheng med at man mener at man da like gjerne kan slå seg sammen fullt og helt. Det er begrenset hvor stor del av tjenesten det er hensiktsmessig å samarbeide om uten å slå seg sammen, også organisatorisk.

6.4 Anbefalt samarbeidsløsning

Etter vår oppfatning må den reelle situasjonen i Knutepunkt Sørlandet avveies mot den ideelle situasjonen for regionen. En reell situasjon er beskrevet i de foregående kapitler, med de utfordringer som ligger i denne. På den andre siden har vi en ideell situasjon. Det er viktig å ha en organisasjon som fungerer. Det er atskillig mer krevende å samarbeide om hele tjenesten enn om avgrensede områder, slik som administrative systemer. Etter vår vurdering kan det virke som om tiden ikke er moden for en full sammenslåing av alle barneverntjenestene ennå. Vi anbefaler en trinnsvis modell, der man starter å slå sammen noen av kommunene, og at hele KnpS samarbeider på noen områder.

Det kan være aktuelt å utvide samarbeidet på et senere tidspunkt. På denne måten tar en ikke alle endinger samtidig, men snarere slik at den ene endringen bygger på den andre. Dette gir muligheter til å bygge opp tillit mellom partene, se gevinstpotensial og lære av de erfaringene man gjør underveis. Erfaringene fra andre er at samarbeid på ett område lett utløser behov for bedre koordinering og samarbeid på andre områder. Eksempelvis har kommunene i Østre Agder samarbeidet om undersøkelser og kompetanseheving, men ønsker nå å samarbeide på bredere basis (Vardheim og Aastvedt 2012). Også Vest-Telemark startet å samarbeide om undersøkelser, men så etter hvert behov for også å samarbeide om tiltak, og har siden 2004 hatt ett felles interkommunalt barnevern (Brandtzæg 2006a).

Å bli bedre kjent med hverandre og de enkelte tjenestenes ressurser kan være en god måte å starte et mer omfattende samarbeid på. På denne måten kan en sammen øke kvaliteten på barnevernet i regionen, med at man identifiserer «beste praksis» og ser hvordan denne kan overføres til de øvrige tjenestene i regionen.

Flere nevner også at de forventer endringer når det gjelder kommunestruktur, og at det kan være lurt å vente å se hvordan den nye kommunestrukturen kommer til å bli. Mange kommuner har startet arbeidet med å forberede seg på en kommunereform, og regjeringen har signalisert at dette vil være et prioritert satsingsområde fremover (KS 2013). Det er naturlig at de kommunene som vurderer sammenslåing også er de som innleder et samarbeid på tjenestenivå. Samarbeid på barnevernsområdet bør uansett ses i sammenheng med andre interkommunale samarbeid. Ved samarbeid om tjenester er det naturlig å ta utgangspunkt i innbyggernes behov, og den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen.

Flere fremhever at de forventer at denne utredningen skal se på mulighetene som ligger i å samarbeide, og på hvilke områder det er samarbeidsbehov, og at det er langt fra dette til å etablere et

interkommunalt barnevern for hele Knutepunkt Sørlandet. Dette kan imidlertid være en retning å arbeide mot, på lengre sikt.

For oss fremstår det samarbeidsalternativet som barnevernslederne i felleskap har kommet frem til som det mest realistiske alternativet. Dette vil innebære to barnevernstjenester i regionen, som begge er stor nok til å møte de fleste utfordringene barnevernet står overfor. Det vil imidlertid være en fordel at disse to tjenestene samarbeider tett på flere områder. Dette gjelder spesielt tiltaksbank, fosterhjemsoppfølging og faglig utvikling.

Dersom etablering av to barnevernstjenester i regionen ikke lar seg realisere innen relativ kort tid, ser vi det som helt nødvendig at Birkenes og Lillesand etablerer en større tjeneste, enten ved å samarbeide med hverandre eller med andre som de finner det mer naturlig å slå seg sammen med. Det vil også være helt nødvendig for Vennesla og Iveland og Søgne og Songdalen å samarbeide med andre på enkelte områder for å kunne levere forsvarlige tjenester.

