

**EVALUERING AV
FORSØK MED
INTERKOMMUNALE
BARNEVERN**

Av

Bent Aslak Brandtzæg

Rapport nr 229

2006

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2006
Rapport nr. 229
ISBN 82-7401-251-8
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 200

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 061500
Fax: 35 061501
www.telemarksforsking.no

FORORD

Telemarksforsking-Bø ble høsten 2005 engasjert av KRD til å gjennomføre en evaluering av forsøk med interkommunale barnevernssamarbeid. Arbeidet med evalueringen startet opp 15. oktober og er gjennomført over en konsentrert periode på ca. tre måneder.

Evalueringen er gjennomført i 6 utvalgte case. Data for undersøkelsen er hentet inn gjennom intervjuer i forbindelse med besøk i hvert av caseområdene. Videre har vi også gjennomført telefonintervjuer og samlet inn og sammenstilt skriftlig dokumentasjon.

Ved Telemarksforsking-Bø har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder og utført det meste av arbeidet. Karl Gunnar Sanda og Solveig Flermoen har bidratt med informasjon og innspill underveis i prosessen.

Vi vil spesielt takke personene i de aktuelle caseområdene som velvillig har stilt opp til intervju og/eller bidratt med annen informasjon. Våre kontaktpersoner i KRD har vært Frode Tarjei Selman og Sigrid Angen. Vi vil også rette en takk til disse for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføring av undersøkelsen.

Bø, 06.01.2006

Bent Aslak Brandtzæg
prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	13
1.1	Bakgrunn for evalueringen.....	13
1.2	Om igangsatte samarbeidsforsøk – utvalg.....	13
1.3	Målsettinger og problemstillinger	17
2	Metode og gjennomføring	19
3	Erfaringer med samarbeidene.....	21
3.1	Sunnhordland.....	21
3.1.1	Bakgrunn for samarbeid om barnevern	21
3.1.2	Utredning av samarbeid i en tidlig fase.....	21
3.1.3	Erfaringer med barnevernsamarbeid forut for forsøksperioden	24
3.1.4	Søknad om forsøksordning.....	25
3.1.5	Målsetninger med forsøket.....	25
3.1.6	Organisering	26
3.1.7	Betydning for tjenestene.....	29
3.1.8	Betydning for brukerne.....	31
3.1.9	Økonomi.....	32
3.1.10	Oppsummerende vurdering	32
3.2	Mosvik og Leksvik.....	35
3.2.1	Bakgrunn for forsøket	35
3.2.2	Målsetninger.....	36
3.2.3	Organisering.....	36
3.2.4	Betydning for tjenestene.....	37
3.2.5	Betydning for brukerne.....	39
3.2.6	Økonomi.....	40
3.2.7	Oppsummerende vurdering	40
3.3	Midtre Namdal	41
3.3.1	Bakgrunn for forsøket	41
3.3.2	Målsetninger.....	42
3.3.3	Organisering.....	43
3.3.4	Erfaring med iverksetting av samarbeidet.....	44
3.3.5	Betydning for tjenestene.....	46
3.3.6	Betydning for brukerne.....	48
3.3.7	Økonomi.....	49
3.3.8	Oppsummerende vurdering	50
3.4	Notodden og Hjartdal	52
3.4.1	Bakgrunn for forsøket	52
3.4.2	Målsetninger.....	52
3.4.3	Organisering.....	53

3.4.4	Betydning for tjenestene.....	53
3.4.5	Betydning for brukerne.....	56
3.4.6	Økonomi.....	56
3.4.7	Oppsummerende vurdering	57
3.5	Midt-Telemark.....	58
3.5.1	Bakgrunn for forsøket.....	58
3.5.2	Målsetninger	58
3.5.3	Organisering	59
3.5.4	Betydning for tjenestene.....	60
3.5.5	Betydning for brukerne.....	64
3.5.6	Økonomi	65
3.5.7	Oppsummerende vurdering	66
3.6	Tolga, Tynset og Alvdal	68
3.6.1	Bakgrunn for forsøket.....	68
3.6.2	Målsetninger	70
3.6.3	Organisering	70
3.6.4	Betydning for tjenestene.....	71
3.6.5	Betydning for brukerne.....	73
3.6.6	Økonomi	74
3.6.7	Oppsummerende vurdering	76
4	Sammenfattende vurderinger.....	77
4.1	Bakgrunn og målsetninger.....	77
4.2	Organisering	77
4.3	Styrking av tjenestene.....	79
4.4	Betydning for brukerne.....	82
4.5	Økonomi	84
4.6	Utfordringer og muligheter – suksesskriterier og fallgruver	85
	Referanser.....	88
	Vedlegg	89
	Nøkkelopplysninger om 13 igangsatte interkommunale barneverns- samarbeid.....	89

SAMMENDRAG

Det er igangsatt 13 forsøk med interkommunale barnevernsamarbeid i Norge. Denne evalueringen omfatter seks utvalgte samarbeid:

- Forsøk med overføring av vedtaksrett til Sunnhordaland interkommunale barneverntjeneste. Bømlo, Fitjar og Stord kommuner, Hordaland.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Mosvik og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med overføring av myndighet til Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Notodden og Hjartdal kommuner i Telemark.
- Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Nome, Sauherad og Bø kommuner, Telemark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten. Tolga, Tynset og Alvdal kommuner, Hedmark.

Samarbeidene i Midtre Namdal, Midt-Telemark og Sunnhordland er organisert etter kommunelovens § 27 med eget styre, mens de andre er organisert etter vertskommunemodellen der et av kommunene løser oppgavene på vegne av de andre.

Et hovedformål med evalueringen har vært å få et bilde på av hvordan de ulike samarbeidene fungerer. Som grunnlag for evalueringen har vi tatt utgangspunkt i samarbeidenes egne målsetninger, men vi har også koblet inn mer generelle målsetninger for interkommunalt samarbeid. Overordnede problemstillinger har vært å se på hvordan organiseringen fungerer, i hvilken grad og på hvilken måte samarbeidene har bidratt til å styrke barneverntjenestene, hvilken betydning samarbeidet har hatt for brukerne og hvilken betydning samarbeidene har hatt for kostnadene knyttet til barneverntjenesten.

I tillegg er det lagt vekt på å få fram styrker og svakheter ved ulike løsninger, både innen og mellom ulike typer samarbeid. Det sentrale har vært å avdekke faktorer og forhold som er viktige for at et samarbeid skal fungere bra, men også å peke på faktorer som kan bidra til at et samarbeid evt. ikke fungerer

optimalt. Her har vi lagt spesiell vekt på å trekke fram faktorer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som vurderer å etablere lignende samarbeid.

Evalueringen baserer seg på personlige intervjuer, gruppeintervjuer, telefonintervjuer og innsamling og gjennomgang av skriftlig dokumentasjon. Alle de utvalgte samarbeidene er besøkt, og så godt som alle ansatte i de interkommunale barnevernsamarbeidene er intervjuet. Videre er det foretatt intervjuer med enkelte styrerepresentanter, telefonintervjuer med representanter for de respektive Fylkesmennene som har ansvar for tilsyn med barnevernet i de aktuelle områdene. Det ble også foretatt supplerende telefonintervjuer med representanter for administrativ ledelse i en del av kommunene.

I kapittel 3 i rapporten har vi beskrevet hvert av de evaluerte samarbeidene. I kapittel 4 er det foretatt en sammenfattende vurdering av erfaringene med de ulike samarbeidsforsøkene. Dette sammendraget vil derfor bare være en kortfattet sammenstilling av de viktigste resultatene fra evalueringen.

Det viktigste formålet med alle samarbeidene er å styrke og utvikle tjenesten gjennom etablering av et større og mer robust fagmiljø. Dette kommer også til uttrykk ved at det ikke i noen av samarbeidene vært en uttrykt målsetning at man skal samarbeide for å spare penger. Som et ledd i arbeidet med å styrke tjenesten har flesteparten av samarbeidene også fått tilført ekstra stillingsressurser i tillegg til de stillingsressursene som hver enkelt kommune hadde i utgangspunktet.

Med hensyn til organisering, er det samarbeidene som er organisert etter Kommunelovens § 27 som omfatter flest kommuner og/eller flest innbyggere. Disse samarbeidene ledes av et styre sammensatt av representanter fra hver av samarbeidskommunene. En slik organisering gir bedre muligheter for å ivareta kommunenes behov for styring og kontroll enn samarbeid etter vertskommune-modellen, som er en enklere form for organisering. I disse oppdimensjoneres vertskommunens tjeneste slik at den også er i stand til å betjene kjøperkommunene, uten at kjøperkommunen får formell innflytelse over hvordan tjenesten utføres. I § 27-samarbeidene har man i større grad slått sammen eksisterende tjenester til en ”ny” tjeneste. I alle samarbeidene er barnevernleder for den interkommunale barneverntjenesten delegert myndighet til å fatte vedtak i henhold til barnevernloven. Det blir sett på som viktig at man har en leder med myndighet og klart mandat i forhold til ledelse av tjenesten.

Alle samarbeidene har bidratt til å styrke fagmiljøene og forbedre kvaliteten på tjenestene. Det har blitt lettere å fordele saker, og man har større muligheter for å unngå saker som berører eget nærmiljø og egen familie. Det er de største samarbeidene som i størst grad har klart å få til faglig spesialisering. Dette har sammenheng med at faglig spesialisering forutsetter en viss størrelse på fagmiljøet.

Noen samarbeid, først og fremst de større samarbeidene, har hatt en del oppstartsproblemer, noe som har sammenheng med at mye av det praktiske og administrative ikke var på plass når samarbeidet startet opp. Kombinert med at nye samarbeid gjerne opplever økt saksmengde, har dette i enkelte tilfeller resultert i en krevende arbeidssituasjon. Erfaringene tilsier at infrastruktur og systemer må være på plass fra dag en. I en oppstartsperiode vil det uansett være store utfordringer knyttet til innarbeidelse og samkjøring av nye rutiner, arbeidsmåter og arbeidskulturer. Det er derfor viktig at man på forhånd legger til rette for at denne fasen kan gå så smertefritt som mulig.

Når det gjelder hvilke sider ved barnevernet som har blitt styrket som følge av samarbeidene, har effekten vært størst i forhold til håndteringen av de tunge omsorgssakene. Alle samarbeidene har foreløpig ikke i like stor grad greid å styrke det forebyggende arbeidet, og det gjelder spesielt de største samarbeidene. Dette må imidlertid ses i lys av at samarbeidene har hatt en del oppstartsproblemer samtidig som det fra enkelte kommuner har vært en stor økning i antallet saker. Etter hvert som organisering, systemer og rutiner kommer på plass, og saksmengden har stabilisert seg, er det grunn til å forvente at fokuset også i større grad rettes mot det forebyggende arbeidet og samarbeid med andre kommunale tjenester.

Samarbeidene synes ikke å ha bidratt til å redusere brukernes tilgjengelighet til barneverntjenesten. Tvert i mot; det synes heller å være slik at større fysisk avstand kan gjøre det lettere å ta kontakt med barneverntjenesten. Årsaken til dette er at brukerne føler seg mer anonyme når de slipper å gi seg til kjenne i eget kommunehus, og at det blir lettere å ta kontakt. At antall meldinger har økt, spesielt i små og ”gjennomsiktige” kommuner, understøtter dette. Kombinert med at man gjennom samarbeidet har fått en bedre og mer stabil barneverntjeneste, som i større grad er i stand til å gi brukerne de tjenestene de har krav på, kan man si at brukernes rettssikkerhet er styrket.

Ingen av samarbeidene har hatt som målsetning å samarbeide for å spare penger. Samarbeidene er imidlertid etablert for å styrke barneverntjenesten på

en mer kostnadseffektiv måte enn det den enkelte kommune ville vært i stand til på egen hånd. Driftsutgiftene synes å ha økt for de fleste kommuner. En del kommuner har også fått betydelige økte utgifter til tiltak. Det kan også være grunn til å forvente at kostnadene til tiltak vil gå ned på sikt etter hvert som samarbeidene får stabilisert seg, og man får rettet mer av innsatsen over mot forebyggende arbeid. Flere av samarbeidene har i en innkjøringsperiode hatt nok med å etablere gode samarbeidsrutiner og håndtere en del større og tyngre saker som har ”ligget på vent”.

Konklusjonen fra evalueringen er at barnevern er et område som synes å være godt egnet for interkommunalt samarbeid. Mange kommuner er så små at de på egen hånd har vanskelig for å etablere et fagmiljø som er robust og stabilt nok til å håndtere de krevende og belastende oppgavene som arbeid med barnevern kan innebære. Samtidig avdekker også evalueringen en del faktorer som synes spesielt viktige for å få til et godt samarbeid om dette saksfeltet:

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. En 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 Kommune-lovens § 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.

1 INNLEDNING

1.1 *Bakgrunn for evalueringen*

Det er iverksatt 13 forsøk med interkommunale barnevernsamarbeid i Norge. Telemarksforskning-Bø gjennomfører for tiden en følgeevaluering av ett av dem, felles sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag, og har utarbeidet en rapport som beskriver før-situasjonen og status i forsøket midtveis i forsøksperioden (Flermoen & Sanda 2004). Det foreligger imidlertid lite informasjon om erfaringene fra de øvrige samarbeidene. Telemarksforskning-Bø ble derfor invitert til også å gjennomføre en evaluering av andre pågående forsøk med interkommunale barnevern.

Et overordnet formål med evalueringen har vært å få et statusbilde av hvordan de interkommunale samarbeidsforsøkene fungerer. KRD har sendt ut nytt lovforslag om interkommunalt samarbeid på høring. Etter planen skal forslaget legges fram for Stortinget før påske 2006. Evalueringen vil således kunne bidra med bakgrunnsmateriale for behandlingen dette lovforslaget.

Før vi går nærmere inn på problemstillinger og metoder for gjennomføring av evalueringen, vil vi først se på en del karakteristika ved de forsøkene som er satt i gang. I og med at det er mange forsøk som er satt i gang, har det innenfor rammene for utredningen vært nødvendig å gjøre et utvalg av noen samarbeid for nærmere evaluering.

1.2 *Om igangsatte samarbeidsforsøk – utvalg*

En oversikt med nøkkelopplysninger om de 13 igangsatte barnevernsamarbeidene følger som vedlegg bak i denne rapporten. Vi vil her sammenstille noen opplysninger om organisering, formål med forsøkene, tidspunkt for oppstart og antall deltakere. Dette er opplysninger som har vært sentrale for å foreta et utvalg av forsøk for nærmere evaluering. Dersom vi ser bort fra samarbeidet om felles sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag, hvor det pågår en evaluering, er det syv samarbeid som kan karakteriseres som *vertskommune-samarbeid*. Det vil si at den ene kommunen i samarbeidet har ansvar for å gjennomføre oppgaver som den/de andre kommunene har i henhold til barnevernloven. Dette gjelder følgende samarbeid:

- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Mosvik og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.

- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Tolga, Tynset og Alvdal kommuner, Hedmark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Kongsvinger og Eidskog kommuner, Hedmark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Notodden og Hjartdal kommuner, Telemark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Leka, Nærøy og Vikna kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenestene i Modum og Krødsherad kommuner, Buskerud.
- Forsøk med samorganisering av barnevern, adopsjon og sosialtjenesten i Snillfjord og Hemne kommuner, Sør-Trøndelag.

De øvrige samarbeidene er organisert etter *kommunelovens* § 27. Dette gjelder da følgende samarbeid:

- Forsøk med overføring av vedtaksrett til Sunnhordaland interkommunale barneverntjeneste. Bømlo, Fitjar og Stord kommuner, Hordaland.
- Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Nome, Sauherad og Bø kommuner, Telemark.
- Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Seljord, Nissedal, Tokke, Vinje, Fyresdal og Kviteseid kommuner, Telemark.
- Forsøk med overføring av myndighet til Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor med hovedkontor i Stjørdal kommune fra kommunene Tydal, Selbu, Stjørdal og Meråker.

Formålet med de fleste forsøkene er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene, og for å rekruttere og holde på fagutdannet personale. Det er kun i Midtre Namdal at det i forskriften er lagt mer spesifiserte målsetninger til grunn for samarbeidet. Her er det angitt at formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering og interkommunalt ansvar for tjenestetilbudet for å

styrke og utvikle barneverntjenesten i regionen. Et større og mer robust fagmiljø skal bidra til en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne, en aktiv forebyggende innsats i alle kommunene, bedre kompetanse og samarbeid med andre hjelpeinstanser, habilitet og rettssikkerhet i saksbehandlingen, og en rask og effektiv saksbehandling.

Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark synes å være det eneste av forsøkene hvor kommunene ikke har lagt ansvaret for forebyggende tiltak til samarbeidet.

Antall deltakere i samarbeidene varierer fra 2 – 6 kommuner. Følgende samarbeid består av to kommuner:

- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Mosvik og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Notodden og Hjartdal kommuner, Telemark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Kongsvinger og Eidskog kommuner, Hedmark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenestene i Modum og Krødsherad kommuner, Buskerud.
- Forsøk med samorganisering av barnevern, adopsjon og sosialtjenesten i Snillfjord og Hemne kommuner, Sør-Trøndelag.

Det er også 4 samarbeid hvor 3 kommuner deltar:

- Forsøk med overføring av vedtaksrett til Sunnhordaland interkommunale barneverntjeneste, Bømlo, Fitjar og Stord kommuner, Hordaland.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten, Tolga, Tynset og Alvdal kommuner, Hedmark.
- Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Nome, Sauherad og Bø kommuner, Telemark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten for perioden 2005-2009, Leka, Nærøy og Vikna kommuner, Nord-Trøndelag.
- Videre består samarbeidet med hovedkontor i Stjørdal av fire kommuner, samarbeidet i Midtre Namdal av fem kommuner og samarbeidet

i Vest-Telemark av 6 kommuner. Tre av forsøkene startet opp i 2003, og fire i 2005. Resten startet opp i 2004.

Som grunnlag for å foreta et utvalg av samarbeidsforsøk for nærmere evaluering, har vi sett det som viktig å fange opp variasjoner med hensyn til organisering og antall deltakere. Videre har vi også sett på variasjoner med hensyn til kommunestørrelse, da dette også har betydning for hvordan samarbeidet organiseres og fungerer. De samarbeidsforsøkene som er etablert, domineres naturlig nok av mange små kommuner. I en del samarbeid er det imidlertid noen større kommuner som er involvert. Av større kommuner kan nevnes Stord, Bømlo, Kongsvinger, Notodden og Namsos. Videre har vi lagt vekt på få med forsøk som har hatt en viss varighet. Erfaringene kan variere alt etter hvor lenge forsøket har pågått, men det er grunn til å anta at erfaringene fra de nyeste forsøkene er svært begrenset. På bakgrunn av dette har vi ansett følgende forsøk å være av størst interesse med tanke på en evaluering:

- Forsøk med overføring av vedtaksrett til Sunnhordaland interkommunale barneverntjeneste, Bømlo, Fitjar og Stord kommuner, Hordaland.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Mosvik og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med overføring av myndighet til Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Notodden og Hjartdal kommuner i Telemark.
- Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Nome, Sauherad og Bø kommuner, Telemark.
- Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten, Tolga, Tynset og Alvdal kommuner, Hedmark.

Gjennom dette utvalget har vi fått med tre samarbeid organisert etter vertskommunemodellen og tre samarbeid organisert etter kommunelovens § 27. Vi har med alle de tre samarbeidene som ble etablert i 2003. Samarbeidene som ble etablert i 2005, er utelatt, og vi har med ett av de to samarbeidsforsøkene som omfatter 5-6 kommuner.

1.3 Målsettinger og problemstillinger

Som nevnt innledningsvis, har et overordnet formål med evalueringen vært å få et bilde av hvordan de ulike samarbeidene fungerer. Samarbeidene er igangsatt som forsøk, og det har vært av spesiell interesse å hente ut erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som kan tenke seg å gjennomføre lignende samarbeid.

Som grunnlag for evalueringen har det vært naturlig å ta utgangspunkt i forsøkens egne målsetninger, men disse er koblet sammen med mer generelle målsetninger for interkommunale samarbeid. På bakgrunn av dette har vi lagt følgende problemstillinger til grunn for evalueringen:

1. Organisering
 - Hvordan fungerer organiseringen og overføring av myndighet?
 - Hvordan har samarbeidet påvirket deltakerkommunens mulighet til styring og kontroll?
 - Hvilke formelle koblinger er etablert i forhold til administrativ og politisk ledelse i kommunene?
 - Hvordan har det interkommunale samarbeidet påvirket samarbeidet med andre instanser i de kommunene som gir fra seg oppgaver, og i de kommunene som tar på seg oppgaver?
 - Medfører det interkommunale samarbeidet økt ressursbruk til administrasjon/byråkrati?
 - Hvem samarbeider de interkommunale barnevernsmyndighetene med, og hvordan har samarbeidene påvirket de sammenhengende tjenestetilbudene i kommunene (samarbeidet mellom barnevern, skole, barnehage m.v.)?
2. Styrking av tjenestene
 - Har samarbeidet bidratt til å styrke fagmiljøene?
 - Har det blitt lettere å fordele saker (slik at man unngår ”naboens sak”), og har det blitt lettere å ta ”vanskelige” avgjørelser?
 - Har samarbeidet gitt muligheter for spesialisering og styrking av kompetansen?
 - Har samarbeidet hatt betydning for mulighetene for å rekruttere kvalifiserte medarbeidere?
3. Betydning for brukerne

- Hvilken betydning har samarbeidet hatt for brukernes tilgjengelighet til tjenesten?
- Har samarbeidet bidratt til å styrke informasjonsarbeidet overfor brukerne?
- Har tjenesten blitt mer synlig og profilert som følge av samarbeidet?
- Har det blitt lettere å ta kontakt med barnevernet etter at samarbeidet kom i gang?
- Har samarbeidet hatt betydning for det forebyggende arbeidet, og i tilfellet på hvilken måte?
- Hvilken effekt har forsøkene for rettsikkerheten til brukerne av tjenesten? Kan det for eksempel sannsynliggjøres at økt kompetanse i tjenestene har medført økt rettsikkerhet?

4. Økonomi

- Hvordan fordeles kostnadene mellom kommunene?
- Har samarbeidet gitt grunnlag for økonomiske innsparinger?
- Har samarbeidet bidratt til at man får mer igjen for de økonomiske ressursene som stilles til rådighet?

I tillegg til de spørsmålene som er skissert over, har et gjennomgående fokus vært å avdekke styrker og svakheter med ulike løsninger, både innen og mellom ulike typer samarbeid. Det sentrale har vært å avdekke faktorer og forhold som er viktige for at et samarbeid skal fungere bra, men også peke på faktorer som kan bidra til at et samarbeid evt. ikke fungerer optimalt. Her har vi lagt spesiell vekt på å trekke fram faktorer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som vurderer å etablere lignende samarbeid.

2 METODE OG GJENNOMFØRING

Evalueringen har i hovedsak vært basert på intervjuer og dokumentstudier. Hvert av de seks casene som har vært gjenstand for evaluering, har blitt besøkt, og så godt som alle ansatte i barnevernet har blitt intervjuet. Besøkene i de ulike områdene ble innledet med intervju med barnevernleder. Deretter ble det foretatt intervjuer med de ansatte. Disse intervjuene ble stort sett foretatt som gruppeintervjuer, og det ble forsøkt lagt opp til inndeling av gruppene etter hvilke samarbeidskommuner de ansatte tidligere hadde jobbet i. Denne intervjuformen viste seg å fungere godt. Deltakerne var engasjerte, supplerte hverandre og diskuterte seg i mellom, noe som bidro til at spørsmål ble belyst fra ulike ståsteder og innfallsvinkler. I de tre samarbeidene som er organisert etter kommunelovens § 27 har vi også gjennomført intervjuer med styrerepresentanter.

I etterkant av intervjuene ble det også foretatt telefonintervjuer med representanter for de respektive Fylkesmennene som har ansvar for tilsyn med barnevernet i de aktuelle områdene. Det ble også foretatt supplerende telefonintervjuer med representanter for administrativ ledelse i enkelte kommuner. Telefonintervjuene bidro i overveiende grad til å understøtte og bekrefte de opplysninger som kom fram gjennom intervjuene med de ansatte i barnevernet.

I alt er 69 personer intervjuet, enten enkeltvis eller gjennom gruppeintervjuer. Det er foretatt 14 intervjuer med representanter for administrativ ledelse i de samarbeidende kommune og 4 intervjuer med representanter for Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Hordaland, Telemark og Hedmark. De resterende intervjuene omfatter barnvernledere og saksbehandlere i de interkommunale samarbeidsforsøkene.

