



NIVI-rapport 2010:1

Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag

**Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i
Sør-Trøndelag**

Av Magne Langset og Geir Vinsand

Forord

Etablering av interkommunalt samarbeid kan være et egnet virkemiddel for å møte kompetanse- og kapasitetsutfordringene i den kommunale barneverntjenesten. På fylkesmøtet til KS i Sør-Trøndelag 6. november 2009 ble det vedtatt at det skal settes i gang prosesser for å få til et reorganisert og forsterket barnevern i Sør-Trøndelag gjennom etablering av formelle samarbeidsløsninger. Vedtaket er nå fulgt opp av Fylkesmannen gjennom et fylkesinitiativ for å få etablert en mer robust tjeneste gjennom interkommunalt samarbeid. Fylkesinitiativet er særlig rettet mot de minste kommunene, men angår også etablerte interkommunale tjenester og øvrige kommuner i fylket som kan ha behov for en gjennomgang og styrking av dagens tjeneste. Målsettingen er at alle kommuner skal oppfylle minimumskrav til kapasitet og kompetanse for å yte barnevernstjenester i tråd med barnevernloven.

For å få et felles kunnskapsgrunnlag for prosessen som skal foregå i kommunene, har NIVI Analyse på oppdrag av fylkesmannen i Sør-Trøndelag utarbeidet foreliggende rapport. Den gir en samlet oversikt over utfordringer for barneverntjenesten, erfaringer fra interkommunale samarbeid og oversikt over aktuelle løsningsmodeller. I rapporten er det lagt vekt på aktuelle temaer og faser ved omstilling til en interkommunal barneverntjeneste. Med støtte i erfaringer gjennomgås hvilke valg og konkrete avklaringer som må treffes for å etablere en felles tjeneste mellom flere kommuner. I sammendraget er det gitt en kort veileding til kommuner som vurderer en interkommunal løsning.

Jostein Magne Krutvik og Alf-Petter Tenfjord hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har vært NIVIs kontaktpersoner i utarbeidelsen av rapporten. Konsulentene er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, herunder oppsummering av hovedinntrykk, problematiseringer og drøfting av løsningsmodeller. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset og Geir Vinsand.

Oslo, 18.februar 2010

Innhold

1	HOVEDINNHOLD OG KORT VEILEDNING	1
2	UTVIKLINGEN I DET KOMMUNALE BARNEVERNET	4
3	BARNEVERNETS ORGANISERING, NASJONALE FØRINGER OG LOKALE UTFORDRINGER	6
3.1	Kommunenes oppgaver.....	6
3.2	Nasjonale satsinger og føringer.....	10
3.3	Utfordringer for barneverntjenesten i Sør-Trøndelag	12
4	KOMPETANSENORMER OG TOLKNING AV OMSTILLINGSBEHOV	16
4.1	Tilnærming til kompetansenormer.....	16
4.2	NIVIs tolkning av omstillingsbehovet	18
5	ALTERNATIVE LØSNINGSSTRATEGIER	19
5.1	Grunnleggende veivalg	19
5.2	Tre alternative modeller for barnevernsamarbeid	20
5.3	Kompetansemodellen	21
5.4	Vertskommunemodellen	23
5.5	Samkommunemodellen.....	28
5.6	Eksempler på modellvalg.....	30
5.7	Hva er erfaringene?	34
6	FRA MODELLER TIL KONKRETISERTE LØSNINGER	38
6.1	Hovedspørsmål ved etablering av interkommunalt samarbeid	38
6.2	Faseinndeling og prosess.....	41
6.3	Temaer som må konkretiseres.....	41
6.4	Maler til hjelp i omstillingsarbeidet	41

Vedlegg: Eksempel på samarbeidsavtale om felles barneverntjeneste i Midt-Telemark (kl §28b-løsning)

1 Hovedinnhold og kort veiledning

Rapportens hovedinnhold

For mange av kommunene i Sør-Trøndelag vil det være nødvendig å samarbeid med andre kommuner for å sikre en robust og stabil barneverntjeneste. Denne rapporten gir en nærmere beskrivelse av viktige veivalg ved interkommunal organisering, aktuelle modeller og hva som må klargjøres nærmere i lokale prosesser. Det er også vist til praktiske eksempler på konkrete samarbeidsordninger og foretatt en oppsummering av erfaringer med interkommunale tjenester. Rapporten inneholder også en beskrivelse av viktige kjennetegn ved barnevernets oppgaver og utfordringer i dagens tjenester. Som vedlegg følger et eksempel på en konkret samarbeidsavtale som kan brukes som mal ved etablering av administrativt vertskommunesamarbeid, som i dag er den mest vanlige formen for samarbeid om barnevern. Det er identifisert behov for å arbeide videre med maler og andre former for støtte til de lokale omstillingene.

Veivalg ved interkommunal organisering

Kommuner som skal vurdere overgang til en interkommunal tjeneste står overfor minst seks grunnleggende veivalg:

1. *Skal kommunen etablere en bilateral løsning med nærmeste nabokommune eller en større regional løsning på regionrådsnivå eller tilpasset felles bolig- og arbeidsmarkedsområde?* Dette spørsmålet dreier seg om hvilke kommuner som skal delta i samarbeidet og bør avklares så tidlig som mulig.
2. *Skal kommunen kun delta i et kompetansesamarbeid eller i en helhetlig felles tjeneste med myndighetsoverføring til felles barnevernleder?* Spørsmålet dreier seg i hovedsak om hvem som skal utøve den myndighet som etter barnevernloven i utgangspunktet er lagt til kommunestyret og barnevernleder. Valget består i å overføre myndighet til en felles barnevernleder eller beholde myndigheten i hver av kommunene som da må ha en egen barnevernleder.
3. *Skal kommunen etablere samarbeid kun om barnevern eller også om andre sosialfaglige oppgaver?* Spørsmålet dreier seg om bredden i de oppgaver som det skal samarbeides om. Det viktigste ved spørsmålet dreier seg om det også skal samarbeides om andre lovpålagte oppgaver overfor utsatte barn og unge, for eksempel innenfor sosialtjenestelovens område.
4. *Hvordan skal kommunen sikre politisk styring og kontroll med barneverntjenesten?* Spørsmålet gjelder dels i forhold til det enkelte kommunestyre som uansett delegasjon vil ha det overordnede ansvar for tjenesteutøvelsen i egen kommune, dels spørsmålet om det skal etableres et politisk sammensatt styre eller nemnd for å ivareta eierkommunenes interesser.
5. *Hvordan kan en interkommunal tjeneste sikre samordning med øvrig kommunal virksomhet og lokal tilstedeværelse?* Særlig barneverntjenestens forebyggende oppgaver stiller krav til lokal tilstedeværelse i den enkelte kommune. I interkommunale tjenester må lokal tilstedeværelse sikres gjennom intern organisering og etablering av rutiner for deltakelse i viktige kommunale prosesser.

6. *Hvilken juridisk tilknytningsform kan velges for den felles barneverntjenesten?* Svaret på dette spørsmålet avhenger først og fremst av om samarbeidet forutsetter myndighetsoverføring til en felles barnevernleder. Samarbeid med myndighetsoverføring til felles barnevernleder er i dag mulig etter kommunelovens regler om vertskommunesamarbeid i § 28. Departementet har imidlertid varslet at det kan komme bestemmelser om samkommunemodellen i kommuneloven fra 2011, noe som vil åpne mulighetsrommet for kommunene.

Normer for sårbarhet

Som hjelp til de lokale vurderingene er det beskrevet kjennetegn ved sårbare tjenester og hva som kan være en nødvendig dimensjonering for å sikre kompetanse og kapasitet. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ut fra egne erfaringer og faglig skjønn pekt på forhold som gjør en barneverntjeneste svært sårbar. Fylkesmannen gjør følgende vurderinger av tjenestens kapasitet og arbeidsbelastning: 1) Tjenester med færre enn 3 årsverk vil være sårbare og lite robuste 2) Tjenester med færre enn 1,5 årsverk pr 1000 barn i alderen 0-22 år vil medføre stor arbeidsbelastning på den enkelte saksbehandler og 3) Tjenesten kan være sårbar og mangle robusthet dersom mengden av undersøkelser overstiger 8 barn pr ansatt til en hver tid og samtidig oppfølging av over 13 barn i tiltak pr ansatt.

Normer for fagmiljø og spesialisering i interkommunale tjenester

Ut fra erfaring med dimensjonering av interkommunale tjenester og gjennomgang av ulike evalueringer av etablerte fellestjenester, mener NIVI det er grunnlag for å peke på to veiledende dimensjoneringsnormer: 1) Interkommunale barneverntjenester med mindre enn 5-6 årsverk som minimumsressurs vil være sårbare og lite robuste i forhold til faglige krav til tjenesten. 2) En helhetlig tjeneste med grunnlag for faglig spesialisering og som tilfredsstiller kriterier for geografisk funksjonalitet, tilsier regionalt oppbygde tjenester med minimum 10-20 årsverk

Modeller for interkommunalt samarbeid

Kommunene kan i dag velge mellom tre hovedmodeller for barnevernsamarbeid:

Kompetansesamarbeid: Innebærer at det innledes samarbeid om bestemte kompetansekrevende oppgaver og tiltak som kommunene hver for seg er for små til å etablere og opprettholde. Den enkelte kommune beholder imidlertid sin egen barnevernadministrasjon under ledelse av barnevernleder, og utøvelse av all myndighet på barnevernområdet skjer i den enkelte kommune. Samarbeidets form og innhold reguleres gjennom avtale mellom kommunene, og kan være basert på kjøp og salg av ytelsjer (samarbeid uten overbygning) eller et mer omfattende og permanent samarbeid etter §27 i kommuneloven (med overbygning). Fordelen med modellen er at den trolig er enkel å etablere i og med at det stilles små formelle krav til samarbeidets form. Begrensingen er at den ikke hjemler myndighetsoverføring og at samarbeidet dermed kun omfatter avgrensede funksjoner.

Vertskommuneløsning: Vertskommunemodellen etter kommunelovens § 28 b (administrativ vertskommune) og § 28 c (vertskommune med felles folkevalgt nemnd) åpner for samarbeid om myndighetsoppgaver og overføring av

beslutningsmyndighet fra samarbeidskommunene til en vertskommune. Dersom kommunene ønsker å opprette et helhetlig samarbeid om barnevern som inkluderer myndighetsoverføring er vertskommunemodellen i dag eneste lovlige mulighet. Vertskommunesamarbeid vil kunne styrke det faglige miljø gjennom oppbygging av en større og mer kompetent organisasjon i vertskommunen. Dette kan styrke grunnlaget for rekruttering til barnevernet og gi mer stabile faglige miljøer. Vertskommunemodellen kan på den andre side oppleves som ubalansert fordi det er en vertskommune som leder og utvikler fagmiljøene. Administrativt vertskommunesamarbeid betyr at hoveddelen av barnevernets oppgaver betraktes å være ”av ikke prinsipiell betydning” i lovens forstand. NIVI vektlegger at organisering som administrativ vertskommune kan innebære en avpolitisering av barnevernet og svekket politisk oppmerksomhet om utfordringene i tjenesten.

Samkommunealternativet: I likhet med vertskommuneregleverket etter kommuneloven er også samkommunemodellen utviklet for å skape forsvarlige rammer for interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver og myndighetsutøvelse, som f eks barnevern. Denne modellen er foreløpig ikke regulert i dagens kommunelov og vil kreve forankring i forsøksloven. Kommunal- og regionaldepartementet har imidlertid varslet at departementet vil foreslå å innarbeide modellen som en lovlig modell i 2011. Et barnevernsamarbeid etter samkommuneprinsipper vil innebære at barnevern sammen med flere andre viktige samarbeidsordninger mellom kommunene samles under ett felles politisk styringsorgan. Det er kommunestyrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Samkommunen er eget rettssubjekt og blir formelt ansvarlig for barnevernet for alle kommunene som inngår i samkommunen. Fordelen med denne modellen er at den representerer en balansert og likeverdig samarbeidsløsning og gir demokratiske gevinstar knyttet til et felles politisk styringsorgan som er representativt sammensatt. En ulempe er at modellen kan redusere kommunestyrenes roller som oppgaveløsere og ansvarlige organ i forhold til innbyggerne. Denne innvendingen gjelder imidlertid også samarbeid gjennom vertskommunemodellen.

Faseinndeling av det videre arbeid

Det kan skilles mellom fire faser ved utvikling av interkommunalt samarbeid om barnevern. I *vurderingsfasen* gjennomføres kommunevise prosesser med forankring hos politikerne, administrasjon og ansatte og det nedsettes evt. lokale arbeidsgrupper for å avklare viktige veivalg. I *vedtaksfasen* utarbeides saksframlegg inkl. samarbeidsavtale for behandling i kommunestyrene og tidsplan for oppfølging. Deretter følger *iverksettelsesfasen* hvor de konkrete omstillingene skjer i henhold til vedtak om tjenestens dimensjonering, styring og organisering. Den felles tjenesten går deretter over i en *driftsfase* med evaluering og videreutvikling av tjenesten. Fylkesinitiativet har som mål at vurderings- og vedtaksfasen skal være gjennomført innen 1.7.2010.

Temaer for lokal avklaring

Etablering av samarbeid vil kreve avklaring av rekke konkrete og praktiske spørsmål, herunder dimensjonering, bemanning, fordeling av kostnader, fysisk plassering, tilrettelegging av IKT systemer, informasjon om tjenesten mv. Erfaringer fra gjennomførte omstillingsprosesser tilsier at det er viktig å komme tidlig i gang med rekruttering av felles barnevernleder og den øvrige praktiske tilretteleggingen for en felles tjeneste.

2 Utviklingen i det kommunale barnevernet

Barneverntjenesten har som mål å bidra til at utsatte barn får gode oppvekstvilkår. Gode løsninger for vanskeligstilte barn, unge og deres familier er avgjørende for barnas utviklingsmuligheter og deres fremtid. Dette skal oppnås gjennom både forebyggende arbeid, hjelp i utsatte livssituasjoner og oppfølging av barn som har lidd overlast. Barnevernets arbeid preges av en rekke ulike hensyn og vanskelige avveininger som stiller store krav til yrkesutøvernes og organisasjonens kompetanse som f eks:

- Hvor skal terskelen ligge for å gripe inn i en familie?
- Hvilke krav må stilles til samtykke for at et tiltak skal anses frivillig?
- Når kan og skal hjelpetiltak iverksettes?
- Hvor går grensen mellom frivillighet og tvang?

I mange små kommuner må barnevernansatte arbeide alene med disse krevende problemstillingene. Samtidig er det et krav fra nasjonale myndigheter at alle barn i barnevernet, uansett hvor de bor i landet, skal ha et likeverdig tilbud. Det er kommunens ansvar å sikre at tjenesten til enhver tid er tilstrekkelig bemannet med kompetent personell.

Nasjonalt har utviklingen i det kommunale barnevernet de senere år vært preget av en stadig økende saksmengde uten at det samtidig har skjedd en tilsvarende styrking og oppbygging av kapasitet og kompetanse i kommunene. Av barnevernstatistikken framgår det at antallet nye meldinger og undersøkelser til barnevernet har økt jevnt de siste ti årene. Økningen i meldinger var på 64 prosent i perioden 1996 til 2007, mens økningen i undersøkelsessaker var på 54 prosent i samme periode. Omfanget av tiltak har også økt med 52 prosent i samme periode. Økningen i antall stillinger fra 1996 til 2007 var på 33,5 prosent (Kilde: NOU 2009:08). Personalbelastningene har dermed økt betydelig. Analyser som er utført viser at denne økningen har skjedd i alle deler av landet, men at ”trykket” er ujevn fordelt på kommunenivå. Konsekvensene blir størst for de minste kommunene der barneverntjenesten allerede befinner seg i en sårbar kompetansesituasjon.

Andre nasjonale nøkkeltall:

- Økning i saker i alle aldersgrupper, men størst blant 0-5 år
- Mellom 10 og 15 prosent av meldingene blir henlagt og rundt halvparten av undersøkelsene
- 2007: 82 prosent av barna mottok bare hjelpetiltak, for 18 prosent var det fattet vedtak i fylkesnemnda om omsorgsovertakelse
- Ca. 70 prosent av barna har tiltak i hjemmet, ca 30 prosent utenfor hjemmet. Fordelingen har vært noenlunde stabil de siste fem årene.
- Antallet ansatte i det kommunale barnevernet har økt hvert år, men mindre enn økningen i antallet barn
- I det kommunale barnevernet viser den nyeste statistikken at det er 81 kommuner som har mindre enn én ansatt.
- Økonomisk hjelp og besøkshjem er mest vanlige tiltak

Mht til ansatte i hhv kommunalt og statlig barnevern viser tall fra SSB at det i alt var 3 294 årsverk i det kommunale barnevernet ved utgangen av 2008. Dette var en økning på 3,5 prosent fra 2007 og 15 prosent fra 2004, året da det statlige barnevernet ble etablert. SSBs tall for det statlige barnevernet viser at antallet årsverk i 2008 var på 4 154. SSB har ikke publisert tilsvarende tall for årene 2004 – 2007, da rapporteringen for disse årene ble hentet inn på en måte som iflg SSB i ettertid har vist seg ikke å være god nok.