Vi kan oppsummere anbefalingene knyttet til de ulike samarbeidsalternativene:

- ◆ **Fortsette som i dag:** Ikke anbefalt. En lite fremtidsrettet løsning som ikke tar de økte kravene som stilles til det kommunale barnevernet på alvor.
- ◆ **Fullt sammenslått barnevern:** Anbefalt, men ikke i første omgang. Den nødvendige viljen og tilliten er ennå ikke på plass for å få dette til.
- ◆ **Deler av regionen:** Vi anbefaler at barnevernsledernes foretrukne samarbeidsalternativ realiseres. Dette innebærer to barnevernstjenester i regionen, sammensatt av følgende kommuner:
 - Lillesand, Kristiansand, Songdalen og Søgne
 - Birkenes, Iveland og Vennesla

Dette alternativet vil være stort nok til å sikre kommunene tilgang på et fagmiljø som er stort og robust nok til å videreutvikle mer spesialiserte tjenester. Alternativet forutsetter imidlertid at alle kommunene i regionen samarbeider på noen områder av tjenesten.

- ◆ **Deler av tjenesten:** Vi anbefaler at alle kommunene samarbeider om deler av tjenesten. Tjenestene bør selv vurdere hvilke deler av tjenesten dette skal være. Samarbeid er spesielt aktuelt for tiltaksbank, kompetanseheving, fosterhjemsoppfølging og fosterhjemstilsyn.

Uansett hvilke samarbeidsalternativer kommunene velger er det viktig at ingen av kommunene opplever at de får en dyrere og dårligere tjeneste ved et interkommunalt tjenestesamarbeid. Samlet sett må tjenestene organiseres og dimensjoneres slik at kommunene samlet får en tjeneste som er bedre og mer kostnadseffektiv enn det kommunene vil klare hver for seg. Vi har lagt avgjørende vekt på vilje til samarbeid i vår anbefaling til samarbeidsalternativer.

Et tettere samarbeid mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet vil også påvirke samarbeidet med andre instanser i kommunene, og kan føre til behov for etablering av nye og mer formaliserte samarbeidsrutiner med samarbeidspartnerne. Her kan det være aktuelt å etablere ulike løsninger

for hver kommune, alt ettersom hvordan kommunen er organisert internt. Vi ser nærmere på hvordan dette kan løses i neste kapitel.

7. Praktiske forhold ved samarbeid

I dette kapitlet tar vi for oss de mer praktiske utfordringene knyttet til interkommunale samarbeid, slik som intern organisering av tjenesten og viktige suksessfaktorer.



I forbindelse med etablering av interkommunale samarbeid, i en eller annen form, er det mange praktiske spørsmål som dukker opp. Jo mer omfattende samarbeidet er jo mer aktuelle er mange av disse spørsmålene. Det viktigste spørsmålet er hva skal det samarbeides om, og dette er omtalt nærmere i kapittel 6. Når dette er avklart er det mange andre ting som også må avklares, slik som:

- ◆ Hvem skal være vertskommune?
- ◆ Skal det være kontorer i alle kommunene?
- ◆ Skal det være et hovedkontor?
- ◆ Skal man møtes jevnlig?
- ◆ Skal det være en felles leder?
- ◆ Hva med harmonisering av arbeidsbetingelser?
- ◆ Skal alle ansatte jobbe i alle kommunene?
- ◆ Hva skjer med nærheten til kommunene og det tverrfaglige samarbeidet?
- ◆ Vil samarbeidet føre til økte eller redusert utgifter?

Noen av disse spørsmålene gir vi innspill til her, mens andre er forhold kommunene og de involverte aktørene selv bør finne gode løsninger på. 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, og hvilken form det blir på dette. De forholdene vi omtaler i dette kapitlet er ment som innspill til denne prosessen.

7.1 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 avhengig 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.

Mange av informantene fremhever også at hvordan tjenesten er organisert er avgjørende for om et interkommunalt samarbeid vil bli vellykket. Noen uttrykker at det er vanskelig å ta stilling til om det er positivt eller negativt med et samarbeid med andre kommuner før en vet hvordan et slikt samarbeid blir organisert.