I forbindelse med intervjurundene ble det også samlet inn forskjellig skriftlig dokumentasjon av de ulike samarbeidene. Samarbeidsavtaler, forundersøkelser, statusrapporter, erfaringsnotater, brosjyrer, informasjonsskriv o.l. har vært nyttig for få å oversikt over organisering, utvikling og erfaringer med de ulike samarbeidene.

Gjennom de data som er samlet inn, føler vi at vi har fått god oversikt over spørsmål knyttet til hvordan organiseringen av samarbeidet fungerer, hvordan det har påvirket barneverntjenesten, hvilke utfordringer man har hatt og hvilke utfordringer som man står overfor i tiden som kommer.

Opplysninger om økonomi og synspunkter fra brukerne er også opplysninger som i hovedsak er hentet inn gjennom intervjuer og skriftlig dokumentasjon. Vi har ikke foretatt detaljerte kartlegginger av dette ved å forta spesielle regnskapsundersøkelser og brukerundersøkelser. Vi har foretatt søk etter data som er generert gjennom effektiviseringsnettverkene og KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING). I enkelte kommuner er det gjennomført brukerundersøkelser i regi av effektiviseringsnettverkene, men det er ikke gjennomført undersøkelser etter at samarbeidene kom i gang. Når det gjelder KOSTRA, har også de fleste samarbeidene eksistert så pass kort tid at det har vært vanskelig å hente ut endringstall. Gjennom de dataene vi har samlet inn, føler vi likevel at vi har fått bilde på hvordan utviklingen har vært.

I neste kapittel vil vi foreta en presentasjon og vurdering av hvert samarbeid. Hvert underkapittel er forsøkt bygd opp etter noenlunde samme mal. Innledningsvis gir vi en presentasjon av bakgrunnen for etablering av forsøket. Videre foretar vi en gjennomgang av målsetninger, organisering, betydning for tjenestene, betydning for brukerne og økonomiske effekter. Avslutningsvis i gjennomgangen av hvert case har vi laget en oppsummerende vurdering.

I kap. 4 sammenstiller og drøfter vi erfaringene på tvers av de ulike casene. Diskusjonen avsluttes med en punktvis oppstilling av faktorer som synes å være av spesiell betydning for å lykkes med et godt interkommunalt samarbeid om barnevern.

3 ERFARINGER MED SAMARBEIDENE

3.1 Sunnhordland

3.1.1 Bakgrunn for samarbeid om barnevern

Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste omfatter kommunene Stord, Bømlo og Fitjar. Stord, som er den største kommunen med ca 16 500 innbyggere, er vertskommune for samarbeidet. Fitjar er den minste kommunen med ca. 2 900 innbyggere, mens Bømlo har ca. 10 800. Det er altså betydelige variasjoner i innbyggertallet, noe som også indikerer ulike utfordringer knyttet til barnevernet i kommunene – både i forhold til oppgaver og tilrettelegging av selve tjenesten.

I henhold til forskriften gjelder forsøket fra 1. august 2003 til og med 31. juli 2007. Interkommunalt samarbeid om barnevern er imidlertid et spørsmål som har vært på dagsorden i lenger tid, og det var igangsatt interkommunalt samarbeid om barnevern før forsøket ble godkjent av departementet. Samarbeidet i henhold til forsøksordningen derfor kan ses som en forlengelse av det samarbeidet som allerede var startet opp. For å få forståelse av hvordan dagens samarbeid fungerer, vil vi derfor innledningsvis foreta en kort gjennomgang av tilrettelegging og erfaringer med samarbeidet i den første fasen.

3.1.2 Utredning av samarbeid i en tidlig fase

Interkommunalt samarbeid om barnevern var ett av fellesprosjektene i en ”viljeserklæring” om interkommunalt samarbeid mellom kommunene Stord, Bømlo, Fitjar og Sveio. I april 2001 la kommunene Stord, Bømlo og Fitjar fram en forstudie med vurdering av ulike samarbeidsmodeller. Innledningsvis i forstudien ble det pekt på en del kjennetegn og utfordringer knyttet til barnevernet i mindre kommuner:

1. Få ansatte med barnevernfaglig utdanning – lite fagmiljø
2. Få barnevernssaker, men samme problemstillinger som i større kommuner
3. Få saker fører til liten erfaring innen barnevernsektoren
4. Vanskelige saker fører til stor slitasje på saksbehandlere
5. Lite faglig fellesskap – få fagpersoner å diskutere problemstillinger med
6. Vanskelig å få til faglig oppdatering, faglig veiledning og konsultasjon
7. Store krav til sosialfaglig kompetanse – og til en viss grad også til juridiske kunnskaper
8. ”Alle kjenner alle”- relasjonsproblematikk

9. Vanskelig å skaffe tiltak (støttekontakt/avlasting etc.)

10. Rekrutteringsproblemer

I forstudien ble det pekt på at mange av disse punktene i mindre grad gjaldt Stord kommune, men at det også her kunne være utfordringer knyttet til slitasje på saksbehandlere i perioder med permisjoner og skifte av bemanning. For Bømlo og Fitjar ble det pekt på at de fleste punktene gjorde seg gjeldende med unntak av punkt 3 for Bømlo.

I forstudien ble ulike samarbeidsmodeller vurdert. Man vurderte også mulighetene for å etablere en felles barnevernadministrasjon etter Forsøksloven. Etter rådføring med Fylkesmannen i Hordaland og departementet, kom prosjektgruppen fram til at kommunene trolig var for tidlig ute med å få tillatelse til å organisere barnevernet som en juridisk enhet med fullmakter/lovhjemmel til å fatte vedtak i alle saker i de tre kommunene i samsvar med Barnevernlovens § 2-1. Man valgte således å arbeide videre med organisering av det interkommunale barnevernet etter den såkalte "Sunnhordlandsmodellen". I korte trekk gikk denne modellen ut på å etablere en interkommunal barneverntjeneste som skulle ivareta ulike oppgaver/funksjoner i forhold til barneverntjenesten i kommunene – i første rekke saker knyttet til omsorgsovertakelse, såkalte § 4-12 saker. Kommune skulle selv ha ansvar for det forebyggende barnevernet. Høsten 2001 ble det vedtatt videre utredning av denne modellen.

Når det gjaldt konkretisering av samarbeidsmodellen, ble det lagt til grunn at det i hver kommune skulle være en administrasjon og en leder som hadde ansvar for oppgaver etter Lov om barneverntjenester. Det innebærer at ansvar og myndighet ikke kan delegeres til en annen kommune eller en interkommunal barneverntjeneste. I forprosjektrapporten konkluderte man med å foreslå opprettelse av interkommunal barneverntjeneste bestående av 4 fulle fagstillinger og en merkantil stilling i 100 %. I forhold til organisering og ansvarslinjer ble det lagt følgende retningslinjer:

- Hver kommune bidrar med stillingsressurser i forhold til barnetallet i kommunene
- Arbeidsgiveransvar og ansettelse av medarbeidere blir lagt til den enkelte kommune
- Den interkommunale barnevernsgruppen handler på oppdrag fra lederen for barnevernet i kommunene, og hvor sistnevnte gjør vedtak i alle kommunes saker etter Lov om barneverntjenester

Det ble lagt til grunn at det skulle opprettes et samordningsforum mellom lederne for barnevernet i samarbeidskommunene, og at bruk av sakkyndige skulle dekkes av den kommunen hvor saken hørte hjemme.

Når det gjaldt stillingene, ble det i forprosjektet konkludert med at en av stillingene skulle øremerkes som koordinator for den interkommunale barnevernsgruppa. Det ble videre sagt at den interkommunale barnevernsgruppa skulle knytte til seg juridisk konsulent eller juristkontor som har spesialisert seg på barnevern og/eller som hadde erfaring innen dette fagområdet. Det ble også sagt at den interkommunale barnevernsgruppa skulle knytte til seg ekstern veileder.

I forprosjektet ble det definert ulike oppgaver for det interkommunale barnevernet. På oppdrag fra den enkelte kommune skulle det interkommunale barnevernet:

- utrede saker til Fylkesnemnda/domstolene
- effektivere vedtak i Fylkesnemnda/domstolene
- utarbeide planer for og gjennomføre plassering av barn i fosterhjem, institusjon eller annet
- ha ansvar for å følge opp vedtak, f.eks. gjennomføring av samvær
- veilede av fosterforeldre
- veilede og rehabilitere biologiske foreldre
- utrede, tilrettelegge og gjennomføre vedtak der omsorg for barn ble ført tilbake til biologiske foreldre (avklare med lederen for barneverntjenesten tidspunkt for overføring til det forebyggende barnevernet)
- delta i planleggings- og oppfølgingsfasen i akuttsaker

Stord ble anbefalt som lokaliseringssted for det interkommunale barnevernet. Stedsvalget ble gjort på bakgrunn av geografi, kommunikasjoner, nærhet til samarbeidspartnere og ev. regionale/fylkeskommunale tiltak. Det ble sett på som en forutsetning at den interkommunale barnevernsgruppen ikke skulle bli samlokalisert med den forebyggende barnevernsgruppen i Stord kommune. Dette for å sikre at den interkommunale delen av barnevernet ikke skulle være synonymt med Stord barnevernkontor.

3.1.3 Erfaringer med barnevernsamarbeid forut for forsøksperioden

Det interkommunale barnevernskontoret ble offisielt åpnet 01.02.2003, men kontoret ble ikke fullt operativt før høsten 2003. Det var ulike årsaker til dette. På oppstartstidspunktet manglet lokalene møbler og teknisk utstyr som data, telefon, kopimaskin, printer osv. Når det gjaldt data, hadde Bømlo og Stord ulike dataprogram. Fitjar hadde ikke eget program, og det ble opprettet et distrikt under Stord sitt program for Fitjar sine saker. At man hadde ulike dataløsninger som ble driftet av forskjellige kommuner, var tungvint, og systemene kunne være nede i lengre perioder.

Det tok også lang tid før kontoret var fullt bemannet, bl.a. pga. permisjoner. Det ble ikke ansatt merkantilt personell før fire måneder etter at kontoret var åpnet. Forventningene til at felleskontoret skulle åpne, var store, og det hadde i kommunene hopet seg opp en del saker, spesielt fra Bømlo, som var klare til overføring når kontoret åpnet. Dette førte til stor arbeidsmengde samtidig som man manglet kontorfasiliteter, personell og samarbeidsrutiner. Sprik i forhold til personell og arbeidsoppgaver førte til at mange saker ble liggende ubehandlet, og at saker som skulle vært overført til det interkommunale kontoret, ble værende igjen i den enkelte kommune. Dette førte til kritikk fra brukerne og var til stor belastning for de ansatte, både på Bømlo og på det interkommunale kontoret. Stord kommune holdt tilbake mange saker i påvente at felleskontoret skulle komme i gjenge.

En annen utfordring for det felles barnevernskontoret var at fagarbeiderne måtte forholde seg til tre ulike barnevernsledere. Forskjeller mellom kommunene i forhold til praksis, erfaring og skjønnsutøvelse bidro til at samarbeidet ble tungrodd og lite effektivt. At arbeidet ved det interkommunale kontoret skulle styres av tre barnevernsledere, viste seg å være en omstendelig og uklar samarbeidsmodell. At man ikke hadde en leder, innebar at man måtte rapportere til hver kommune, noe som gjorde det vanskelig å tenke helhetlig, foreta prioriteringer og jobbe effektivt. For Stord som vertskommune var det også vanskelig å samordne vertskommuneoppgavene i og med at man ikke hadde en daglig leder å forholde seg. Samordning av økonomien ble en utfordrende oppgave, og situasjonen for merkantilt ansatte var vanskelig. Praktiske rutiner var ikke på plass – man visste ikke hvor fakturaer skulle sendes og hvem som skulle underskrive.

Til tross for utfordringene var medarbeiderne motiverte, og det var tro på at samarbeid var bra for å styrke fagmiljøet og tilbudet til brukerne. Det ble

imidlertid sett på som en forutsetning for videre samarbeid at man fikk en felles leder.

3.1.4 Søknad om forsøksordning

I brev til fylkesmennene fra KRD og BFD datert 21.10.02, ble det gitt signaler om at det var ønskelig å prøve ut ulike samarbeidsmodeller, og det var lagt ved forskriftsmaler for forsøk som trenger unntak fra lov. Med utgangspunkt i disse signalene fattet de tre kommunene vedtak om å arbeide videre mot en organisering der retten til å gjøre vedtak etter Lov om barneverntjeneste blir flyttet fra den enkelte kommune til den interkommunale barneverntjenesten. Søknad ble sendt 24.02.03. Forskriften for forsøket ble godkjent 10.07.03 med ikrafttredelse fra 01.08.03. Felles leder for barneverntjenesten var imidlertid ikke på plass før 01.01.05, dvs. omtrent ett og et halvt år etter at forsøket var godkjent. Det er flere årsaker til dette, bl.a. at en av de viktigste pådriverne i samarbeidet sluttet. Dette førte imidlertid til at saken ble liggende uten at noen tok tak i den. Man er enda ikke blitt helt enige om utformingen av samarbeidsavtalene for forsøket. Årsakene til dette vil vi komme nærmere tilbake til i forbindelse med en nærmere gjennomgang av samarbeidets organisering.

3.1.5 Målsetninger med forsøket

I henhold til forskriften er det viktigste formålet med forsøket å prøve ut en felles organisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og holde på fagutdannet personale. I vedtektene blir det også pekt på at det er en målsetning å styrke brukerne sin rettssikkerhet og skape en mer ensartet praksis i kommunene.

Som nevnt i innledningsvis i kap. 3.1.2, var det enkelte av kommunene som slet med å opprettholde et stabilt fagmiljø. Tjenestene var sårbare i forhold til oppsigelser, sykmeldinger og permisjoner. I små og sårbare kommuner er det vanskelig å utvikle og opprettholde tilstrekkelig kompetanse slik at brukerne får et tilfredsstillende tilbud. Det har ikke vært noen målsetning å spare penger gjennom samarbeid om barnevern, men det har vært et ønske om å utvikle mer effektive tjenester.

3.1.6 Organisering

Ut fra forskriften for samarbeidet er den interkommunale sammenslutningen "Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste" (SIB) ansvarlig for å utføre de oppgavene som Bømlo, Fitjar og Stord kommuner har etter barnevernloven og som ikke er lagt til fylkeskommunene eller et statlig organ. Videre het det at dette skal skje innen budsjettmessige rammer fastsatt av deltakerkommunene. Kommunene Bømlo, Fitjar og Stord sine generelle oppgaver etter barnevernlovens § 3-1 og § 3-2 skal være underlagt den interkommunale barneverntjenesten sitt ansvarsområde. Disse forebyggende oppgavene vil bli utført ved enheter i de ulike kommunene etter nærmere fastsatt organiseringsmodell. For Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste gjelder kommunelovens § 27, men med følgende tillegg: Lederen for den interkommunale barneverntjenesten har rett til å gjøre vedtak etter barnevernloven på de områdene som ligger til de tre samarbeidskommunene.

Det er etablert et styre for samarbeidet som i henhold til forskriften skal overta kommunene sitt ansvar etter Barnevernloven. Styret består av en kommunalsjef fra hver av de tre kommunene samt en representant fra de ansatte. Styret har ansvar for å organisere og drive det interkommunale barnevernkontoret, tilsette leder og øvrig personale i det interkommunale barnevernet. Lederen for SIB skal ha det administrative ansvaret som er tillagt administrasjonen i den enkelte kommune etter barnevernloven. Lederen i SIB har ansvar for å rapportere til styret, og styret har ansvar for å rapportere til kommunene. Styret skal i tillegg behandle planer og legge fram forslag til budsjett. Styret har ansvaret for oppfølging av budsjett og framlegging av årsregnskap og årsrapport for barneverntjenesten i de tre kommunene, og skal jevnlig informere rådmannen i den enkelte kommune gjennom rapporter og møter om utviklingen innen barnevernet i de respektive kommunene.

Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste er i dag organisert i tre lag fordelt på tre kontorer. Disse er lag Omsorg, lag Stord og lag Bømlo. Lag Omsorg, med 6 årsverk, er lokalisert i eget lokale i Leirvik på Stord, og har alle saker med tiltak utenfor familien. Det var dette som utgjorde den interkommunale barneverntjenesten før man fikk en leder fra 01.01.05.

Ansvar for tiltak i familien er organisert i den enkelte kommune, bortsett fra Fitjar. Lag Stord har 5,8 årsverk og er samlokalisert med sosialtjenesten i Rådhuset på Stord. Barneverntjenesten er her knyttet til "Eining for sosiale og førbyggjande tenester". Lag Bømlo har 4,5 årsverk og er lokalisert sammen med

PP-tjensten på Bømlo. Fitjar har ikke noe eget lag, men har 0,2 årsverk ved lag Omsorg knyttet til forebyggende arbeid i kommunen.

Det er fortsatt en del uklarheter i forhold til hvordan barneverntjenesten skal organiseres, og avtale mellom kommunene om opprettelse og drift av Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste er enda ikke undertegnet. I foreliggende forslag til avtale har rådmannen på Fitjar fremmet et endringsforslag. Endringsforslagene omfatter punkt 2 i avtalen om lokalisering og punkt 3 om personale. I avtaleutkastet heter det om lokalisering: *”SIB skal ha hovudkontor på Leirvik på Stord. I tillegg til dette blir det lagt opp til desentraliserte kontor i den einskilde kommune. Utekontora skal i hovudsak driva førebyggjande barnevernsarbeid i samarbeid med aktuelle einingar i den enkelte kommune”*. I endringsforslaget heter det: *”SIB skal ha hovudkontor på Leirvik på Stord. I tillegg til dette kan det etter nærare avtale vera desentraliserte kontor i den einskilde kommune. SIB skal og driva med førebyggjande barnevernsarbeid i den einskilde kommunen i samarbeid med aktuelle einingar i den enkelte kommune.”*

I avtaleutkastet om personalet heter det: *”Dei som jobbar med barnevernssaker i dei tre kommunane, blir overført til den interkommunale barnevernstenesta, og får eit tilsettingsforhold i vertskommunen. Styret for SIB skal i drøftingar med den enkelte kommune koma fram til ein avtale om kor stor del av personalet som skal vera stasjonert på Leirvik, og kor mange som skal vera i heimkommunen, det kan lagast ein opptrappingsplan for korleis dette skal skje. Utgifter til kontorhald m.v. i Bømlo og Fitjar skal dekkjast av SIB etter ein nærare avtale med den enkelte kommune. Når det gjeld Stord kommune blir desse utgiftene regulert etter vertskommuneavtalen.”* I endringsforslaget heter det: *”Dei som jobbar med felles omsorgssaker innan barnevernstenestene i dei tre kommunane, blir overført til den interkommunale barnevernstenesta, og får eit tilsettingsforhold i vertskommunen. Dette omfattar i 2004 5 personar pluss nyttilsett dagleg leiar i felleskontoret. Etter avtale kan dei felles medarbeidarane ha kontordag i den einskilde kommune. Kvar kommune kan og ha lokale barnevernsfunksjonar som ikkje inngår i det felles kontoret.”*

Endringsforslagene innebærer at man reserverer seg mot et fullt integrert barnevern, noe som ikke synes å være i tråd med intensjonene i forskriften. Etter det vi forstår, skyldes dette økonomiske forhold i Fitjar kommune.

I Bømlo er det et ønske om at SIB skal overta hele barnevernet, og det er også overført mange oppgaver i samsvar med vedtektene for samarbeidet. Barne-

vernet i Bømlo skal over i nye lokaler fra 1. mars 2006, og ønsker i den forbindelse en samlokalisering av den interkommunale barneverntjenesten på Heiane i Stord kommune.

Stord kommunene har fram til nå selv ønsket å ha ansvar for det forebyggende fordi man nå har en organisering som man hevder fungerer etter intensjonene. Gjennom omstillingsprosjektet Stord 04 har man foretatt en omorganisering av sosiale og forebyggende tjenester slik at man her operer med 6 tverrfaglige team/arbeidslag. Barneverntjenesten er representert i tre av disse, dvs. Arbeidslag mottak, Arbeidslag tiltak og Arbeidslag PPT/forebyggende. Det har vært delte meninger om hvordan dette fungerer i forhold til barnevernet, og det har blitt pekt på at det kan oppleves som problematisk at ansatte i barnevernet må forholde seg til flere ledere. Denne organiseringen har ikke vært i tråd med intensjonene og forskriften for samarbeidet.

I henhold til forslag om avtale mellom SIB og Stord kommune har det også vært ulikt syn på hvordan ansvaret mellom SIB og Stord kommune skal fordeles. I forslag til avtale fra styret i SIB var det lagt til grunn at ansvar for det forbyggende barnevernet skulle delegeres fagansvarlig for barnevern i Stord kommune. Stord kommune sitt forslag innebar imidlertid at fagansvarlig for barnevernet i Stord kommune ikke skal være direkte underlagt leder for SIB, men at SIB skal delegere ansvaret for forebyggende barneverntjenester til "einingsleiar for sosiale og førebyggjande tenester". Begrunnelsen for dette var at kommunen ønsket at barnevernet skulle jobbe i og være integrert del av de tverrfaglige teamene innenfor de sosiale og forebyggende tjenestene, og at barnevernet således burde være underlagt enhetsleder. Dette er en organisering som også ville vært til hinder for et fullt integrert barnevern med en felles leder.

Med bakgrunn i den uavklarte situasjonen knyttet til samarbeidsavtalene, skisserte styret for SIB i september 2005 tre aktuelle alternativer for organisering av samarbeidet. Det første vil være å fullføre en fullt integrert barneverntjeneste for de tre kommunene. Dette forutsetter at styret og daglig leder arbeider for å få organisasjonsplaner på plass, og at ingen oppgaver blir flyttet før det er gjort. Det andre alternativet er at SIB fortsetter å arbeide med fylkesnemndsaker og omsorgssaker for alle kommunene, mens den enkelte kommune fremdeles har ansvar for de forebyggende sakene. Det tredje alternativet er at SIB fortsetter med fylkesnemndsaker og omsorgssaker for alle kommunene, men at den enkelte kommune i tillegg kan overføre de forebyggende sakene til SIB etter nærmere avtale. Det vil si at det kan varierer

fra kommunene til kommune hvorvidt SIB skal ha ansvar for hele barneverntjenesten eller ikke.

Styret i SIB har fram til i høsten 05 hatt som mål å sette i verk det første alternativet i henhold til forskrifter og vedtekter selv om avtaler ikke har vært på plass. Styret avventer nærmere avklaring fra kommunene for å få organiseringen på plass. Styret uttrykker imidlertid at oppgavene som samarbeidet skal ta seg av, bør være like for kommunene, og viser til at formålet med SIB er å prøve ut en felles organisering for barneverntjenesten. Styret har også pekt på dersom man skal jobbe videre ut fra de andre alternativene, vil dette innebære avgrensinger av prøveordningen og kan også medføre behov for endringer i forskrifter og vedtekter.

I skivende stund har avtalen mellom SIB og Stord kommune kommet på plass, og avtalen skal tre i kraft fra 01.01.06. Viktige elementer i avtalen er at leder for SIB skal ha fullt ut ansvar for hele barneverntjenesten til Stord kommune, at fagansvarlig i Stord får delegert fullmakt til å gjøre vedtak når det gjelder det forebyggende barnevernet og at fagansvarlig rapporterer til leder for SIB i barnevernfaglige spørsmål. Det tverrfaglige arbeidet knyttet til "Sosial og forebyggende tenester" i Stord kommune skal holde fram og utvikles videre. Man har dermed fått en organisering som er mer i henhold til intensjonene med forsøket. Hvem som skal ha arbeidsgiveransvar for de barnevernansatte i de forebyggende arbeidslagene i Stord kommune, er imidlertid noe man vil komme tilbake til på et senere tidspunkt.