Situasjonen for det kommunale barnevernet i Sør-Trøndelag bekrefter det nasjonale bildet. Det har vært en betydelig økning i antall meldinger, samt økning i antall barn og familier som får hjelp fra barneverntjenesten. I årsrapporten fra 2008 for Fylkesmannen sine tilsyn med barnevernet i Sør-Trøndelag heter det:

"Det gis et bestemt inntrykk av at barnevernet har store utfordringer, både i forhold til mengde saker og sakenes alvorlighetsgrad (...) Fylkesmannen mener at det er en knapphet på ressurser i enkelte kommuner, slik at det kan gå utover barns og familienes rettssikkerhet og at de nasjonale målene med å gi rett hjelp til rett tid ikke oppnås."

Den videre fremstillingen består av to hoveddeler. Første del av dokumentet gir et kortfattet riss av hvilket ansvar, oppgaver og myndighet som kommunene etter loven er tillagt innenfor barnevernet. Det gis også en gjennomgang av aktuelle nasjonale satsinger og føringer for barneverntjenesten. Deretter gjennomgås og drøftes det samlede utfordringsbildet for kommunene på bakgrunn av nasjonale krav og forventninger til kommunene og den aktuelle kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunene. Dette handler ikke bare om å ha tilstrekkelig ressurser til å behandle meldinger og iverksette tiltak i barneverntjenesten, men også om å ha rom for å drive forebygging og sikre god samhandling mellom de ulike aktørene som har kontakt med barn og familier i kommunen.

Den andre delen av dokumentet er viet løsningsstrategiene. Hva er aktuelle modeller for barneversamarbeid, hvilke egenskaper representerer de og hvilke erfaringer kan høstes av etablerte ordninger? Her vil vi se på erfaringer både med de etablerte samarbeidsordningene i Sør-Trøndelag, men også fra andre deler av landet, herunder de nasjonale barnevernforsøkene. Til slutt vil vi gjennomgå hvilke valg og konkrete avklaringer som må treffes for å etablere en felles tjeneste.

3 Barnevernets organisering, nasjonale føringer og lokale utfordringer

3.1 Kommunenes oppgaver¹

Barnevernets virksomhet reguleres i hovedsak av lov om barneverntjenester (bvl). I tillegg er det også utarbeidet tilhørende forskrifter, samt rundskriv og veiledere som nærmere beskriver ulike områder for barnevernets virksomhet. Ifølge barnevernloven har kommunene et overordnet ansvar for å ”følge nøye med i de forhold barn lever under” og ”for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer” (bvl § 3-1). Kommunens ansvar er negativt avgrenset. Den er ansvarlig for alle oppgaver gitt i barnevernloven, som ikke er lagt til et statlig eller til et fylkeskommunalt organ. Dermed er det vesentligste av barnevernets oppgaver et kommunalt ansvar. Dette ansvaret er sammenfattet i faktaboksen under.

Faktaboks 1: Kommunenes oppgaver etter barnevernloven

- Gjennomgå og avklare bekymringsmeldinger
- Igangsetting av undersøkelser i familier de får kjennskap til, som kan omfattes av barnevernloven
- Oppfølging av undersøkelsene med råd og veiledning der dette er nødvendig,
- Iverksetting av tiltak der vedtaksmyndigheten ikke er lagt til Fylkesnemnda. Dette betyr at det kommunale barnevernet bare fatter vedtak om frivillige hjelpetiltak. Unntaket er akuttplasseringer.
- Oppfølging og avklaring av igangsatte tiltak
- Ivareta saksforberedelse og fremme forslag til vedtak for saker til Fylkesnemnda
- Iverksetting av vedtak Fylkesnemnda og følge opp barn og familie
- Godkjenne fosterhjem. Denne godkjenningen gis av barneverntjenesten i den kommunen hvor fosterhjemmet fysisk befinner seg.
- Tilsyn med fosterbarna om bor i kommunen
- Å drive generell forebyggende virksomhet. Ifølge barnevernlovens § 3-1 første ledd skal kommunen følge nøye med på de forhold som barn vokser opp under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. I henhold til lovens § 3-1 annet ledd, har barneverntjenesten et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer og sette inn tiltak i forhold til dette. Etter § 3-2 har barneverntjenesten videre ansvar for å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer og til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer i den grad slikt samarbeid kan bidra til å løse oppgaver som barneverntjenesten er pålagt etter loven.

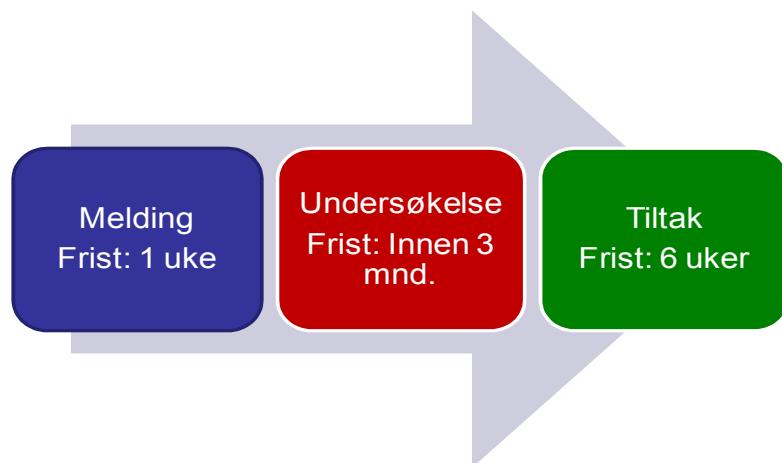
¹ Fremstillingen i dette avsnittet bygger på NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge*

De kommunale barnevernoppgavene skal utføres av kommunens barneverntjeneste. I henhold til barnevernloven § 2–1 tredje ledd skal alle kommuner ha en administrasjon med en leder som har ansvar for de lovpålagte oppgavene. Det er barneverntjenestens leder, eller den som fungerer i dennes sted, som har myndighet til å fatte vedtak uten foreldrenes og barnets samtykke i akuttsituasjoner. Lederens kompetanse til å treffe vedtak i akuttsituasjoner kan ikke delegeres. Kommunene står fritt med hensyn til om et folkevalgt organ skal ha ansvar for oppgaver etter loven. Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene samsvarer i utgangspunktet med den faktiske oppgavefordelingen. Kommunene har det økonomiske ansvaret for tiltak utenfor institusjon. Gjennom det årlige rammetilskuddet overfører staten tilskudd til dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til barneverntjenesten.

I kommuneloven (kl) er det gitt en generell hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere offentlig myndighetsutøvelse til andre kommuner i et vertskommunesamarbeid med mindre den enkelte særlov avskjærer det, jf. kl§ 28a. Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser som er til hinder for etablering av interkommunalt samarbeid med myndighetsoverføring.

En barneversak starter gjerne med en *melding*. Meldingen kommer ofte fra familien selv, helsestasjonen, barnehagen, skolen eller fra politiet. Barnevernet skal innen en uke vurdere om meldingen skal følges opp med en undersøkelsessak eller om den skal henlegges. Barneverntjenesten skal foreta *undersøkelser* når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak. Undersøkelsen kan føre til at saken henlegges, eller at barneverntjenesten går inn med råd, veiledning og eventuelt hjelpe tiltak for barnet og familien. Undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder. Når det gjelder *tiltakene*, omhandler loven både frivillige tiltak og tvangstiltak. Kommunene har langt på vei en plikt til å iverksette frivillige hjelpe tiltak dersom vilkårene for slike tiltak er til stede, men har ingen tilsvarende plikt til å sette inn tvangstiltak. Loven bygger på det mildeste inngreps prinsipp som innebærer at det ikke skal settes inn mer inngripende tiltak enn nødvendig. Det kan imidlertid også gis pålegg om enkelte hjelpe tiltak, f.eks. barnehageplass. I så fall må spørsmålet være behandlet i fylkesnemnda. Tiltak skal iverksettes innen seks uker fra vedtakstidspunktet.

Figur 3.1 Gangen i en barnevernssak



Kommunal barneverntjeneste har ansvar for all saksbehandling knyttet til undersøkelser/behovsutredninger, beslutninger, etablering og oppfølging av tiltak.

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barn og foreldre og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig å iverksette nye tiltak. I tillegg har kommunen ansvar for drift av de fleste forebyggende hjelpetiltak.

I 2009 ble det vedtatt en rekke endringer i barnevernloven med konsekvenser for kommunene. Med virkning fra 01.01.2010 får barneverntjenesten en lovfestet plikt til å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester når det er nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet. Plikten er begrenset til tilfeller der barn med behov for langvarige barneverntiltak også trenger langvarige tiltak fra andre tjenester.

Kommunestyret kan som nevnt beslutte at oppgaver som følge av loven (jfr. § 2–1, 2. ledd) skal legges til et folkevalgt organ. Dette kan være et rent barnevernorgan, men det kan etter kommunestyrets beslutning også ha andre oppgaver. Enkelte kommuner har etablert oppvekststyrer som har ansvaret for barnehager, skoler, kulturtiltak og fritidsaktiviteter for barn og unge. Kravet om egen administrasjon for barneverntjenesten og kravet om egen leder er et unntak fra prinsippet i kommuneloven om kommunal frihet til å organisere kommuneadministrasjonen. Dette kravet er ikke til hinder for at lederen også har andre oppgaver, for eksempel er leder for en felles oppvekststøtte som omfatter skoler, barnehager, PPT, kulturtiltak og fritidsaktiviteter. Kommunen står heller ikke helt fritt med hensyn til å innrette barnevernadministrasjonen. Av personvernghensyn er det en forutsetning at barneverntjenesten har eget arkiv. Det må dessuten framgå klart hvilke personer som arbeider med oppgaver etter loven.

Det juridiske rammeverket barnevernet må forholde seg til omfatter i tillegg til barnevernloven store deler av velferdslovgivningen. Sentrale eksempler her er sosialtjenesteloven, lov om kommunehelsetjenesten, lov om spesialisthelsetjenesten, lov om psykisk helsevern, vergemålsloven, lov om folketrygd, barnehageloven og opplæringsloven. Denne lovgivningen regulerer både hvilke rettigheter som gjelder på de ulike felt, hvem som har kompetanse til å forvalte lovene og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Barnevernansatte må også ha god kjennskap til forvaltningsloven som gir de generelle reglene om saksbehandling, kravene til saksforberedelse ved enkeltvedtak og de krav som stilles til selve vedtaket, klageadgang og omgjøring og virkningen av feil. De må også ha god kjennskap til internasjonale barne- og menneskerettighetskonvensjoner.

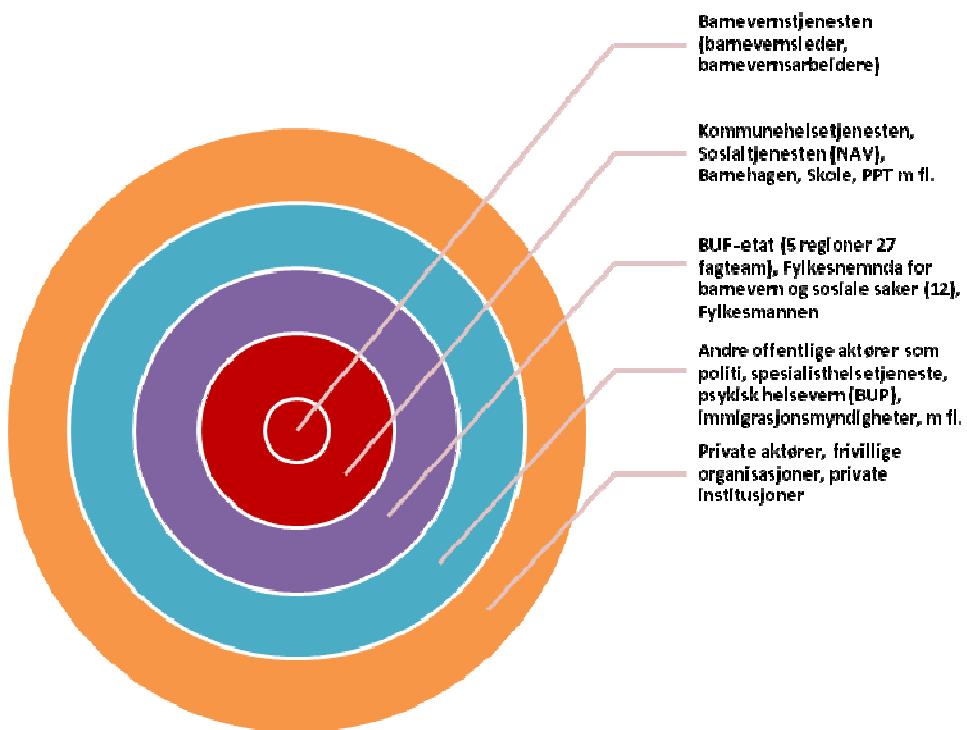
3.1.1 Behov for samarbeid mot andre tjenester og aktører

For å løse sine oppgaver, er barneverntjenesten avhengig av å samarbeide med andre offentlige tjenester og instanser. Det gjelder tjenesteområder innenfor den enkelte kommune som helsetjenesten, skolen, barnehagen og sosialtjenesten, men også andre etater som f eks politiet. Barnevernloven gir barnevernet en plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere i enkeltsaker om løsning av barnevernets oppgaver². Selv om loven ikke angir hvordan samarbeidet skal skje, må det

² Med endringene i barnevernloven fra og med 1. januar 2010 skal kommunen utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom

likevel forutsettes at kommunen etablerer rutiner for samarbeid og at disse rutinene følges opp. Figuren under illustrerer det kommunale ”kjernebarnevernet” og relasjonen til viktige samarbeidspartnere i kommunen, innenfor barnevernetaten og eksterne samarbeidsaktører.

Figur 3.2 Det kommunale barnevernets relasjoner til andre instanser



Figuren viser at det kommunale barnevernet må forholde seg til og samarbeide med et stort antall aktører (jf figur 3.2) i ulike typer saker som gjelder tjenester til utsatte barn og unge. Feltet er også preget av stor kompleksitet og barneverntjenestens plikt til å samarbeide vil stille store krav til tjenestens samhandlingskapasitet og kompetanse.

3.1.2 Krav til kommunenes kapasitet og kompetanse

Barnevernet er flerslaglig og det forutsettes at de ansatte behersker en rekke kunnskaps- og fagområder blant annet juss, sosialt arbeid, barnepsykologi, voksenpsykologi, organisasjonskunnskap, moral og etikk. Samlet utgjør dette det samlede kunnskapsgrunnlaget som barnevernet må ha for å kunne ivareta sine oppgaver etter barnevernloven og for å kunne arbeide med barn og familier med sammensatte behov.

det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke. Barneverntjenesten skal videre samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra (barnevernloven § 3 – 2 a). Lovendringen innebærer at barnevernloven får det samme kravet til å utarbeide individuelle planer som allerede finnes i sosial- og helselovgivningen. Et felles planverk skal bidra til et godt koordinert tilbud og å bedre samarbeidsrelasjoner mellom involverte tjenester.

De ansatte i den kommunale barneverntjenesten møtes med krav og forventninger fra flere hold. Brukerne forventer blant annet å møte saksbehandlere som kan lytte, har empati og representerer gode verdier og holdninger. I tillegg forventes god kunnskap om barns behov, ulike hjelpetilbud og korrekt saksbehandling. Samarbeidsparter forventer å møte kvalifisert personell som har god kjennskap til barn og deres behov, barnevernarbeid, tjenestetilboret og som evner å delta i forpliktende samarbeid der dette er riktig og nødvendig. Sentrale myndigheter forventer at barneverntjenestens ansatte utøver sitt virke i tråd med lover, forskrifter og retningslinjer. I tillegg forventes det høy faglig og etisk kvalitet på arbeidet og på tiltakene som iverksettes. Sentrale myndigheter fokuserer også på at forskning og utvikling skal danne grunnlaget for et kunnskapsbasert barnevern som skal sikre bedre faglig styring og likeverdige tjenester.

