



Barne- og likestillingsdepartementet - BLD
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 16/01633-16
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Hanne Ingerslev
Deres referanse:
Dato: 15.12.2016

Kommunalt samarbeid på regionalt nivå ved innføring av en kvalitets- og strukturreform i barnevernet

I denne rapporten oppsummerer KS hvordan kommunene ser på behov for og organisering av samarbeid på regionalt nivå ved overtakelse av flere oppgaver på barnevernområdet. Kommunenes synspunkter er fremkommet gjennom dialogmøter gjennomført høsten 2016. Rapporten avsluttes med KS' anbefalinger til videre prosess.

Bakgrunnen for dialogmøtene er et forslag fra Barne- og likestillingsdepartementet om en kvalitets- og strukturreform i barnevernet (heretter kalt barnevernreformen). Forslaget, som innebærer lovendringer, vil gi kommunene økt ansvar for en rekke oppgaver som tidligere har vært Barne- og familieetatens (Bufetats) ansvar. Reformforslaget var på høring i vår, og skal behandles i Stortinget i vårsesjonen neste år, dvs. i 2017. Departementet vurderer nå høringsuttalelser og andre innspill i sin forberedelse av lovproposisjonen.

Regjeringens mål med barnevernreformen er mer forebygging og tidlig innsats, bedre tilpassete tjenestetilbud lokalt, sterkere vurderinger av kostnader og virkninger av tiltak, og tydeligere ansvarsforhold mellom stat og kommune. Reformen innebærer økt kommunalt ansvar for barnevernet, der fosterhjemområdet og hjelpetiltaksområdet utpeker seg som områder som særlig vil kunne kreve økt samarbeid på tvers av kommunegrensene.

KS er positiv til forslaget om økt kommunalt ansvar for barnevernet, men understreket i sin høringsuttalelse at selv med en endret kommunestruktur i en kommunereform, vil oppbygging av tiltaksapparat og tilhørende faglig ekspertise kreve utstrakt kommunalt samarbeid for å realisere intensjonen i reformen. KS har av den grunn sett behov for å diskutere med kommunene hvordan de kan forberede seg på de fremtidige endringene, og hvordan de kan samarbeide for å ivareta et utvidet oppgave- og finansieringsansvar

Hovedpunkter fra dialogmøtene med kommunene

Følgende hovedpunkter har fremkommet i dialogmøtene med kommunene:

- Et helhetlig kommunalt ansvar for barnevernet vil kunne tydeliggjøre det lokalpolitiske ansvaret.
- Kommunene ser det som nødvendig å inngå samarbeid slik at barnevernet blir tilstrekkelig robust.
- Kommunene imøteser et større ansvar, men de er bekymret for om ressursene vil bli tilstrekkelige til å ivareta nye oppgaver. De ser det som en absolutt forutsetning at det følger nok ressurser ved overføring av oppgavene.
- Behovet for å samarbeide over kommunegrensene er størst mht. fosterhjemomsorgen.
- Flere kommuner mener det er en stor utfordring å rekruttere fosterhjem selv.

- Kommunene må få nok tid til å forberede seg. Implementeringen av reformen bør gjennomføres trinnvis.

Om dialogmøtene

Det har blitt avholdt ni dialogmøter med i underkant av 170 deltakere fra til sammen 98 kommuner¹. Kommunene har hatt ulik størrelse, fra Loppa med ca. 900 innbyggere til det interkommunale samarbeidet i Kristiansandregionen med ca. 140 000 innbyggere. De fleste møtene har vært arrangert som dagsseminarer med kommuneledelse (rådmann/kommunalsjef) og ledere for barneverntjenesten. Også enkelte enhetsledere fra andre tjenesteområder har vært representert. To av møtene inngikk som en del av KS' høstkonferanser, men et annet ble holdt i tilslutning til fylkesmannens møte med barnevernledere. Med unntak av høstkonferansene var ikke lokalpolitikere invitert spesifikt til møtene, men noen har likevel deltatt. Barne- og likestillingsdepartementet har sammen med politisk ledelse (statssekretær) deltatt på fem(fire) av dialogmøtene.

For å lette lesningen av rapporten bruker vi i hovedsak ordet kommune, som da henspeiler på den administrative kommuneledelsen og barnevernlederne. Der det er fremkommet ulike synspunkter fra disse posisjonene i kommunen, skriver vi spesifikt hvem som har uttrykt en mening eller beskrevet en situasjon. Vi tydeliggjør der vi henviser til direkte innspill fra lokalpolitikere.

Kommunalt samarbeid i dag

Det er vanlig med interkommunalt samarbeid om dagens barnevernoppdrag. Tall fra 2014 viser at 202 kommuner inngikk i til sammen 63 samarbeid.² Det vanligste er samarbeid mellom to kommuner (27 samarbeid). KOSTRA-tall viser at fra 2014 til 2015 var det 22 flere kommuner som hadde inngått samarbeid. For eksempel er det for tiden bare *en* kommune i Agderfylkene som foreløpig ikke er med i noe interkommunalt samarbeid. I Sør-Trøndelag er det bare fem kommuner som ikke er med i et interkommunalt samarbeid. Til tross for at mange kommuner har gått sammen i interkommunale samarbeid er mange av dem fortsatt svært små. En utvidelse av eksisterende samarbeid har derfor også vært diskutert i dialogmøtene.