3.1.7 Betydning for tjenestene

Vi har i kap. 3.1.3 trekt fram noen sentrale erfaringer med samarbeidet før man fikk en leder for det interkommunale barnevernet. Som nevnt innledningsvis, har Bømlo slitt over lenger tid med ustabil bemanning og stor utskifting av personale. Det har samtidig vært stort tilfang av nye og krevende saker, og man har hatt problemer med å overholde frister. Etter at den interkommunale barneverntjenesten fikk en leder, har det vært brukt en god del tid på oppfølging, gjennomgang og opprydding av saker i Bømlo. Det har også blitt brukt en del tid på etablering av gode samarbeidsrutiner. Dette gjelder blant annet rutiner for saker som skal over til lag Omsorg. Bømlo har hatt mange saker, og det har vært ulik forståelse av hvilke saker som skal oversendes, hvilke som skal prioriteres, og hva som kreves av utredning i saker som skal til lag Omsorg. Rutinene begynner nå å komme på plass, og man har fått et system hvor man "linker"

saker over. Det vil si at man i saker som kan ende med omsorgsovertakelse kobler inn personer fra lag Omsorg. På denne måten får man en bedre vurdering av behovet for omsorgsovertakelse, samtidig som lag Omsorg kjenner saken og står klar til å ta saken dersom den blir overført. Tilsvarende rutiner er også etablert for lag Stord. Dette er en rutine som også har bidratt til å styrke det forebyggende barnevernets kompetanse i å vurdere behovet for omsorgsovertakelse, og hva som kreves av utredningsarbeid i slike saker før de oversendes lag Omsorg.

I Bømlo, hvor det har vært en del frustrasjon, og hvor man har slitt med å få et oppgående barnevern, er det i dag optimisme blant de ansatte. Man føler at en del ting har kommet på plass etter at man fikk en leder. Man klarer å "løfte opp" og løse en del saker man har slitt med. Det er utarbeidet planer for fagmøter, veiledning og fagseminar, noe det uttrykkes tilfredshet med. *"Det er godt å føle at det er noen som har kontroll"* – som en av de ansatte uttrykte det. Ansatte fra Bømlo mener også det kunne vært en fordel med tettere samarbeid med lag Stord, og at man hadde mer fleksibilitet i forhold til fordeling av saker. Ved lag Bømlo blir det spesielt pekt på at det kan være problematisk at man kjenner brukerne og møter dem i det daglige.

Ansatte ved lag Stord ønsker også en nærmere og mer direkte tilknytning til det interkommunale barnevernet, og det blir også pekt på at alle kommunene burde hatt lik samarbeidsavtale. De peker også på at et fullt integrert barnevern ville gitt klarere ansvarsforhold, større frihet til utvikling og innføring av nye metoder, tettere faglig samarbeid og større fleksibilitet til å bruke folk på tvers av kommunegrensene.

I Fitjar, som tidligere har hatt en begrenset barneverntjeneste, synes det å være tilfredshet med samarbeidet. En person fra lag Omsorg har 20 % forebyggende arbeid i Fitjar, dvs. en dag pr. uke. Det har vært, og er, en oppgave å informere og bygge opp samarbeidsprosedyrer her. Barnevernsarbeid har til dels vært drevet i andre fora enn i barnevernet, og samarbeidspartnere som skole, barnehage og helse har uttrykt tilfredshet over å ha fått en tjeneste som de kan forholde seg til. Det har vært en stor økning i saker og tiltak etter at samarbeidet kom i gang.

Ved årsskiftet 05/06 har man hatt en leder for samarbeidet i ett år. Tilbakemeldingene er at det har vært et utfordrende år. Det har blitt lagt ned mye arbeid i å få gode strukturer, rutiner og budsjetter på plass. I og med at en

del grunnleggende strukturer nå er lagt, ser man for seg at det blir lettere til neste år. Man vet i større grad hva man har og hva man skal gjøre.

Etter hvert som strukturene i samarbeidet har begynt å komme på plass, er det også et inntrykk at barneverntjenesten har blitt styrket som følge av samarbeidet. Det er spesielt arbeidet med omsorgssaker som har blitt styrket. Det er en krevende jobb å forberede fylkesnemndsaker, foreta omplassering og følge opp barn under omsorg. Lag omsorg består av erfarne medarbeidere som etter hvert har opparbeidet seg høy kompetanse og som jobber godt sammen. Det er også et inntrykk at man har blitt bedre på det sekundærforebyggende, kanskje spesielt i Bømlo og Fitjar, hvor man tidligere har hatt store utfordringer med å opprettholde et stabilt barnevern. Foreløpig har det primærforebyggende arbeidet i mindre grad blitt styrket. Etter hvert som brikkene begynner å falle på plass, blir det pekt på at dette er et arbeid som vil få større prioritet. Dette går bl.a. på å videreutvikle og styrke det tverrfaglige arbeidet i skole og barnehager i samarbeid med PPT, helse og andre samarbeidspartnere. Målsetningen vil være å fange opp problemer på et tidlig stadium før disse utvikler seg til å bli større saker.

Det synes i dag å være optimisme og høy motivasjon blant de ansatte i barnevernet. Det er ingen av de ansatte som ønsker å avslutte samarbeidet. Her er snarere et ønske om en tettere integrering for å styrke og videreutvikle samarbeidet.

3.1.8 Betydning for brukerne

Samarbeidet har hatt liten betydning for brukernes tilgjengelighet i og med at man har opprettholdt forebyggende barnevernsarbeid i kommunene. Lag Omsorg har fått tilbakemeldinger fra fosterforeldre som setter pris på en mer stabil og profesjonell oppfølging. Dette bidrar også til at brukerne i større grad er garantert å få de tjenestene de har krav på. Barneverntjenesten har også blitt tydeligere, spesielt i Fitjar som ikke har hatt noe aktivt barnevern. Sakene blir nå tatt hånd om på en annen måte, og brukerne er blitt mer bevisste i forhold til barnevernet. Dette har resultert i en svært stor økning i antall meldinger og tiltak i Fitjar. I Fitjar har det blitt drevet barnevernsarbeid i andre fora enn i barnevernet, og det er flere av disse som har uttrykt at de synes det er godt å få et barnevern å forholde seg til.

3.1.9 Økonomi

Fordeling av driftskostnader i SIB baserer seg på antall barn mellom 0 og 18 år i den enkelte kommune. Det økonomiske driftstilskuddet skal gå til drift av kontoret, lønninger, investeringer, personalkostnader, og vederlag til vertskommunen for kontorhold. Bømlo og Fitjar betaler à konto til Stord kommune en gang hvert kvartal de tre første kvartalene av året. Stord kommune sender refusjonskrav ved årsavslutning. Kostnader til oppfølging av enkelte barn etter enkeltvedtak skal dekkes av hjemstedskommunen til barnets foreldre.

Stord er den største kommunen og bidrar således mest til driften. Samarbeidet har bidratt til at driftskostnadene til barnevernet har økt. Dette knytter seg bl.a. til leie av lokaler, ansettelse av leder og merkantil stilling, investeringer i data o.l. Videre har utgifter til tiltak økt. Når man får et barnevern som jobber bedre, klarer man å ta tak i flere saker og tyngre saker samtidig som et øktende antall saker kommer på bordet. Sånn sett er det i forbindelse med barnevernsamarbeid grunn til å forvente økte kostnader i en oppstartsfasen - spesielt dersom kommunene tidligere har hatt et svakt utbygd barnevern.

Enkelte av kommunene ønsker nå å se nærmere på kostnadene ved samarbeidet, og hva de får igjen for ressursene som settes inn. For kunne få sikre vurderinger av dette er det nødvendig å følge utviklingen over tid. Det er grunn til å forvente at kostnader, spesielt knyttet til tiltak, reduseres over tid etter hvert som situasjonen stabiliserer seg, og hvor man også får styrket det primær- og sekundærforbyggende arbeidet.

Dersom man skal vurdere hva den enkelte kommune får igjen av innsatsen må man også være klar over at aktivitetsnivået i den enkelte kommune kan variere fra år til år. I perioder må man ha forståelse for at det kan være behov for ekstra innsats i en av kommunene, men man bør kunne forvente at denne jevner seg ut hvis man ser på aktivitetsnivået over tid.

3.1.10 Oppsummerende vurdering

I forbindelse med samarbeidet om Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste har man gjort mange erfaringer som kan være til nytte for andre kommuner som skal etablere lignende samarbeid. En viktig forutsetning for å lykkes med et godt samarbeid er at man har samarbeidsavtaler, bemanning, ansvarsfordeling og kontorfasiliteter på plass før samarbeidet starter. Det var knyttet store forventninger til samarbeidet. I og med at forutsetningen for et

funksjonelt barnevern ikke var til stede ved oppstart, resulterte dette i en vanskelig arbeidssituasjon for de ansatte, og forventningene ble snudd til frustrasjoner. I samarbeid om barnevern synes det også å være slik at saksmengden blir spesielt stor i oppstartsfasen, noe som ytterligere understreker viktigheten av å ha klare strukturer, retningslinjer og rutiner på plass før samarbeidet starter.

Etter at man fikk ansatt en felles leder, og strukturer og rutiner har begynt å komme på plass, er det klart at samarbeidet har bidratt til å styrke barnevernverntjenesten. Foreløpig gjelder dette i størst grad saker knyttet til omsorgsovertakelse. At man nå begynner å få samarbeidet til å fungere, har også gitt seg utslag i optimisme og økt motivasjon blant de ansatte.

Samarbeidet viser også at det kreves noe tid før et samarbeid normaliserer seg. Arbeidspresset har vært stort i startfasen, og mange saker har ligget på vent. Etter hvert som barnevernet tar tak i tunge saker som man ikke har tatt tak i tidligere, øker kostnadene. Etter hvert som samarbeidet blir mer tydelig og profilert, øker også antallet meldinger. Økt antall tiltak innebærer økte kostnader for kommunene. Dette innebærer at man må gi samarbeidet tid og vente til samarbeidet har stabilisert seg før man feller en endelig dom over resultatet. Det er også viktig å skape forståelse for at innsatsen i den enkelte kommune kan variere i perioder, men at dette jevner seg ut over tid.

Det har tatt lang tid å få organisert samarbeidet i henhold til forskriften og vedtektene for forsøket, og man har enda ikke klart å få alle avtaler på plass. Det synes å være ulike årsaker til dette, bl.a. at sentrale personer har sluttet. Samtidig er det også enkelte som peker på at dette også har sammenheng med at det er tre forskjellige kommuner med ulik forståelse av hva de vil oppnå med samarbeidet. Dette viser at det forut for etableringen av et samarbeid er viktig med en grundig diskusjon av utfordringene, hva man ønsker å oppnå, hva et samarbeid innebærer. Det er viktig at denne diskusjonen har god forankring både administrativt og politisk og at det uttrykkes en klar vilje til samarbeid. Ulike utredninger har vist at et hvert interkommunalt samarbeid står over for dilemmaet om hensynet til effektivitet og resultat på den ene siden og kommunal styring og kontroll på den andre (Sanda 2000, 2001). Dersom et interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt, må kommunene være villige til å avgi makt og myndighet til den interkommunale samarbeidet. Det er gjerne slik at desto mer myndighet kommunene er villig til å overføre til det interkommunale samarbeidet, desto større er muligheten for et effektivt og velfungerende samarbeid. I forbindelse med etablering av samarbeidsavtalene

om drift av SIB og avtalene mellom SIB og den enkelte kommune, har det vist seg at det varierer i hvilken grad kommunene ønsker å gi fra seg oppgaver og myndighet til det interkommunale samarbeidet. Før man innleder et samarbeid, er det derfor viktig å ha klart for seg hvor langt man er villig til å tilpasse seg det interkommunale samarbeidet sett i forhold til egne ønsker og behov. Dersom man ønsker samarbeid, må man også være villig til å tilpasse seg det interkommunale samarbeidet.

3.2 Mosvik og Leksvik

3.2.1 Bakgrunn for forsøket

Leksvik og Mosvik er to relativt små kommuner i Nord-Trøndelag. Leksvik hadde pr. 31.12.04 3508 innbyggere, mens Mosvik hadde 888. Relativt sett er Leksvik altså en betydelig større kommune enn Mosvik.

Mosvik og Leksvik har interkommunalt samarbeid på flere områder. Det interkommunale samarbeidet er forankret i en intensjonsavtale fra 2001. I henhold til intensjonsavtale er det en målsetning å drive felles tjenester på bestemte tjenesteområder for å oppnå:

- økonomiske gevinster
- faglige gevinster
- personellmessige gevinster
- stabilitet og rekruttering
- synergieffekter på flere drifts- og administrative områder

I 2001 ble det også tatt initiativ til formelle diskusjoner i forhold til å vurdere hensiktsmessigheten av et samarbeid mellom barnevern- og sosialtjenesten. Bakgrunnen for at man ønsket å samarbeide, var for det første å oppnå bedre stabilitet. Det var få ansatte i begge kommunene, og tjenestene ble sårbare, bl.a. ved sykdom og ferieavvikling. Ved å samarbeide var det derfor et ønske å få flere personer som kunne overlapse/vikariere for hverandre ved fravær. For det andre var det en målsetning å bidra til faglig utvikling og utveksling av kompetanse. Ved å bli flere var det et ønske om å kunne spesialisere seg på ett eller flere fagområder som både er tidsmessig og/eller faglig krevende. For det tredje var det et hovedformål å redusere belastningen ved å bo i samme bygd som man arbeider. I forhold til både barnevernet og sosialtjenesten ble det pekt på ulemper i forhold til:

- inhabilitet
- blanding av privatliv og jobb
- belastende saker hvor man treffer klienter på fritiden
- belastende saker som angår familie/venner/naboer

Fra 01.02.02 ble det etablert et formalisert samarbeid om barnevernet og sosialtjenesten i Leksvik og Mosvik. Avtalen gjaldt fram til 31.12.02 – med mulighet for forlengelse fram til 31.07.03. Den som jobbet med barnevern i Mosvik kommune var ansatt som helse- og sosialleder, og barnevern var en av flere oppgaver. Da vedkommende sa opp sin stilling 01.10.02, ble det et ytterligere behov for samarbeid. I og med at man til da hadde høstet positive

erfaringer med samarbeidet, ønsket man å styrke og videreutvikle dette. Man ønsket å etablere en fast samarbeidsordning for å gjøre det lettere å takle utfordringene i barnevernet. Søknad om forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Leksvik og Mosvik kommuner ble sendt 10.01.03. Kommunene mottok brev med godkjenning av forsøket 10.07.03. Forsøksperioden går fra 01.08.03 til og med 31.07.07.

I tillegg til felles barneverntjeneste og sosialtjeneste, er har de to kommunene også samarbeid om psykiske helsetjenester, helsestasjon, jordmortjeneste, legetjeneste, PP-tjeneste og politi. Det er også et faglig samarbeid mellom fysioterapitjenesten.

3.2.2 Målsetninger

I henhold til forskriften for forsøket er formålet å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle barneverntjenesten og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.

Det har vært betydelige utfordringer knyttet til at det har vært svært små og sårbare fagmiljøer. Dette gjelder spesielt Mosvik, som er liten kommune med kun 8-900 innbyggere, og hvor det også lett oppstår utfordringer knyttet til habilitet og rettssikkerhet.

3.2.3 Organisering

Forut for samarbeidet ble det ikke brukt tid og penger på å lage en skriftlig utredning av hvordan samarbeidet skulle organiseres og tilrettelegges. Det ble imidlertid holdt jevnlig møter hvor man gikk igjennom hva som måtte være på plass, og hvor man ble enige om framdrift og oppgavefordeling knyttet til implementeringen. I forbindelse med denne prosessen hadde barnevernlederne formøter med saksbehandlerne, og deretter møter med rådmenn og etatsledere. Rådmennene formidlet videre til politikerne som fattet vedtak.

I forbindelse med forarbeidet ble det foretatt en gjennomgang av det juridiske, det personalmessige og det praktiske. Den juridiske siden ble gjennomgått med fylkesmannskontoret hvor rådmennene og barnevernlederne var til stede. Den personalmessige siden ble avklart av fagorganisasjonene og personalsjef. Den praktiske gjennomføringen ble utformet av de ansatte i barnevernet. Man hadde

en gjennomgang av hva som måtte være plass på forhånd for å lykkes med samarbeidet.

Med hensyn til valg av organisatoriske løsninger, så er det Leksvik som er vertskommune for samarbeidet og arbeidsgiver for de ansatte. Leksvik kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver Mosvik kommune har etter barnevernloven og som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ. Barnevernet har en fast kontordag i uka i Mosvik. Det er i utgangspunktet Leksvik som er oppmøtested. Det gis kjørgodtgjørelse mellom Leksvik og Mosvik, og kjøring inngår i arbeidstiden. Det er etablert felles dataprogram slik at man kan sitte å jobbe med saker både fra Leksvik og Mosvik.

De ansatte opplevde det som nyttig og positivt at de fikk være med å planlegge organiseringen. Det er i dag tre ansatte i barneverntjenesten. Barnevernleder er leder for både sosialtjenesten og barneverntjenesten. Stillingsprosenten er til sammen 80 %. Denne er fordelt med 20 % på sosialtjenesten og 60 % på barnevern. Videre er det en 50 % stilling og en 100 % stilling. Det vil si at det i barnevernet er ca. 2,1 stillinger pluss noe merkantilt sammen med sosialtjenesten. Mosvik hadde før samarbeid ikke noen klart definert stillingsprosent knyttet til barnevern. Barnevernet var knyttet til en stilling som også var tillagt flere andre oppgaver. Mosvik bidrar med en 80 % stilling til barnevern- og sosialtjenesten, hvorav 40 % er beregnet til å være barnevern. I Leksvik var det før samarbeidet i utgangspunktet to stillinger som i varierende grad var besatt. Før det interkommunale barnevernet startet opp, var det altså 2,4 stillinger til sammen, noe som innebærer at man i dag har en noe lavere stillingsprosent. Dette er sammenheng med at ansatte har søkt om redusert stillingsprosent uten at denne prosenten er besatt på annen måte.

3.2.4 Betydning for tjenestene

Etter at samarbeidet startet opp, blir det gitt uttrykk for at det har blitt lettere å ta tunge saker, men saksmengden har også økt, spesielt i Mosvik. Det blir pekt på flere mulige årsaker til at saksmengden har økt. En årsak som nevnes, er tilflytting av familier med behov for hjelp. En annen årsak som trekkes fram, er barnevernet har blitt mer tydelig. I Mosvik har sosialtjenesten og barneverntjenesten til sammen to faste kontordager, hvorav 1 er beregnet til barnevern og den andre til sosiale tjenester. Tidligere har barnevernet vært en del av sosialkontoret, og det er mange som ikke har skilt mellom barnevern- og sosiale tjenester. Dette gjelder både blant private og i det offentlige. Sosial-

kontoret har blitt brukt som en fellesbetegnelse på alle disse tjenestene. På de faste kontordagene er det forskjellige personer til stede. Dette gjøres bevisst for å markere et skille mellom barnevern- og sosiale tjenester. Man har vært bevisst på å ikke gjemme barnevernet under sosialkontoret, men at barnevernet og spesielt de frivillige tiltakene blir synliggjort. Dette fremheves også som en av årsakene til at saksmengden i Mosvik har økt. De fleste henvendelsene har kommet fra foreldre i samarbeid ulike offentlige instanser, i første rekke skole, barnehage og helsesøster.

Det har vært lite motforstillinger i forhold samarbeid om barnevern. De ansatte har sett fram til å få en felles tjeneste. Ulempen er at man får mer kjøring. Det er 3,5 mil fra Leksvik til Mosvik sentrum. De ansatte får imidlertid dekt kjøring, og kan også bruke kommunal bil.

Selv om etablering av et felles kontor ikke har medført ekstra stillingsressurser, oppleves det bra å være flere, ha noen å diskutere med og kunne fordele noen av sakene seg imellom. Enkelte pekte på at man tidligere ikke hadde muligheter for å slippe unna jobben – man traff klienter over alt. Det blir likevel pekt på at bemanningen er for liten. Kommunene har stram økonomi, og man har kjempet for å beholde stillingene. De ansatte gir uttrykk for at det er beklagelig at stillingsressursene ikke er økt. Man forsøker å prioritere brukerne, og må konsentrere seg om det mest nødvendige. Liten bemanning går ut over utarbeidelse av planer, tid til samarbeid og muligheter for å sette seg inn i og ta i bruk nye metoder og tiltak. Det er også behov for mer tid til å følge opp tiltak som er satt i verk. ”*Man tenker hele tiden på alt man skulle ha gjort*”, som en av de ansatte uttrykker det. Dersom det dukker opp tunge og arbeidskrevende fylkesnemndsaker, er det vanskelig å få tid til andre oppgaver. Det pekes også på at det stilles også økte krav til rapportering og oppfølging av rutiner samtidig som saksmengden har økt.

De ansatte ved barnevernet gir uttrykk for at det er behov for å styrke tjenesten med en stilling for å komme på et nivå man kan føle seg bekvem med. I den forbindelse blir det også bemerket at det er mange kommuner i Nord-Trøndelag som har liten bemanning i forhold til innbyggertallet sammenlignet med andre deler av landet, og at det burde være et minimumskrav til bemanning pr. innbygger eller barn i kommunene. At man i barnevernsamarbeidet mellom Mosvik og Leksvik klarer å holde en oppgående tjeneste med den knappe bemanningen man har dag, forklares bl.a. med at man har en erfaren og stabil bemanning som jobber og fungerer godt sammen. Dersom noen skulle slutte, og

man måtte ansatte nyutdannede, kunne situasjonen fort blitt vanskelig. Dette viser at barneverntjenesten fremdeles er sårbar – på tross av samarbeidet.

At man har samarbeid på mange andre hjelpetjenester (psykiske helsetjenester, helsestasjon, jordmortjeneste, legetjeneste, PP-tjeneste og politi), er også medvirkende til at samarbeidet om barnevernet fungerer godt. Dette innebærer at det som oftest er de samme personene man forholder seg enten man jobber i Leksvik eller Mosvik. At de ulike hjelpetjenestene har avklart hverandres roller, og at de stoler på hverandre, fremheves som spesielt viktig.

Det er også samarbeid med andre hjelpeinstanser om felles kompetanseheving. For øvrig benytter de ansatte seg av hverandre for diskusjon og veiledning. Man er imidlertid for få til å kunne drive med utstrakt spesialisering. Alle må kunne ta saker fra A – Å. Det er imidlertid behov for oppdatering på nyere metoder og tiltak rettet mot familier, men det er vanskelig å sette av tid og ressurser til dette.

Knapp bemanning bidrar til at man ikke har muligheter for å prioritere det forebyggende arbeidet i den grad man skulle ønske. Her har man imidlertid et godt samarbeid med andre hjelpetjenester, hvor man har etablert tverrfaglige team som er knyttet opp mot skoler og barnehager. Alle deltakerne kan melde inn saker til tverrfaglig team. Sakene som tas opp, trenger ikke bli barnevernsaker, men saker som blir tatt opp, kan bli fulgt opp gjennom melding til barnevernet.

3.2.5 Betydning for brukerne

Potensielle problemer for brukerne ved etablering av felles barneverntjeneste, er redusert tilgjengelighet for brukerne. Siden Leksvik er vertskommune og hovedbase for samarbeidet, er det brukerne i Mosvik som får lenger reisevei. Selv om avstandene har blitt større, blir det pekt på at tilgjengeligheten ikke nødvendigvis har blitt dårligere. Kontoret har stabil bemanning og er sånn sett lettere å få tak i. Barnevernet har også kontordag i Mosvik en dag i uken, og brukere som tar kontakt, kan velge om de vil reise til Leksvik eller om saksbehandler skal reise til Mosvik. Det er også brukere som har gitt uttrykk for at det er lettere å ta kontakt i dag, ved at man får barnevernet mer på avstand. Man slipper i større grad å forholde seg til saksbehandler i mange andre sammenhenger.

3.2.6 Økonomi

Utgiftene til drift av barnevernkontoret blir fordelt etter folketall i kommunene. Kommunene har egne budsjetter og regnskap i forhold til tiltak i og utenfor familien. Det er ingen vesentlige endringer i driftsutgiftene for den enkelte kommune som følge av samarbeidet. Det har ikke vært noen økning i bemanning, heller en reduksjon. Man har hatt utgifter til etablering av data-løsninger og det har vært en økning i reiseutgiftene.

Det har vært en økning i utgiftene til tiltak, først og fremst for Mosvik. Mosvik har fått flere barn på tiltak i og utenfor familien etter at samarbeidet kom i gang. Dette må imidlertid ses som en konsekvens av at man har fått et mer tydelig og handlekraftig barnevern som følge av samarbeidet, og sånn sett må dette vurderes som positivt.