Et offentlig utvalg har nylig lagt fram en utredning som drøfter og fremmer tilrådinger om en framtidorientert kompetanseutvikling og klargjør kompetansekrav for ansettelse i barnevernet, jf. NOU 2009:08 *Kompetanseutvikling i barnevernet*. Utvalget framhever at ”*Å sikre at ansatte i barnevernet har nødvendig kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å realisere barnevernets mandat. Dette understrekker behovet for relevant faglig innsikt, formålstjenlige ferdigheter og adekvate holdninger.*” Utvalgets tilrådinger dreier seg primært om krav til innholdet i grunnutdanningen og utdanningsinstitusjonene. For å legge til rette for en kvalifikasjonsnormering og en betryggende kompetansekontroll, foreslår utvalget også at det innføres en sertifiserings – og autorisasjonsordning for barnevernsansatte. En slik ordning vil innebære en skjerping av hvem som kan utføre barnevernstjenster, og stille kommunen overfor ytterligere utfordringer mht rekruttering av personale til tjensten.

3.2 Nasjonale satsinger og føringer

Barnevernet har vært gjenstand for økende politisk oppmerksomhet de senere år. Det er lagt fram offentlige utredninger, stortingsmeldinger og satsingsforslag som har hatt til hensikt å styrke tjenesten. Ikke minst gjelder det styrking av kompetansen og kapasiteten i kommunene

I regjeringens tiltredelseserklæring (Soria Moria II) heter det at: ”*Tiltakene innenfor statlig og kommunalt barnevern skal være kunnskapsbaserte. De ansatte må ha god kompetanse og arbeidsforhold slik at de kan gi barn og familier god faglig bistand... Regjeringen vil samarbeide med KS om en plan for styrking av barnevernet i kommunene. Kompetansen skal bedres, og vi har som mål å øke antall ansatte.*”

KS og Regjeringen er gjennom konsultasjonsordningen enige om et fortsatt systematisk samarbeid om utvikling av barnevernet. Avtalen er en fornyelse av tidligere inngått samarbeidsavtale mellom KS og daværende Barne- og familidepartementet (2005- 2008). På dette grunnlaget har KS og Barne- og likestillingsdepartementet inngått følgende ny avtale med virkning fra 1. september 2008 til 1. september 2010, jf faktaboks under.

Faktaboks 2: Avtale mellom KS og Barne- og familiedepartementet

Partene vil i fellesskap

- Bidra til at samhandlingen mellom forvaltningsinstansene i oppgaveløsningen styrkes
- Samarbeide om FoU-tiltak knyttet til oppgaver beskrevet i denne avtalen
- Legge til rette for faglig utvikling for å sikre kompetanse og kvalitet i barneverntjenesten
- Arbeide for et større politisk engasjement rundt barnevernet i kommunene for å styrke oppvekst- og familiepolitikken og forebyggende arbeid blant barn og unge
- Legge til rette for at Effektiviseringsnettverkene videreføres som en sentral arena for kvalitets- og effektiviseringsutvikling av det kommunale barnevernet
- Bidra til videreutvikling av kvalitetsverktøy for brukerdialog og tilrettelegge for gode redskaper for samtaler med barn i barnevernet

KS vil:

- Gjennom et 3-årig prosjekt få fram gode samarbeidsmodeller for bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge
- Bidra til erfaringsoverføring og kunnskapsspredning om gode samarbeidsmodeller for bedre samordning av tjenestene til utsatte barn og unge
- Organisere lokalt forankret kvalitets- og omstillingsarbeid gjennom å videreføre kommunale effektiviseringsnettverk
- Sørge for informasjon og kunnskapsformidling til kommunene gjennom KS' organisatoriske apparat, medlemskontakt og informasjonskanaler, herunder arbeide for å styrke barnevernets legitimitet i det politisk — administrative system i kommunene
- Etablere gode opplæringstilbud, styrke arbeidet med fagetikk, holdninger og yrkesutøvelse

Barne- og likestillingsdepartementet vil:

- Sette ned et utvalg som skal vurdere mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre
- Bidra til kunnskap og kompetanseheving i det kommunale barnevernet gjennom en flerårig satsing (2008 — 2012)
- Bidra til å finansiere prosjekter og forsknings- og utredningsarbeid i medhold av denne avtalen
- Styrke kunnskapsgrunnlaget for effektive metoder i barnevernet
- I samarbeid med Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet og Felles-organisasjonen utvikle opplæringstilbud og andre virkemidler for å få til et bedre samarbeid mellom barnehager og barneverntjenesten
- Bidra til drift av Effektiviseringsnettverkene for barnevernet
- Arbeide for en større dreining av barne- og ungdomsvernet mot mer forebyggende arbeid

I Regjeringens budsjettforslag for 2010 har regjeringen fulgt opp sine intensjoner med satsingsforslag for både det statlige og kommunale barnevernet. Regjeringen foreslår å styrke Barne-, ungdoms- og familieaten med netto 220 millioner kroner for å gi hjelp til barn i det statlige barnevernet. Regjeringen mener også at veksten i de frie inntektene i kommunene legger grunnlaget for at den kommunale barneverntjenesten kan styrkes med 400 årsverk i 2010. I tillegg foreslås det i budsjettet for 2010 å bevilge 5 millioner til økt ruskompetanse i barnevernet.

Gjennom de siste årene har det vært mye fokus på barneverntjenesten i nasjonale reformdokumenter, inkludert en omfattende forsøksvirksomhet. Følgende dokumenter og prosesser illustrerer et vedvarende fokus på barneverntjenesten:

- Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. NOU 2009: 22
- Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009:08
- Om barne- og ungdomsvernet, St.meld.nr.40 (2001-2002)

- Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier, R.skr. Q-25/2005 (Barne – og familidepartementet)
- Barnevernet i Norge, NOU 2000:12 (Befringrapporten)
- Nasjonale forvaltningsforsøk med interkommunalt barnevern, vesentlig fra perioden 2002-2008

3.3 Utfordringer for barneverntjenesten i Sør-Trøndelag

Som tidligere nevnt har utviklingen i barnevernet i Sør-Trøndelag de siste år fulgt utviklingen ellers i landet. Det har vært en økning i antall meldinger, samt økning i antall barn og familier som får hjelp fra barneverntjenesten. Korte fakta om de siste års utvikling i barneverntjenestene i Sør-Trøndelag kan leses ut av fylkesmannens tilsynsrapporter for barnevernet i Sør-Trøndelag (årsrapport 2008 og 1. halvårsrapport 2009):

- Det har vært en kraftig økning i antall meldinger de senere år. I 1. halvår 2009 ble 995 bekymringsmeldinger mottatt av barnevernet i Sør-Trøndelag. Dette viser en økning på 9 prosent sammenlignet med 1. halvår 2008, og en økning på 41 prosent i løpet av de siste fem årene.
- Det henlegges flere meldinger enn tidligere. Første halvår 2009 ble 19,6 prosent av meldingene henlagt, mens til sammenligning var tallet for første halvår 2006 på 10 prosent. Det er store variasjoner mellom kommunene på antall meldinger som henlegges.
- Antall gjennomførte og avsluttede undersøkelser viser en vekst på 12 prosent fra første halvår 2008 til første halvår 2009. 49 prosent av alle undersøkelser blir henlagt. Det er en tendens til at flere undersøkelser henlegges enn tidligere år. Også med hensyn til henleggelse av undersøkelser er det store variasjoner mellom kommunene. Enkelte kommuner henlegger opp til 70 prosent av de avsluttede undersøkelsene.
- Antall henleggelse av undersøkelser i fylket er samsvarende med det som rapporteres på landsbasis, mens det henlegges flere meldinger enn landsgjennomsnittet.
- Med hensyn til overholdelse av lovbestemte frister blir de aller fleste meldinger gjennomgått innen en uke. Når det gjelder undersøkelser er det rapportert om fristoversittelse i 2,9 prosent av tilfellene. Det er noen få kommuner som har store fristoversittelser som begrunnes med manglende kapasitet i barnevernet. Sammenlignet med andre fylker kommer Sør-Trøndelag relativt godt ut mht tidsfrister. Gjennomsnittstallene for oversittelser på landsbasis er 2,9 prosent for meldinger og 16 prosent for undersøkelser.
- Rapporteringstallene fra 1. halvår 2009 viser at 1812 barn får hjelp av barnevernet i Sør-Trøndelag. Det er en nedgang sammenlignet med 1. halvår 2008, hvor i alt 1864 barn fikk hjelp. Andel barn som er under omsorg viser en liten økning i de siste årene, mens det rapporteres om færre barn som mottar frivillig hjelpetiltak.
- Alle barn som har tiltak fra barnevernet skal ha en plan for tiltaket. 19 prosent av alle barn som har hjelpetiltak mangler tiltaksplan. 18 prosent av barn som er under omsorg, mangler omsorgsplan.

- Av i alt 398 barn som kommunene har tilsvinsansvar for, mangler 29 barn tilsvinsfører pr. 30.06.09. Det er lovpålagt at alle barn som bor i fosterhjem skal ha tilsvinsfører.

Den faktiske kompetansesituasjonen i kommunene i Sør-Trøndelag framgår av tabellen under (Rapporteringen for kommunene for barneverntjenesten 1. halvår 2009). Tabellen viser at i alt var det 140 ansatte i den kommunale barneverntjenesten i Sør-Trøndelag i 2009. Det er naturlig nok stor variasjon fra den minste kommunen, Tydal³, som står oppført med 0,5 ansatte til Trondheim som samlet har 71,8 ansatte i barnevernet. Men også mellom forholdsvis jevnstore kommuner (målt i antall barn fra 0-22 år) er det forskjeller. Oppdal har eksempelvis 1,3 ansatte per 1000 barn i alderen 0-22 år, mens Hemne har 3,2 ansatte per 1000 barn i samme aldersgruppe.

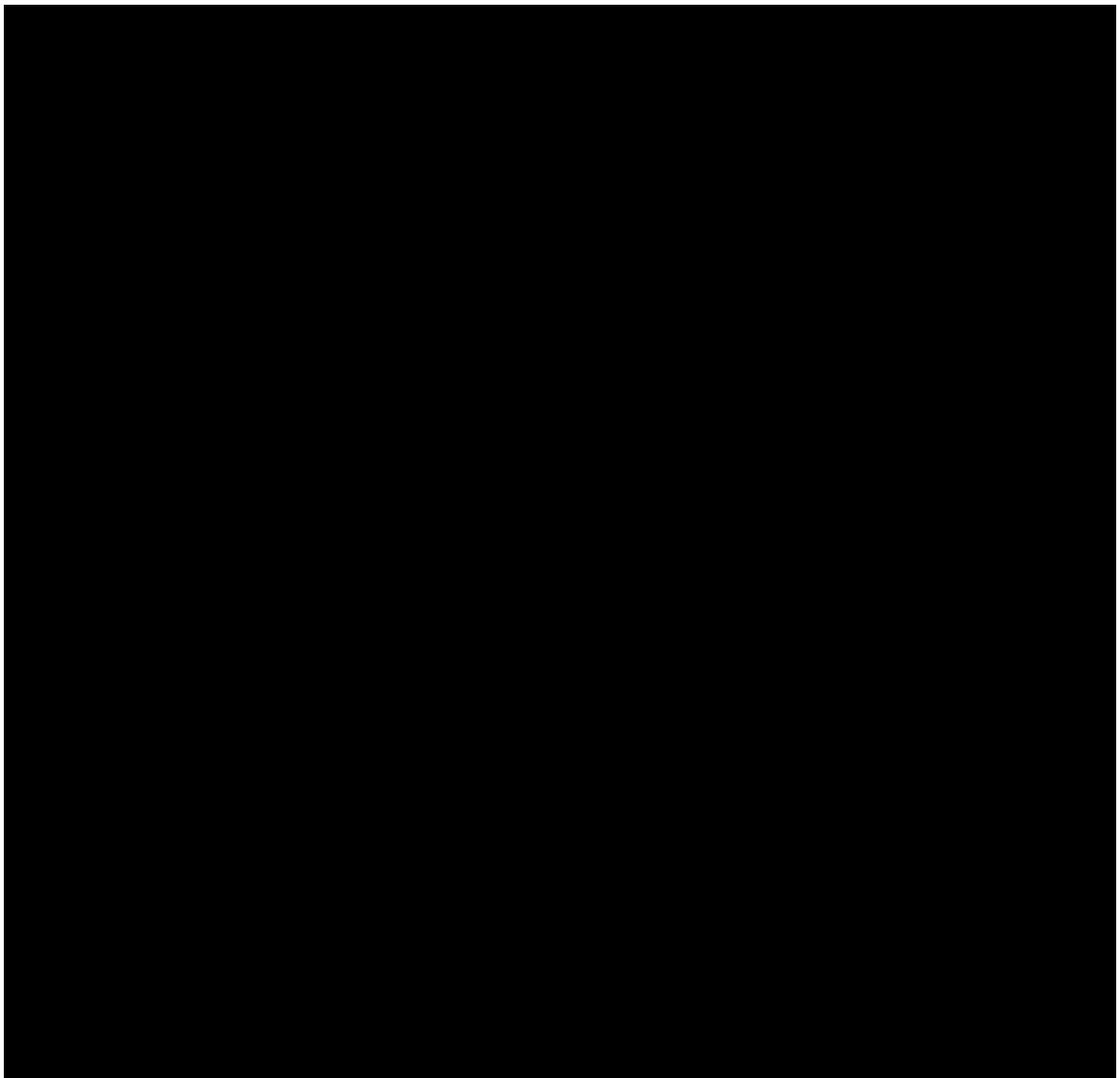
Tabellen viser at 12 av 25 kommuner har 3 eller færre ansatte i barneverntjenesten. Denne oversikten tar imidlertid ikke hensyn til at det er etablert fem felles barnevernordninger som berører 11 kommuner i fylket⁴. Som deltager i felles ordninger vil den enkelte kommune ha tilgang til en bredere kompetansebase. Tar vi hensyn til de etablerte samarbeidsordningene faller tallet på kommuner med 3 eller færre ansatte i fylket til 6.⁵ Den reelle kapasitetssituasjonen i kommunene, når vi tar hensyn til etablerte felles tjenester gjennom interkommunalt samarbeid, framgår av figur 3.3.

Utviklingen i antall ansatte viser et økende gap mellom vekst i oppgaver og antall ansatte. I årsrapporten fra 2008 for tilsynet med barnevernet i Sør-Trøndelag påpeker Fylkesmannen at det er et tydelig misforhold mellom utviklingen av antall barn i tiltak og antall fagstillingar i de siste årene. Det vises til at det i 2002 var 9,1 barn i tiltak pr. fagstilling, mens det i 2008 var 11,4 barn i tiltak pr. fagstilling.

³ Tydal og Selbu inngår i barnevernsamarbeidet i Værnesregionen og har i praksis tilgang til all kompetanse i den felles tjenesten

⁴ Hemne og Snillfjord, Selbu og Tydal med tillegg av Stjørdal og Meråker i Nord-Trøndelag, Orkdal, Agdenes og Meldal, Oppdal og Rennebu, samt Røros og Holtålen med tillegg av Os kommune i Hedmark

⁵ Gjelder kommunene Bjugn, Klæbu, Osen, Roan, Ørland og Åfjord



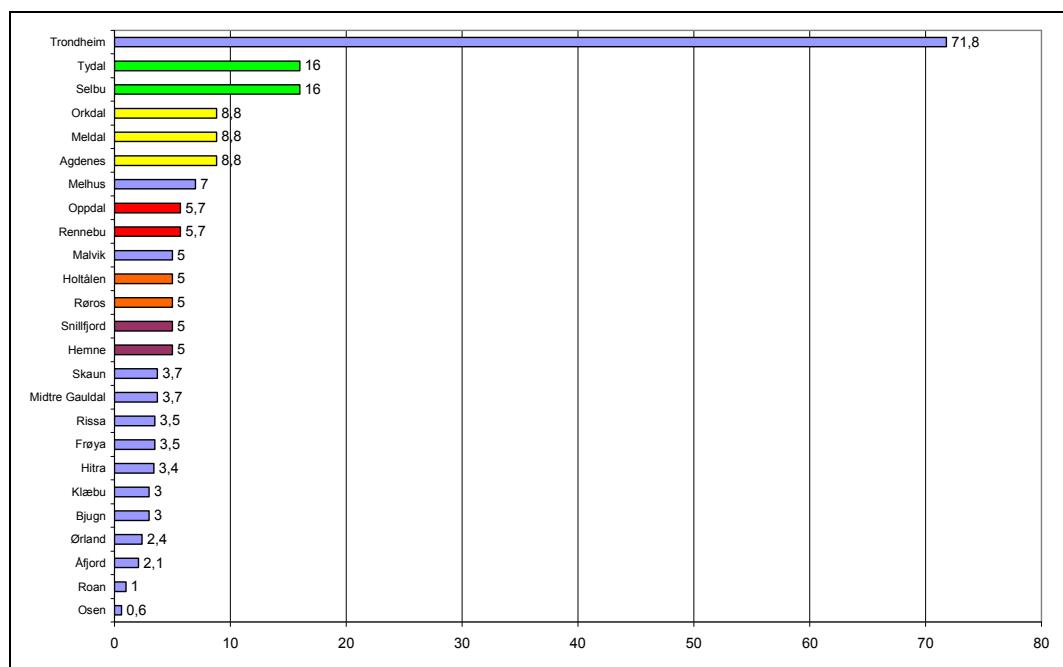
*Tabell 3.1 Nøkkeltall for den kommunale barneverntjenesten i Sør-Trøndelag.
Kilde: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*

For å oppsummere gjennomgangen i Sør-Trøndelag er utviklingen lik den vi ser for resten av landet. Det er en tiltakende saksmengde i det kommunale barnevernet, kravene til kvaliteten på tjenesten er økende, samtidig som mange kommuner sliter med lav bemanning og har vansker med å rekruttere kompetente fagfolk til stillingene. Kompetansen som etterspørres i barnevernet rommer flere dimensjoner. For det første skal medarbeiderne besitte den nødvendige fagkompetanse på en rekke kunnskapsområder, som psykologi, pedagogikk, sosialt arbeid, jus med mer. For det andre må medarbeiderne evne å arbeide på tvers av sektorområder for finne gode løsninger for utsatte barn og unge i samspill med andre. Det stiller krav til samhandlingskompetanse. For det tredje stilles det strenge krav til den administrative håndtering av barnevernsaker. Det er personsensitiv informasjon som skal behandles i henhold til de krav som er gitt i lov og forskrift.