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. Barnevernsamarbeidet 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 at barnevernet er tilstede i alle kommunene, og spesielt å 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 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.²³

²³ Utredning avgitt av prosjektgruppe nedsatt av Vesterålen regionråd, 2010.

En god ledelse 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 krever tid å samkjøre og etablere nye rutiner og tjenestetilbud. 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.

7.2 Tverrfaglig samarbeid

Det er avgjørende å legge vekt på å sikre det tverrfaglige samarbeidet også ved etablering av et interkommunalt barnevern. Det vil være viktig å finne frem til organisatoriske løsninger og samarbeidsrutiner som ivaretar dette hensynet. 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.

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.

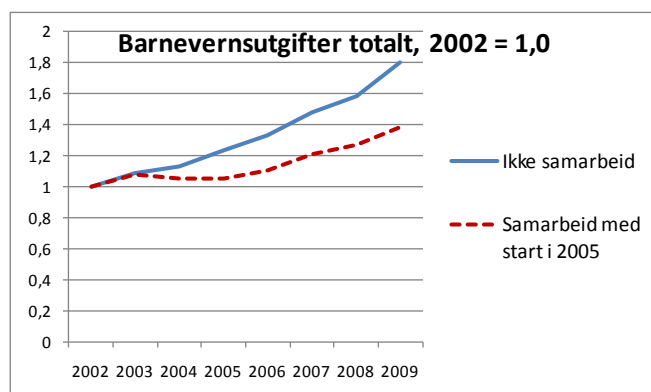
Tilgjengelighet innebærer ikke nødvendigvis fysisk tilstedeværelse, men like viktig er det at en får lett kontakt med barnevernet og får tak i de rette personene. Erfaringene fra Vest-Telemark er at samarbeidspartnerne karakteriserer tilgjengeligheten til barnevernet som god, og det blir vist til at 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 barnevernsamarbeid 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.

7.3 Økonomi

Det er vanskelig å si noe konkret om hvordan en ny organisering av tjenesten vil påvirke økonomien, da det er mange ukjente faktorer som påvirker den økonomiske situasjonen til en fremtidig barneverntjeneste. Kostnadsveksten i kommuner med interkommunale samarbeid har imidlertid vært svakere enn kostnadsveksten i andre småkommuner. 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. Erfaringene fra andre samarbeidene er at de er etablert for å styrke barneverntjenesten på en mer kostnadseffektiv måte enn det den enkelte kommune ville vært i stand til på egen hånd (Brandtzæg 2006a og b).



Figur 13 Kostnadsutvikling totalt for barnevernsutgifter i små kommuner (<5000 innbyggere) med og uten interkommunalt samarbeid. Indekstall der 2002=1 for nominelle netto driftsutgifter. Kilde: Brandtzæg m.fl. 2010.

På landsbasis ser vi at kostnadsveksten i barnevernet i hovedsak skyldes økt aktivitetsnivå. Dette skyldes at omfanget av barn på tiltak i barnevernet øker. Dels har dette sammenheng med at behovet for tiltak fra barnevernet øker, men i mange tilfeller skyldes økningen også *en styrking av barneverntjenestene på en slik måte at de klarer å ta tak i og håndtere flere saker enn tidligere*. Dette er noe som i seg selv også fører til flere meldinger og saker i barnevernet. Brandtzæg m.fl.(2010) viser at kommuner som går inn i interkommunale samarbeid pleier å øke omfanget av barneverntjenestene og dermed får en kostnadsvekst i årene etter at samarbeidet etableres. Eventuelle innsparinger som følge av mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressursene motvirkes altså delvis av økt innsats på barnevernsområdet. Om veksten er et resultat av samarbeidet eller om samarbeidet er et resultat av sterkere prioritering av barnevernet, eller begge deler, er vanskelig å vite. Det er imidlertid typisk at små kommuner som tidligere hadde relativ lav intensitet i barnevernsarbeidet, får flere saker gjennom samarbeidet. Iveland har for eksempel ikke hatt omsorgsovertaker før det interkommunale samarbeidet med Vennesla.