3.2.7 Oppsummerende vurdering

Samarbeidet har bidratt til å styrke barneverntjenesten, og erfaringene er stort sett positive. Man har fått et mer stabilt fagmiljø, barnevernet har kommet mer i fokus, og antall meldinger til barnevernet har økt, spesielt fra Mosvik. At mange av samarbeidspartnerne også er organisert som en fellestjeneste for de to kommunene, er også positivt for barneverntjenesten. Dette bidrar til å forenkle samarbeidet med samarbeidspartnerne i og med at det er de samme personene man forholder seg til enten man jobber i Leksvik eller i Mosvik. At flere hjelpetjenester samarbeider, gir en følelse av at man ”jobber i én kommune”.

De største utfordringene synes fremdeles å være at barneverntjenesten er for knapt bemannet, noe som er en følge av stram kommuneøkonomi. Dette bidrar til at en del oppgaver må nedprioriteres, at det er vanskelig å drive faglig utvikling, få til spesialisering og ta i bruk nye metoder og tiltak. De ansatte hevder at det ville vært ønskelig med en stilling til for å få bedre utviklingsmuligheter og bedre kvalitet. Et forslag som nevnes med tanke på å skape et større fagmiljø, er å prøve å utvide det geografiske nedslagsfeltet for samarbeidet til å omfatte flere kommuner.

3.3 Midtre Namdal

3.3.1 Bakgrunn for forsøket

Samarbeidet om barnevern i Midtre Namdal er forankret i Midtre Namdal regionråd (MNR). Kommunene som er med i samarbeidet, er Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla. Regionen har til sammen ca. 20 000 innbyggere. Namsos er den klart største kommunen med ca. 12 400 innbyggere. Videre har Overhalla 3600, Namdalseid 1800, Flatanger 1250 og Fosnes 780. Namsos er bykommunene, mens de andre kommunene kan karakteriseres som omkringliggende landkommuner. Regionen har relativt stor geografisk utstrekning, og samlet areal er større enn Vestfold fylke. Avstandene mellom kommunesentrene varierer fra 25 til 70 km. Reisetiden fra regionens ytterkant i Flatanger til Namsos er på ca. 1,5 timer.

Kommunene i Midtre Namdal har siden høsten 2002 satset på omstilling gjennom interkommunalt samarbeid. I henhold til årsrapport for 2004 var bakgrunnen for etableringen en omfattende prosess med utredning og vurdering av ulike samarbeidsmodeller. Denne prosessen hadde bred forankring i regionen og endte høsten 2002 opp med at kommunestyrene vedtok å etablere regionrådet som en strategisk samarbeidsallianse. I forbindelse med organisering og tilrettelegging av arbeidet, ble det også satt ned arbeidsgrupper med ansvar for å utrede 11 nye samarbeidstiltak, og hvor felles barneverntjeneste for Midtre Namdal var ett av tiltakene.

Rådmannsgruppen i MNR nedsatte 14.01. 03 en arbeidsgruppe av seks deltakere som skulle utarbeide "Forslag til en felles barneverntjeneste for regionen." Tjenesten skulle utføre oppgaver som lå til barnevernadministrasjonen og erstatte dagens løsninger. Arbeidsgruppen bestod av barnevernledere i de fem kommunene samt leder for Brukerkontoret for barnevern, helse- og sosialtjenester i Namsos kommune. Arbeidsgruppen la fram sin rapport 30.03. 03, hvor to alternative modeller ble foreslått. Den ene modellen gikk på samarbeid gjennom etablering av et interkommunalt barnevernteam, og den andre omfattet etablering av et interkommunalt samarbeidsorgan etter Kommunelovens § 27.

Leder for MNR sendte 20.02.04 søknad om forsøk med felles barneverntjeneste for de fem kommunene til KRD. Forsøket innebar at et interkommunalt styre etter Kommunelovens § 27 skulle overta kommunenes ansvar etter lov om barneverntjenester. Videre innebar forsøket etablering av en regional tjeneste

med en felles barnevernleder og et samlet fagmiljø på åtte årsverk. Forsøket ble godkjent av KRD 10.08.04 med oppstart 01.09.04 og en varighet til 31.08. 08.

3.3.2 Målsetninger

I henhold til forskriften og samarbeidsavtalen mellom kommunene er formålet med samarbeidet å prøve ut en felles organisering og interkommunalt ansvar for tjenestetilbudet for å styrke og utvikle barneverntjenesten i regionen. Et større og mer robust fagmiljø skal bidra til:

- en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne
- en aktiv forebyggende innsats i alle kommunene
- bedre kompetanse og samarbeid med andre hjelpeinstanser
- habilitet og rettssikkerhet i saksbehandlingen
- rask og effektiv saksbehandling.

I prosjektbeskrivelsen for samarbeidet ble det pekt på en rekke utfordringer som kommunene sto overfor. Barneverntjenesten i kommunene hadde en svært liten bemanning. Det ble dokumentert en samlet ressursbruk på 6,4 årsverk i de fem kommunene, hvorav 4,8 årsverk i Namsos, 0,7 årsverk i Overhalla, 0,5 årsverk i Namdalseid, 0,2 årsverk i Flatanger og 0,2 årsverk i Fosnes. Personalinnsatsen ble vurdert som for knapp i forhold til behovet for forebyggende innsats og aktive hjelpetiltak. Tjenesten ble heller ikke ansett som betryggende dimensjonert sett i forhold til lovens minimumskrav, noe som gjaldt samtlige kommuner. Videre ble det pekt på at alle kommunene, bortsett fra Namsos, manglet et barnevernfaglig miljø. Tjenesten ble dekket av personer i delte stillinger, tjenesten var sårbar og delvis preget av ad-hoc løsninger som tidvis ga en uholdbar situasjon. Knapp bemanning medførte også tidvis et problem i forhold til habilitet og rettssikkerhet som følge av stor nærhet til brukerne. Dette gjaldt spesielt tvangssaker i enkelte av kommunene.

Videre blir det i prosjektbeskrivelsen pekt på at de fleste kommunene og andre hjelpeinstanser manglet innsyn i tjenesten. Årsakene tilskrives lokale forhold, manglende kompetanse og at det er enkeltpersoner med taushetsplikt som ivaretar funksjonen. Enkelte kommuner opplevde dette som en alvorlig svakhet fordi muligheten for samordning av ressursinnsats og tiltak for ulike instanser ble svekket. Barneverntjenestens deltakelse i og tilnærming til forebyggende arbeid var variabel mellom kommunene. Dette medførte at barnevernet kom for sent inn i mange saker, og at det gikk for lang tid før hjelpetiltak ble satt i verk. Tallene over antall barn under tiltak i de ulike kommunene så ikke ut til å være i

samsvar med hva som kunne forventes ut fra folketallet. Det ble vurdert som lite sannsynlig at disse forskjellene skyldtes at behovene var forskjellige, men at det var mer sannsynlig at forskjellene hadde sammenheng med ulikt ressursgrunnlag i tjenesten, kompetanseforskjeller og ikke minst forskjeller i hvordan tjenesten deltok i forebyggende arbeid ute i kommunene.

3.3.3 Organisering

Som grunnlag for valg av organisasjonsmodell, ble det som nevnt innledningsvis, vurdert to modeller, henholdsvis interkommunalt barnevernsteam og interkommunalt samarbeidsorgan etter Kommunelovens § 27 med vedtaksmyndighet. Som grunnlag for valg av modell ble det bl.a. hentet inn erfaringer fra andre deler av landet.

Hovedbegrunnelsen for at man valgte en felles tjeneste med vedtaksmyndighet, var at dette gir en mer forpliktende tjeneste med mulighet for en klar ansvars plassering. Det vil si at det juridiske, økonomiske og politiske ansvaret for barnevern blir plassert i det interkommunale styret. I forprosjektet ble det pekt på følgende fordeler med en slik modell sett i forhold til et kompetanseteam:

- *”Løsningen gir et mer permanent og stabilt fagmiljø*
- *Myndighetsoverføringen skaper grunnlag for gode beslutninger og større effektivitet i saksbehandlingen. En felles tjeneste vil ha formelt ansvar for å behandle et større antall saker som gir trening og større sikkerhet for kvalitet i vurderingene. Større saksmengde vil være en fordel rent ressursmessig ved at det skapes et grunnlag for spesialisering og mulighet for raskere avgjørelser i tunge og vanskelige saker.*
- *Organiseringen som en egen tjeneste med en ansvarlig barnevernleder medfører fordeler i forhold til ansvarsforhold og tjenestens synlighet for brukerne. Organiseringen gir også barnevernet større tyngde i forhold til andre hjelpeinstanser og forvaltningsnivåer.*
- *Rådmennene ser på styret for den regionale tjenesten som en faglig og styringsmessig ressurs, både ved at styret kan tilføre tjenesten faglige råd og impulser, og ved at styret kan informere og holde kommunene orientert om utviklingen i tjenesten. Også rapporteringen til staten kan utøves på en bedre og mer rasjonell måte med utgangspunkt i en permanent tjeneste.”*

Styret for Barneverntjenesten i Midtre Namdal består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Medlemmene velges for fire år med funksjonstid

som følger valgperioden. Hver av kommunene velger ett medlem og ett varamedlem til styret. Fire av fem av styrets medlemmer har en helse- eller sosialfaglig utdanning og yrkeserfaring. Styret velger selv leder og nestleder. Leder av barnevernadministrasjonen har møte- og uttalelsesrett i styret, om ikke styret for det enkelte tilfellet har vedtatt noe annet. Barneverntjenesten i Midtre Namdal er tildelt myndighet til å treffe vedtak etter barnevernloven på de områder som tilligger kommunen. Styret har delegeret sin myndighet til lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Vedtak etter barnevernloven § 4-6, § 4-9, § 4-26 treffes av lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal (eller påtalemyndighet).

Før samarbeidet kom i gang brukte kommunene til sammen 6,4 årsverk innen barneverntjenesten. Dette ble i forbindelse med etableringen av samarbeidet foreslått økt til 8 årsverk. Denne stillingsressursen er i dag besatt og fordelt på 10 personer. I henhold til samarbeidsavtalen har barneverntjenesten hovedkontor i Namsos, og stillingsressurser er utplasserte i kommunene for å sikre beredskap og tilstedeværelse.

Alle samarbeidsordninger som er lagt i Namsos, er rapporterer til assisterende rådmann.

3.3.4 Erfaring med iverksetting av samarbeidet

Flatanger og Overhalla ønsket i utgangspunktet å etablere et samarbeid med interkommunale kompetanseteam for å se effekten av dette, før man gikk til et mer omfattende samarbeid. Enkelte pekte på at man hadde svært kort tid til å utrede samarbeidet. Man hadde to og halv måned på seg fra arbeidet startet opp til rapport ble levert. Det var en følelse av at prosessen gikk litt fort. At barnevernlederne deltok i dette arbeidet, ble imidlertid sett på som en styrke, og at dette bidro til å forankre samarbeidet i organisasjonene.

Samarbeidet startet opp 01.10.04 som angitt i forskriften. I forbindelse med etableringen av samarbeidet ble stillingene utlyst internt. Det ble også utlyst 3,4 stillinger eksternt med tanke på å styrke bemanningen. Det tok imidlertid tid før alle stillingene var besatt. I Namsos var det også noe etterslep på saker som skyldte vakanser i påvente av at samarbeidet skulle starte opp. Dette medførte en ekstra belastning i forbindelse med oppstarten av samarbeidet. Nye lokaler var ikke på plass før 14.03.05, noe som også bidro til å skape litt problemer i oppstartsfasen.

Flesteparten av de som tidligere hadde jobbet med barnevern i de fem kommunene, ble med inn i samarbeidet. Den som tidligere hadde jobbet med barnevern i Fosnes, ble imidlertid ikke med inn i den nye ordningen. I forbindelse med den interne utlysningen ble det sagt at stillingene fortrinnsvis skulle være hele stillinger. Delte stillinger kunne vurderes dersom dette kunne gjennomføres uten at tjenesten ble svekket. De ansatte ble oppfordret til å søke på hele stillinger. Det ble også sagt at de fleste stillingene skulle ha oppmøtested i vertskommunen Namsos, men at oppmøtested og organisering skulle fastsettes endelig ved ansettelse. Fra de ansatte blir det gitt uttrykk for at det var en del rot i forbindelse med søknadsprosessen, at prosessen var uryddig, og at personal- og ansettelsesforhold ikke var godt nok planlagt på forhånd. Det var uklarheter i forhold til bilgodtgjørelse og overtidsarbeid. I enkelte kommunene kunne man tidligere bruke leiebil i forbindelse med reiser. Etter at samarbeidet startet opp, må man bruke egen bil samtidig som det har blitt større avstander og mer kjøring. Det blir gitt uttrykk for at det var for mye som skulle bli ordnet i etterkant, og at dette har vært uheldig for prosessen og de ansatte.

De som kom inn i det interkommunale barnevernet fra Overhalla og Flatanger, ønsket delstillinger i det interkommunale barnevernet samtidig som de ønsket å beholde sine stillinger i egen kommune som ikke omfattet barnevern. For å unngå problematiske sider knyttet til det å ha to arbeidsgivere, ble resultatet at Namsos som vertskommune og arbeidsgiver for flesteparten av de ansatte i barnevernet, leier inn en 30 % barnevernstilling fra Flatanger og en 50 % stilling fra Namdalseid. Vedkommende som kom inn i den interkommunale barnevernet fra Overhalla jobber i 100 % og er ansatt Namsos kommune, men har kontor i Overhalla 50 % av tiden. I Fosnes har barnevernet kontortid en formiddag pr. uke. I forhold til den løsningen man har valgt for Namdalseid og Overhalla, kan det bli en utfordring dersom nye personer skal inn i de samme delte stillingene. Fosnes hadde problemer med å få besatt sin barnevernsstilling.

Det er flere ting som ikke var på plass eller avklart før samarbeidet startet, og som har bidratt til at oppstarten på samarbeidet har vært krevende. Det var blant annet en del frustrasjoner knyttet til at man ikke hadde kontorlokaler på plass ved oppstart. Barneverntjenesten ble ikke samlet i egne lokaler før 14.03. 05. Det er lagt opp til at alle kommunene skal benytte samme dataprogram, men dette har tatt lang tid å få på plass, og er ennå ikke i orden i alle kommunene (november 2005). Dette er noe som har bidratt til dobbeltarbeid og tungvinn saksbehandling for de har jobbet utenfor hovedkontoret.

De som har stillinger i andre kommuner i tillegg til å jobbe i den interkommunale tjenesten, får ikke dekt reiser. Dette har skapt konflikter, og fagforeningen er involvert.

Videre blir det pekt på at merkantil tjeneste ikke var på plass. Samarbeidet har ikke barnevernsvakt. I dag er det slik at politi eller sykehus tar kontakt med barnevernleder. Det arbeides imidlertid med å avklare en ordning med barnevernsvakt. Det blir også kommentert at de ansatte burde hatt en representant i styret for å bidra til bedre kommunikasjon mellom styret og de ansatte.

Med hensyn til den overordnede styringen av samarbeidet, har det blitt kommentert at det kan være "gråsoner" i forholdet mellom styret og Namsos kommune som vertskommune og arbeidsgiver, og at skillet mellom fag og administrasjon i en del tilfeller kan oppleves som kunstig. Det er også en del uklarheter i forhold til kontakten mellom barnevernet og det administrative og det politiske systemet i kommunene, f.eks. i forhold til hva skal formidles gjennom styret og hva skal gå gjennom barnevernleder. Barnevernleder er i dag underlagt to sjefer. Faglig sett er barnevernleder underlagt styreleder, men er administrativt underlagt rådmannen. Her har det vært uklarheter i forhold til rapporteringsrutiner og hvem som skal gjennomføre medarbeidersamtaler.

3.3.5 Betydning for tjenestene

Så langt har tilbakemeldingene fra kommunene vært noe varierende. Det er enkelte kommuner som mener at ordningen med felles barnevern har blitt dyrere enn forventet og mindre tilgjengelig. Det er spesielt Fosnes kommune som har vært kritiske. I forbindelse med etableringen av samarbeidet var det forventninger om at tilgjengeligheten til barnevernet skulle være minst like god som tidligere. I tillegg til møter og hjemmebesøk, har barnevernet fast kontortid en gang annenhver uke. For øvrig er barnevernet tilgjengelig ved hovedkontoret i Namsos. Fosnes hadde før samarbeidet en 20 % stilling innen barnevern som ble kombinert med andre oppgaver. Selv om stillingen var liten, var vedkommende likevel 100 % til stede i kommunen. I og med at stillingen har blitt borte, føler enkelte samarbeidspartnere at de har mistet den nære kontakten og oversikten over barnevernet, og de mener det er uheldig for det forbyggende arbeidet. Barnevernet oppleves som mer formelt og mindre tilgjengelig. Kommunen har også måttet etablere eget kontor for barnevernet, noe det ikke var kalkulert med på forhånd. Det arbeides nå for å få til bedre rutiner for dialog og samarbeid med tanke på å få til et mer helhetlig forebyggende arbeid.

I forbindelse med den interne utlysningen, ble det lyst ut 5 stillinger som saksbehandlere og 2 stillinger som tiltakskonsulenter. Fram til nå har både saksbehandlere og tiltakskonsulenter i stor grad arbeidet på tvers, noe som innebærer at man ikke har klart å få til den spesialiseringen man hadde sett for seg. Det blir i den forbindelse pekt på at det bør være mer presise stillingsbeskrivelser. De ansatte ønsker å være fleksible, men ser likevel behov for å få mer rendyrkede roller enn det som er tilfelle i dag. Knapp bemanning og mye å gjøre i oppstartfasen trekkes også fram som en årsak til at det har vært vanskelig å få til en oppgavefordeling. Den som har vært ledig, har måttet ta de sakene som kommer inn. Det blir i den forbindelse pekt på at ting kan bli enklere etter hvert som samarbeidet får ”satt seg”.

Selv om barnevernsamarbeidet har hatt, og har, en del utfordringer, blir det også pekt på flere positive effekter. Barnevernet har blitt styrket, spesielt i forbindelse med omsorgssaker. Man har flere å spille på, og det blir lettere å ta tak i og håndtere de vanskelig sakene. Man har flere å diskutere med, og man kan få innspill fra et bredere fagmiljø, både i forhold til kompetanse og erfaring. Barneverntjenesten har blitt mindre sårbar. Dette gjelder også barnevernet i Namsos, som er den største kommunen. At man er flere, bidrar til å kvalitets sikre tjenesten, spesielt i de små kommunene, men også i Namsos. Det blir også pekt på som fint å ha møter og kunne fordele saker. Det er felles møtedag hver mandag for felles informasjonsutveksling og gjennomgang av nye meldinger. Flesteparten av møtene har vært holdt i Namsos, men man har også forsøkt å holde møter i andre kommuner for å gjøre seg bedre kjent med kommunene. Det oppleves som en styrke å kunne være to på vanskelige saker.

Videre blir det også pekt på at man har fått et tydeligere barnevern, noe som også indikeres av en økning i antall meldinger. En annen fordel som man har erfart gjennom samarbeidet, er mulighetene for å håndtere familier som flytter mellom kommunene i Indre Namdal. Ved at man har et felles barnevern for alle kommunene, blir det lettere å følge opp disse, noe som er en fordel for barna det dreier seg om.

Det er også positive tilbakemeldinger fra en del samarbeidspartnere i de mindre kommunene. Dette går blant annet på at de har fått innblikk i en del ting de ikke visste tidligere, og at barnevernet nå rår over større kompetanse og bedre tilbud knyttet til både undersøkelser og tiltak.

Ut fra erfaringer med samarbeidet så langt, synes det som man har fått en bedre tjeneste, først og fremst i forhold til vanskelige omsorgssaker. De mest ressurskrevende brukerne har fått et bedre tilbud, og rettsikkerheten er bedre ivaretatt. Den største utfordringen framover synes å være å styrke samarbeidet i forhold til den forebyggende virksomheten. Styret har utarbeidet strategi- og virksomhetsplan for barnevernsamarbeidet som forelå over nyttår 05/06. Her legges det vekt på at barneverntjenesten skal være åpen og tilgjengelig, og at barneverntjenesten på selvstendig initiativ og i samarbeid med de ulike eierkommunene skal drive en aktiv forbyggingsvirksomhet i alle fem kommunene. Det legges vekt på et utstrakt og åpent samarbeid med andre instanser som arbeider med barn og deres foreldre. Enkelte peker på at man må bli flinkere til å samarbeide og komme inn på et tidlig og ufarlig stadium. Dette ble blant annet uttrykt på følgende måte: ”*Dersom man lykkes med behandling, men ikke lykkes med forebygging, er det ikke sikkert at samarbeidet har livets rett.*”

Det er klart at felles barneverntjeneste innebærer en omstilling og nye måter å jobbe på. Barneverntjenesten er mer fristilt og man er ikke en del av den kommunale virksomheten på samme måte som tidligere. Den mer nære og uformelle kontakten man hadde tidligere, må erstattes av fastere og mer strukturerte samarbeidsformer. Samarbeidet har eksistert i relativt kort tid, og den første fasen har vært preget av å få bemanning, lokaler, datasystemer og praktiske rutiner på plass. Samtidig er samarbeidet tilført et etterslep av flere større og tunge saker som har bidratt til å gjøre den første fasen av samarbeidet spesielt krevende.

Etter hvert som samarbeidet får ”satt seg”, og en del grunnleggende faktorer har falt på plass, er det grunn til å tro at mulighetene for også å videreutvikle og styrke det forebyggende arbeidet vil være til stede. Strukturer og systemer vil være en forutsetning for at det interne samarbeidet skal fungere hensiktsmessig, og med dette i orden vil man i større grad kunne gjøre en aktiv innsats for å etablere og komme inn på samarbeidsarenaer med hovedfokus på forebyggende virksomhet. Hvorvidt man lykkes med dette, er et tema som vil måtte bli gjenstand for nærmere vurdering når slutten av forsøksperioden nærmer seg.

3.3.6 Betydning for brukerne

Alle husstander i Midtre Namdal fikk ved oppstart tilsendt en oversiktlig brosjyre med lett tilgjengelig informasjon om barneverntjenesten og hva den kan bidra med. Barnevernet presenterer seg som åpent og tilgjengelig, og det ble

lagt vekt på at barnevernet er et sted hvor både barn og foreldre kan henvende seg hvis de har behov for hjelp og støtte. Det ble også informert om ordningen i lokalavisene, og barnevernleder har vært rundt og orientert i noen av kommunestyrene. At antall meldinger har økt, kan være en indikasjon på at tjenesten har blitt mer tydelig, bl.a. gjennom slike informasjonstiltak.

Den geografiske avstanden til tjenesten er i liten grad redusert i og med at de fleste kommunene fremdeles har barneverntjenesten representert i kommunen. Det er i Fosnes at tjenesten er minst til stede. Tjenesten har imidlertid en mer stabil tilstedeværelse i og med mulighetene for å få kontakt med tjenesten er bedre. Tjenesten kan kontaktes både i hjemkommunene og i vertskommunen. Brukerne får et bredere tilbud både i forhold til undersøkelser og tiltak, og sannsynligheten for at brukerne får de tjenestene de har krav på, har økt. Dette gjelder spesielt de mest ressurskrevende brukere.

3.3.7 Økonomi

Styret fremmer forslag til årlige driftsbudsjett for barneverntjenesten tidlig i oktober. Tilsvarende fremmes forslag til økonomiplan for barneverntjenesten. Budsjett og økonomiplan er gyldig når samtlige av kommunene har vedtatt disse. Namsos kommune fører regnskap for barneverntjenestens drift. Det føres egne regnskaper for utgifter til barneverntiltak i hver kommune.

Driftsutgiftene fordeles mellom kommunene etter en fordelingsnøkkel der 90 % av utgiftene til barneverntjenesten, herunder Namsos kommunes utgifter til administrasjon og andre ytelser, fordeles etter innbyggertall. 10 % fordeles likt mellom kommunene. Utgifter til gjennomføring av barnevernstiltak, både tiltak i og utenfor hjemmet, dekkes av kommunen der tiltaket er hjemmehørende og er dermed ikke gjenstand for fordeling. Refusjon fra kommunene til dekning av driftsutgiftene for barneverntjenesten og driftsutgifter til barneverntiltak skjer forskuddsvis halvårlig pr 1. mars og 1. september med sluttavregning ved regnskapsårets slutt.