Det grunnleggende spørsmålet som må reises er om dagens bemanning av tjenesten er tilstrekkelig i forhold til behovet for forebyggende innsats og aktive hjelpetiltak. Er tjenesten betryggende dimensjonert sett i forhold til lovens

minimumskrav? Hvor går grensen for nødvendig og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i tjenesten? Det foreligger ikke nasjonale normtall for bemanning av tjenesten. Det synes åpenbart at en tjeneste med rundt 1-2 årsverk ikke vil ha forutsetninger for å møte de kvalitetskrav som stilles til tjenesten. I tillegg er en slik bemanning sårbar og lite robust i forhold til eventuelle sykemeldinger, ferieavvikling, vakanser og annet fravær. Spørsmålet om minimumsbemanning for å ivareta lovens krav retter fokus mot den nedre bemanningsgrense og fokuserer særlig på de minste kommunenes utfordringer. Spørsmålet om bemanning av tjenesten må imidlertid også ses i relasjon til at barneverntjenesten skal være en utviklingsorientert tjeneste, ivareta kompetanseoppbygging og spesialiseringshensyn og drive et aktivt forebyggende arbeid. Et slikt perspektiv stiller helt andre krav til bemanningen, og vil også være en utfordring for større kommuner. I avsnittet under vil vi nærmere drøfte spørsmålet om bemanningsnormer og et eventuelt nedre minimumskrav som alle kommunale eller evt. interkommunale tjenester bør oppfylle.

Figur 3.3 Antall ansatte i barneverntjenesten pr 1.hå 2009, inkl. formalisert samarbeid



4 Kompetansenormer og tolkning av omstillingsbehov

4.1 Tilnærming til kompetansenormer

Til tross for at barneverntjenesten er en strengt lovregulert og kompetansekrevende tjeneste som skal operasjonaliseres i en kommunal generalistmodell under svært skiftende geografiske og organisatoriske forhold, foreligger det ingen veilegende kompetansenormer fra nasjonale myndigheter (lovgiver). Ved utvikling av tjenesten kan det være viktig å ha noen veilende normer å forholde seg til som grunnlag for det lokale skjønn i den enkelte kommune og de interkommunale prosessene. Spørsmålet om kompetansenormer er nedenfor drøftet ut fra to tilnærminger, dels normer som er basert på erfaringer hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, dels faglige vurderinger av NIVI. Først følger noen innledende vurderinger av problemstillingen.

Klargjøring av kompetansenormer krever en drøfting av kompetansebegrepet. Evt. normer kan knyttes til ulike sider ved den organisasjon som skal ivareta tjenesten. Det kan være viktig å skille mellom krav til ulike typer fagkompetanse i tjenesten, fagmiljøets størrelse og den samlede dimensjoneringen i antall årsverk inkl. faglige og merkantile funksjoner. Ovenfor er det pekt på at barneverntjenesten stiller krav til ulike typer fagkompetanse, både det vi kan kalle barnevernfaglig kjernekompesanse, generell forvaltningsfaglig kompetanse, visse typer nøkkelkompetanse innenfor for eksempel jus og fagmetodikk og ikke minst merkantil kompetanse. Fagmiljøets størrelse kan defineres som antall ansatte med og uten barnevernfaglig utdanning, mens den samlede kapasiteten vil være antall årsverk inklusive barnevernleder, fagressurs og merkantile stillinger. Vi snakker her om dimensjonering av ”kjernebarnevernet” som også må ha kompetanse og kapasitet til dialog og rapportering i forhold til en lang rekke interne og eksterne aktører.

Når det gjelder dimensjonering av ”kjernebarnevernet”, kan det være viktig å skille mellom normer for dimensjonering av en minimumsressurs i små kommuner og små samfunn og normer for oppdimensjonering avhengig av antall barn og antall saker i store kommuner og store sammenhørende samfunn. Nedenfor er det ut fra fylkesmannens erfaringer pekt på veilende erfaringsnormer som både går på aktuell minimumsressurs i små kommuner og dimensjoneringsbehov ved økende antall barn og saker.

Et viktig spørsmål dreier seg om kommunenes strategier for å oppfylle evt. normer for kompetanse og kapasitet. Vårt utgangspunktet er at den kommunale barneverntjenesten må ha en viss kjernekompesanse og en viss kapasitet i egen organisasjon for å oppfylle lovpålagte krav og forventninger til tjenesten. Disse kravene kan oppfylles fullt ut gjennom forpliktende interkommunalt samarbeid, men neppe ved at den enkelte kommune baserer seg på bruk av annet personell i egen organisasjon og kjøp av tjenester som en permanent hovedløsning. Det ligger i dette at kravene og utfordringene i tjenesten stiller krav til at alle kommuner bør basere tjenesteførelsen på barnevernfaglig kompetanse og et eget fagmiljø på barnevernområdet.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ut fra egne erfaringer og faglig skjønn pekt på følgende forhold som gjør en barneverntjeneste svært sårbar:

- Barneverntjenester med færre enn 3 årsverk blir sårbar og lite robuste i forhold til eventuelle sykemeldinger, ferieavvikling, vakanser og annet fravær.
- Barneverntjenester som har færre en 1,5 ansatte pr 1000 barn i alder 0-22 år vil ha forholdsvis stor belastning på den enkelte saksbehandler.
- Barneverntjenesten kan være for sårbar og mangle nødvendig robusthet dersom mengden av undersøkelser overstiger 8 barn pr ansatt til enhver tid og samtidig oppfølging av over 13 barn i tiltak pr ansatt.

Sammenholder vi disse erfaringsbaserte normene med nøkkeltallene for Sør-Trøndelag, jf tabell 3.1, kan det stilles spørsmål ved dimensjonering av barneverntjenesten i både små og store kommuner i fylket. Endringsbehovet gjelder i første rekke kommuner som i dag ikke har etablert forpliktende interkommunalt samarbeid om barneverntjenesten, jf figur 3.3.

Ut fra erfaring med dimensjonering av interkommunale tjenester og gjennomgang av ulike evalueringer av etablerte fellestjenester, mener NIVI det er grunnlag for å peke på to veiledende dimensjoneringsnormer:

- Interkommunale barneverntjenester med mindre enn 5-6 årsverk som minimumsressurs vil være sårbar og lite robuste i forhold til faglige krav til tjenesten. Det er her tatt hensyn til at felles barnevernleder bør ha et minimum av fagmiljø rundt seg i det daglige (kjernerbase) samtidig som den interkommunale tjenesten bør ha en viss kapasitet for å følge opp den enkelte kommune som deltar i samarbeidet, evt. i form av en stedlig ressurs.
- En helhetlig tjeneste med grunnlag for faglig spesialisering og som tilfredsstiller kriterier for geografisk funksjonalitet, tilsier regionalt oppbygde tjenester med minimum 10-20 årsverk. Faglig spesialisering internt i tjenesten, for eksempel knyttet til bruk av en bestemt fagmetodikk eller knyttet opp mot bestemte brukergrupper, vil stille krav til et betydelig større fagmiljø enn minimumsressursen på 5-6 årsverk. Hensynet til geografisk funksjonalitet kan tilsi at det bør etableres felles tjenester dels for kommuner med korte avstander og stor utveksling av barn og unge, dels større regioner som utgjør et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde eller et fast samarbeidsområde for øvrige kommunale oppgaver.

Det er viktig å presisere at disse normene er ment som veiledende retningslinjer til støtte for lokale vurderinger. I de lokale vurderingene vil det måtte tas hensyn til mange ulike forhold av faglig, økonomisk og geografisk karakter, som kan bety avvik i forhold til normene som er beskrevet.

Det er grunn til å presisere at den problemstilling som her er drøftet kunne vært gjenstand for mer grundige analyser. NIVI ser i så fall to metodiske tilnærminger som kan benyttes:

- Bruk av ekspertpanel med sikte på utvikling av normer ut fra innsikt og bred kjennskap til tjenestens innhold og utfordringer i en kommunal og forvaltningsfaglig virkelighet
- Komparativ analyse av dimensjonering og bemanning i et utvalg kommunale og interkommunale barneverntjenester med sikte på identifisering av faktorer som forklarer hva som er en tilstrekkelig og god praksis

4.2 NIVIs tolkning av omstillingsbehovet

Denne korte gjennomgangen viser at barneverntjenesten i Sør-Trøndelag står overfor store utfordringer knyttet til fagkompetanse og dimensjonering i forhold til konkrete utfordringer i barneverntjenesten. NIVI mener hovedutfordringene i Sør-Trøndelag kan beskrives som følger:

- Foreliggende dokumentasjon vedr. kompetanse og kapasitet tyder på en generell underdimensjonering og behov for kompetanseoppbygging som berører mange av fylkets kommuner
- I de minste kommunene, som i dag ikke deltar i formalisert interkommunalt samarbeid, handler det om å bygge opp et mer robust barnevernfaglig miljø som tilfredsstiller minimumsnormer for kompetanse og kapasitet
- I flere av fylkets store og mellomstore kommuner kan det være behov for oppskalering og vurdering av tjenestens geografiske funksjonalitet i forhold til nære omegnsskommuner
- Omstillingsbehovet kan også gjelde etablerte interkommunale ordninger som kan være for lite robuste i forhold til fremtidige utfordringer og/eller medføre at nabokommuner har sårbarer og lite robuste tjenester
- Ved vurdering av interkommunale løsninger for barnevernet bør det tas hensyn til kommunenes generelle samarbeidsstrategi og behov for samordning i forhold til øvrige interkommunale tjenester.

5 Alternative løsningsstrategier

5.1 Grunnleggende veivalg

Kommunene kan benytte fire overordnede strategier for å sikre en robust barneverntjeneste:

1. Oppdimensjonering og profesjonalisering innenfor gjeldende kommuneinndeling
2. Etablering av interkommunalt samarbeid
3. Større generalistkommuner (kommunesammenslutning)
4. Avlastning gjennom vertikal integrasjon med statlig Buf-etat, enten utvidet formalisert samarbeid eller formell overføring av oppgaver

Disse strategiene er ikke bare relevant for utvikling av barneverntjenesten, men for hele eller viktige deler av den kommunale virksomhet. Strategiene er nærmere omtalt som brede utviklingsstrategier for kommunene i kap.8 i NIVI-rapport 2009 nr.2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg.

Strategi 1 innebærer videreføring av dagens kommuneforvaltning og dagens prinsipper for oppgaveløsning som ramme for å møte utfordringene i barneverntjenesten. Barneverntjenesten forblir en enhetskommunalt tjeneste med overordnet ansvar i kommunestyret, egen barnevernleder og øvrig barnevernadministrasjon som del av den samlede kommunale organisasjon. I et generalistkommunesystem kan dette hevdes å være en idealmodell som ivaretar viktige prinsipielle hensyn knyttet til politisk styring og samordning mellom flere kommunale oppgaver. Kommuner som velger å videreføre en enhetskommunal barneverntjeneste kan ha flere virkemidler å spille på for å sikre en robust barneverntjeneste, gjennom sterkere prioritering av tjenesten mht. personell og øvrige ressurser, utvikling av gode arbeidsrutiner og ulike typer mobilisering for å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet. Kjøp av tjenester og uformelt samarbeid gjennom nettverk eller støtte fra Buf-etat og Fylkesmannen kan være mulige virkemidler. Begrensningen kan være knyttet til at det kan være vanskelig å rekruttere kompetent fagpersonell og at tjenesten uansett blir for liten eller for nær og for lite uavhengig i forhold til brukerne og lokalsamfunnet.

Strategi 2 betyr at interkommunalt samarbeid velges som hovedstrategi for utvikling av en robust tjeneste. Interkommunalt samarbeid kan innebære generelle ulemper knyttet til indirekte demokrati, styring og finansiering av virksomheten. På den annen side er det solid dokumentasjon for at forpliktende interkommunalt samarbeid kan bidra til å sikre fullverdige barneverntjenester mht. kompetanse og kvalitet i forhold til barnevernlovens intensjon og faglige krav til tjenesten. Aktuelle modeller for organisering og styring av interkommunale barneverntjenester er nærmere omtalt nedenfor. I kap.6 følger en omtale av konkrete spørsmål som må avklares ved etablering av samarbeid om barneverntjenester.

Strategi 3 innebærer en omfattende omstilling ved at hele kommunens virksomhet fusjoneres med én eller flere nabokommuner. Kommunesammenslutning betyr etablering av en ny generalistkommune på et høyere geografisk nivå. En større kommune vil normalt ha større kapasitet til å løse kompetansekrevende oppgaver, inkludert barneverntjenester, øvrige sosialtjenester, helsetjenester osv. Fordelene

kan være knyttet til styring gjennom direkte demokrati og horisontal samordning mellom flere kommunale oppgaver. Løsningen betyr at idealmodellen videreføres i tråd med prinsippene for dagens kommunesystem, men samtidig kan det oppstå ulemper knyttet til mindre nærhet og ulike typer omstillingskostnader for å komme over i en større organisasjon. Kommunesammenslutning reiser en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål, som vi ikke skal gå nærmere inn på. I omtalte NIVI-rapport for Sør-Trøndelag er det pekt på to nasjonale alternativer for endringer i kommuneinndelingen hhv. et konsolideringsalternativ som betyr moderate fusjoner mellom nabokommuner og regionkommunealternativet som vil bety større sammenslutninger til regionkommuner. Kommunesammenslutning kan være en langsiglig strategi som kan bidra til mer robuste barneverntjenester, men gir ikke svar på mer akutte og kortsiktige omstillingsbehov i tjenesten.

Strategi 4 er i nevnte NIVI-rapport omtalt som en avlastningsstrategi der staten ved Buf-etat formelt overtar et større oppgaveansvar fra aktuelle (mindre) kommuner. Strategien innebærer en nedbygging av det kommunale oppgaveansvar og vil innebære at det innføres en form for differensiert oppgavefordeling mellom kommunene og staten. Også denne strategien reiser en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål og omtales ikke nærmere. En mindre radikal variant av avlastningsstrategien er at utsatte kommuner søker hjelp fra statlig forsterkningsteam eller gjennom øvrig uformell kontakt med Buf-etat. Økt kontakt med Buf-etat uten at det kommunale ansvar og den lokale myndighetsutøvelsen flyttes, kan være et aktuelt virkemiddel i alle de tre øvrige strategiene.

På kort sikt vil det for mange kommuner være mest aktuelt å styrke barneverntjenesten gjennom en kombinasjon av strategi 1 og 2 dvs. etablering av interkommunalt samarbeid i kombinasjon med oppdimensjonering fra morkommunene. For små kommuner med små fagadministrasjoner framstår interkommunalt samarbeid som den mest realistiske, og antakelig eneste fornuftige strategien for å oppnå en robust barneverntjeneste på kort sikt.

5.2 Tre alternative modeller for barnevernsamarbeid

Kommunene kan i dag velge mellom tre hovedmodeller for barnevernsamarbeid:

- Formalisert kompetansesamarbeid, avtalebasert (uten overbygning) eller etter §27 i kommuneloven (med overbygning)
- Vertskommuneløsning. Felles tjeneste med myndighet overført til vertskommune og felles barnevernleder, enten §28b-løsning administrativ vertskommune eller §28c-løsning vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Eneste lovlige løsninger dersom myndighet skal overføres.
- Samkommunealternativet, tilpasset bredt oppgaveansvar, enhetlig politisk og administrativ styring etc. Forutsetter nasjonalt forvaltningsforsøk med mindre nytt regelverk tas inn i kommuneloven i løpet av 2010/2011.