Noen av informantene er bekymret for hvordan et interkommunalt samarbeid vil påvirke terskelen for hva som er en barnevernssak. De gir uttrykk for at små kommuner gjerne har lavere terskel for å sette inn tiltak enn større kommuner. Erfaringsmessig kan dette like gjerne være at ulike kommuner har ulike oppfatninger av hva som ligger inn under barnevernets ansvarsområder. Det forebyggende arbeidet er ikke barnevernets arbeid alene, men en del av det totale kommunale tilbudet til barn og unge.

Utviklingen på landsbasis er også klart i retning av at barnevernet i større grad blir et kjernebarnevern, som i hovedsak jobber med mer krevende saker, som betydelig omsorgssvikt. De andre hjelpetjenestene ivaretar i større grad enn tidligere «lettere» saker, som foreldreveiledning. Notodden/Hjartdal ble for eksempel enige om å satse mer på tidlig intervensjon, og tok konsekvensen av dette ved å omprioritere midler fra tiltak til forebyggende arbeid. Erfaringene her er positive, og de rapporterer om at arbeidet har gitt gode resultater. Felles kompetanseheving for den felles hjelpetjenesten har vært en del av satsingen. Notodden har i dag et nivå på utgiftene til barnevern som ligger betydelig under landet for øvrig (Aastvedt og Brandtzæg 2010).

Ved etablering av interkommunale barnevern er det behov for grenseoppgang i forhold til hvilke tiltak og kostnader som skal ligge i barnevernet og hvilke som skal ligge til andre tjenesteområder. Slike grenseoppganger kan både føre til økte og til reduserte kostnader til barneverntjenesten som sådan. Casestudier viser at slike grenseoppganger har bidratt til større konsentrasjon om kjernebarnevernet (Brandtzæg m.fl. 2010).

7.4 Viktige suksessfaktorer

Ved etablering av et interkommunalt samarbeid, er det viktig å være oppmerksom på at dette er en omstilling som berører mange personer, både ansatte, samarbeidspartnere og brukere.

En viktig erfaring fra andre barnevernsamarbeid 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. Ved en omorganisering må ledelsesstruktur, organisering av arbeidet, rapporteringssystemer m.m. vurderes på nytt. Den enkelte arbeidstaker kan få endring i arbeidsoppgaver og arbeidsmåter. Det er mange praktiske problemstillinger som må avklares ved etablering av et samarbeid mellom flere tjenester, slik som lønnsnivå, overtidsarbeid og kjøregodtgjørelse. De ulike barneverntjenestene har også gjerne ulik praksis, og dermed forventninger, i forhold til hvilke tiltak som gis. Dette er bare noen eksempler på områder hvor praksis kan være forskjellig i de ulike barneverntjenestene. Dette er forhold som bør kartlegges tidlig i prosessen, og hvor de ansatte bør involveres.

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. Ulike kommuner har gjerne ulike oppfatninger om hvordan man best kan samarbeide med andre tjenester og praksis knyttet til taushetsplikt. Våre erfaringer er at de ulike kommunene har ulike oppfatninger i hva som ligger i taushetsplikten, og hvordan denne begrenser det praktiske samarbeidet med andre hjelpeinstanser.

Oppsummert synes følgende faktorer å være spesielt viktige for å få til et godt samarbeid innenfor barnevern:

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, 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. bør 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. Etablering av en felles plattform for forebyggende arbeid kan være en god start på et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom barnevernet og barnevernets samarbeidspartnere.

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 barneverntjeneste 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