I prosjektbeskrivelsen for samarbeidet ble det beregnet en merutgift ved etablering av samarbeidsordningen som ble anslått til 0,6 mill. kr pr. år samlet for kommunene. Dette dreide seg i hovedsak om økte lønnsutgifter og tilhørende kostnader i forbindelse med økning av stillingene i barnevernet med 1,6 årsverk. Det er de minste kommunene som har fått de største utgiftsøkningene, noe som har sammenheng med at disse i utgangspunktet hadde

svært lave stillingsressurser. Omstillingskostnader og engangsutgifter knyttet til etableringen av ordningen belastes ikke den enkelte ordning, men vurderes samlet for hele prosessen med utvikling av nye samarbeidsordninger for MNR-kommunene.

Det går med en del tid til administrasjon og møter i og med at det er fem kommuner som skal betjenes. Det er seks styremøter i året. Det skal rapporteres til kommunene, Fylkesmannen og SSB. Det har vært klager på at rapporteringsrutinene til kommunene har vært for dårlige i starten. Man har nå innført et system med kvartalsrapporter til kommunene, og det gis spesiell orientering om ekstraordinære kostnader, f.eks. behov for fosterhjem. Leder har hatt 50 % saksbehandling og 50 % administrasjon. Det har blitt for lite tid til administrasjon, og det blir pekt på at det er behov for ekstra tid til administrasjon i en oppstartsfase hvor nye rutiner og strukturer skal innarbeides. Fra de ansatte blir det også gitt uttrykk for at det ville vært en fordel om leder hadde hatt mindre saksbehandling, og mer tid til å samkjøre den nye organisasjonen. Samtidig som man har hatt en del oppstartsproblemer knyttet til ting som ikke har vært på plass, har det også vært økt saksmengde, og man har vært for knapt bemannet.

3.3.8 Oppsummerende vurdering

Samarbeidet om barneverntjeneste i Midtre Namdal har vært i drift litt over ett år. Samarbeidet har så langt vært preget av det har vært i en oppstartsfase. Det har vært en del faktorer som ikke har vært på plass før samarbeidet har startet opp, og som man har brukt tid og krefter på å få orden på etter hvert. Å etablere og samkjøre en ny organisasjon er en utfordrende oppgave i seg selv. Det er mange nye rutiner som skal implementeres og samkjøres. Når flere praktiske forhold ikke er på plass ved oppstart, som f.eks. datasystemer og kontorlokaler, blir oppstartfasen ekstra vanskelig. Det har også vært en ekstra belastning i forhold til at en del saker har "ligget på vent" i påvente av at samarbeidet skulle komme i gang. I en slik situasjon kan lett store forventninger bli snudd til frustrasjoner og misnøye.

De foreløpige erfaringene fra barnevernsamarbeidet i Midtre-Namdalen tilsier at det er fordel om mest mulig av infrastruktur og det praktiske, er på plass før samarbeidet starter. Etablering av felles barnevern for fem kommuner er en stor omstilling, og det berører mange personer, samarbeidspartnere og interessenter. Det er viktig at man på forhånd har grundige diskusjoner slik at så mange som mulig har klart for seg hva et samarbeid innebærer, hva som vil skje av

endringer og at man er villig til å tilpasse seg dette. Dersom det er uklarheter vil det lett oppstå diskusjoner og misnøye i etterhånd, noe som kan slå negativt ut for samarbeidet.

Selv om man har hatt en del utfordringer i starten, er det nå en del brikker som begynner å falle på plass. De ansatte gir også uttrykk for at samarbeidet har bidratt til mange positive effekter, spesielt i forhold til at man har fått et større og bredere fagmiljø, og kvaliteten på tjenestene har økt både i vertskommunene og i de samarbeidende kommunene. Dette gjelder spesielt håndteringen av krevende omsorgssaker. Foreløpig har man ikke klart å styrke det forebyggende arbeidet, noe som er viktig målsetning for samarbeidet. Etter hvert som man nå har begynt å komme over de fleste oppstartsproblemene, og samarbeidet har begynt å normalisere seg, er det grunn til å tro at det ligger til rette for økt fokus på forebyggende virksomhet og økt samarbeid med andre hjelpeinstanser. Hvorvidt man lykkes med dette, er spørsmål som må tas opp til nærmere vurdering på et senere tidspunkt i forsøksperioden.

3.4 Notodden og Hjartdal

3.4.1 Bakgrunn for forsøket

Notodden og Hjartdal er to nabokommuner som ligger i Øst-Telemark. Notodden er bykommune med litt over 12 000 innbyggere og er en betydelig større kommune enn Hjartdal, som har ca. 1 600 innbyggere.

Initiativet til samarbeid om barnevern kom fra Hjartdal. Små kommuner som Hjartdal, har ikke muligheter for å bygge opp store og robuste fagmiljøer på egen hånd. Hjartdal hadde 1/3 stilling på barnevern kombinert med 1/3 stilling som sosialleder og 1/3 stilling knyttet til rusomsorg. Det opplevdes tungvint og krevende å drive barnevern alene i en liten prosentstilling i kombinasjon med andre oppgaver. Det kunne være vanskelig å gjennomføre undersøkelser og følge opp sakene på en god nok måte.

Høsten 2002 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Notodden og Hjartdal kommuner om interkommunalt samarbeid barnevern/felles hjelpetjeneste. Kommunene hadde tidligere hatt samarbeid om PPT i mange år, og PPT og barnevern ble samordnet i en felles hjelpetjeneste. Kommunene sendte også en søknad til departementet om forsøksordning for overføring av myndighet fra Hjartdal til Notodden for å utføre oppgaver etter barnevernloven.

Det tok lang tid å få forsøksordningen på plass. Kommunene mottok svar med avslag på søknaden sommeren 2003, men ble oppfordret til å søke på nytt i henhold til nye søknadsmaler knyttet til etablering av slike samarbeid. Søknad ble sendt 08.10.03, og kommunene mottok brev med godkjenning av forsøket 10.11.04. Forsøket ble gjort gjeldende fra 10.11.04 til 20.09.07, dvs. for en periode på ca. 3 år.

3.4.2 Målsetninger

Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene, og for å rekruttere og holde på fagutdannet personale. Målsetningen for samarbeidet er felles for de to kommunene, men det er klart at det er Hjartdal som vil ha mest å tjene på å få tilgang til større fagmiljø. Notodden hadde et fagmiljø innen barnevern fra tidligere, mens Hjartdal hadde en svært begrenset barneverntjeneste.

3.4.3 Organisering

Samarbeidet er organisert slik at Notodden kommune er ansvarlig for å utføre de oppgavene Hjartdal kommune har etter barnevernloven og som ikke er lagt til et statlig organ. Dette gjelder også ansvaret for forebyggende arbeid i barnevernlovens § 3-1 og § 3-2. Samarbeidet har altså en organisering som tilsvarer det vi tradisjonelt forbinder med vertskommunesamarbeid eller kjøpsavtalesamarbeid. Notodden er vertskommune for samarbeidet, og Hjartdal kjøper tjenesten fra Notodden kommune. Barnevernet består i dag av 7 fagansatte (6,3 stillinger). I tillegg kommer en merkantil stilling på 50 %. Denne stilling er også knyttet til PP-tjenesten i 50 %. Pr. dags dato er 1,1 stillinger ubesatt. Av disse vil 60 % bli besatt fra nyttår. Det er usikkert hva som vil skje med den resterende halve stillingen. Usikkerheten er knyttet til en presset økonomisk situasjon i Notodden kommune.

Samarbeidet mellom kommunene er nærmere regulert gjennom en egen samarbeidsavtale. Denne avtalen gjelder både barneverntjenesten og PP-tjenesten som er organisert gjennom en felles hjelpetjeneste. Samarbeidsavtalen gjaldt fra 16.10.02. Før forsøksordningen trådte i kraft, lå imidlertid myndigheten til å fatte vedtak i henhold til barnevernloven i hver av kommunene. Barneverntjenesten og PP-tjenesten er samlokalisert i Barne- og familiesenteret i Notodden sentrum.

Fagleder for de respektive tjenesteområdene har det overordnede faglige ansvaret i begge kommunene. Den løpende administrative lederfunksjonen, herunder utlysning og tilsetting, ivaretas av seksjonsleder for Oppvekst i Notodden kommune.

I henhold til samarbeidsavtalen er det etablert en styringsgruppe bestående av seksjonsleder/kommunalsjefer i de samarbeidende kommunene samt fagledere for de to tjenesteområdene. Faglederne avgjør til enhver tid behov for møte i styringsgruppen. Seksjonsleder/kommunalsjefer kan og be om at det blir avholdt møte i styringsgruppa etter behov. Det skal avholdes ett eget møte i året som omhandler årsmelding, budsjett og utviklingsplan for tjenesteområdene.

3.4.4 Betydning for tjenestene

Hjartdal ønsket et samarbeid for å styrke tjenesten og få tilgang på mer fagressurser. Det er i dag tre interkommunale samarbeid som videre samar-

beider innenfor en felles hjelpetjeneste for de to kommunene. I tillegg til barnevern og PPT, er det etablert et samarbeid om helsestasjonstjenester og skolehelsetjenester som også inngår i den felles hjelpetjenesten. Samarbeidet i den felles hjelpetjenesten koordineres gjennom felles ledermøter.

Den felles hjelpetjenesten jobber i tverrfaglige team hvor målsetningen er å gi et lavterskeltilbud til skole og barnehage. Et viktig formål er å styrke det forebyggende arbeidet ved å ta tak i saker og problemer på et tidlig tidspunkt gjennom helhetlig tilnærming, og det legges vekt på å trekke med foreldrene. Det er ulike team som har ansvar for barnehage, barneskole og ungdomsskole. Til sammen er det 6-7 ulike team. Hver skole og barnehage har tilknytning til sine tverrfaglige team, og en bestemt saksbehandler fra barneverntjenesten.

Teamene fungerer slik at alle saker som henvises til PPT, skal drøftes i tverrfaglige team. Dette fordi det kan være andre ting enn lese- og skrivevansker som ligger bak problemene. Både skoler, barnehager, PPT, barnevern og helsetjenesten kan ta opp saker i felles hjelpetjeneste. Gjennom en drøfting av saken i Felles hjelpetjeneste blir det avgjort hvordan man skal jobbe videre med saken og hvem som har ansvar for den. Det kan være at flere får ansvar for å følge opp saken i felleskap. Det kan også være at drøftingen ender i en melding til barnevernet som følger opp saken i henhold til barnevernloven.

Samarbeidet har bidratt til at man har fått en større faggruppe, at man dekker et større geografiske område, og at man har flere å forholde seg til. Dette oppleves som positivt, men det går med noe mer tid til reiser og møter. Endringen er større for Hjartdal enn for Notodden. Hjartdal har fått et bredere og bedre tilbud enn det de kunne hatt uten samarbeid. Dette gjelder både i forhold til undersøkelse og tiltak. I forhold til erfaringene man hadde med barnevernsarbeidet i Hjartdal, uttrykkes det at man er godt fornøyd med modellen og samarbeidet. Samarbeidet gir muligheter for mer oppdatert saksbehandling, mer helhetstenking og bedre kvalitet. Det blir lettere å få tid og mulighet til faglig oppdatering samtidig som man har noen å diskutere med. En forutsetning for et godt barnevern er at man har et fagmiljø av en viss størrelse.

Modellen innebærer mer satsing på forebyggende arbeid enn tidligere. Fylkesmannen har også oppmuntret til dette. Barneverntjenesten, PP-tjenesten og representanter for skoler og barnehager hadde felles seminar om hvordan man skulle løse utfordringene. Man ble der enig om at det var nødvendig at hjelpetjenesten kom inn i sakene på et tidlig tidspunkt. For å bidra til dette har man omprioritert penger og man har ført penger fra tiltak til forebyggende

arbeid. Det fokuseres nå mer på å få til åpent foreldresamarbeid, det legges vekt på å kartlegge både foreldre og barns behov, og man forsøker å finne tiltak i en tidlig fase. Det er også samarbeid med helse- og fysioterapitjenesten om tiltak og aktiviteter knyttet til trening og mestring. Det blir hevdet at aktivitetene blir mindre stigmatiserende når også andre hjelpetjenester enn barnevernet er med.

Det er tilfredshet med modellen blant samarbeidspartnerne, og skolene gir tilbakemelding om at de er veldig fornøyde. Modellen har også bidratt til at flere saker tas opp. I Hjartdal har antall saker blitt omtrent tredoblet etter at samarbeidet startet opp. I den forbindelse blir det også pekt på at Hjartdal hadde et uforholdsmessig lavt antall saker før samarbeidet startet opp, noe som kan tilskrives en barneverntjeneste med begrensede ressurser. Selv om antall saker øker, jobber man på en måte som bidrar til at man kan ta flere saker. Fordi man kommer inn på et tidlig tidspunkt, klarer man å unngå en del av de store og tunge sakene.

Det er også etablert et opplegg for felles kompetanseheving for den felles hjelpetjenesten. Man samarbeider om å hente inn ressurser til felles opplæring. Man har f.eks. felles kurs, informasjonsmøter og temamøter. Her er også fysioterapitjenesten med. Fysioterapitjenesten er pr. dato ikke representert i de tverrfaglige teamene, men det diskuteres om de kan trekkes inn på en eller annen måte.

De ansatte uttrykker at det oppleves fint og nyttig å satse på et tverrfaglig og helhetlig forebyggende arbeid, og det ble sagt at *”det gir mye større glede når hjelpetjenestene trekker i samme retning”*. Man er også spent på effektene av dette samarbeidet, f.eks. om det blir færre som faller ut av videregående skole. Det ble i den forbindelse også kommentert at 90 % av de som sitter i fengsel, har lese- og skrivevansker, noe som illustrerer viktigheten av å drive et godt forebyggende arbeid.

På spørsmål om det er spesielle utfordringer som det interkommunale samarbeidet står overfor, og om det er ting som kan forbedres, blir det pekt på kommunene har forskjellig krav til planer og rapporter både når det gjelder innhold og tidsfrister. En bedre koordinering og samkjøring av dette kunne bidratt til å gjøre dette arbeidet lettere og mer effektivt. Det blir også pekt på viktigheten av å ha en god dialog med Hjartdal kommune, slik at kommunen er godt kjent med innholdet i tjenesten, og at aktuelle råd og utvalg i kommunen får tilstrekkelig informasjon om hvordan barnevernsarbeidet utvikler seg. Hjartdal kommunene har uttrykt tilfredshet med at et økende antall saker har

blitt håndtert i felles hjelpetjeneste, noe som betyr en styrking av det forebyggende barnevernsarbeidet i kommunen. Etter at samarbeidet kom i gang, har man foreløpig ikke hatt erfaringer med omsorgsovertakelsessaker i Hjartdal.

3.4.5 Betydning for brukerne

Det er ikke grunn til å anta at redusert tilgjengelighet for brukerne i Hjartdal utgjør noe betydelig problem. Brukerne kan velge om de vil komme til Notodden eller om barnevernet skal komme til Hjartdal. Hjartdal kommune stiller møterom til disposisjon dersom det skulle være behov for det.

Det er også kommet tilbakemelding på at det er positivt med en viss ”avstand” til saksbehandler, og at det blir lettere å ta kontakt når man ikke må forholde seg til saksbehandlerne i ulike roller. I Hjartdal er det i dag 7 tiltakssaker. Da samarbeidet startet opp, var det kun 1 sak. At man har fått tverrfaglig hjelpe-tjeneste, gjør at det blir lettere å ta opp saker i en tidlig fase.

3.4.6 Økonomi

Notodden kommune har ansvar for å kreve refusjon fra Hjartdal to ganger hvert år. Refusjonene blir beregnet etter følgende kriterier:

- Et årlig beløp på omtrent 30 000 til administrasjon
- PP-tjeneste: Andel med utgangspunkt i antall barn i aldersgruppen 0-16 år
- Barneverntjenesten (drift og forebyggende tiltak): Andel med utgangspunkt i antall barn i aldersgruppen 0-19. Utgifter til fosterhjem og institusjon betales av hver kommune
- Andel/refusjon fra Hjartdal kommune til Notodden kommune justeres hvert år med utgangspunkt i antall barn i kommunen

Ved oppstart av samarbeidet ble kommunene enige om å overføre et halvt årsverk fra Hjartdal til barneverntjenesten i Notodden som ”delbetaling” av avtalt kostnad. Denne stillingen dekkes nå av den avtalte refusjonen som Hjartdal kommune betaler.

Samarbeidet har ikke medført vesentlige økninger i kostnadene for Hjartdal kommune. Antall meldinger og tiltak i familien har økt i Hjartdal, men kostnadene til dette er noe som dekkes av refusjonen Hjartdal betaler til Notodden, og som baserer seg på antall barn i aldersgruppen 0-19 år. Tiltak utenfor familien dekkes av den enkelte kommune. Etter at samarbeidet startet

opp, har det ikke vært saker i Hjartdal som har resultert i plasseringer i fosterhjem eller institusjon.

3.4.7 Oppsummerende vurdering

Barnevernsamarbeidet mellom Hjartdal og Notodden synes å være relativt uproblematisk, og samarbeidet har bidratt til å heve kvaliteten på tjenesten betydelig, spesielt i Hjartdal hvor barneverntjenesten tidligere var av lite omfang. En viktig årsak til dette er at det kun er to kommuner som samarbeider, og hvor den ene kommunen har et ønske om å kjøpe tjenestene av den andre. Man unngår da store diskusjoner om hvordan tjenesten skal organiseres, lokaliseres, styres og tilrettelegges. Man behøver ikke å forta store omorganiseringer i og med at tjenesten for Hjartdal inngår i Notodden sin tjeneste.

At Notodden er vertskommune for barneverntjenesten, synes heller ikke å skape særlige vanskeligheter for samarbeidspartnere. Det kan snarere synes å være fordel. Det har sammenheng med at Notodden og Hjartdal også samarbeider om helsetjenesten og PP-tjenesten, som er viktig samarbeidspartnere for barnevernet. I og med at alle disse tjenestene er interkommunale, og lokalisert på Notodden, bidrar dette til å forenkle samarbeidet på tvers av de interkommunale tjenestene, og man har valgt å organisere dette samarbeidet i Felles hjelpe-tjeneste med tverrfaglige team som jobber tett sammen med barnhager, barneskoler og ungdomsskole. På den måten får man en tverrfaglig og helhetlig hjelpetjeneste som trekker i samme retning i forhold til det forebyggende arbeidet i begge kommunene.

3.5 Midt-Telemark

3.5.1 Bakgrunn for forsøket

Bø, Sauherad og Nome ligger i Midt-Telemark, og kommunene er relativt like med hensyn til innbyggertall. Pr. 01.01.05 hadde Nome 6 565 innbyggere, Bø hadde 5 249 innbyggere og Sauherad hadde 4 323 innbyggere. Kommunene har altså til sammen litt over 16 000 innbyggere. Det er også små avstander mellom kommunene, noe som kan være en fordel i forhold til utvikling av interkommunalt samarbeid.

Samarbeid om barnevern er noe man har snakket om i mange år – først og fremst blant de ansatte. De ansatte følte at barnevernkantorene var små og sårbare og følte behov for et større fagmiljø. Arbeidssituasjonen kunne bli spesielt vanskelig i forbindelse med ferieavvikling og i perioder med permisjoner og sykmeldinger. Spørsmål om samarbeid ble drøftet blant de ansatte ved kantorene ved de tre kommunene når de møttes i ulike sammenhenger. Det har tidligere også vært felles møteplasser og fora hvor man har hatt anledning til å treffes og diskutere ulike spørsmål, bl.a. gjennom felles veiledning. Man ble kjent og trygge på hverandre og ønsket et tettere samarbeid.

Da Midt-Telemarkrådet ble etablert i 2001, satte dette fart på prosessen med å etablere et samarbeid. Midt-Telemarkrådet består av ordførerne, en politiker samt rådmennene fra hver av de tre kommunene. Ett av formålene med Midt-Telemarkrådet er å arbeide for samordning og effektivisering av den kommunale tjenesteytingen, og det er i den forbindelse initiert og igangsatt samarbeid mellom kommunene på flere områder.

Kommunestyrene vedtok i juni 2002 å søke KRD om å opprette et interkommunalt barnevernkontor i henhold til Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Kommunene v/Midt-Telemarkrådet sendte søknaden til KRD 27.03.03, og man så for seg en oppstart av samarbeidet fra 01.01.04. Kommunene mottok brev fra KRD 02.02.2004 med godkjenning av forsøket med oppstart fra 10. mai.

3.5.2 Målsetninger

I henhold til forskriften er hovedformålet med forsøket å prøve ut en felles organisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale. Det var få ansatte ved kantorene i de ulike kommunene (fra 2-3,5 stillinger), og det var ønske og

behov for å få en mer robust organisasjon, større fagmiljø og bedre kvalitet på tjenestene. Det var en erkjennelse av at arbeidet i barnevernet kan innebære en betydelig belastning, og at større miljø kan bidra til å avdempe presset på den enkelte.

3.5.3 Organisering

Da søknaden ble sendt, var det som nevnt forutsatt oppstart fra 01.01.04. Det ble i juni 2003 ansatt en prosjektleder for å planlegge og koordinere prosessen fram mot etablering av et felles kontor. Dette fordi man så at det var mange brikker som måtte på plass før kontor kunne bli operativt. Prosjektlederen ble også ansatt som framtidig leder av den interkommunale barneverntjenesten. Det vil si at den som ble leder for det interkommunale barnevernet, også fikk anledning til å koordinere planleggingen av det nye kontoret. Viktige oppgaver som måtte utføres før oppstart, var bl.a. klargjøring av lokaler, få bemanning og organisering på plass, organisering av støttefunksjoner og utarbeidelse av budsjetter og rapporteringsrutiner. Man klarte ikke å få lokalene i orden til oppstart 01.01.04, slik at oppstarten ble forskjøvet til 10. mai. Forsøket ble heller ikke godkjent av KRD for oppstart før da.

Barnevernsamarbeidet i Midt-Telemark er organisert etter kommunelovens § 27, og samlokalisert på Gvarv i Sauherad kommune. Sauherad har også arbeidsvaret for de ansatte i samarbeidet. I forskrift om forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor vedtok kommunestyrene 06.06.03 at Midt-Telemarkrådet skulle fungere som styre for Midt-Telemark barnevernkontor. Senere erfarte man at dette kanskje ikke var en god løsning, og i Midt-Telemarkrådet 21.11.03 oppnevnte Midt-Telemark et fagstyre som skulle fungere som styre for Midt-Telemark barnevernkontor. Hver kommune har således en kommunalsjef som representant i styret, som også har budsjettansvar i egen kommune. I tillegg har de ansatte en representant i styret. Modellen med fagstyre praktiseres for flere samarbeid i Midt-Telemark. Midt-Telemarkrådet kan da konsentrere seg mer om overordnet styring og koordinering av de ulike samarbeidene. Formålet med å ha styrerepresentanter som også har budsjettansvar i egen kommune, er å sikre en ansvarlig kobling mellom samarbeidsvirksomhetens budsjett og kommunenes budsjett.

Når det gjelder den interne organiseringen av selve kontoret, har man i dag en leder, en sekretær, 9 fagstillinger og en hjemmekonsulent. En av fagstillingene har også funksjon som stedfortreder for barnevernlederen. Midt-Telemark

barnevernkontor har fått delegert myndighet til å fatte vedtak etter Lov om barneverntjenester i den enkelte kommune. I leders fravær har stedfortreder tilsvarende myndighet.

Man har valgt å organisere de faglige ansatte i to grupper, med en gruppeleder for hver gruppe. Den ene gruppen arbeider med mottak og undersøkelse, mens den andre har ansvar for hjelpetiltak og barn under omsorg. Gruppen for mottak og undersøkelse har tre fagstillinger inkl. gruppeleder. Barnevernleder har også tilhørighet i denne gruppen. Tiltaksgruppen har 6 fagstillinger, og gruppeleder for denne gruppen er også stedfortreder for barnevernleder.

Gruppe for mottak og undersøkelse har også ansvar for det generelt forebyggende arbeidet. De som jobber i denne gruppen, er kontaktpersoner for hver sin kommune, og deltar på tverrfaglige møter i "hjemkommunen" der aktuelle problemstillinger drøftes.

I forbindelse med at samarbeidet ble etablert, ble også Midt-Telemark barneverntjeneste deltaker i Barnevernvakten for Grenland, hvor Skien kommune er vertskommune. Leders fullmakter ivaretas av barnevernsvakten i helger, offentlige fri- og helligdager, samt fra kl. 16.00 til kl. 08.00 på vanlige virkedager. Det har ikke vært nødvendig med delegering av myndighet til barnevernsvakten, da barnevernsvakten er lokalisert på politihuset i Skien, og eventuelle vedtak kan fattes av påtalemyndigheten.