I det følgende vil vi gi en nærmere beskrivelse og drøfting av modellenes egenskaper i forhold til å bygge opp en kompetent tjeneste som ivaretar rettssikkerhet, habilitet, politiske styringsbehov og kvalitetskrav. Omtalen struktureres i følgende trinn. Først gis en beskrivelse av modellens hovedtrekk i forhold til styringsløsning og organisering. Deretter drøftes modellens sterke og svake sider med vekt på prinsipielle egenskaper ifht å styrke barneverntjenesten. Mulige praktiske utfordringer, herunder hvilke endringer et samarbeid vil kunne

innebære, både for ansatte, samarbeidspartnere og administrativ og politisk ledelse mv. blir også omtalt.

5.3 Kompetansemødellen

Kompetansemødellen innebærer at det innledes samarbeid om bestemte kompetansekrevende oppgaver og tiltak som kommunene hver for seg er for små til å etablere og opprettholde. Den enkelte kommune beholder imidlertid sin egen barnevernadministrasjon under ledelse av barnevernleder, og utøvelse av all myndighet på barnevernsområde skjer i den enkelte kommune. Modellen har dermed som utgangspunkt at hovedtyngden av barneverntjenesten fortsatt skal løses innenfor rammen av den enkelte kommune. Samarbeid etter kompetansemødellen kan innebære alt fra utlån av kompetanse mellom kommuner til et mer omfattende og permanent samarbeid. Et avgrenset samarbeid kan eksempelvis være at kommunene avlaster hverandre f eks ved sykefravær eller i situasjoner med topper i arbeidsbelastningen. Slike samarbeidsløsninger kan også omfatte felles fagutvikling gjennom felles fagmøter og kompetanseutviklingstiltak. Denne type samarbeidsordninger vil kunne reguleres i samarbeidsavtaler mellom de samarbeidende kommunene og vil ikke kreve organisatorisk overbygning.

En mer omfattende variant av kompetansesamarbeid kan innebære at det opprettes en felles permanent kompetanseenhet – felles barneverngruppe - som kan betjene alle de samarbeidende kommunene for de oppgaver samarbeidet omfatter. Begrunnelsen for en slik enhet kan både ligge i at det gir effektiv ressursutnyttelse (stordriftsfordeler) og at den er egnet til å ivareta oppgaver som er spesielt kompetansekrevende. I tillegg til felles utviklingstiltak og bistand i bestemte situasjoner kan et slikt samarbeid også omfatte saksforberedelse, tiltaksordninger og ansvar for å følge opp vedtak i kommunene. For å ivareta nødvendig samordning og det faglige ansvaret for oppgavene som kompetanseenheten løser kan det være aktuelt med en leder av kompetanseenheten. Lederen vil imidlertid ikke ivareta myndighetsoppgaver. Modellen innebærer at det fortsatt vil være en barnevernleder i den enkelte kommune til å lede tjenesten i den enkelte kommune og treffe vedtak etter loven.

I utgangspunktet kan det antas å være en fordel å legge til rette for fysisk samlokalisering av de som skal inngå i kompetanseenheten for best mulig utnyttelse av felles kompetanse. Løsningen er imidlertid også fullt mulig med desentralisert plassering av saksbehandlere. Aktuelle oppgaver for en felles kompetanseenhet mellom to flere kommuner kunne være:

- Å utrede saker som skal til behandling i Fylkesnemnda
- Gjennomføre vedtak i Fylkesnemnda
- Utarbeide planer for barn i tiltak
- Ha ansvar for å følge opp vedtak
- Veiledning av foreldre og fosterforeldre
- Delta i planleggings- og oppfølgingsfasen i akuttsaker

På bakgrunn av at samarbeidet vil ivareta store deler av barnevernet i kommunene bør antakelig de deltagende kommunene sikres innflytelse på samarbeidet gjennom opprettelse av et styre. Gitt at modellen forutsetter at det at det ikke skal skje overføring av offentlig myndighetsutøvelse til samarbeidsenheten kan reglene i kommunelovens §27 benyttes.

Vurdering av egenskaper

- De viktigste egenskapene ved en enkel avgrenset variant av kompetansemodellen er at den trolig er enkel å etablere i og med at det stilles små formelle krav til samarbeidets form. Den vil ikke innebære store organisatoriske endringer og kommunene vil beholde stor grad av kontroll over egen barneverntjeneste. Muligheten for å se barnevernet i nært sammenheng med nært beslektede tjenester internt kommunen vil fortsatt være gode. Det kan også bli lettere å håndtere saker der nærbetet til bruker og inhabilitet kan utgjøre en utfordring. En slik pragmatisk samarbeidsløsning vil imidlertid ikke legge grunnlaget for en tyngre og langsigkt satsing på å bygge opp barnevernkompetanse- og kapasitet, og ha litt preg av "brannslukking".
- Opprettelse av et mer omfattende og permanent kompetansesamarbeid vil imidlertid i større grad kunne imøtekommne behovet for å bygge opp en mer robust og spesialisert tjeneste i kommunene. En større fagenhet gir muligheter for faglige synergier og kompetanseutvikling, og fleksibel bruk av ressursene innenfor hele samarbeidsområdet. Et større og mer interessant fagmiljø kan også gjøre det enklere å opprettholde og rekruttere ny kompetanse. Løsningen vil også bidra til lik behandling av like brukergrupper i kommunene i forhold til de tjenestene som omfattes av samarbeidet.
- Selv om et kompetansesamarbeid basert på opprettelse av felles fagenhet underlagt en leder kan legge grunnlaget for en mer kompetent og robust tjeneste, innebærer en slik løsning også en del utfordringer. En vesentlig utfordring ligger i at samarbeidsmodellen ikke hjemler myndighetsoversikt og at samarbeidsenheten derfor løpende må forholde seg til barnevernledere og barneverntjenester i kommunene. Kommunene kan ha ulike kulturer, rutiner og praksis for håndtering av saker. Slike variasjoner kan gjøre det vanskelig å tenke helhetlig og foreta prioriteringer av arbeidsområder og arbeidsinnsats. Samarbeidsformen kan også vise seg å være lite fleksibel og lite effektiv i den løpende saksbehandling.
- Det skal likevel understrekkes at kompetansesamarbeid (med eller uten overbygning) etter all sannsynlighet vil gi resultatforbedring i forhold til enhetskommunale løsninger og representer en langt bedre løsning enn ikke å samarbeide i det hele tatt. Erfaringer har vist at avgrenset kompetansesamarbeid kan utgjøre et viktig skritt på veien til en helhetlig felles tjeneste underlagt en felles barnevernleder.
- Samarbeid etter kompetansemodellen kan antas å ha små konsekvenser for både de ansatte i tjenesten og for den politiske styringen av barneverntjenesten. De ansatte vil beholde sitt arbeidsgiverforhold til sine morkommuner og være underlagt kommunens barnevernleder. Dersom den felles fagenheten fysisk samlokaliseres vil det kunne innebære at enkelte ansatte i tjenesten må bytte arbeidsplass. Så lenge samarbeidet ikke flytter myndighet til kommunestyret (evt klientutvalg) for de saker som krever politisk behandling få presentert og behandlet saker på ordinær måte. Barnevernleder vil få et større fagmiljø rundt seg og tilgang på flere personellressurser enn ved en enhetskommunal løsning.

5.4 Vertskommunemodellen

Det andre hovedalternativet er å organisere barnevernsamarbeid etter vertskommunemodellen. I motsetning til kompetansemodellen åpner vertskommunemodellen etter kommunelovens § 28 b og c for samarbeid om myndighetsoppgaver og overføring av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommunene til en vertskommune. Denne modellen åpner derfor for et helhetlig samarbeid om barnvern der en av kommunene er vertskommune for (alle deler av) barnevernet. Det er lagt til grunn at den enkelte kommune fortsatt skal beholde det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver, også der beslutningsmyndighet er overført til en vertskommune, jf Ot. prp nr 95 (2005-2006):

"Overføring av myndighet etter § 28 a inneber ikkje at ansvaret blir flytt frå kvar enkelt kommune til vertskommunen. Det ansvaret som i lov er lagt på kommunar og fylkeskommunar, ligg framleis hos kommunen og fylkeskommunen, sjølv om oppgåver og avgjerdsmaikt er delegert til ein vertskommune."

Loven stiller krav om at samarbeid etter denne organisasjonsformen skal reguleres gjennom en avtale som hvert kommunestyre vedtar. Gjennom avtalen overfører samarbeidskommunen myndighet til en vertskommune. Det er hvert kommunestyre som står ansvarlig for avtalens innhold. En kommune kan være vertskommune for flere kommuner på ulike områder. Vertskommunen må ut fra avtalen tilrettelegge for at administrasjonen organiseres og dimensjoneres for å ta over de aktuelle oppgavene.

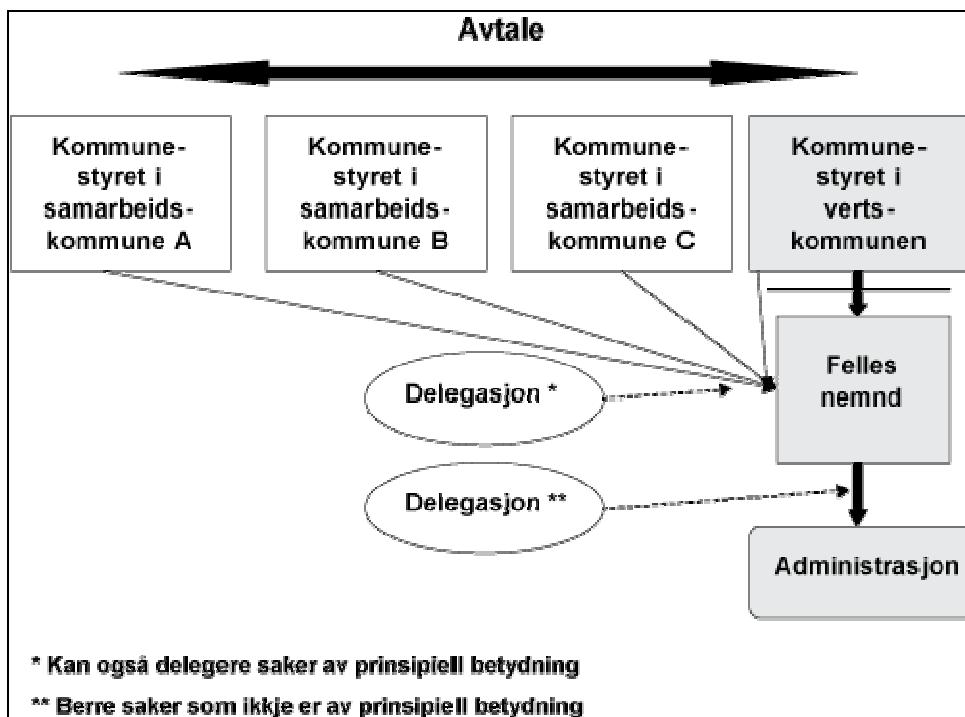
Det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte. Når det gjelder klage og tilsyn etter særlovgivningen, forvaltningsloven og kommuneloven er det etablert flere spesialordninger i bestemmelsene om vertskommunemodellen som skal sikre innbyggernes rettigheter.

Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd

Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om kommunen vurderer om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke:

- Administrativt vertskommunesamarbeid
- Vertskommune med en felles folkevalgt nemnd

Der kommunen vurderer at et samarbeidsområde er av prinsipiell betydning (nærmere omtalt nedenfor), skal modellen med en felles folkevalgt nemnd benyttes.

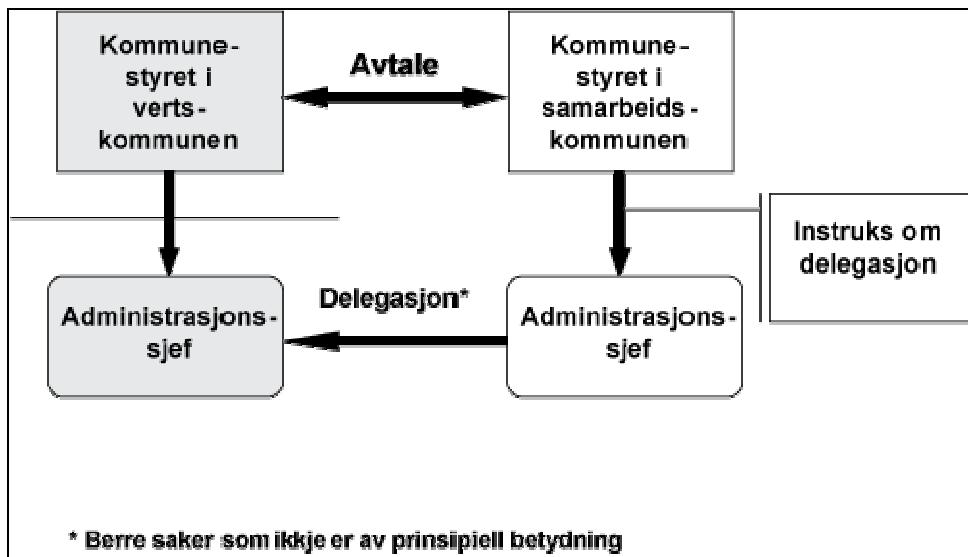


Figur 5.1 Krav til avtale og delegasjon ved vertskommune med felles nemnd.
Kilde: KRD

Det er nemnda som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen regulert gjennom avtalen. Kompetansen til å ta bindende avgjørelser på vegne av deltakerkommunene må tildeles nemnda gjennom egne delegasjonsvedtak som de respektive kommunestyrrene har gjort. Deltakerkommunene i et vertskommunesamarbeid med en felles folkevalgt nemnd må deleger samme type kompetanse, det vil si at nemnda skal kunne fatte vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene. Nemnda kan deleger til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Nemnda er del av vertskommunens organisasjon og altså ikke et eget rettsubjekt. I nemnda skal hver kommune være representert med minimum to representanter. Der det i lov er satt en grense for antallet medlemmer i et folkevalgt organ, og det ovennevnte representasjonskravet fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antallet medlemmer reduseres, men slik at samtlige kommuner er representert i nemnda.

Den administrative modellen benyttes på områder der det vurderes at området ikke er av prinsipiell betydning. Her delegeres ansvar for oppgaven direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon.



Figur 5.2 Krav til avtale og delegasjon ved vertskommune uten nemnd.
Kilde: KRD

Det kan hevdes at kriteriet ”saker av prinsipiell betydning” er vagt og gir et stort rom for skjønnsmessige vurderinger i kommunene. Det kan åpne for at identiske samarbeidsområde noen steder blir organisert med nemnd, mens andre steder velges den administrative løsningen. Samtidig forholder kommunene seg allerede i dag til det som avgrensningkriterium i delegasjonsvedtak mellom politiske organ og administrasjon. I drøftingen i Ot. prp. nr. 95 (2005-06) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)* blir oppgaver av ikke prinsipiell betydning vurdert som kurante saker uten stor grad av skjønnsutøvelse: Dette kan være lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrt, med liten grad av lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte med krav til en særlig god fagkompetanse. Oppgaver som per i dag er delegert fra politikerne til administrasjonssjefen i kommunen, kan være upproblematiske å delegere fra seg til en annen kommunens administrasjon.

På områder der avgjørelsene i stor grad innebærer å utøve lokalpolitisk skjønn, bør modellen med en politisk nemnd benyttes. Dette kan også dreie seg om enkeltsaker innenfor et gitt samarbeidsområde der samarbeidskommunen ser seg best tjent med å ha disse til en politisk behandling gjennom en nemnd.

Begge vertskommunemodellene er utformet for samarbeid om de grunnleggende kommunale velferds- og forvaltningsoppgaver. Diskusjonen og avgrensingen av prinsipiell betydning eller ei, er derfor svært viktig. En kan argumentere for at innenfor en sektor som barnevern er de statlige krav og regelverk for oppgaveløsningen så klart definert at de er egnet for en administrativ vertskommunemodell uten politisk nemnd. Samtidig kan barnevern være et viktig satsingsområde for kommunen og en folkevalgt nemnd kan være viktig for å sikre legmanns skjønn og kompetanse. En delegasjon av myndighet på kommunens kjerneområder fra politikerne til administrasjonen i vertskommunen, kan oppfattes som en avpolitisering.