- Aastvedt, A. og Brandtzæg, B.A. (2010) Interkommunalt barnevern i Kongsbergregionen. En mulighetsstudie. Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 272.
- Aastvedt, A. og Brandtzæg, B.A. (2011) Tiltaksprofil og økonomi for barneverntjenesten i Brønnøy. Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 287.
- Backe-Hansen, E., Bakketeig, e., Gautun, H. og Grønningsæter, A.B. (2011) Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet. Oslo: NOVA Rapport 21/2011.
- Barnevernpanelet (2011) Barnevernpanelets rapport. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Departementenes servicesenter. Oslo: Publikasjonskode Q - 1189 B.
- Borge, L., Møller, G., Nyhus, O.H. og Vardheim I. (2012) Bedre måling av kvalitet i kommunene. SØF-rapport nr. 2/12.
- 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.
- Deloitte (2012) Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer. KS FoU. Hentet fra www.ks.no.
- Fylkesmannen i Aust-Agder (2013) Årsrapport 2012 for Fylkesmannens tilsyn med barnevernet i Aust-Agder. Hentet fra www.Fylkesmannen.no.
- Haukelien, H. (2013) Omsorg og styring. Kjønn, arbeid og makt i velferdskommunen. Avhandling for graden philosophiae doctor ved Universitetet i Bergen.
- Innst. 395 L (2012-2013) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven. Oslo: Familie- og kulturkomiteen. Hentet fra stortinget.no.
- Isaksen, R. (2010) Vesterålen interkommunale barnevern. Bodø: Utredning avgitt av prosjektgruppe nedsatt av Vesterålen regionråd.
- KS (2013) Regjeringsplattformen – konsekvenser for kommunesektoren. Hefte utgitt av KS. Hentet fra www.ks.no.

- KS (2013) Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier. Hentet fra www.ks.no.
- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I, Helgesen, M. og Kvinge, T. (2011) Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. Oslo: NIBR-rapport 2011:25.
- NOU 2012:5(2012) Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra publikasjoner.dep.no.
- NOU 2009:22 (2009) Det du gjør, gjør det helt – bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Barne- og likestillingsdepartementet. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2009:8(2009) Kompetanseutviklingen i barnevernet – kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning.
- NOU 2011:20 (2011) Ungdom, makt og medvirkning. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra publikasjoner.dep.no.
- Prop. 1 S (2013-2014) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014. Hentet fra www.regjeringen.no
- Prop. 106 L (2012-2013) Proposisjon til Stortinget Endringer i barnevernloven. Hentet fra www.regjeringen.no
- PwC (2011) Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. Delrapport D til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Praksis-Sør (2009) Forstudie – Felles barneverntjeneste i Knutepunkt Sørlandet. Kristiansand: Universitetet i Stavanger.
- Rambøll (2012) Forvaltningsreformen. Deloppdrag E til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Oslo: Rapport Rambøll.
- Riksrevisjonen undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, Dokument 3:15 (2011-2012).
- Songstad, S. O., Bjørkelo, B., Dahle, T. M., Husabø, G. og Bjørnstad, S. (2011) Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet. Deloitte AS. Delrapport evalueringa v det statlige barnevernet av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Statens helsetilsyn (2012) Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011, Rapport 2/2012.
- TBU (2013) Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2013. Publikasjonskode H-2290 B. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra www.regjeringen.no/tbu.

Vardheim, I. og Aastvedt, A. (2012) Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. En mulighetsstudie. Telemarksforskning. Bø: Rapport nr. 304.

Vedlegg

Intervjuguide

Nedenfor følger intervjuguide som ble benyttet som utgangspunkt for intervju med de ansatte i barneverntjenestene. Det ble benyttet ulike varianter av intervjuguiden ved intervju av samarbeidspartnere og rådmenn, men temaene var i hovedsak de samme.

1. Om respondentene
 - Bakgrunn, arbeidsområde, erfaring, bosted

2. Intern organisering
 - Stillinger/årsverk?
 - Fordeling ulike oppgaver? Spesialisering?
 - Arbeidsbelastning?
 - Hvor tilgjengelige er barnevernet for brukerne? Hva betyr lokalisering for de oppgaver som skal utføres?

3. Kompetanse
 - Er det områder man savner kompetanse på, og i tilfellet hvilke?
 - Hvordan arbeides det eventuelt med kompetanseutvikling?
 - Hvordan vurderes kompetansen sett i forhold til framtidige krav til oppgaver og tjenestekvalitet i barnevernet?

4. Tjenestetilbud
 - Hvordan og i hvor stor grad arbeides det med forbyggende arbeid?
 - Hvilke hjelpe- og oppfølgingstiltak har barnevernet tilgang på? Er det bestemte tiltak man savner tilgang til?
 - I hvilken grad legges det vekt på bruk av avlastningstiltak og endringsorienterte tiltak, og hvilke konkrete tiltak benyttes?
 - I hvilken grad kjøper man inn tiltak fra eksterne tilbydere, og hva er i tilfellet årsakene til dette?
 - Hvordan evalueres tiltaksbruken?
 - Hvordan og i hvor stor grad arbeides det i forhold til forbyggende arbeid?
 - Hvilken praksis har kommunene for bruk av fosterhjem og hvordan følger man opp barna etter plasseringen?
 - Hvordan fungerer internkontrollsystemet?
 - Inhabiliter og rettsikkerhet?
 - Er det noen spesielle områder hvor barnevernet har behov for et samarbeid med andre barneverntjenester?