Som nevnt er det Sauherad kommune står som arbeidsgiver for alle ansatte ved kontoret, og betaler lønn og pensjonskostnader, dekker forsikringer og bedriftshelsetjenester m.m. En del av de ansatte har påpekt at det var en del uklarhet knyttet til skifte av arbeidsgiveransvar. Det tok lang tid å få arbeidsavtalene på plass. Mangel på informasjon i denne prosessen førte til usikkerhet i forhold til hvordan dette skulle håndteres og hva som ville skje med arbeidsvilkår knyttet til lønn, arbeidstid, overtid/avpassering, reise osv. Uklarheter rundt dette kan lett skape frustrasjoner, noe som understreker viktigheten av klare åpne og ryddige prosesser også på dette området.

3.5.4 Betydning for tjenestene

Tjenestene er blitt bedre som følge av et større fagmiljø, hvor man kan diskutere og utvikle hverandre. Flere peker på at brukerne nå får riktigere og mer gjennomtenkt hjelp, og at man kan ta tak i saker som man ikke hadde mulighet

til tidligere. Nå kan man være to på vanskelige saker, og man jobber på en mer systematisk og ryddig måte. De ansatte opplever det som positivt å komme sammen med personer med forskjellig utdanning, alder og erfaringer, noe som gjør at det blir lettere å få belyst problemstillinger fra ulike innfallsvinkler. Det oppleves som en lettelse å slippe å være alene om noe man synes er vanskelig.

Tjenestetilbudet er også utvidet i forhold til tidligere. Det er etablert nye tiltak, og det er tatt i bruk nye metoder som Oppstartsmøte og Familieråd. Dette er nettverksbaserte metoder for å utrede og fatte beslutninger i barnevernssaker, og man har positive erfaringer med å ta i bruk disse metodene.

Som følge av etableringen av barnevernsamarbeidet ble det gjort avtale med bruk av barnevernsvakt i Skien. Dette oppleves som positivt. Tidligere ble ansatte ringt opp privat hvis det var akutte saker, og flere har gitt uttrykk for at de i perioder følte de hadde en 24-timers jobb. Tilslutningen til vaktordningen er klart en løsning som har bidratt til å redusere arbeidsbelastningen på de ansatte.

Det blir opplyst at politikerne går fullt og helt inn for samarbeidet, og at de mener det er et av de mer vellykkede samarbeidene de har fått til.

Selv om man har fått en mer robust organisasjon og et større fagmiljø, er man fremdeles sårbare i forhold til sykmeldinger. Dette skyldes også at arbeidsmengden har økt. Etter oppstart har det vært en stor økning i antall meldinger, og det har kommet inn flere tunge og arbeidskrevende saker. Det kan være flere årsaker til denne økningen, men det blir bl.a. pekt på en av årsakene kan være liten kapasitet i barneverntjenesten før samarbeidet kom i gang. Kontoret er knapt bemannet i forhold til saksmengde, og tilgangen på saker har i 2005 vært større enn avgangen, noe som har ført til at saker har hopet seg opp. Dette fører også til at barn med hjelpebehov må vente på tiltak. I budsjettforlaget for 2006 er det derfor lagt inn forslag om opprettelse av ny stilling som barnevern-konsulent.

Barneverntjenesten har selv foretatt en vurdering av den interne organiseringen og funnet ut at det er ønskelig å videreføre eksisterende gruppeinndeling. Organiseringen gir muligheter for spesialisering og en roligere og mer planmessig hverdag. De som jobber med langsiktige saker, blir ikke forstyrret av stadig nye saker. Samtidig er det også tanker om å etablere en tredje gruppe som har spesielt ansvar for barn under omsorg.

Det er imidlertid en del utfordringer knyttet til dagens gruppeinndeling. Alle ansatte gir uttrykk for at det er for lite samarbeid mellom gruppene og at det er vanskelig å finne arenaer der man får snakket sammen. Flyten av saker mellom gruppene fungerer ikke tilfredsstillende. Etter at gruppen for undersøkelse og mottak har gjort seg ferdig og fattet vedtak om tiltak, blir saken overført til tiltaksgruppen. Stort arbeidspress på tiltaksgruppen fører til at saker har en tendens til å bli liggende for lenge før de bli fordelt. Saksbehandler som får saken, kjenner ikke saken så godt og må gjerne kontakte vedkommende som gjorde undersøkelsen. Dersom det er lenge siden saken ble avsluttet på gruppe for mottak og undersøkelse, er det ikke sikkert at saksbehandleren lenger har kjennskap til detaljer, og det kan også være at forutsetningene for tiltak har endret seg. Dette kan utløse behov for supplerende undersøkelser. Det signaliseres derfor behov for tiltak som kan bidra til en bedre flyt i overgangen mellom gruppene, og at saksbehandler på tiltak kommer inn på et tidligere tidspunkt. De som jobber på tiltak, sier det kan være vanskelig å vurdere tiltak når man ikke kjenner familien fra tidligere.

Det har vært en målsetning at tiltaksgruppen skal være representert på oppstartsmøter. Det er ikke alltid at dette har latt seg gjøre, og i tilfeller hvor tiltaksgruppen har vært representert, er det ikke sikkert at det er vedkommende saksbehandler som får saken dersom denne blir overført til tiltaksgruppen.

Enkelte peker også på at disse problemene har sammenheng med at bemanningen er for liten i forhold til arbeidsmengden, men at det uansett er behov for bedre rutiner for overføring av saker mellom gruppene og for å prioritere mellom saker. Det etterlyses også fellesmøter mellom gruppene hvor man kan diskutere saker og ta opp saker som man er opptatt av. På gruppe for tiltak blir det også pekt på at man sjelden er fulltallige på møtene fordi folk etter hvert har begynt å gjøre avtaler på disse dagene. Det synes å være gjengs oppfatning av det er behov for å stramme inn slik at man holder møtedagene fri for andre avtaler, og at man har arenaer hvor alle er samlet, og hvor man kan utveksle informasjon på tvers av gruppene og i forhold til kontorpersonalet. Det blir også pekt på viktigheten av felles møteplasser selv om arbeidspresset er stort, at dette ikke nødvendigvis trenger å gå ut over effektiviteten, og at det viktig for å bevare arbeidsmiljø og felleskapsfølelse. Fellesmøter gjør det lettere å skaffe informasjon og oversikt og drøfte problemstillinger av felles interesse som man ellers må bruke tid på å løse på egen hånd. Det kan også bli lettere å prioritere og fordele saker.

Etablering av en felles barneverntjeneste har også hatt betydning for forholdet til samarbeidspartnerne i kommunene. Alle samarbeidspartnere i førstelinjetjenesten har vært på barnevernskontoret for å gjøre seg kjent og få informasjon. De viktigste samarbeidspartnerne som trekkes fram er skoler, barnehager, helse-søster, psykiatrisk sykepleier, sosialkontor og PP-tjenesten. Graden av samarbeid mellom de ulike samarbeidspartnerne varierer fra kommunene til kommune. At barnevernet trekkes ut av kommunen, og over i et interkommunalt samarbeid, innebærer også en omstilling for samarbeidspartnerne ved at disse må forholde seg til barnevernet på en annen måte enn tidligere. Enkelte av samarbeidspartnerne har gitt uttrykk for at de synes barnevernet har blitt noe fjernere. Tidligere kjente de som jobbet i barnevernet i kommunen alle sakene, man traff hverandre i korridoren og kunne utveksle informasjon. Nå kjenner ikke alle saksbehandlerne alle sakene, og det kan hende at samarbeidspartnerne må snakke med flere saksbehandlere for å få den informasjonen de ønsker.

Et felles barnevern innebærer behov for at det settes av tid til en fastere og mer formell samarbeidsstruktur. Det vil imidlertid være en omstillingsprosess å utvikle nye samarbeidsrutiner som bidrar til å tilfredsstille både barnevernets og samarbeidspartnerens behov for informasjonsutveksling. Selv om man ved etablering av ett felles kontor mister noe av nærheten til samarbeidspartnerne som man hadde tidligere, er det også enkelte som gir uttrykk for at det kan være en fordel med en mer ryddig og strukturert samarbeidsstruktur, og peker på at *”alle trenger ikke gå rundt å vite alt om alt og alle”*.

De tre kommunene har i dag også felles PP-tjeneste. Denne er også lokalisert på Gvarv, men holder ikke til i samme lokaler som barneverntjenesten. PP-tjenesten er en samarbeidspartner i ulike sammenhenger, og enkelte peker på at det kunne vært aktuelt med samling av disse tjenestene, noe som kunne bidratt til å styrke og videreutvikle samarbeidet.

Det er som tidligere nevnt, representanter for mottaksgruppen som deltar i tverrfaglige grupper og basisgrupper i de respektive kommunene. Tiltaksgruppen deltar mest på møter i enkeltsaker. Dette bidrar også til at de som jobber på tiltak, føler seg mer alene med sine saker enn de som jobber på mottak. Dette understreker også viktigheten av å gi rom for interne fellesmøter for å skape tilhørighet til ett felles barnevernsteam.

En annen utfordring for de som jobber med tiltak, er at det ofte kan være et tidkrevende arbeid å skaffe til veie ulike tiltak. I den forbindelse blir det etter-

lyst en ordning hvor man kunne henvende seg til noen som hadde ansvar for å bistå med dette. Det er naturlig å tenke seg at en slik fellesløsning kan være mer effektiv i forhold til at hver saksbehandler skal ut å "lete" etter tiltak på egen hånd.

Et viktig formål med samarbeidet er å styrke fagmiljøene og heve kompetansen. Mulighetene ligger bedre til rette for dette i et større fagmiljø enn i et lite. I den forbindelse er det utviklet en egen kompetansehevingsplan for 2005, hvor man har tatt utgangspunkt i opplæringsbehov og ønske om veiledning og videreutdanning for den enkelte. Flere peker imidlertid på at det hadde vært behov for å avsette mer tid til veiledning og kompetansehevende aktiviteter. Dette er noe som også kan ses i forhold til behovet for utvikling av fellesarenaer for diskusjon og informasjonsutveksling.

Selv om det blir pekt på en del utfordringer knyttet til samarbeidet slik det fungerer i dag, bli det også pekt på at det er små justeringer som skal til for å få ting til å fungere bedre. Det viktigste synes å være i gi større rom for fellesfora hvor saker og problemstillinger kan drøftes med alle til stede. Alle gir klart uttrykk for at de ønsker å videreføre samarbeidet, og det er ingen som ønsker seg tilbake til det gamle.

3.5.5 Betydning for brukerne

Brukerne i Nome og Bø har fått noe lenger reiseavstand til barnevernskontoret enn tidligere, men det er ikke dermed sagt at tilgjengeligheten er blitt dårligere. Dersom brukere tar kontakt, kan de selv velge om de vil komme til barnevernskontoret eller om ansatt skal møte dem i kommunen hvor de bor. En av kommunene har møterom til disposisjon for barnevernet. For noen kan det å ha større avstand til kontoret også gjøre det lettere å ta kontakt – man føler man blir mer anonym.

Hovedinntrykket er at samarbeidet har bidratt til en bedre barneverntjeneste for brukerne. Det gjøres mer systematiske undersøker og skrives grundigere rapporter. Bruk av oppstartsmøter er en metode som har blitt tatt i bruk etter at samarbeidet startet opp. Dersom familien samtykker, samler man familie og representanter fra de ulike offentlige instansene for å diskutere problemet og mulige tiltak. Dette er en metode som erstatter den gamle undersøkelsesmetoden, hvor man samlet inn informasjon fra hver enkelt. Familier som har

vært med på slike møter, har gitt tilbakemelding om at de føler seg godt ivare tatt.

Samarbeidet har bidratt til spesialisering, økt faglig kvalitet på arbeidet og bedre oppfølging av rutiner. Dette gir seg blant annet utslag i at man klarer å håndtere tyngre saker på en bedre måte samtidig som saksmengden øker. Dette indikerer at rettssikkerheten til brukerne har blitt bedre i og med at man har et bedre system som bidrar til å sikre at brukerne får de tjenestene de har krav på.

Enkelte brukere har imidlertid gitt tilbakemelding på at det er uheldig at det kommer inn nye saksbehandlere som de ikke kjenner fra tidligere. Dette er en problemstilling som relaterer seg til utfordringene med å få til en mer glidende overgang når sakene overføres fra mottaksgruppen til tiltaksgruppen.

3.5.6 Økonomi

Kontorets driftsutgifter fordeles prosentvis mellom kommunene etter antall barn i aldersgruppen 0 – 17 år. Utgifter til tiltak dekkes av kommunene hvor barna er bosatt. Driftsutgiftene har økt etter at man fikk ett felles barnevernskontor. Økningene skyldes blant annet etablering av nye stillinger (en merkantil stilling og en saksbehandler), økt husleie, etablering og drift av IT-løsninger, økte reiseutgifter og kostnad til barnevernvakt. Kommunene har også fått økte utgifter knyttet til tiltak fordi det har blitt flere barn med forebyggende hjelpe-tiltak og det har også vært en økning saker som har ført til omsorgsovertakelse. Som nevnt ligger det i budsjettutkastet for 2006 inne forslag om ytterligere styrking av bemanningen.

Når det gjelder utgiftsøkningene, er det viktig å være klar over at samarbeidet ikke er etablert ut fra en målsetning om å spare penger. Formålet har vært å få en mer robust organisasjon og bedre kvalitet på tjenesten. Når man får en tjeneste som evner å håndtere saker som man tidligere hadde problemer med å ta tak i, samtidig som det har vært en økning i saksmengden, må man også forvente at utgiftene stiger. Selv om utgiftene stiger, blir det understreket at kommunene får mer igjen for pengene gjennom samarbeidet, enn om de skulle etablert en tjeneste med tilsvarende kapasitet og kvalitet på egen hånd.

I og med at kommunene har ulike økonomisystemer og kontoplaner, er det en relativt stor jobb å holde orden på budsjetter og regnskaper. Det sendes økonomirapporter til hver kommune hver måned. Dette er arbeid som man ville

måtte utføre uavhengig av samarbeidet, og kan ikke betraktes som et merarbeid, men det er muligheter for effektivisering gjennom bedre koordinering og samkjøring av systemer. Det blir også pekt at det kunne være en forenkling å fordele utgiftene til tiltak etter en fordelingsnøkkel. Dette vil imidlertid kreve mer erfaringer med utgiftsnivået knyttet til tiltak, og en mer spesifisert fordelingsnøkkel enn den som benyttes til fordeling av driftsutgiftene.

3.5.7 Oppsummerende vurdering

Samarbeidet må karakteriseres som vellykket, selv om samarbeidet foreløpig ikke fungerer optimalt. De generelle tilbakemeldingene og inntrykkene går på at man har blitt mye bedre på mottak og undersøkelse. Tiltakssiden har også blitt styrket, men det knytter seg noen utfordringer til den interne organiseringen i forhold til overføring av saker mellom gruppene, og det er behov for fellesarenaer som kan gi grunnlag for bedre samarbeid, informasjonsutveksling og prioritering av saker og oppgaver. Dette er imidlertid utfordringer som bør kunne løses med relativt enkle grep.

Det ble satt av god tid til planlegging før samarbeidet ble satt i gang, og det blir understreket at det er viktig å ha mest mulig på plass før samarbeidet starter opp. I den forbindelse blir det også lagt vekt på viktigheten av åpne og ryddige prosesser, og at man ikke må undervurdere betydningen av få arbeidsavtaler på plass. Det vil uansett være en omstillingsfase med innarbeidelse av nye rutiner og strukturer. Dette gjelder både internt i organisasjonen, og i forhold til samarbeidspartnerne.

For å lykkes med samarbeid blir det også pekt på viktigheten av at det er vilje til samarbeid, at det er enighet om hva man vil, at man ikke presser igjennom et samarbeid, og at det er en solidarisk tenkning fra kommunenes side. Samarbeidet har god politisk forankring gjennom det overordnede samarbeidet i Midt-Telemarkrådet.

De ansatte hadde god motivasjon i forhold til å få et faglig samarbeid i et større miljø. Dette var noe alle ønsket. Enkelte har i den forbindelse pekt på man kanskje hadde opparbeidet seg urealistiske forventninger til at alt skulle bli så mye bedre, og at man i starten må være forberedt på en del prøving og feiling for å få ting til å fungere. Samtidig synes det også viktig å sette av tid til jevnlig vurderinger av hvordan ting fungerer, og hvordan man eventuelt kan

gjøre ting bedre. Nedprioritering av felles møteplasser i perioder med mye å gjøre kan vise seg å gi uheldige effekter på sikt.

3.6 Tolga, Tynset og Alvdal

3.6.1 Bakgrunn for forsøket

Tynset, Tolga og Alvdal er tre kommuner som ligger i Nord-Østerdal i Hedmark. Tynset er den største kommunen med ca. 5 400 innbyggere. Deretter følger Alvdal med ca. 2 400 innbyggere og Tolga med ca. 1 800 innbyggere.

Kommunene var tidlig ute med å prøve å få til et samarbeid om barnevern. Initiativet til samarbeid kom opprinnelig fra barnevernet i Tolga. Tolga hadde kun en fagstilling og ønsket å styrke barnevernet ved å etablere et større fagmiljø gjennom samarbeid. I utgangspunktet var det noe skepsis til samarbeid i barnevernet både i Alvdal og Tynset selv om disse heller ikke hadde noen omfattende barnevernstjeneste. Man så for seg en del problemer og var redd for å overlate ansvaret for tjenesten og økonomistyring til andre kommuner. Tynset hadde 2,7 stillinger, mens Alvdal kun hadde 0,8.

Ordførerne og rådmennene i Tynset og Tolga oppnevnte imidlertid høsten 2000 en arbeidsgruppe som skulle utrede et prøveprosjekt om sammenslåing av barneverntjenestene i de to kommunene under felles ledelse. I begrunnelsen for dette var det forventninger om at en felles tjeneste ville gi:

- større stabilitet og drift og kontinuitet i arbeidet med saker
- styrket fagmiljø
- bedre rekrutteringsmuligheter
- større muligheter for ansatte å unngå arbeid med saker i sitt private nærmiljø

Arbeidsgruppa la fram sin rapport i november 2000 der det ble konkludert med at barnevernloven ikke gav anledning til å realisere sammenslåingen som forutsatt. Det ble videre foreslått at kommunene i første omgang skulle innlede et uformelt samarbeid i undersøkelsessaker, men det ble samtidig anbefalt at kommunene burde arbeide videre med sikte på et forsøksprosjekt om felles barnevernstjeneste. Det ble også anbefalt at flere kommuner burde være med i et slikt forsøk. I brev av 12.01.02 fra styringsgruppen ble det gitt klarsignal for å igangsette et begrenset samarbeid som foreslått. Arbeidsgruppen ble også bedt om å forberede en søknad om felles barnevern med hjemmel i Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Ordføreren i Tynset sendte 31.01.01 en invitasjon til alle kommunene i Fjellregionen om deltakelse i et slikt forsøk. Bortsett fra Tolga og Tynset var det bare Tydal som signaliserte interesse for å delta i et forsøk. Arbeidet med å utrede et forsøk ble gjenopptatt i arbeidsgruppen høsten 2001. Alvdal ble da invitert til å delta i samarbeidet og har vært med siden da. Tydal

ble ikke med fordi kommunen følte at de kun ville bli en satellitt i forhold til denne samarbeidskonstellasjonen.

Det ble foretatt en relativt grundig utredning av samarbeidet som munnet ut i et forslag til forsøksprosjekt som ble lagt fram i mai 2002. I forbindelse med utredningen ble det:

- sett på erfaringer fra samarbeid om barnevern
- foretatt vurderinger av ulike organisasjonsmodeller
- utredet løsninger for utgiftsfordeling og bemanning
- utredet praktiske løsninger knyttet til IKT, arkiv, budsjett/økonomi, anvisningsmyndighet, juridiske konsekvenser og rombehov

I forhold til økonomi ble det også sett på investeringsbehov og utarbeidet forslag til budsjett for første driftsår. Videre ble det foretatt vurdering av konsekvenser for brukerne, de ansatte og samarbeidspartnerne som følge av et samarbeid. Det ble også sett på økonomiske konsekvenser og konsekvenser for politisk styring. Avslutningsvis var det også bl.a. utarbeidet forslag til vedtekter, forslag til samarbeidsavtale og framdriftsplan for etablering av samarbeidet.

Når det refereres til andre samarbeid innledningsvis i utredningen, blir det pekt på at det var flere kommuner som hadde formalisert samarbeid om barnevern, men at det var ingen som hadde søkt om forsøk med felles barneverntjeneste etter Lov om forsøk i offentlig forvaltning. De fleste andre samarbeidsordningene var basert på en ordning der det er etablert et interkommunalt team med nødvendig spisskompetanse som kunne benyttes av deltakerkommunene etter behov. Det vil si at hver kommunene har sin barnevernadministrasjon med leder i behold. Det ble også referert til det uformelle arbeidet mellom Tolga, Tynset og Alvdal som ble igangsatt fra 2001, og det ble kommentert at dette samarbeidet ikke fungerte etter hensikten. Her var formålet med samarbeidet å gi muligheten til å være to barnevernarbeidere på vanskelige og alvorlige saker. At dette ikke fungerte, skyldtes bl.a. stor fysisk avstand, noe som medførte for lite kontakt. Det blir pekt på at det kan skje mye i en barnevernsak i løpet av kort tid, og noe må håndteres akutt. Det vil også kunne komme flere besøk og telefoner fra familie eller samarbeidsinstanser. For at saksbehandler fra en annen kommune skulle kunne holde seg orientert, krever dette at saksbehandler som har saken, aktivt kontakter den andre. Erfaringene viste seg å være at dette var en tungrodd og ressurskrevende ordning, og resultatet ble at den som kom fra den andre kommunen, "falt av" saken. Prioritering av saker kunne også bli vanskelig. På grunn av underbemanning måtte kontoret stenge når saksbehandleren i den ene kommunen var på besøk i den andre.

3.6.2 Målsetninger

Formålet med forsøket i Alvdal, Tolga og Tynset er å prøve ut en samorganisering av barneverntjenesten for å styrke og utvikle tjenesten og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.

Det var et stort behov for å styrke tjenesten. Kommunene er relativt små, noe som gjør at kommunene hver for seg har problemer med å utvikle en stabil tjeneste. Som vi har sett innledningsvis, hadde både Tolga og Alvdal er svært begrenset barneverntjeneste. Det var behov for en større faggruppe for å kunne diskutere saker, og som kunne bidra til å kvalitetssikre arbeidet.

3.6.3 Organisering

Som grunnlag for valg av organisasjonsmodell ble både vertskommuneorganisering og organisering som interkommunalt selskap vurdert. Arbeidsgruppen konkluderte med at interkommunalt selskap ville være tungvint og upraktisk måte å organisere barneverntjenesten på, men det ble bemerket at en slik modell sannsynligvis ville gi kommunene bedre politisk styring med tjenesten. Man valgt å anbefale vertskommunemodellen som grunnlag for organisering av tjenesten, dvs. en modell hvor to av kommunene kjøper tjenester av en vertskommune som er ansvarlig for å levere tjenesten.

Det er opprettet fagråd for samarbeidet som fungerer som et rådgivende organ, og som skal uttale seg om faglige spørsmål knyttet til tjenesten og om forslagene til økonomiplan og budsjett. Fagrådet består av sosiallederne i de tre kommunene.

Tynset er valgt som vertskommune for samarbeidet. Lokaliseringen er valgt ut fra hensynet til geografisk tilgjengelighet, størrelsen på barneverntjenesten og antallet saker i den enkelte kommune. Barnevernet ligger i dag som en egen avdeling under sosialtjenesten i Tynset. Det vil si at leder for barnevernet er underlagt leder for sosialtjenesten, men avdelingsleder for barnevern har vedtaksmyndighet i alle saker etter barnevernloven.

Det er i dag 4,8 stillinger ved det interkommunale barnevernet. I tillegg kommer en merkantil stilling på 40 %. Stillingsressursene er omtrent det samme som hver enkelt kommune hadde til sammen før man fikk felles barnevern.

3.6.4 Betydning for tjenestene

Etter at barnevernssamarbeidet startet opp, har det vært en oppblomstring av saker i Tolga og Alvdal. I Tynset har det vært ganske stabilt. Alvdal har hatt fire omsorgsovertakelser etter at samarbeidet startet opp. Kommunene hadde forut for samarbeidet ikke hatt omsorgsovertakelser på mange år. Samtidig som man fikk en stor økning i tallet på saker, var man av ulike årsaker ikke fullt bemannet. Det var i en lengre periode bare tre saksbehandlere på kontoret, noe som medførte stor arbeidsbelastning for de resterende.