En kan også argumentere for en politisk nemnd ut fra samordningsbehov mellom samarbeidskommunene og vertskommunen. Kommunens evne til å se områder i sammenheng kan svekkes når nye organisasjoner utenfor kommunen ivaretar

oppgaveløsningen. En vertskommune styrt av politikere vil kunne bidra til å møte i alle fall det politiske samordningshensynet mellom samarbeidskommunene og vertskommunen fordi nemndrepresentantene er en del av kommunestyret og vil ha kontakt med øvrige representanter, partigrupper og innbyggerne.

Erfaringene med praktiseringen av vertskommuneregleverket så langt viser at kommunene ved etablering av helhetlig samarbeid om barnevern velger den administrative vertskommuneløsningen etter § 28 b. Argumentene for dette er trolig at man ikke har sett behov for en felles folkevalgt nemnd og at man ønsker samarbeidsløsninger som er mest mulig enkle og kostnadseffektive.

Vertskommuneregleverket og barnevernlovens bestemmelser om organiseringen av tjenesten

Som nevnt i kap.3.1 er det i barnevernloven et krav om at det i hver kommune skal være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgaver etter loven. I et administrativt vertskommunesamarbeid vil dette kravet oppfylles ved at ansvaret for oppgavene etter barnevernloven delegeres til vertskommunen. Delegasjonen skjer ved at kommunestyret gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen. Delegasjonen må da også omfatte myndigheten til å utpeke en barnevernleder i vertskommunen. I et vertskommunesamarbeid med politisk nemnd vil nemnden deleger til vertskommunens administrasjon å tilsette barnevernleder. Barnevernadministrasjonens leder vil også innenfor et vertskommunesamarbeid være barneverntjenestens øverste myndighet i barnevernfaglige spørsmål som ikke er lagt til et folkevalgt organ. Som ellers innebærer dette bl.a. at lederen ikke kan instrueres eller overprøves når det gjelder faglige spørsmål.

I følge barnevernloven § 2-1 tredje ledd kan kommunestyret beslutte at oppgaver som følger av loven skal legges til et folkevalgt organ. Dette organet, som ikke kan være kommunestyret, skal ved behandling av klientsaker ha 5 medlemmer. Forholdet mellom barnvernslovens bestemmelse om oppgaver lagt til folkevalgt organ og kommunelovens bestemmelser vertskommunesamarbeid med politisk nemnd er behandlet i Ot. prp. nr. 95 (2005-2006) om interkommunalt samarbeid: Her uttaler Kommunal- og regionaldepartementet på s. 99 at ”*(...) i dei tilfella der kommunane vel å ha eit folkevalt klientutval, må ein sjå på det som ei delegasjonssperre i forhold til å deleger kompetansen innanfor same området til eit interkommunalt organ. Vel kommunane å ha eit folkevalt organ i sin eigen kommune for behandling av klientsaker, let dette seg vanskeleg kombinere med enda eit interkommunalt folkevalt organ innanfor det same området. Ein vil lett få problem med å avgrense myndighetsområda til desse to organa. Dette er likevel ikkje til hinder for at deltakarkommunane kan velje ei felles nemnd og tildele nemnda den kompetansen som eit klientutval ville hatt. Vel ein ei slik løysing, må ein vere merksam på at særlova har reglar som avgrensar talet på medlemmer når klientsaker skal takast opp. Det blir derfor føreslått ein eigen regel for korleis talet på medlemmer i nemnda skal tilpassast reglane i særlova i desse tilfella, sjá nærmare omtale av dette i punkt 7.4.2... Departementet ser det slik at vel kommunane å ha eit klientutval i sin eigen kommune, vil eit administrativt vertskommunesamarbeid der ein vertskommune eventuelt førebur saka for behandling i klientutvalet i kvar enkelt kommune, vere det mest tenlege.”*

I tråd med det som er gjengitt ovenfor er det i kommuneloven (§ 28 c) tatt inn en bestemmelse om hvordan tallet på medlemmer i den felles folkevalgte nemnda skal tilpasses reglene i særlovgivningen.

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet. Fylkesmannen har tilsynsansvar med kommunens ansvar etter barnevernloven. Det følger av kommuneloven § 28 k nr. 1 at der en samarbeidskommune har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner til vertskommunen. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller andre sanksjoner etterkommes.

Vurdering av vertskommunemodellen

- Dersom kommunene ønsker å opprette et helhetlig samarbeid om barnevern som inkludere myndighetsoverføring er vertskommunemodellen etter kl 28 a-k i dag eneste lovlig mulighet. I vertskommuneløsninger er det bestiller- (eller kjøpskommunen) som står ansvarlig overfor innbyggerne, selv om selve produksjonen foregår i en annen kommune. Den politiske innflytelsen over oppgaveløsningen skjer gjennom avtalegrunnlaget hvor tjenestenes finansiering, kvalitet og omfang spesifiseres. Avtalegrunnlaget må også gi prosedyrer for hvordan eventuelle interessemotsetninger eller uenighet underveis skal håndteres. Dersom det etableres vertskommunesamarbeid med nemnd kan kommunene i tillegg utøve politisk styring gjennom nemnda.
- Vertskommunesamarbeid vil kunne styrke det faglige miljø gjennom oppbygging av større og mer kompetent organisasjon i vertskommunen. Dette kan styrke grunnlaget for rekruttering til barnevernet og gi mer stabile faglige miljøer. På den annen side vil kommunene som ikke er vertskommune kunne miste verdifull fagkompetanse til vertskommunen, men dette avhenger av hvordan man blir enige om å organisere fagpersonellet i vertskommunen. Vertskommunens fagpersonell kan være organisert med utlokaliserte stillinger eller på annen måte for å sikre lokal tilstedeværelse.
- Vertskommuneløsningen gir fleksibilitet for deltakerkommunene fordi den ikke krever oppbygging av nye organisasjoner. Det kan av den grunn være enklere å trekke seg ut av samarbeidet om ønskelig. Men dersom samarbeidet av et visst omfang, kan det likevel stilles spørsmål ved hvor enkelt det i praksis vil være å trekke seg ut. Det henger sammen med at det kan være krevende å bygge opp egen kompetanse og egne systemer på et saksområdet der driften over tid har blitt ivaretatt av andre kommuner. Til dette kommer at vertskommunen i et slikt tilfelle vil stå overfor omstillinger fordi den har bygget opp kompetanse og kapasitet utover eget behov.
- Vertskommuneløsningen innebærer som nevnt at at oppgaver flyttes fra en kommune til en annen. Det kan skape større distanse til den enkelte innbygger. Imidlertid er ikke dette hensynet alltid like viktig dersom dette er tjenester som innbyggerne sjeldent gjør direkte bruk av og/eller om oppgavene er administrative støttefunksjoner. Innenfor er personsensitivt felt som barnevernet kan også støre fysisk avstand være et argument for å gjøre tjenestene mer tilgjengelige. Det kan være enklere å ta kontakt med barnevernet når man ikke må forholde seg til det lokale barnevernskontoret.

Distansen mellom innbyggerne og folkevalgte kan videre hevdes å bli større, men dette gjelder også i øvrige former for interkommunalt samarbeid.

- At innbyggerens hjemkommune er ansvarlig samtidig som oppgaveløsningen og avgjørelsesmyndighet er delegert til vertskommune kan virke noe uklart. Det politiske overordnede ansvaret skal hjemkommunen ha gjennom avtalestyringen, men i praksis kan det kanskje være uklart hvem som juridisk har ansvaret for at innbyggernes rettigheter og lovens bestemmelser følges opp. Hvordan f eks domstolene vil vurdere ansvarsforhold dersom en innbygger mener at et tjenestetilbud er mangelfullt og går til rettsak mot kommunen er et åpent spørsmål.
- Distansen som oppstår når barnevernet flyttes av egen kommune kan resultere i at politikerne i samarbeidskommunen(e) over tid mister ”nærkontakten” med tjenesten. Dersom informasjonen og oppmerksomheten om utfordringene i tjenesten gradvis svekkes blant samarbeidskommunens politikere kan det bli utfordrende å ivareta den ombudsrolle som lokalpolitikerne skal ivareta.
- Vertskommunemodellen med politisk nemnd har som annet interkommunalt samarbeid demokratiske svakheter av prinsipiell karakter, dels ved at en felles nemnd ikke er direkte valgt av innbyggerne (indirekte demokrati) og dels ved at politikerne i nemnda får ansvar for oppgaver i en annen kommune enn der de er valgt fra (asymmetrisk demokrati). Administrativt vertskommunesamarbeid vil langt på vei innebære en avpolitisering av barnevernet. Det kommer til uttrykk i at kommunen definerer barnevernet som å være av ikke prinsipiell betydning og at fagadministrasjonen i vertskommunen som følge delegeres vide fullmakter. Barnevernet har i en del tilfeller har vært utsatt for kritikk for å være preget av en ”lukkethetskultur” og at utsatte barn og unge i stor grad blir overlatt til fagadministrasjonen. Et barnevernsamarbeid etter den administrative vertskommunemodellen kan forsterke et slikt inntrykk.
- Vertskommunemodellen kan oppleves som ubalansert fordi det er vertskommunene som leder og utvikler fagmiljøene. Hensynet til å opprettholde samtlige av deltakerkommunenes fagmiljøer og størrelse, kan ivaretas på to måter, ved desentralisert organisering av vertskommunens organisasjon og/eller ved at det etableres flere vertskommunesamarbeid som plasseres i forskjellige kommuner. Balanse mht. arbeidsplasser og lokal kompetanse kan være lettere å oppnå ved et omfattende vertskommunesamarbeid der ulike oppgaver fordeles mellom deltakerkommunene.

5.5 Samkommunemodellen

En tredje modell for samarbeid om barneverntjenesten er organisering etter samkommuneprinsipper. Denne løsningen er foreløpig ikke regulert i dagens kommunelov og vil kreve forankring i forsøksloven. Det er imidlertid kjent at Kommunal- og regionaldepartementet har kommet langt i arbeidet med å lovfeste regler om samkommunemodellen i kommuneloven. Lovarbeidet henger nært sammen med nye behov som følge av samhandlingsreformen og det ser ut til at departementet mener at samkommunemodellen bør være en lovlig modell på linje med de nye vertskommunemodellene. I likhet med vertskommuneregleverket etter

kommuneloven er også samkommunemodellen utviklet for å skape forsvarlige rammer for interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver og myndighetsutøvelse, som f eks barnevern.

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at alle viktige interkommunale oppgaver for to eller flere kommuner samles under ett felles politisk styringsorgan. Det er kommunestyrrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Kommunene har også ansvar for finansiering av samkommunen. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver og kan oppnevne politiske utvalg for å ivareta oppgaver som krever særskilt kompetanse. Politikerne i samkommunen forholder seg til en permanent administrasjon som er leder for interkommunale fagenheter (resultatenheter). Fagenhetene organiseres som en del av kommunenes egne organisasjoner, men er underlagt administrasjonssjefen og samkommunestyret. For samkommunen gjelder forvaltningsloven. Tilsyn og klagesaksbehandling følger prinsippene i særlovgivningen. Samkommunen er dermed organisert etter de samme prinsipper som en vanlig kommune.

Også med utgangspunkt i samkommuneprinsipper kan det tenkes mange varianter avhengig av oppgaveomfang, myndighetsfordeling, antall deltakere, politisk og administrativ organisering og lokalisering av samkommunens personell. Løsningen bygger likevel på visse grunnprinsipper som sikrer samordnet styring med utgangspunkt i et beslutningsdyktig felles politisk styringsorgan og en enhetlig administrasjon. Løsningen gir en likeartet juridisk status for alle underliggende fagenheter. Bruk av forskjellige tilknytningsformer er dermed ikke aktuelt. Det kan nevnes at en samkommune som egen juridisk enhet kan opptre som vertskommune og inngå avtaler med andre kommuner eller aktører på andre forvaltningsnivåer.

Organisering av barneverntjenesten som en del av en samkommune vil innebære:

- Barnevernstjenesten overføres til samkommunestyret, inkludert beslutningsmyndighet knyttet til lovpålagte oppgaver. Samkommunen blir dermed formelt ansvarlig for barnevernet i alle kommuner som inngår i samkommunen.
- De ansatte i barnevernet vil tilhøre samme organisasjon og være underlagt en felles barnevernleder
- Delegasjonsreglement avgjør myndighetsfordeling mellom samkommunestyret, administrasjonssjef og felles barnevernleder
- Hovedprinsippene for dimensjonering, lokalisering av personell mv. vil være en del av det innledende beslutningsgrunnlaget. Ved normal drift vil det være samkommunestyret som bestemmer organiseringen av personell i det kommunale barnevernet.
- Et eventuelt forsøk med samkommune som inkluderer barnevernsområdet kan innebære at de ansatte i barnevernet kan videreføre sitt arbeidsgiverforhold til dagens kommuner. Det gjelder imidlertid med unntak for barnevernleder som tildeles direkte myndighet gjennom forsøket og som må være ansatt i

samkommunen. Dersom samkommunen blir permanent lovhjemlet, vil det være aktuelt å overføre arbeidsgiveransvaret for alt fagpersonell til samkommunen.

Vurdering av samkommunemodellen

Fordelene med en samkommunemodell i forhold til en vertskommunemodell kan være knyttet til følgende:

- Et likeverdig kommunalt samarbeid om barvernet, ikke A- og B-kommuner
- Demokratiske gevinster knyttet til et felles politisk styringsorgan som er representativt sammensatt og som har bred forankring i kommunestyrrene
- Mer oversiktig ansvarsforhold ved at ett organ (samkommunestyret) vil være ansvarlig for barnevernet, inkludert samordningen mot staten gjennom BUF- etat
- Effektivitetsmessige gevinster som følge av bedre muligheter for samordning mot andre interkommunale oppgaver som bør ses i sammenheng med barnevernet. Samkommunen kan innebære lavere administrasjons- og prosesskostnader som følge av et enklere interkommunalt system.
- Styringsmessige gevinster knyttet til etablering av et felles politisk og administrativ styringsløsning etter samme system som i kommunene

Ulempene ved en samkommuneløsning kan være knyttet til særlig tre forhold:

- Midlertidighet som følge av at modellen i dag krever forsøk, men dette vil endres, jf signalene fra Kommunal- og regionaldepartementet
- Redusert betydning for kommunestyrrene som oppgaveløsere og ansvarlige organ i forhold til innbyggerne
- Samkommunen kan oppfattes som et eget/ekstra forvaltningsnivå
- Større krav til etableringsprosess enn organisering etter vertskommuneregelverket fordi samkommuneløsningen innebærer at flere tjenester inngår i samarbeidsstrukturen

5.6 Eksempler på modellvalg

I Norge finnes det pr i dag ingen sammenfattende oversikt over forekomst av interkommunalt samarbeid om barnevern. Fra nasjonale forvaltningsforsøk i perioden etter år 2000 og diverse spredte kartlegginger vet vi at barnevern er et modest samarbeidsområde. Likevel mangler vi en god og dekkende oversikt over kommunenes modellvalg, nyetableringstakt, trender i samarbeidet, erfaringer osv.

Som referanse til de vurderinger som skal gjøres i Sør-Trøndelag, har vi to gode kilder for en beskrivelse av eksempler på samarbeid. Det gjelder dels 13 nasjonale barnevernforsøk som ble gjennomført i perioden 2003-2008, dels de to totalkartleggingene av interkommunalt samarbeid som er foretatt i Sør- og Nord-

Trøndelag i regi av NIVI. Nedenfor følger en kort beskrivelse av eksempler på vertskommunesamarbeid og barnevern organisert som del av en samkommune. Når det gjelder kompetancesamarbeid, kan det skilles mellom mer eller mindre løse fagnettverk hvor barnevernledere eller andre ansatte møtes for å utveksle erfaringer, og formalisert avtalebasert kompetancesamarbeid der kommunene for eksempel kan samarbeide om gjennomføring av undersøkelser, ulike typer saksbehandling etc. Vi vet at slike nettverk og formaliserte former for kompetancesamarbeid har vært en viktig forløper for mange av dagens felles barneverntjenester. Vi vet også at mange kommuner rundt i landet har dette som et viktig tillegg til en enhetskommunal tjeneste. Det gjelder kommuner i både Sør- og Nord-Trøndelag og andre fylker. Vi har imidlertid ikke kilder til en nærmere beskrivelse av disse formene for samarbeid og vi antar at de mest interessante eksemplene gjelder kommuner som har valgt helhetlige og forpliktende organisasjonsformer.