5. Samarbeidspartnere
 - Hvem samarbeidet barnevernet med?
 - Hvilke samarbeidsrutiner er etablert, og hvordan fungerer disse?

- I hvilken grad og på hvilken måte er det behov for bedre samarbeid med andre tjenester, og hva kunne man ev. oppnådd med et bedre samarbeid?
- Hva er det ev. som kreves for å utvikle et bedre samarbeid med andre tjenester og aktører?
- Hvordan arbeides det med å synliggjøre og informere om barnevernets rolle og funksjon?
- Hvordan vil et interkommunalt samarbeid påvirke forholdet til samarbeidspartnerne?
- Hvilke samarbeid vil det være behov for å etablere og videreutvikle dersom man etablerer et interkommunalt barnevern?

6. Totalvurdering

- Vil en større og mer robust barneverntjeneste kunne bidra til å løse fremtidens utfordringer? Ev. på hvilken måte?
- Hva er de viktigste utfordringene for dagens barneverntjeneste? Fremtidens?
- Hvilke løsninger kan evt. være aktuelle for å styrke og forbedre kvaliteten på barneverntjenestene på en måte som er mer kostnadseffektiv enn i dag?

Spørreundersøkelse

Hvilke utfordringer mener du barneverntjenesten står overfor i dag?

Her ønsker vi å få en oversikt over hva du mener er de viktigste utfordringene i dag for tjenesten du er ansatt i.

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Lite faglig fellesskap	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Begrensede muligheter for spesialisering	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Sårbare i forhold til endringer i bemanning og ved fravær	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Knappe økonomiske rammer	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Kapasitetsproblemer	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Vanskelig å få til faglig oppdatering, veiledning og konsultasjon	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Vanskelig å få tid til systemrettet arbeid og ledelse	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Vanskelig å skaffe de rette tiltakene	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Vanskelige saker fører til stor	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
slitasje på saksbehandlere						
Vanskelig å få til godt samarbeid med andre instanser	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Store og økende krav til sosialfaglig kompetanse	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Store og økende krav til intern kontroll og dokumentasjon	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Store og økende krav til forebyggende arbeid	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Manglende kompetanse på sentrale områder	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Rekrutteringsproblemer	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Inhabilitet og nærhet til brukere	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

På hvilke områder vil det kunne være vanskelig/utfordrende for kommunen å imøtekomme nye oppgaver som følge av lovendring/foreslått tiltak i Prop. 106 L (2012-2013)

Endringer i barnevernloven?

Her ønsker vi å få oversikt over hvilke områder du vurderer som mest sårbare i forhold til fremtidens krav til barneverntjenesten.

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/uklart
Større krav til forebyggende arbeid	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Økt kommunal egenbetaling ved bruk av barnevernsinstitusjoner	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Større krav til utvikling av egne tiltak	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Økt bruk av strukturendrende tiltak	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/uklart
Avvikling av Bufetats faglige støtteoppgaver	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Krav til faglig forsvarlige tjenester og tiltak	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Lovfesting av barns rett til medvirkning	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Barns rett til tillitsperson	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Ny modell for tilsyn og kontroll med fosterhjem	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Norm minimumsbemanning	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Krav til intern kontroll og dokumentasjon	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Krav til bruk av tiltaksplaner og evalueringsverktøy	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

Hvordan mener du at en fremtidig barneverntjeneste bør være organisert?

- (1) Som i dag
- (2) Sammenslåing av alle barneverntjenestene i Knutepunkt Sørlandet
- (3) Sammenslåing av noen av barneverntjenestene i Knutepunkt Sørlandet, hvilke?

- (4) Samarbeid om enkeltoppgaver, hvilke? _____

Er det noe mer du ønsker å tilføye?