Siden det var gjort et godt forarbeid før samarbeidet startet opp, var det ikke større oppstartsproblemer knyttet til at ting ikke var i orden før samarbeidet startet opp. Manglende bemanning hadde ikke noe med selve samarbeidet å gjøre. Avtaler, datasystemer og arkiv var på plass fra dag en. Saker fra kommunene som ble overført til felleskontoret, ble gjennomgått sammen med sosiallederne i forbindelse med overføringen.

Slik samarbeidet fungerer i dag, jobber alle som generalister, dvs. at alle jobber med saker fra melding til tiltak. Man har drøftet en spesialisering i forhold til mottak, undersøkelse og tiltak, men man mener at en slik spesialisering forutsetter større bemanning. Man forsøker imidlertid å spesialisere seg i forhold til ulike typer saker, f.eks. i forhold til innvandrere og innbyggere med annen etnisk bakgrunn og adopsjonssaker. Foreløpig har det vært så mange saker, at den som har vært ledig, bare har måttet ta de sakene som kommer. Man har fått bedre muligheter for å gå på kurs, og man har tatt i bruk nye tiltak og metoder. Som følge av at man har blitt flere, har mulighetene for å fange opp og ta i bruk nye metoder økt.

Det er barnevernsmøte hver mandag, hvor man går igjennom saker som den enkelte har behov for å drøfte. De ansatte er svært tilfredse med en slik møtedag hvor alle er til stede, og man får anledning til å legge fram saker og å få høre hva andre mener. Det oppleves som viktig for å kvalitetssikre saker, og det bidrar til å skape en teamfølelse. Samarbeidet bidrar også til at man får anledning til å være to saksbehandlere på vanskelige saker, og man har også flere å spille på i akuttsaker. Dessuten prøver man nå å unngå at en saksbehandler får saker der vedkommende selv bor.

Det er i dag få igjen av de som jobbet i barnevernet før samarbeidet startet. Samarbeidet har bidratt til å lette rekrutteringen. Stillingen i Tolga var vakant før samarbeidet startet opp. Kommunen fikk ikke søkere til stillingen. I og med at man har et fagmiljø, er sannsynligheten for å få folk til å bli i stillingene også mye større. De som er nyansatte i det interkommunale barnevernet, gir også uttrykk for at de aldri kunne tenke seg å søke en stilling hvor man sitter alene med ansvaret for barnevernet i en kommune.

I forhold til forebyggende arbeid er barnevernet representert i tverrfaglige møter i de respektive kommunene. Barnevernleder sitter i BUT-team i kommunene hvor også PP-tjenesten, skolene og helsesøster er med. I Tynset er også BUP og lege representert. I Alvdal og Tolga er sosialtjenesten med. I disse foraene kan man også diskutere saker anonymt, og ta opp saker som kan danne grunnlag for mer generell bekymring, f.eks. rusproblematikk. Tilbakemeldingene fra samarbeidspartnerne til barnevernet går på at de stort sett er fornøyde. Det har kommet enkelte kommentarer på at avstandene har blitt større, og at det tidligere bare var å stikke bortom for å diskutere ting. I oppstarten har det vært en del utskifting av folk i barnevernet, bl.a. nye barnevernledere. Enkelte samarbeidspartnere har gitt uttrykk for at det kan være slitsomt å stadig måtte forholde seg til nye personer.

Som nevnt, har vært en stor økning av saker fra Tolga og Alvdal. Dette forklares bl.a. med at samarbeidspartnerne i større grad har sett hensikten med å melde saker. Man ser at barnevernet klarer å ordne opp i saker – man ser at det nytter. Etter en stor økning av meldinger den første tiden etter at samarbeidet har startet opp, har tilstrømmingen av nye saker begynt å stabilisere seg.

Mange saker den første tiden, kombinert med manglende bemanning, medførte stort arbeidspress. Dette har også gått ut over tid til samarbeid og informasjonsutveksling med en del samarbeidspartnere. Etter hvert har man kommet i gang med en informasjonsrunde til skoler og barnehager for å informere om hvem barnevernet er og hva de kan bistå med, både når det gjelder hjelpetiltak og tvangstiltak. Det legges vekt på å informere hele kollegiet om barnevernets rolle, hva barnevernet kan bistå med, hvordan saker kan tas opp og drøftes, hvordan meldinger skal skrives o.l. Det blir sett på som en viktig oppgave å avklare hverandres roller og hvordan man skal samarbeide. Det har kommet tilbakemeldinger fra enkelte samarbeidspartnere som går på at barnevernet både gjør for lite og for mye. Barnevernleder deltar på tverrfaglige team og reiser rundt på informasjonsmøter. De fagansatte deltar på møter om enkeltsaker.

Barnevernet har også vært i alle formannskapene og kommunestyrene og orientert om samarbeidet og utviklingen av det. Tilbakemeldingene fra politikerne har vært at de er positive og har sett nytten av et styrket barnevern.

I forhold til bemanningssituasjonen blir det pekt på at denne er litt for liten, og det har i noen tilfeller vært problemer med å overholde tidsfrister. Det blir pekt på at barnevernet har en av de mest krevende jobbene i offentlig forvaltning. Man går inn på folks private arenaer og skal både bistå med hjelpetiltak og drive kontroll og oppfølging. Dette kan være svært krevende følelsesmessig. For å klare å holde ut med en slik arbeidssituasjon i lengden, og gjøre en god nok jobb, blir det også gitt uttrykk for at man bør være to personer på de fleste saker. Dette bidrar til at man kan diskutere felles opplevelser, støtte og avlaste hverandre, og det fungerer som en kvalitetssikring samtidig som det gir en økt trygghet for medarbeiderne. I dag er man ikke så godt bemannet at man alltid kan være to på saker der man burde være to.

Det er i forhold til håndtering av omsorgssaker og andre tyngre saker at gevinstene av samarbeidet har vært størst foreløpig. Det som blir sett på som de viktigste utfordringene framover, er å styrke det forebyggende samarbeidet med andre hjelpeinstanser.

De ansatte er fornøyde med samarbeidet og ser ikke for seg at det kan bli oppløst. Det har også kommet signaler fra administrativ ledelse i de tre kommunene om at samarbeidet er kommet for å bli.

3.6.5 Betydning for brukerne

Kontoret ble åpnet med ordfører og presse til stede. Det ble utarbeidet en brosjyre med informasjon om kontoret og tjenestene. Enkelte framhever også at barnevernet har blitt mye mer tilgjengelig enn tidligere. Nå er det alltid noen til stede som man kan snakke med. Det var ikke alltid tilfelle tidligere.

Barneverntjenesten har ikke kontordager i Tolga og Alvdal. Begrunnelsen som blir gitt er at dette ville vært vanskelig og lite effektivt, og at man er mye tilstede i kommunene selv om man ikke har faste kontordager. Det blir bevisst lagt vekt på å ivareta alle tre kommunene. Det blir kommentert at i den grad det er noen kommuner som har fått mindre oppmerksomhet enn andre, så er dette Tynset. Dette har sammenheng med at man har brukt ekstra tid på Tolga og

Avdal for å bygge relasjoner og håndtere mange nye saker. I Tynset har situasjonen vært mer stabil.

Brukere fra nabokommunene synes det er greit å komme til Tynset. De blir mer anonyme. Barneverntjenesten er samtidig bevisst på å være tilgjengelige. Brukerne kan velge om de vil komme til Tynset eller om saksbehandler skal dra ut. Kommunene stiller møterom til disposisjon. At antallet meldinger og saker har økt etter at samarbeidet startet opp, er også et tegn på at man har fått en mer tydelig barneverntjeneste, og at brukernes rettssikkerhet er ivaretatt i større grad enn tidligere.

Barnevernsamarbeidet har fått gode tilbakemeldinger fra fosterfamilier som føler de får en bedre og mer stabil oppfølging etter at samarbeidet startet opp.

3.6.6 Økonomi

Utgiftene til administrasjon og drift av felles barneverntjeneste er relativt stabile. Dette omfatter lønnsutgifter, reiseutgifter og ordinære driftsutgifter. Man har derfor besluttet at driftsutgiftene fordeles mellom kommunene etter en fordelingsnøkkel basert på folketall. Utgifter til tiltak i og utenfor familien kan imidlertid variere mye over tid fra kommune til kommune. Man har således ikke funnet det hensiktsmessig å fordele disse utgiftene etter en kostnadsnøkkel. Dette omfatter også utgifter til advokatbistand og sakkyndig hjelp knyttet til bestemte tiltak. I forundersøkelsen blir det også bemerket at de enkelte kommunenes faktiske utgifter til barneverntiltakene må komme fram i forhold til KOSTRA-rapportering og statistikk, og at tiltakene derfor bør budsjetteres og belastes i de den enkelte kommunes regnskaper.

Utgifter som knytter seg til fellestjenester i vertskommunen, og som ordinært ikke belastes ut på de enkelte tjenestene, dvs. regnskap, personaladministrasjon, IKT-drift o.l. holdes utenfor fordelingen. Det er i tråd med praksis i andre samarbeidsordninger i regionen at vertskommunen dekker dette.

I henhold til tilleggsavtale om praktisk utøvelse av samarbeidet mellom kommunene, skal barneverntjenesten hver høst utarbeide et begrunnet budsjettforslag for neste år for hver kommune. Kommunene budsjetterer så sine samlede utgifter til barneverntjenesten i hver enkelt kommunes budsjett. Budsjettbeløpene for løpende drift og barnevernstiltak utbetales som akontobeløp til Tynset kommune hvert kvartal. Avregning foregår ved årsskiftet. Bud-

sjetteringsprosedyrene innebærer altså at barneverntjenesten må utarbeide fire budsjetter – ett for drift og tre for tiltak. Barneverntjenesten skal holde kommunene informert om forbruket i budsjettet og rapportere umiddelbart ved fare for overforbruk. I Alvdal og Tolga budsjetterer man bare med kjente utgifter. I Tynset budsjetterer man tiltak ut fra et viss nivå, og man trenger ikke i samme grad å orientere om nye tiltak.

I medhold av tilleggsavtalen fører Tynset kommune regnskap for alle kommunene. Det er opprettet en tjeneste for hver kommune i Tynset kommune sitt regnskap. Barneverntjenesten skal utarbeide en kortfattet rapport hvert tertial hvor regnskapstallene framgår og hvor det foretas en kortfattet vurdering av budsjettsituasjonen. Tilleggsavtalen representerer en forenkling av de administrative rutinene man hadde tidligere, da hver kommune førte sine egne regnskaper for barnevernet.

Det har vært ulike praksiser og forventninger i kommunene, noe som det kan være vanskelig å forholde seg til. Det varierer f.eks. i hvilken grad kommunene føler at de vil gi slipp på styring og kontroll. Det er forskjellige beløpsgrenser i forhold til når kommunene ønsker å bli orientert om nye tiltak. Informantene mener det ville vært en fordel om det administrative var mest mulig likt fra kommune til kommune. Det har blitt brukt mer tid på å få orden på administrative rutiner enn det man hadde regnet med – ”*men siden det er forsøk, må man regne gå opp nye veier*”.

Det har ikke vært noen målsetning at samarbeidet skulle være noe kostnadsbesparende tiltak, men man har heller ikke vært forberedt på at det skulle bli en økning i utgiftene. I denne sammenhengen kan det kan være en utfordring i forhold til kommunene at barneverntjenesten er lovpålagt, og at kommunene ikke kan nekte å gjennomføre tiltak pga. dårlig økonomi. Saksmengden har økt, og kommunene har ikke styring med antall saker og utgifter som kommer. Etter en ”topp” i oppstartsfasen, er situasjonen nå i ferd med å bli mer stabil og forutsigbar. Kommunene må være forberedt på at det koster mer å ha mer en oppgående barneverntjeneste. På grunn av trang økonomi har det blitt mindre midler til forebyggende tiltak. Dette gjelder f.eks. tiltak som kan bidra til at barn kommer seg på turer og kan delta på fritidsaktiviteter som forutsetter at de har utstyr, dvs. aktiviteter som fremmer deltakelse og integrering. Mange tunge saker og stort arbeidspress har også gått ut over innsatsen i forhold til forebyggende tiltak.

3.6.7 Oppsummerende vurdering

Barnevernssamarbeidet mellom Tynset, Alvdal og Tolga ser ut til å ha kommet for å bli. Det var foretatt grundige utredninger og forberedelser før samarbeidet startet opp. Oppstarten av samarbeidet har likevel vært krevende og slitsomt for de ansatte, noe som har sammenheng med bemanningsproblemer og økt pågang av store og tunge saker. Selv om det meste var på plass før samarbeidet startet, har man også brukt en del tid på å få administrative rutiner til å fungere.

Stor arbeidsbelastning i startfasen har også ført til at det forebyggende arbeidet og samarbeidet med andre hjelpeinstanser har blitt noe skadelidende. Etter hvert som situasjonen har blitt mer stabil, forsøker man nå å ta tak i disse utfordringene ved å informere, avklare hverandres roller og utvikle samarbeidsrutiner.

De ansatte er svært tilfredse med å få et større fagmiljø, og at man har flere å trekke veksler på. At man har ukentlige møter hvor man kan ta opp og drøfte saker med de andre i den interkommunale tjenesten, trekkes fram som spesielt positivt. Man får da belyst saker fra ulike synsvinkler, noe som oppleves som en kvalitetsheving av saksbehandling og som også er givende og utviklende for den enkelte. Det er ingen av de ansatte som kan tenke seg å gå tilbake til den situasjonen som var før samarbeidet startet opp.

Selv om den fysiske avstanden til kontoret har blitt lenger for en del brukere, synes ikke dette å ha gått ut over tilgjengeligheten. Det er nå lettere å få tak i saksbehandlere, og brukerne kan selv velge om de vil dra til Tynset eller om saksbehandler skal komme til kommunen der de bor. Det er flere brukere som da foretrekker å komme til Tynset fordi de føler seg mer anonyme. Barnevernkontoret i Alvdal var også i perioder stengt forut for samarbeidet kom i gang.

4 SAMMENFATTENDE VURDERINGER

4.1 Bakgrunn og målsetninger

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

I og med at det viktigste formålet med samarbeidet har vært å styrke og videreutvikle barneverntjenesten, har det ikke i noen av samarbeidene vært en uttrykt målsetning at man skal samarbeide for å spare penger. Som et ledd i arbeidet med å styrke tjenesten har flesteparten av samarbeidene også fått tilført ekstra stillingsressurser i tillegg til de stillingsressursene som hver enkelt kommune hadde i utgangspunktet. Ved å få større og mer kompetente fagmiljøer har det imidlertid i flere av samarbeidene også være en målsetning og få mer effektiv saksbehandling, bl.a. gjennom muligheter for faglig spesialisering.

4.2 Organisering

Det er to hovedtyper av organisasjonsformer som er benyttet for å organisere forsøkene med interkommunale barnevern. Av de forsøkene som har vært gjenstand for evaluering, er tre samarbeid organisert etter Kommunelovens § 27, og tre samarbeid er organisert etter vertskommunemodellen. De samarbeidene som er organisert etter Kommunelovens § 27, er de samarbeidene som omfatter flest kommuner og/eller flest innbyggere. I samarbeidene etter Kommunelovens § 27

er det etablert et styre bestående av representanter fra hver kommune. I to av samarbeidene, i Midt-Telemark interkommunale barneverntjeneste og Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste, har man valgt å etablere et fagstyre bestående av kommunalsjefer innen sosial- og helsesektoren. I Midtre Namdal har man etablert et fagstyre bestående av politikere med sosialfaglig bakgrunn. Ved at styret legger føringer for drift av samarbeidet, vil samarbeidet etter Kommune-lovens § 27 i utgangspunktet ivareta kommunenes behov for styring og kontroll på en bedre måte enn et samarbeid etter vertskommunemodellen.

I ethvert interkommunalt samarbeid må kommunene være villige til å avgi styring og kontroll til det interkommunale samarbeidet for at dette skal kunne fungere effektivt. Selv om § 27-samarbeidene gir kommunene bedre muligheter for styring og kontroll, blir det fra administrativt hold i enkelte kommuner pekt på at det kan være en fare for at slike samarbeid kan bli satellitter som lever sitt eget liv, og som det kan være vanskelig å få innsyn i og muligheter for å påvirke. I andre utredninger om interkommunalt samarbeid er det også pekt på at mulighetene for styring og kontroll kan avhenge av hvilke personer som sitter i styret, og hvilke posisjoner styremedlemmene har i egen kommune (Weigård 1991, Brandtzæg & Sanda 2003). Det kan også være en utfordring for styremedlemmene å vite hvor deres lojalitet skal ligge. Skal de være talsmenn for samarbeidets egne interesser eller for kommunens interesser? For å sikre helhetstenkning og ansvarliggjøring i fagstyrer, har man f.eks. i Midt-Telemark innført som generelt prinsipp at styremedlemmer også skal ha budsjetansvar i egen kommune. Man har også lagt vekt på at kontorkommunen skal ha arbeidsgiveransvar, og at samarbeidene administrativt blir å betrakte som en enhet i vertskommunen selv om de organisert etter § 27. Et formål med dette er også å hindre at samarbeidene blir "frittsvevende satellitter" som det er vanskelig å ha styring og kontroll med.

I samarbeid hvor man har valgt vertskommunemodellen (kjøpsavtale-samarbeid), har "kjøper-kommunene" hatt en svært begrenset barneverntjeneste, gjerne en mindre prosentstilling knyttet til barnevern. Vertskommunemodellen er en enklere form for organisering. Gjennom en samarbeidsavtale dimensjoneres vertskommunens tjeneste slik at den også er i stand til å betjene kjøperkommunene, dvs. at kjøper-kommunene mer eller mindre blir del av tjenesten til vertskommunen. I § 27-samarbeidene har man i større grad slått sammen eksisterende tjenester til en "ny" tjeneste. I vertskommunemodellen er mulighetene for å påvirke samarbeidet avhengig av hva man blir enig om i avtalen. I samarbeidene som vi har sett på i evalueringen, er det etablert fagråd eller utvalg som fungerer som et rådgivende organ for samarbeidet, og som kan

uttale seg om faglige spørsmål og økonomi. Et fagråd vil imidlertid ikke kunne tillegges myndighet på samme måte som et styre i henhold til KommuneLovens § 27.

Det er også viktig å være oppmerksom på at behovet for kommunal styring og kontroll ser ut til å variere fra samarbeid til samarbeid. Dersom kommunene er forskjellige med hensyn til hvilke utfordringer barneverntjenesten står overfor, og oppfatningene hva man ønsker å oppnå med samarbeid varierer, desto større behov har kommunene for å kunne påvirke samarbeidet. Dette er imidlertid spørsmål som det viktig å diskutere og avklare før et samarbeid etableres. Dersom man ikke har klart for seg hvorfor man samarbeider, og hva man vil oppnå, er det lett for at det kan oppstå misnøye og problemer.

I alle samarbeidene er barnevernleder for den interkommunale barneverntjenesten delegert myndighet til å fatte vedtak i henhold til barnevernloven. I ett samarbeid har det imidlertid tatt lang tid å få samarbeidsavtaler på plass, ansvarsforholdene har vært uklare og man har foreløpig ikke en fullt integrert tjeneste i henhold til forskriften. Uklare ansvarsforhold vil være til hinder for en effektiv og fleksibel barneverntjeneste. Vi har sett eksempler på dette der samarbeid ble startet opp før man kunne delegere myndighet til en felles barnevernleder i henhold til forsøksloven, og hvor ansvaret for barnevernet har ligget til den enkelte kommune. Slike løsninger kan lett skape uklarhet og uryddighet i forhold til ansvarsforhold, prioriteringer, samarbeidsrutiner og administrasjon. Det blir sett på som viktig at man har en leder med myndighet og klart mandat i forhold til ledelse av tjenesten.

4.3 Styrking av tjenestene

Alle samarbeidene har bidratt til å styrke fagmiljøene. Alle våre informanter opplever større fagmiljø, hvor man kan diskutere og utvikle hverandre, som positivt. Et større miljø bidrar også til at det blir lettere å få belyst saker fra ulike sider, noe som bidrar til at man får riktigere og mer gjennomtenkt bistand. Det oppleves også som lettelse at man er flere å fordele sakene på – man har muligheter for å unngå saker som berører eget nærmiljø og egen familie. Det siste kan være et betydelig problem i små og ”gjennomsiktige” kommuner. Det blir også sett på som en fordel at man, som følge av samarbeidet, har fått mulighet for å være to på vanskelige saker. Når man er flere, øker saksbehandlere har man også bedre muligheter til å ta i bruk nye undersøkelsesmetoder og tiltak, og det gis uttrykk for at man jobber på en mer ryddig og

systematisk måte. Ett av de større samarbeidene har også blitt tilknyttet en ordning med barnevernvakt, noe som oppleves som en lettelse i en krevende arbeidssituasjon. Alle ansatte vi ha spurt gir uttrykk for tilfredshet med å ha fått et større fagmiljø, og det er ingen som ønsker seg tilbake til gammel ordning. Flere gir også uttrykk for at det er uaktuelt å jobbe med barnevern dersom de skal være alene om ansvaret for barnevernet i en kommune.

Hvorvidt man har klart å få til en faglig spesialisering, varierer mellom de ulike samarbeidene. Faglig spesialisering forutsetter en viss størrelse på fagmiljøet, og det er således de største samarbeidene som også har størst grad av spesialisering. Alle § 27-samarbeidene, som er de største samarbeidene, har faglig spesialisering, men på litt forskjellig måte. I Midt-Telemark har man spesialisert seg på henholdsvis undersøkelse og tiltak. I Sunnhordland har man skilt mellom forebyggende barnevern og omsorgsovertakelse. I Midtre Namdal har man egne tiltakskonsulenter. I de mindre vertskommune-samarbeidene arbeider man i større grad som generalister, selv om man her også forsøker å fordele saker ut fra de ansattes kompetanse og interessefelt.

Selv om samarbeid har bidratt til styrket fagmiljø og mer stabile tjenester, har vi også sett at det har vært en del utfordringer og problemer som går igjen i flere av samarbeidene. Det er spesielt oppstartsfasen av samarbeidene som har vært krevende.

En del av oppstartsproblemene, spesielt knyttet til de største samarbeidene, har sammenheng med at det var flere ting som ikke var avklart eller på plass før samarbeidet startet. Vi har f.eks. sett at man har startet opp uten felles lokaler og felles datasystemer. I enkelte tilfeller har bemanningen heller ikke vært helt på plass, og det har vært uklarheter rundt ansattes arbeidsvilkår, administrative rutiner/merkantil tjeneste og samarbeidsrutiner. Samtidig ser vi også at det har vært store forventninger til at samarbeidene. I en del kommuner, spesielt kommuner hvor man har slitt med å holde oppe barneverntjenesten, har det også vært en del vanskelige saker "på vent" som har blitt overført det nye kontoret. Økt saksmengde kombinert med at infrastruktur og rammebetingelser for en effektiv barneverntjeneste ikke er i orden, har vist seg å skape en del unødvendige utfordringer. Erfaringene tilsier at det er viktig at mest mulig av det praktiske og det administrative er på plass før samarbeidet starter. I en oppstartsperiode vil det uansett være store utfordringer knyttet til innarbeidelse og samkjøring av nye rutiner, arbeidsmåter og arbeidskulturer. Det er derfor viktig at man på forhånd legger til rette for at denne fasen kan gå så smertefritt som mulig. At nyoppstartede samarbeid ser ut til å bli møtt med økt sakstilfang,

understreker også viktigheten av dette. De små vertskommune-samarbeidene synes å ha hatt mindre oppstartsproblemer. Dette har trolig sammenheng med at det organisatoriske i større grad er etablert, og at endringene først og fremst dreier seg om å dimensjonere og tilpasse tjenesten til å omfatte en eller flere samarbeidskommuner.

I § 27-samarbeidet i Midt-Telemark ble det ansatt en prosjektleder som skulle forberede og legge til rette for oppstart av felles barnevernkontor. Prosjektleder skulle etter oppstart av felles barnevernkontor gå over i stilling som framtidig barnevernleder. Dette ser ut til å være en hensiktsmessig løsning i forhold til å sikre seg at man har organisering, rutiner og systemer på plass før samarbeidet starter opp.