5.6.1 Samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag

I Sør-Trøndelag finner vi i dag fem formelle samarbeid om barnevern som berører 11 av fylkets 25 kommuner (44 prosent). Alle disse samarbeidsordningene er av helhetlig karakter med felles barnevernleder og myndighetsoverføring til vertskommune (vertskommunemodell). Alle har valgt kommunelovens §28b som hjemmelsgrunnlag som betyr at ordningene er organisert som såkalt administrativt vertskommunesamarbeid. To av tjenestene innebærer et formalisert samarbeid om både barneverntjenesten og sosialtjenesten opp mot organiseringen av NAV. Det gjelder Hemne og Snillfjord og Røros, Holtålen og Os. I sistnevnte tilfelle er barneverntjenesten felles mellom de to kommunene, mens Røros og Holtålen i tillegg har felles sosialtjeneste som del av NAV. Nedenfor følger nøkkelopplysninger om de fem felles barneverntjenestene.

1. Barneverntjenesten i Værnesregionen

Administrativt vertskommunemodell med Stjørdal som vertskommune. Deltakende kommuner er Selbu og Tydal fra Sør-Trøndelag med tillegg av Stjørdal og Meråker fra Nord-Trøndelag. Etablert som permanent ordning fra 1.7.2009 etter nasjonalt forsøk i perioden 2005-2008. Dimensjonert med 16 stillinger. Hovedkontor i Stjørdal og distriktskontor i hver av de øvrige deltakerkommune. Distriktskontoret i Tydal er betjent fast én dag pr uke, i Selbu og Meråker omtrent hver dag. Alle kommuner har i utgangspunktet likeverdig tilgang til samlet stillingsressurs. Ansatte i tjenesten møter i samarbeidsteam, med skoler, barnehager, helsestasjoner etc. i alle kommunene og alle skoler og barnehager i tjenesten har sin kontaktperson i barnevernet.

2. Barneverntjenesten for Orkdal, Agdenes og Meldal

Administrativt vertskommunemodell med Orkdal som vertskommune. Etablert som nasjonalt forsøk mellom Orkdal og Meldal i 2005. Agdenes kom med fra 1.10.2008. Dimensjonert med 8,8 årsverk. Alle ansatte er samlokalisert i Orkdal. Alle kommuner har i utgangspunktet likeverdig tilgang til samlet stillingsressurs. Fra 2008 ble det etablert samarbeid om barnevernvakt i helger og på helligdager mellom de tre kommunene med tillegg av Skaun kommune. Ansatte deltar fast i ulike samarbeidsorganer og forebyggende prosesser i alle deltakerkommunene, inkludert klientutvalg for samordning mot politikerne i Meldal kommune.

Samarbeidsfora med Meldal kommune⁶:

- Klientutvalg hver måned
- Møter med andre fagledere i kommunen hver måned.
- Tverrfaglige team på alle barnehager og skoler, minimum 2 ganger hvert halv år.
- SLT møter hver 6. uke
- Møter i TIGRIS(Tidlig Intervensjon i forhold til rusmiddelbruk rundt graviditet og i småbarnsalderen) hver måned
- Familiesenter en gang i mnd, lavterskelttilbud til barn og foreldre hvor fagpersoner er tilgjengelig for rådgivning/samtale.
- Felles fagmøter

Samarbeidsfora i Agdenes kommune:

- Møter med andre fagledere i kommunen hver måned.
- Tverrfaglige team på alle barnehager, minimum 2 ganger hvert halv år.
- BAPP-grupper
- SLT møter hver 6. uke

3. Barneverntjenesten for Hemne og Snillfjord

Administrativt vertskommunemodell med Hemne som vertskommune. Samarbeidsavtaler med samorganisering av barnevern, adopsjon og sosialtjenesten ble inngått fra 2003 og etablert som nasjonalt forsøk som varte fram til 2008. Egne avtaler for de to deltjenestene. Barneverntjenesten er dimensjonert med 5 årsverk. Alle ansatte er samlokalisert i Hemne. Tjenesten har en fast kontordag i Snillfjord. Ansatte deltar i ulike møter og samarbeidsfora intern i begge kommunene. Begge kommunene har i utgangspunktet likverdig tilgang til samlet stillingsressurs.

4. Barneverntjenesten for Røros, Holtålen og Os

Administrativt vertskommunemodell med Røros som vertskommune. Etablert 1.1.2008 og dimensjonert med 5 årsverk. Fra 2009 har Røros og Holtålen i tillegg felles sosialtjeneste som del av NAV. Holtålen er vertskommune for sosialtjenesten som har 5 årsverk. Egen samarbeidsavtale er inngått for hhv. barneverntjenesten og sosialtjenesten. Alle ansatte i barnevernet er samlokalisert på Røros. Faste kontordager praktiseres ikke, i stedet løpende deltagelse i ulike samarbeidsfora i alle kommunene. Alle tre kommunene har i utgangspunktet likverdig tilgang til samlet stillingsressurs.

5. Barneverntjenesten for Oppdal og Rennebu

Administrativ vertskommunemodell med Oppdal som vertskommune. Den felles tjenesten ble etablert 1.1.2010 og er dimensjonert med 5,7 årsverk. De ansatte har hovedkontor i vertskommunen og tjenesten har fast tilstedeværelse to dager i uken i kommunehuset i Rennebu. Begge kommunene har likeverdig tilgang til samlet stillingsressurs.

⁶ Opplysninger fra tjenesten v/barnevernleder

5.6.2 Samarbeidsordninger i Nord-Trøndelag

I Nord-Trøndelag er det etablert formaliserte interkommunale samarbeidsordninger som berører 17 av fylkets 24 kommuner (71 prosent), alle unntatt Flatanger, Steinkjer, Inderøy, Verran, Levanger, Verdal og Frosta. I fylket finner vi fire felles barneverntjenester med tillegg av Barneverntjenesten for Værnesregionen hvor kommuner fra både Nord- og Sør-Trøndelag deltar. I fylket finner vi landets eneste eksempel på organisering av felles barnevern som del av en samkommune (Midtre Namdal samkommune). Innherred samkommune drev forsøk med samordning av alle tjenester innenfor barn og familie fra 2004. Av ulike årsaker, bl.a. organisasjonsmodellen som ble valgt for NAV, ble alle oppgavene tilbakeført til morkommunene etter to og et halvt år. Alle øvrige interkommunale barneverntjenester i Nord-Trøndelag er organisert etter vertskommunemodellen.

1. Barneverntjenesten i Leksvik og Mosvik.

Nasjonalt forsøk i perioden 2003-2007, deretter permanent ordning med Leksvik som administrativ vertskommune. Dimensjonert med ca 3 årsverk. Samorganisert med felles sosial- og helsetjeneste hvor det også er utviklet et omfattende samarbeid mellom de to kommunene.

2. Barneverntjenesten i Midtre Namdal under Midtre Namdal Samkommune

Felles barnevern ble i første fase etablert som nasjonalt forsøk i perioden 2004-2008 med myndighetsoverføring til et felles styre etter kommunelovens §27. Opprinnelig fem deltakende kommuner, Namsos, Overhalla, Namdalseid, Fosen og Flatanger. Ved overgang til samkommune fra 2009 valgte Flatanger å stå utenfor. Barneverntjenesten i Midtre Namdal er nå organisert som en egen fagenhet under ledelse av felles barnevernleder. Barnevernleder rapporter til administrasjonssjef i samkommunen som er underlagt samkommunestyret som politisk styringsorgan. Samkommunestyret fungerer som kommunestyre i barnevernlovens forstand. Andre samkommunale fagenheter er bl.a. IKT, legevakt og kommuneoverlege. Kommunene er i vedtaksfase som kan medføre samkommunal organisering av hhv. sosialtjenesten og vesentlige deler av helsetjenesten. Utvidelse kan også komme til å omfatte en regional samfunssikkerhetsfunksjon med ansvar for risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner. Barneverntjenesten er samlokalisert i Namsos kommune og er dimensjonert med til sammen 11 årsverk. Ved oppstart hadde tjenesten faste kontordager i alle deltakerkommunene. Nå disponeres ressursene ut fra løpende behov i regionen.

3. Barneverntjenesten i Ytre Namdal

Deltakende kommuner er Vikna, Nærøy og Leka. Administrativ vertskommunemodell med Vikna som vertskommune. Nasjonalt forsøk i perioden 2005-2008, deretter permanent ordning. Dimensjoner med ca 6 årsverk.

4. Barneverntjenesten i Indre Namdal

Felles tjeneste for Grong, Høylandet, Namsskogan, Lierne, Rørvik og Snåsa. Administrativ vertskommunemodell med Grong som vertskommune. Nasjonalt

forsøk i perioden 2006-2008, deretter permanent ordning. Dimensjonert med ca 5 årsverk og samlokalisert med felles PP-tjeneste for Indre Namdal.

5.6.3 Andre eksempler

Som andre eksempler på helhetlig barnvernsamarbeid, skal vi her kun nevne eksempler som har bakgrunn fra de nasjonale barnvernundersøkene. Telemark og de to trøndelagsfylkene peker seg ut som viktige forsøksområder, mens en rekke fylker på Sørlandet, Vestlandet og i Nord-Norge ikke har deltatt i den nasjonale forsøksperioden. Følgende interkommunale barneverntjenester har alle bakgrunn som tidligere nasjonale forsøk:

- Sunnhordaland interkommunale barneverntjeneste mellom Bømlo, Fitjar og Stord kommuner i Hordaland
- Barneverntjenesten for Tolga, Tynset og Alvdal kommune i Hedmark
- Barneverntjenesten for Nome, Sauherad og Bø kommuner i Midt-Telemark
- Interkommunalt barnevernkontor for Seljord, Nissedal, Tokke, Vinje, Fyresdal og Kvitseid kommuner i Vest-Telemark
- Samorganisering av barnevern- og sosialtjenesten i Flesberg og Rollag kommuner i Buskerud
- Barneverntjenesten for Kongsvinger og Eidsberg kommuner i Hedmark
- Barneverntjenesten for Notodden og Hjardal kommuner i Telemark
- Barneverntjenesten i Modum og Krødsherad kommuner i Buskerud

5.7 Hva er erfaringene?

Gjennom de siste ti årene er det gjennomført en rekke evalueringer for å dokumentere erfaringene med interkommunale barneverntjenester. De nasjonale forsøkene har vært gjenstand for både brede forskningsbaserte evalueringer⁷ og egenevalueringer i regi av berørte kommuner. Videre har fylkesmennene drevet tilsyn med interkommunale tjenester, det er utarbeidet revisjonsrapporter og barnevernledere kan ha gjennomført egne erfarringsoppsummeringer. Fra Sør-Trøndelag foreligger eksterne evalueringer av barneverntjenestene i Værnesregionen⁸ og Orkdal, Agdenes og Meldal. Fra Nord-Trøndelag foreligger bl.a. evalueringer av barneverntjenesten i Midtre Namdal⁹ og evaluering av Innherred samkommune¹⁰.

⁷ Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern, rapport nr 229 2006, Telemarksforskning-Bø

⁸ Evaluering av Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag, RO-november 2008

⁹ Sluttevaluering av forsøk med felles barneverntjeneste i Midtre Namdal, Trøndelag Forskning og Utvikling AS, 2008. Sammenfatninger finnes i NIVI-rapport 2008:3 Erfaringer med dagens samarbeid og vurdering av alternative styringsmodeller i Midtre Namdal.

¹⁰ Evaluering av Innherred samkommune, TFU-rapport 2007:1. Sammenfatning finnes i NIVI-rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

Verken fylkesvis eller på nasjonalt nivå foreligger det så vidt NIVI kjenner til en helhetlig og sammenfattende oppsummering av erfaringer med interkommunale barneverntjenester. Fremstillingen nedenfor er basert på gjennomgang av foreliggende evalueringer og rapporter med vekt på sluttevalueringen av de nasjonale forsøkene (som var casebasert) og evalueringer som er foretatt i Sør- og Nord-Trøndelag. Fremstillingen baserer seg på en tolkning av de hovedfunn som er nærmere dokumentert i egne rapporter.

Gjennomførte evalueringer gir grunnlag for følgende overordnede konklusjon:

- De kommunale barnevernoppgavene er godt egnet for interkommunalt samarbeid
- En mer profesjonell barneverntjeneste bidrar til at flere utsatte barn og unge får bedre hjelp til riktig tid og med rett kompetanse
- Kommuner som samarbeider oppnår som regel bedre kvalitet på tjenestene og økt rettssikkerhet for brukerne
- Flere tjenester opplever lavere terskel for kontakt fra brukerne og dermed bedret tilgjengelighet
- Kommunene oppnår økt sikkerhet og trygghet for at tjenestene løses i tråd med lovpålagte krav og statlige forventninger
- Samarbeid leder ikke til økonomisk innsparing, som heller ikke bør være det viktigste motivet for interkommunalt samarbeid om barnevern

Utfordringer ved interkommunale barneverntjenester kan særlig være knyttet til følgende:

- Løpende diskusjoner om dimensjonering og ressurstilføring til tjenesten som følge av økt saksmengde og stigende forventninger til tjenesten
- Politisk forankring og overordnet styring av tjenesten, herunder spørsmålet om tjenesten skal være administrativt forankret i en vertskommune eller politisk forankret i et eget styre eller folkevalgt nemnd
- Behov for utvikling av et samordnet rapporteringssystem for tjenesten
- Lokal tilstedeværelse og samhandling med kommunale instanser som er viktige samarbeidspartnere for barnevernet
- Praktisering av åpenhet fra en mer profesjonell og kompetent tjeneste som i større grad forholder seg til faglige krav til taushetsplikt og habilitet
- Informasjonstiltak overfor brukere og samarbeidspartnere
- Praktisk omstilling og tilrettelegging av IKT-systemer, administrative rutiner, kontorløsninger etc.

Når det gjelder modellvalg, observeres økt tendens til etablering av helhetlige samarbeidsløsninger med myndighetsoverføring til felles barnevernleder. Fagnettverk og ulike former for kompetansesamarbeid har ofte vært viktige forløpere for helhetlige modellvalg. I Norge finnes foreløpig kun ett eksempel på helhetlig samarbeid som del av en samkommune (Midtre Namdal samkommune). Modellen antas å ha et stort potensiale for samarbeid og samordning av flere kommunale tjenester som er viktige overfor utsatte barn og unge.

Når det gjelder økonomi, er det mest vanlig at utgifter til barneverntiltak holdes utenfor samarbeidsordningen. Samarbeidende kommuner benytter ulike kriterier for å fordele driftsutgifter, både fastledd, fordeling etter folketall og fordeling etter antall barn i aldersgruppen 0-18 år er i bruk.

Fra etablerte samarbeid rapporteres om behov for veiledning i juridiske rammer og spesielt utforming av samarbeidsavtaler.

Fra Telemarksforskning, som har evaluert de nasjonale forsøkene, foreligger en liste med faktorer som antas å være spesielt viktig for å få til et godt samarbeid om barnevern. Listen ble laget i 2006, før det nye regelverket i kommuneloven og overgang til vertskommuneløsninger som standardmodell for helhetlige tjenester. Listen inneholder likevel flere interessante råd og anbefalinger¹¹:

1. Alle kommunene må signalisere klar vilje til samarbeid, og må være villige til å gjøre de tilpasninger som er nødvendige for å få til et godt og effektivt samarbeid.
2. Samarbeidet må ha klare mål, planlegges og forankres godt, og det må skapes bevissthet 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. Det kan være hensiktsmessig at framtidig 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. 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 1. Det er gjerne store forventninger til samarbeidet, og det er store nok utfordringer knyttet til innarbeidelse og samkjøring av nye rutiner og samarbeidsløsninger, særlig siden man kan forvente en økt pågang av saker som følge av samarbeidet.
5. Dersom kommunene samarbeider om andre hjelpetjenester, bør muligheter for samlokalisering med disse vurderes med tanke på å stimulere til et best mulig samarbeid mellom barnevernet og disse tjenestene.
6. Det bør settes av tid og ressurser til etablering av møteplasser og samarbeidsrutiner med eksterne samarbeidspartnere.
7. Man må ikke forvente at man vil spare penger samarbeid om barnevern. Målsetningen bør være å skape en bedre og mer robust barneverntjeneste gjennom kostnadseffektive samarbeidsløsninger.
8. Én felles leder og klare ansvarslinjer er en forutsetning for en mest mulig fleksibel og effektiv tjeneste.
9. Hvilken organisasjonsmodell som er best egnet, kan variere fra samarbeid til samarbeid. Valget vil bl.a. være avhengig av organisasjonsmodeller som benyttes for samarbeid om andre tjenester mellom de samme kommunene. I evalueringen har vi sett at de minste samarbeidene har valgt en vertskommunemodell, mens de største har valgt en organisering etter

¹¹ Kilde: Rapport nr.229 fra Telemarksforskning-Bø

Kommunelovens § 27. Den siste modellen gir i utgangspunktet den enkelte kommune bedre muligheter for styring og kontroll, mens vertskommunemodellen er enklere å etablere og administrere.