Er det så spesielle sider ved barnevernet som har blitt styrket som følge av samarbeidene? Her synes det å være slik at alle samarbeidene har blitt bedre på håndtering av de tunge omsorgssakene. Flere av samarbeidene har håndtert flere vanskelige saker som har ligget "på vent" i påvente av at samarbeidet skulle starte opp. Det blir gitt uttrykk for at det i små kommuner med svært begrensede barnevernressurser kan være vanskelig å ta tak i tunge og komplekse saker. Alle samarbeidene har foreløpig ikke i like stor grad greid å styrke det forebyggende arbeidet, det gjelder spesielt de største samarbeidene. Dette må imidlertid ses i lys av at samarbeidene har hatt en del oppstartproblemer samtidig som det fra enkelte kommuner har vært en stor økning i antallet saker. I flere kommuner med svak barneverntjeneste, har andelen barnevernssaker vært unormalt lav før samarbeidet startet opp. Når man som følge av samarbeidet har fått en barneverntjeneste som har blitt tydeligere og som evner å håndtere sakene, har også antallet meldinger økt. Etter hvert som organisering, systemer og rutiner kommer på plass, og saksmengden har stabilisert seg, er det grunn til å forvente at fokuset også i større grad kan rettes mot det forebyggende arbeidet.

Når det gjelder det forebyggende arbeidet, har de større samarbeidene også større utfordringer med til å etablere gode samarbeidsrutiner i forhold til samarbeidspartnerne. Større samarbeid bidrar til at det blir flere aktører, og dermed er det flere som har ulike synspunkter på hva som bør prioriteres og hvordan ting bør gjøres. I slike samarbeid synes det å være spesielt viktig at man på forhånd har grundige diskusjoner om hva man vil med et samarbeid, hva et samarbeid innebærer og hvilke konsekvenser det vil få, også i forhold til samarbeidspartnerne. Dersom aktørene har ulike og urealistiske forventninger, kan dette medføre et belastende fokus på selve samarbeide, og som dermed kan bli syndebuggen for det som ikke fungerer. For en del av samarbeidspartnerne i

kommunene kan det oppleves som om barnevernet etterlater seg et tomrom når det går inn i en samarbeidskonstellasjon. Man har vært vant til å ha en daglig kontakt og mer uformelt samarbeid. Når man etablerer et interkommunalt samarbeid, vil det være behov for mer strukturerte og systematiske samarbeidsformer. Spesielt i en oppstartsfase er det viktig å prioritere og sette av ressurser til dette. En metode kan være å ha faste møteplasser for å utveksle informasjon og bli kjent. Dette gjør det også lettere å ta kontakt utenom de mer formelle samarbeidsforaene. Enkelte samarbeid har utpekt spesielle kontaktpersoner som har ansvar for å følge opp og delta på tverrfaglige møter i den enkelte kommune.

Politikerne bør også ha en klar formening om hva de vil med et samarbeid og hva et samarbeid vil innebære, og det må være vilje til å ta de nødvendige grep for å legge til rette for det samarbeidet man ønsker. Fra administrativt hold i en av kommunene i ett av de større samarbeidene, ble det i den forbindelse pekt på at det er viktig å gjøre en grundig kartlegging av hvordan tjenesten fungerer før man etablerer et samarbeid. Da har man større muligheter for å evaluere resultater og effekter av samarbeidet, og det blir lettere å møte mer eller mindre begrunnede påstander om at ”alt var så mye bedre før”.

Vi har også eksempel på samarbeid med spesielt fokus på forebyggende barnevern, og som synes å ha kommet godt i gang med dette arbeidet. I samarbeidet mellom Notodden og Hjartdal har man f.eks. flyttet ressurser over fra tiltak til forebyggende virksomhet. Her er det også slik at de to kommunene samarbeider om flere hjelpetjenester. Videre er det slik at de interkommunale hjelpetjenestene samarbeider seg imellom gjennom en felles hjelpetjeneste. Den felles hjelpetjenesten jobber i tverrfaglig team hvor målsetningen er å gi et lavterskeltilbud til skole og barnehage. Et viktig formål er å styrke det forebyggende arbeidet ved å ta tak i saker og problemer på et tidlig tidspunkt gjennom helhetlig tilnærming. Et slikt samarbeid bidrar til at det er mange av de samme samarbeidspartnerne man forholder seg til enten man jobber i den ene eller andre kommunen. Det blir således lettere å samarbeide og ”dra lasset i samme retning”.

4.4 Betydning for brukerne

En interkommunal barneverntjeneste kan tenkes å ha både positive og negative konsekvenser for brukerne. I første rekke er det naturlig å tenke seg at

etablering av en felles tjeneste kan medføre redusert tilgjengelighet siden tjenesten ofte blir samlokalisert på ett sted.

Tilbakemeldingene og erfaringene fra de ansatte i barnevernet tyder imidlertid på at tilgjengeligheten til tjenesten i liten grad har blitt redusert. I flere tilfeller blir det derimot gitt tilbakemeldinger på at tilgjengeligheten har blitt bedre. I enkelte samarbeid har den fysiske avstanden økt som følge av samlokalisering. I noen samarbeid er dette en ulempe som er forsøkt kompensert ved å opprettholde kontordager i samarbeidskommunene. Videre kan brukerne som oftest selv velge om de vil komme til det interkommunale barnevernkontoret eller om ansatte i barnevernet skal reise til brukerens hjemstedskommune. Som oftest stiller hjemstedskommunen møterom til disposisjon. Ansatte i barnevernet har imidlertid ofte erfart at brukere gjerne kommer til den interkommunale kontoret selv om dette ikke ligger i egen kommune. Årsaken til dette er at brukerne føler seg mer anonyme når de slipper å gi seg til kjenne i eget kommunehus, og at det blir lettere å ta kontakt. Med andre ord kan større fysisk avstand gjøre det lettere å ta kontakt med barnevernet. Enkelte kommuner hadde også i perioder problemer med å bemanne barneverntjenesten før samarbeidet ble etablert, slik at man nå har fått en mer stabil tjeneste hvor det alltid vil være noen til stede som kan ta seg av henvendelser fra brukere eller samarbeidspartnere. Dette er en annen, men viktig side av tilgjengelighetsbegrepet. Det er vanskelig å være brukernær hvis man ikke har ansatte, kompetanse, tiltak og ressurser som man kan betjene brukerne med.

Vi har tidligere pekt på at samarbeidet har bidratt til en styrking av omsorgsbarnevernet. I enkelte samarbeid blir det også pekt på at dette har resultert i positive tilbakemeldinger fra fosterforeldre, som nå føler at de får en mer stabil og profesjonell oppfølging.

Vi har altså sett at fagmiljøene har blitt styrket, man har større evne til å håndtere vanskelige saker, og det har blitt lettere å fordele saker. Dette gjør det bl.a. lettere å unngå saker hvor det kan oppstå inhabilitet som følge av nærhet mellom saksbehandler og bruker. Sammen med bedre rutiner og systemer bidrar dette til å sikre at brukerne i større grad enn tidligere er sikret å få de tjenestene de har krav på. En del brukere synes også det er lettere å ta kontakt når de slipper å gjøre seg til kjenne i egen kommune. På bakgrunn av dette kan man si at brukernes rettssikkerhet er styrket ved etablering av interkommunale barnevern. Dette er en konklusjon som også er i samsvar med funn fra en utredning om det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge sett i forhold til kommune-størrelse (Kvelling & Wendelberg 2003). Her pekes det på at kompetansesvikt og

gjennomsiktighet i små kommuner bidrar til at barnevernet vegrer seg for å gripe inn i saker, og at enkelte små kommuner ikke benytter seg av tyngre tiltak som institusjons- og fosterhjems plassering.

4.5 Økonomi

Når det gjelder økonomi, så har ingen av de undersøkte samarbeidene hatt som målsetning at man skal samarbeide for å redusere utgiftene til barnevern. Målsetningen ved samarbeidene har vært å styrke tjenesten gjennom etablering av større og mer robuste fagmiljøer, og de fleste samarbeidene har også ved oppstart fått tilført ekstra stillingsressurser. Dette må ses i sammenheng med at flere kommuner hadde en svært begrenset stillingsressurs knyttet til barnevern før samarbeidet ble etablert.

Driftsutgiftene i samarbeidene fordeles mellom kommunene etter en fordelingsnøkkel. I de fleste av casene er det etablert en fordeling av driftsutgiftene som baserer seg på andelen barn i aldersgruppen 0-18 år. Vi har også sett eksempler på en fordeling av driftsutgiftene etter folketall. I ett tilfelle ble også 10 % av driftsutgiftene fordelt likt mellom kommunene, mens de resterende 90 % av driftsutgiftene ble fordelt etter folketall. Dette er en løsning som muligens kan bidra til en mer rettferdig fordeling der det er store forskjeller i størrelse på kommunene.

Utgifter til tiltak belastes i alle samarbeidene barnets hjemstedskommune. Det finnes imidlertid andre eksempler på at disse utgiftene også blir fordelt etter en fordelingsnøkkel. I følge Flermoen & Sanda (2004) har Flesberg og Rollag en fordeling av alle utgifter til barnevern etter folketall. I ett av de samarbeidene som vi har sett på, er det kun tiltak utenfor hjemmet (plasseringer i fosterhjem og institusjoner) som dekkes av barnets hjemstedskommune. Det vil si at tiltak innenfor hjemmet er innkalkulert i den utgiftsfordeling man er blitt enig om. En slik fordeling kan bidra til å forenkle budsjett og rapporteringsrutiner, men forutsetter at man har en viss kjennskap til hvilket utgiftsnivå som det er hensiktsmessig å legge seg på. Som grunnlag for å forenkle budsjett- og regnskapsrutiner blir det også i ett av § 27-samarbeidene pekt på at en fordeling av utgiftene til tiltak etter en fordelingsnøkkel kan være aktuelt på sikt. Før dette vurderes nærmere, er det imidlertid behov for mer erfaring med utgiftsnivået i samarbeidskommunene. Det er mange andre faktorer enn folketallet som er avgjørende for utgiftene til tiltak en kommune, f.eks. hvor godt man driver det forebyggende arbeidet.

Driftsutgiftene for de fleste kommunene som har inngått samarbeid om barnevern, har økt. Dette synes i første rekke å ha sammenheng med økte stillingsressurser, men en del samarbeid har også fått økt husleie i forbindelse med innflytting i nye lokaler, økte utgifter knyttet til etablering og drift av nye IT-løsninger og økte reiseutgifter.

Enkelte kommuner har også fått betydelige utgiftsøkninger knyttet til tiltak. I noen kommuner er det iverksatt flere omsorgsovertakelser i etterkant av at samarbeidet ble startet opp. Dette er relativt dyre tiltak som kan ligge på opp mot 25 000 kr pr. måned. I en del kommuner, som har hatt en svakt utbygd barneverntjeneste, meldes det om at det har skjedd en oppblomstring av saker etter at samarbeidet startet opp. Når man får en tjeneste som er synlig og som evner å ta tak i og håndtere sakene som blir meldt inn på en god måte, er det altså grunn til å forvente flere henvendelser, både fra brukere og samarbeidspartnere. Det blir i den forbindelse også hevdet at flere av kommunene som hadde en svært liten barneverntjeneste for samarbeidet ble etablert, hadde et saksnivå som lå under det man kan forvente ut fra innbyggertallet i kommunene. Dette er en utvikling som kommuner som inngår samarbeid om barnevern bør har et bevisst forhold til før samarbeidet startes opp. Økte utgifter kan resultere i at enkelte kommuner føler at samarbeid er en dårlig løsning. Utgiftsøkningen knytter seg i realiteten til en styrking og kvalitetsheving av tjenesten, noe som i seg selv bidrar til å generere økt aktivitet og økte kostnader. Selv om styrkingen av tjenesten har bidratt til økte kostnader, blir det også gitt uttrykk for at man gjennom samarbeid har fått mer kostnadseffektive løsninger enn det kommunene kunne hatt muligheter for å etablere på egen hånd.

Det kan også være grunn til å forvente at kostnadene til tiltak vil gå ned på sikt etter hvert som samarbeidene får stabilisert seg, og man får rettet mer av innsatsen over mot forebyggende arbeid. Flere av samarbeidene har i en innkjøringsperiode hatt nok med å etablere gode samarbeidsrutiner og håndtere en del større og tyngre saker som har "ligget på vent".

4.6 Utfordringer og muligheter – suksesskriterier og fallgruver

Samarbeid om barnevern er et område som synes å være godt egnet for samarbeid. Dette er også et inntrykk som bekreftes gjennom intervju med ansvarlige for tilsyn med barnevern hos fylkesmennene i de aktuelle områdene. I

forbindelse med disse intervjuene blir det også rapportert om planer for etablering av flere nye samarbeidsforsøk.

Mange kommuner er så små at de på egen hånd har vanskelig for å etablere et fagmiljø som er robust og stabilt nok til å håndtere de krevende og belastende oppgavene som arbeid med barnevern kan innebære.

Forsøkene med interkommunale barnevern som har inngått i evalueringen, ser ut til å ha kommet for å bli. Gjennom evalueringen har vi også sett at enkelte samarbeid har hatt oppstartsproblemer kombinert med økt saksmengde, noe som har resultert i at den første fasen av samarbeidet har blitt mer krevende enn det man hadde regnet med. På bakgrunn av de erfaringer som er brakt fram gjennom evalueringen, vil vi avslutningsvis peke på noen faktorer som synes spesielt viktig for å få til et godt samarbeid om dette saksfeltet:

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. En 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 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.

REFERANSER

- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204 2003.
- Flermoen, S. & Sanda, K.G. 2004. Evaluering av felles sosial- og barneverntjeneste i Flesberg og Rollag. Førstusasjonen og foreløpige resultat etter halvannet års drift. - Telemarksforskning-Bø. Tf-notat nr. 8 2004.
- Kvello, Ø. & Wendelberg, C. 2003. Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektivitet i hjelpeapparatet.
- Sanda, K.G. 2000. Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 167 2000.
- Sanda, K.G. 2001. Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid? - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 5 2001.
- Weigård, J. 1991. Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing. - Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.

VEDLEGG

Nøkkelopplysninger om 13 igangsatte interkommunale barnevernssamarbeid

- 1) Forsøk med overføring av vedtaksrett til Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste, Bømlo, Fitjar og Stord kommuner, Hordaland.
 - Forsøksperiode: Fra 1. august 2003 til og med 31. juli 2007.
 - Formål: Prøve ut en felles organisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og holde på fagutdannet personale.
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Den interkommunale sammenslutningen ”Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste” er ansvarlig for å utføre de oppgavene som Bømlo, Fitjar og Stord kommuner har etter barnevernloven og som ikke er lagt til fylkeskommunene eller et statlig organ. Dette skal skje innen budsjettmessige rammer fastsatt av deltakerkommunene. Kommunene Bømlo, Fitjar og Stord sine generelle oppgaver etter barnevernlovens § 3-1 og § 3-2 skal være underlagt den interkommunale barneverntjenesten sitt ansvarsområde. Disse forebyggende oppgavene vil bli utført ved enheter i de ulike kommunene etter nærmere fastsett organiseringsmodell. For Sunnhordland interkommunale barneverntjeneste gjelder kommunelovens § 27, men med følgende tillegg: Lederen for den interkommunale barneverntjenesten har rett til å gjøre vedtak etter barnevernloven på de områdene som ligger til de tre samarbeidskommunene.
- 2) Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Mosvik og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.
 - Formål: Prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle barneverntjenesten og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 1. august 2003 til og med 31. juli 2007.
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Leksvik kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver Mosvik kommune har etter barnevernloven og som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ.
- 3) Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten, Tolga, Tynset og Alvdal kommuner, Hedmark.

- Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av barneverntjenesten for å styrke og utvikle tjenesten og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 23. juni 2003 til og med 31. juli 2007.
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Barnevernloven § 2-1 gjelder med følgende tillegg: Tynset kommune er ansvarlig for å utføre de oppgavene som kommunene Tolga, Tynset og Alvdal har etter barnevernloven og som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ. Forholdet mellom de berørte kommunene om utgiftsfordeling m.m. i forsøksperioden reguleres i egen avtale mellom kommunene.
- 4) Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Nome, Sauherad og Bø kommuner, Telemark.
- Formålet med forsøket er å prøve ut en felles organisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 10. mai 2004 til 10. mai 2008
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Den interkommunale sammen slutningen Midt-Telemark barnevernkontor er ansvarlig for å utføre de oppgaver Nome, Sauherad og Bø kommuner har etter barnevernloven og som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ. Dette skal skje innen budsjettmessige rammer fastsatt av den enkelte deltakerkommune. For Midt-Telemark barnevernkontor gjelder kommuneloven § 27, men med følgende tillegg: Det interkommunale styret har myndighet til å treffe vedtak etter barnevernloven på de områder som tilligger kommunene. Styret kan delegerer sin myndighet til lederen av barnevernkontoret. Vedtak etter barnevernloven § 4-6, § 4-9 og § 4-26 treffes av lederen av det interkommunale barnevernkontoret eller påtalemyndighet.
- 5) Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Seljord, Nissedal, Tokke, Vinje, Fyresdal og Kviteseid kommuner, Telemark.
- Formål: Prøve ut en felles organisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og holde på fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 3. november 2004 til og med 1. april 2008
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Den interkommunale sammen slutningen "Barnevernssamarbeidet i Vest-Telemark" er ansvarlig for å utføre de oppgaver Seljord, Nissedal, Tokke, Vinje, Fyresdal og Kviteseid kommuner har etter barnevernloven og som ikke er

lagt til andre organ. Dette skal skje innen budsjettmessige rammer fastsett av den enkelte deltakerkommune. Dette fratar ikke kommunene det ansvaret hver enkelt av de har etter barnevernlovens § 3-1 og § 3-2 om forebyggende tiltak. For Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark gjelder kommunelovens § 27, men med følgende tillegg: Det interkommunale styre blir tildelt myndighet til å fatte vedtak etter barnevernloven på de områder som ligger til kommunen. Styret kan delegere sin myndighet til lederen av barnevernkontoret. Vedtak etter barnevernlovens § 4-6, § 4-9, § 4-26 blir fattet av leder av det interkommunale barnevernkontoret (eller påtalemyndighet). Alle forespørslar til barneverntjenesten skal rettes til hovedkontoret i Kviteseid kommune der man formidler vidare kontakt til saksbehandlar. Barn, ungdom og pårørende skal få møter med barneverntjenesten i den kommunen de bor. Barnevernsamarbeidet skal også delta på tverrfaglige og tverretatlige samarbeidsmøter i kommunene der dette er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne løse de oppgavene den er pålagt etter lov om barneverntjenester.

- 6) Forsøk med samorganisering av barnevern- og sosialtjenesten i Flesberg og Rollag kommuner, Buskerud.
 - Formål: Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Opprinnelig fra 23. august 2002 til 23. august 2005, men forlenget til 31. november 2007.
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Flesberg kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver Rollag kommune har etter barnevernloven og sosialtjenesteloven som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ. Øvrig regulering av forholdet mellom kommunene i forsøksperioden gjøres i avtale mellom kommunene.
- 7) Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Kongsvinger og Eidskog kommuner, Hedmark.
 - Formål: Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 1. oktober 2004 og til 1. oktober 2008
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Kongsvinger kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver Eidskog kommune har etter barnevernloven og som ikke er tillagt et statlig organ. Øvrig

regulering av forholdet mellom kommunene i forsøksperioden gjøres i avtale mellom kommunene.

- 8) Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten i Notodden og Hjartdal kommuner, Telemark.
- Formål: Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene, og for å rekruttere og holde på fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 10. november 2004 til 20 september 2007.
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Notodden kommune er ansvarlig for å utføre de oppgavene Hjartdal kommune har etter barnevernloven og som ikke er lagt et statlig organ. Dette gjelder også ansvaret for forebyggende arbeid i barnevernlovens § 3-1 og § 3-2. Øvrig regulering av forholdet mellom kommunene i forsøksperioden gjøres i avtale mellom kommunene.
- 9) Forsøk med overføring av myndighet til Barneverntjenesten i Midtre Namdal, Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommuner, Nord-Trøndelag.
- Formål: Formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering og interkommunalt ansvar for tjenestetilbudet for å styrke og utvikle barneverntjenesten i regionen. Et større og mer robust fagmiljø skal bidra til en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne, en aktiv forebyggende innsats i alle kommunene, bedre kompetanse og samarbeid med andre hjelpeinstanser, habilitet og rettssikkerhet i saksbehandlingen, og en rask og effektiv saksbehandling.
 - Forsøksperiode: Fra 1. september 2004 til og med 31. august 2008
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Barneverntjenesten i Midtre Namdal er ansvarlig for å utføre de oppgaver kommune har etter barnevernloven og som ikke er tillagt et statlig organ. Barneverntjenesten skal holde god kontakt med kommunene og staten, jf. § 3-1 og § 3-2 i lov om barneverntjenester. Barneverntjenesten i Midtre Namdal er organisert som et interkommunalt styre etter kommunelovens § 27, men med følgende tilføyelse: Barneverntjenesten i Midtre Namdal tildeles myndighet til å treffe vedtak etter barnevernloven på de områder som tilligger kommunen. Styret kan delegere sin myndighet til lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Vedtak etter barnevernloven § 4-6, § 4-9, § 4-26 treffes av lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal (eller påtalemyndighet). Styret for Barneverntjenesten i Midtre Namdal skal bestå av 5 medlemmer med personlige

varamedlemmer. Medlemmene velges for fire år med funksjonstid som følger valgperioden. Hver av kommunene velger ett medlem og ett varamedlem til styret. Styret velger leder og nestleder. Leder av barnevernadministrasjonen har møte- og uttalelsesrett i styret, om ikke styret for det enkelte tilfelle har vedtatt noe annet. Kommuneloven § 33 gjelder ikke, isteden gjelder: Styret kan bare treffe vedtak hvis minst to tredjedeler av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak. Kommunelovens § 60 om internt tilsyn og kontroll gjelder, med den presisering til nr. 2 at Namsos kommunes kontrollutvalg også vil være kontrollutvalg for Barneverntjenesten i Midtre Namdal.

- 10) Forsøk med samorganisering av barneverntjenesten for perioden 2005-2009, Leka, Nærøy og Vikna kommuner, Nord-Trøndelag.
 - Formål: Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
 - Forsøksperiode: Fra 2. mars 2005 til 31. desember 2008
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Vikna kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver Leka og Nærøy kommuner har etter barnevernloven og som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ. Øvrig regulering av forholdet mellom kommunene i forsøksperioden gjøres i avtale mellom kommunene.
- 11) Forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i perioden 2005-2008 for kommunene Tydal, Selbu, Stjørdal og Meråker med hovedkontor i Stjørdal kommune.
 - Formål: Formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering av interkommunalt ansvar for tjenestetilbudet for å styrke og videreutvikle barneverntjenesten i regionen.
 - Forsøksperiode: Fra 26. august 2005 til 31. desember 2008
 - Fordeling av ansvar og myndighet: Stjørdal kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver som Tydal, Selbu, og Meråker kommune har etter barnevernloven og som ikke er tillagt et statlig organ. Leder for Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag tildeles myndighet til å treffe vedtak etter barnevernloven på de områder som tillegges kommunene Tydal, Selbu, Stjørdal og Meråker. Vedtak etter barnevernloven §§ 4-6, 4-9, 4-26 treffes av leder for Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag eller påtalemyndighet.
- 12) Forsøk med samorganisering av barneverntjenestene i Modum og Krødsherad kommuner i perioden 2005-2008.

- Formål: Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
- Forsøksperiode: Fra 1. august 2005 til 31. juli 2008.
- Fordeling av ansvar og myndighet: Tjenesten skal organiseres slik at Krødsherad kommune overfører sine forpliktelser etter Lov om barneverntjenester til Modum kommune. Felles barneverntjeneste skal delta i tverrfaglig samarbeid i begge kommuner både i forhold til den enkelte bruker og i forhold til faglig arbeid.

13) Forsøk med samorganisering av barnevern, adopsjon og sosialtjenesten i Snillfjord og Hemne kommuner i perioden 2005-2008, med Hemne kommune som vertskommune.

- Formål: Formålet med forsøket er å prøve ut en samorganisering av tjenestetilbudet for å redusere sårbarhet, styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.
- Forsøksperiode: I inntil 4 år fra 23. juni 2005
- Fordeling av ansvar og myndighet: Hemne kommune er ansvarlig for å utføre de oppgaver Snillfjord kommune har etter barnevernloven, sosialtjenesteloven og adopsjonsloven og som ikke er tillagt et statlig organ.