10. Det kan være lurt å framskaffe 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 Fra modeller til konkretiserte løsninger

6.1 Hovedspørsmål ved etablering av interkommunalt samarbeid

Ved etablering av interkommunale barneverntjenester står kommunene overfor minst seks viktige veivalg. Basert på erfaringer kan veivalgene konkretiseres i følgende hovedspørsmål:

- 1. Skal kommunen etablere en bilateral løsning med nærmeste nabokommune eller en større regional løsning på regionrådsnivå eller tilpasset felles bolig- og arbeidsmarkedsområde?*

Dette spørsmålet dreier seg om hvilke kommuner som skal delta i samarbeidet. Deltakelsen er avgjørende for størrelsen på tjenesten, dens geografiske funksjonalitet og grad av samordning av velferdsproduksjonen innenfor et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde. Deltakelsen påvirker også organiseringen og styringen av tjenesten, inkludert behov for desentraliserte organisasjonsløsninger for å sikre lokal tilstedeværelse.

- 2. Skal kommunen kun delta i et kompetansesamarbeid eller en helhetlig felles tjeneste med myndighetsoverføring til felles barnevernleder?*

Spørsmålet dreier seg i hovedsak om hvem som skal utøve den myndighet som etter barnevernloven i utgangspunktet er lagt til kommunestyret og barnevernleder. Ved kompetansesamarbeid beholdes den offentlige myndighetsutøvelsen i kommunen som må ha en egen barnevernleder og et minimum av administrasjon for å bestille og kontrollere tjenester fra en felles kompetanseenhet. Dagens lovgivning gir hjemmel for delegasjon av oppgaver og myndighet til et interkommunalt organ, inkl. ansvar som er delegert fra kommunestyret til administrasjonen eller plassert direkte til barneversadministrasjonen ved barnevernleder. Det betyr at det i dag er fullt mulig å etablere helhetlige interkommunale barneverntjenester inkl. en felles barnevernadministrasjon under ledelse av en felles barnevernleder for flere kommuner. Før de nye vertskommunebestemmelsene i kommuneloven var dette kun mulig gjennom nasjonale forvaltningsforsøk.

- 3. Skal kommunen etablere samarbeid kun om barnevern eller også andre sosialfaglige oppgaver?*

Spørsmålet dreier seg bredden i de oppgaver som det skal samarbeides om. Det viktigste ved spørsmålet dreier seg om det også skal samarbeides om andre lovpålagte oppgaver overfor utsatte barn og unge, for eksempel innenfor sosialtjenestelovens område. Etter dagens lovgiving er det mulig å lage en samordnet og helhetlig interkommunal løsning for både lovpålagte barneversoppgaver og tilsvarende tjenester etter sosialtjenesteloven. Flere

komuner har valgt nettopp en slik løsning for å sikre samordning og et bredere fagmiljø for nært beslektede tjenester. Etableringen av felles tjenester for barnevern og sosialtjenesten kan påvirkes av organiseringen i forhold til NAV. Tilsvarende kan det tenkes interkommunale løsninger for også andre lovpålagte kommunale tjenester hvor det kan være samordningsbehov mot barneverntjenesten, som for eksempel PPT eller kommunale helsetjenester. Lovgivningen er i dag ikke til hinder for å samarbeide bredt og forpliktende om de fleste typer lovpålagte kommunale tjenester. Hovedspørsmålet aktualiserer på denne bakgrunn at kommunene bør vurdere samarbeid om barnevern i sammenheng med behov for samarbeid på andre kommunale oppgavefelt. Dette er også påpekt i den generelle oppfordringen fra fylkesstyret i KS om at alle kommunene i Sør-Trøndelag bør klargjøre sin generelle samarbeidsstrategi.

4. Hvordan skal kommunen sikre politisk styring og kontroll med barneverntjenesten?

Ved etablering av interkommunalt samarbeid med delegasjon av myndighet til felles barnevernadministrasjon, oppstår spørsmål om hvordan den politiske styringen skal sikres. Det gjelder dels i forhold til det enkelte kommunestyre som uansett delegasjon vil ha det overordnende ansvaret for tjenesteutøvelsen i egen kommune, dels spørsmålet om det skal etableres et politisk sammensatt styre eller nemnd for å ivareta eierkommunenes interesser. Det vanlige ved etablering av interkommunale barneverntjenester er at det velges en ren administrativ løsning uten et eget styre for den interkommunale tjenesten. Politisk styring og kontroll utøves da direkte fra deltakerkommunene overfor vertskommunen og felles barnevernleder. Det kan dels skje gjennom budsjettprosessene og dels gjennom tjenestens internkontrollsysteem og den løpende rapportering til deltakerkommunene. I noen tilfeller, som for eksempel Midtre Namdal Samkommune, er alle deltakerkommunenes oppgaver etter barnevernloven overført til samkommunestyret som opptrer som politisk styre for den felles barneverntjenesten. Samkommunestyret trer i dette tilfelle inn som kommunestyre i barnevernlovens forstand. Barnevernleder rapporterer tjenestevei til administrasjonssjef i samkommunen som er ansvarlig i forhold til samkommunestyret. Felles barnevernleder har også direkte dialog med fagetater og administrasjon i deltakerkommunene. Tilsvarende kan det innenfor vertskommuneregelverket velges en modell med felles folkevalgt nemnd for å ivareta politisk styring og samordning. Det kan hevdes at en ren administrativ løsning uten nemnd eller samkommunestyre kan innebære en form for avpolitisering av barneverntjenesten. Det kommer imidlertid helt an på hvordan felles barnevernleder og eierkommunene opptrer og hvilke rutiner som innføres i slike tilfeller.

5. Hvordan kan en interkommunal tjeneste sikre samordning med øvrig kommunal virksomhet og lokal tilstedeværelse?

Særlig barneverntjenestens forebyggende oppgaver stiller krav til lokal tilstedeværelse i den enkelte kommune. En effektiv barneverntjeneste stiller krav til tverrfaglig samarbeid og deltakelse i kommunale prosesser hvor en rekke ulike tjenester og aktører kan være involvert. I interkommunale tjenester må lokal tilstedeværelse sikres gjennom intern organisering og etablering av rutiner for deltakelse i viktige kommunale prosesser. I etablerte fellestjenester finnes flere modeller for organisering av den lokale deltakelsen. Det mest vanlige ser ut til å

være samlokalisering av hele barnevernsadministrasjonen i vertskommunen i kombinasjon med fast deltakelse på viktige arenaer i den enkelte kommune. Noen har valgt samlokalisering i kombinasjon med faste kontordager for eksempel én eller to dager pr uke i hver av deltakerkommunene. Videre finnes eksempler på delvis samlokalisering med et kjernemiljø rundt barnevernleder i kombinasjon med utlokaliserte stillinger i hver av deltakerkommunene.

6. Hvilken juridisk tilknytningsform kan velges for den felles barneverntjenesten?

Svaret på dette spørsmålet avhenger først og fremst av om samarbeidet forutsetter myndighetsoverføring til en felles barnevernleder. Følgende forenklede veiledning kan gis om det juridiske mulighetsrommet for samarbeid om barneverntjenester:

- Kommunene står fritt til å etablere kompetansesamarbeid uten myndighetsoverføring. Slikt samarbeid kan organiseres ut fra kommunenes generelle avtalefrihet og er ikke avhengig av noen bestemt lovhemmel. Det anbefales at etablering av kompetansesamarbeid nedfelles i en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene. Avtalen bør omtale hvem som deltar, hva samarbeidet skal omfatte, deltakerkommunenes evt. økonomiske og personellmessige forpliktelser, viktige rutiner som skal føles i den daglige drift, regler for opphør av samarbeidet etc. Ved utforming av samarbeidsavtale kan det være lurt å bruke kommunelovens bestemmelser i §27 og/eller §28 som sjekkliste på hva som bør omtales i avtalen. Dersom deltakerkommunene ser behov for et felles styre for tjenesten, kan reglene i kommunelovens §27 benyttes.
- Samarbeid med myndighetsoverføring til felles barnevernleder er i dag mulig etter kommunelovens regler om vertskommunesamarbeid i §28. I loven finnes to undermodeller, hhv. administrativt vertskommunesamarbeid (§28b) og vertskommune med felles folkevalgt nemnd (§28c) jf omtale i kap.5. I vedlegg til rapporten følger et eksempel på en samarbeidsavtale for en §28b-løsning, som synes å være den mest aktuelle.
- Kommunene kan også søke Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om etablering av et nasjonalt forvaltningsforsøk med felles barneverntjeneste. KRD har imidlertid i lys av at det allerede er gjennomført minst 13 slike barnevernforsøk og med henvisning til nye bestemmelser i kommuneloven, uttalt at departementet ikke lenger vil godkjenne egne forvaltningsforsøk kun innenfor barnevernlovens område. Departementet har samtidig oppfordret til etablering av forsøk med samkommunemodellen. I praksis betyr det at kommunene vil kunne få godkjent forsøk med felles barneverntjeneste dersom den inngår i et bredt anlagt samkommuneforsøk.
- Lov om interkommunale selskaper er i korthet ikke egnet på barnvernombrådet. Loven er tiltenkt forretningsmessig virksomhet og det er ikke lov å overføre offentlig myndighetsutøvelse på barnevernlovens område til et interkommunalt selskap (IKS). Det virker også ganske godt å etablere IKS for felles kompetansesamarbeid eller rene merkantile funksjoner på barnevernområdet.

6.2 Faseinndeling og prosess

Det kan skilles mellom fire faser ved utvikling av interkommunalt samarbeid om barnevern:

1. *Vurderingsfase* hvor det gjennomføres kommunevise prosesser med forankring hos politikerne, administrasjon og ansatte og evt. nedsettes lokale arbeidsgrupper for å avklare lokale veivalg og etablere et grunnlag for saksframlegg til kommunestyrrene.
2. *Vedtaksfase* hvor det utarbeides saksframlegg og vedtaksdokumenter inkl. samarbeidsavtale for behandling i kommunestyrrene og tidsplan for oppfølging. Praktiske forberedelser starter.
3. *Iverksettingsfase* hvor de konkrete omstillingene skjer i henhold til vedtak om tjenestens dimensjonering, styring og organisering
4. *Driftsfase* med evaluering og videreutvikling av tjenesten

6.3 Temaer som må konkretiseres

I vurderings- og beslutningsfasen må det tas stilling til en rekke spørsmål som bl.a. dreier seg om følgende:

- Overordnet modellvalg og styringsform
- Dimensjonering av felles tjeneste med barnevernleder, fagstillingene og merkantil støtte
- Rekruttering til stillinger, fysisk plassering og organisering av tjenesten
- Økonomiske konsekvenser, herunder utgifter knyttet til drift, barneverntiltak, felles IKT-system, kompetansehevende tiltak for tjenestene etc?
- Nøkkelen for kostnadsfordeling og klargjøring av økonomiske konsekvenser for deltakerkommunene
- Klargjøring av omstillingskostnader og konsekvenser for de ansatte
- Informasjonstiltak overfor brukerne, kommunene og andre hjelpeinstanser

6.4 Maler til hjelp i omstillingsarbeidet

I det videre utviklingsarbeid kan det være aktuelt å utvikle maler og eksempler på tilnærming til følgende problemstillinger:

- Faseinndeling og organisering
- Lokale beslutningsprosedyrer
- Mandat for lokal arbeidsgruppe
- Saksframlegg og vedtak om etablering av felles tjeneste
- Samarbeidsavtale ved etablering av §28b-løsning og evt. eksempler på andre avtaletyper
- Omstillingsavtale, prinsipper for håndtering av ansatte, tilsetting, opplæring
- Informasjon om felles barneverntjeneste

Vedlegg: Eksempel på samarbeidsavtale om felles barneverntjeneste i Midt-Telemark (KL §28b-løsning)

Avtalen bygger på prinsippvedtak i kommunestyrrene om å organisere sine interkommunale samarbeid etter kommunelovens bestemmelser om administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28 bokstavene a, b, e, f, h, i, j og k. Avtalen erstatter vedtak i Bø kommunestyre av 6.3.2003, Nome kommunestyre av 06.03.2003 og Sauherad kommunestyre av 06.03.2003 om forskrift om forsøk med overføring av myndighet til et felles barnevernkontor med hjemmel i kommuneloven §27 og §5 i Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26 juni 1992 nr 87, jf kgl.res. 11.desember 1992 nr 1050.

Ny avtale fra 1.11.2008:

Pkt 1 Deltakerkommuner og vertskommune

Samarbeidet om Midt-Telemark barnevern omfatter følgende deltakerkommuner: Bø, Nome og Sauherad. Sauherad kommune er vertskommune for Midt-Telemark barnevern. Nome og Bø kommuner er samarbeidskommuner.

Pkt 2 Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet skal legges til vertskommunen

Samarbeid om oppgavene, avgjørelsesmyndighet og myndighetsutøvelsen hjemles i kommunelovens §28 bokstavene a, b, e, f, h, i, j og k.

Det interkommunale samarbeidet i Midt-Telemark barnevern omfatter kommunenes oppgaver etter barneverntjenesteloven.

Unntak: Samarbeidet om kommunenes oppgaver etter barneverntjenesteloven gjelder ikke kommunenes ansvar for forebyggende barnevernstiltak etter barneverntjenesteloven § 3-1 og §3-2. Midt-Telemark barnevern har likevel som sin oppgave å bistå kommunene med fagkompetanse i det forebyggende arbeidet.

Rådmannen i den enkelte deltakerkommune tildeles myndighet til å treffen avgjørelser i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, etter disse her nevnte lover på de områder som tilligger kommunen. Rådmennene i samarbeidskommunene instrueres om å videreføre sin myndighet til rådmannen i vertskommunen. Rådmannen i vertskommunen delegerer myndighet videre til leder av det interkommunale barnevernkontoret.

Vedtak etter barneverntjenesteloven §§4-6, 4-9, 4-26 treffes av leder av det interkommunale barnevernkontoret (eller påtalemyndighet) Stedfortreder for barnevernleder innehar samme myndighet ved leders fravær.

Saker av prinsipiell betydning skal forelegges til politisk behandling i den kommunen hvor saken er hjemmehørende. Jfr den enkelte kommunens delegasjonsreglement.

Pkt 3 Tidspunkt for overføring av myndighet og avgjørelsesmyndighet

Myndighet og avgjørelsesmyndighet etter denne avtale overføres fra 1.11.2008.

Pkt 4 Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen

Midt-Telemark barnevern utarbeider årsrapporter med vedtaksstatistikk og øvrig relevant statistikk for tjenesten som sendes deltakerkommunene i tråd med rapporteringsrutiner som til enhver tid gjelder i Midt-Telemark samarbeidet.

Barnevernleder har ansvaret for at det faglige samarbeidet med deltakerkommunene holdes i hevd.

Pkt 5 Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen

Vertskommunen har budsjettansvar, ansvar for tilfredsstillende lokaler og driftsmidler for kontoret og arbeidsgiveransvar for de ansatte ved Midt-Telemark barnevern. Midt-Telemark barnevern følger de retningslinjer for ansatte som gjelder ansatte i Sauherad kommune.

Midt-Telemark barnevern skal følge de til enhver tid gjeldende budsjettrutiner for interkommunale samarbeid i Midt-Telemark.

Netto driftskostnader for Midt-Telemark barnevern fordeles på deltakerkommunene etter gjeldande fordelingsnøkkel , jfr rutinehåndbok for Midt-Telemarksamarbeidet.

Unntak fra denne regelen er: Tiltak for det enkelte barn som Midt-Telemark barnevern gjør vedtak om etter denne avtalen budsjetteres, betales og utgiftsføres i den kommunen der gjeldende barn er hjemmehørende.

Pkt 6 Nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet

Den enkelte deltaker kan med ett års varsel si opp sitt deltakerforhold i vertskommunesamarbeidet.. Avtalen slutter da å gjelde ved første årsskifte etter at 1 år har gått.

Dersom ansvaret for barneverntjenesten ved opphør av samarbeidet tilbakeføres til den enkelte kommune skal ansatte ved kontoret ha rett til stilling i de aktuelle kommunene.

Pkt 7 Annet som etter lov krever avtale

Der ikke annet er særskilt nevnt i denne avtalen gjelder kommunelovens §28 bokstavene a, b, e, f, h, i, j og k.

Pkt 8 Annet som deltakerkommunene ønsker å nevne i avtalen

Endring av denne avtalen kan gjøres av kommunestyrene dersom alle deltakerkommunene gjør likelydende vedtak om dette.

I tillegg til denne avtalen skal Midt-Telemark barnevern følge rutinehåndbok for det interkommunale samarbeidet i Midt-Telemark når det gjelder administrative rutiner.

De ansattes medvirkning skal skje i henhold til hovedavtalens bestemmelser.