Hovedinntrykk fra dialogmøtene

Hensikten med dialogmøtene har ikke vært å høre med kommunene om de var for eller i mot reformforslaget. I møtene har det likevel kommet tydelig frem at kommunenes administrative ledelse og ledere av barneverntjenestene i hovedsak er positive til et større ansvar for barnevernet.

Kommunene ser det som nødvendig å inngå samarbeid med andre kommuner for at barnevernet skal bli tilstrekkelig robust. Kommunene har uttrykt at interkommunalt samarbeid vil være krevende, men nødvendig. I enkelte av dialogmøtene har det blitt uttrykt ønske om at kommunene bør bli pålagt å samarbeide. Enkelte kommuner har tatt til orde for at dersom kommunene eller interkommunale samarbeid forblir små vil de være avhengig av at Bufetat opprettholder sine tjenester mht rekruttering og opplæring av fosterhjem, samt akuttelefonen.

Dagens interkommunale barneverntjenester har et befolkningsgrunnlag fra ca. 3 000 til ca. 140 000 (Kristiansandregionen). Flere av de eksisterende interkommunale samarbeidene mener selv de vil være for små til å ta et helhetlig ansvar for barnevernet. Mange kommuner som allerede har inngått interkommunalt samarbeid, ser derfor behov for å utvide samarbeidet ytterligere ved innføring av barnevernreformen. Interkommunale samarbeid vil kunne ta ut stordriftsfordeler og tjenestene vil da i større grad kunne spesialisere seg.

¹ Hvis en tar med at flere av de deltakende kommunene deltok i interkommunalt samarbeid, har antallet kommuner KS har nådd gjennom dialogmøtene, vært betydelig høyere.

² Andrews, Lindeløv og Gustavsen (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge – en kartlegging av erfaringer*. Nordlandsforskning rapport nr.: 1/2015.

Kommunene ser det som en absolutt forutsetning at det følger med nok ressurser ved overføring av oppgavene. Kommunene må også få nok tid til å forberede seg. Implementeringen av reformen bør gjennomføres trinnvis.

I høringsuttalelsene til høringsnotatet som ble sendt ut i vår, har enkelte kommuner gitt uttrykk for skepsis til å overta flere oppgaver, da særlig på fosterhjemsområdet. De har dels vært bekymret for at det ikke vil følge nok midler med reformen, dels hevdet at ansvaret for rekruttering av fosterhjem overføres til kommunene fordi staten ikke selv klarer oppgaven. I dialogmøtene er vårt inntrykk at kommunene nå generelt imøteser et større ansvar, og nå er mer positive til et helhetlig kommunalt ansvar for barnevernet enn det som fremkom i høringsuttalelsene. Enkelte ser imidlertid ikke for seg hvordan de skal ha nok ressurser, dvs. fagkompetanse, til å ivareta de nye oppgavene, og kommunene er generelt fortsatt usikre på finansieringen av reformen. I møtene har noen tatt til orde for at små kommuners tilbakeholdenhet mot et større ansvar, ikke må bli styrende for om reformforslagene blir en realitet.

Kjøp av tjenester fra private tilbydere som et alternativ for kommunene til å utføre tjenestene selv, har vært ett av temaene i dialogmøtene både ifht. nåværende oppgaveportefølje og ved å få ansvar for en større portefølje. Omfanget av kjøp av tjenester fra private er beskrevet i Vista Analyses rapport «Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?» (Rasmussen og Ekhaugen, rapport nr. 19/2016). I dialogmøtene har det fremkommet at flere kommuner har bygget opp egen tjeneste slik at kjøp av tjenester fra private ikke lenger er aktuelt. Noen få kommuner har uttrykt at hvis de får overført flere oppgaver og ikke får bygget ut egen tjeneste eller blir en del av et stort nok interkommunalt samarbeid, vil det være aktuelt å kjøpe inn fagressurser fra private.

Fosterhjemsområdet

Rekruttering av et tilstrekkelig antall fosterhjem som samsvarer med barnas behov, er en hovedutfordring i dagens barnevern enten det blir et kommunalt eller fortsatt skal være et statlig ansvar. Rekruttering av fosterhjem er derfor den oppgaven flere kommuner er bekymret for å overta ansvaret for. Andre rekrutterer allerede i dag de fleste fosterhjem selv og ser frem til å få dette ansvaret. Noen viser til at de har bedre erfaring med de fosterhjemmene de har rekruttert selv enn de som er rekruttert gjennom Bufetat.

Et større kommunalt ansvar for fosterhjemsomsorgen er det ansvarsområdet kommunene karest ser behov for å samarbeide over kommunegrensene om. I et interkommunalt samarbeid, som er stort nok, vil det samlet være mulig for kommunene å ha nok kompetanse til å kunne rekruttere, lære opp og gi generell veiledning til fosterforeldre. Når barneverntjenestene skal rekruttere fosterhjem lokalt, vil den lokale næringsstrukturen og behovet for flere arbeidsplasser ha stor betydning sammen med forhold knyttet til familiestruktur.

Bufetat bruker i dag blant annet såkalte PRIDE-kurs når de skal rekruttere og lære opp potensielle fosterhjem. Med lovkrav om opplæring av fosterforeldre før de får et barn plassert hos seg, kan det bli utfordrende for kommunene å organisere dette på samme måte som Bufetat. Dette vil blant annet være avhengig av nedslagsfeltet til det kommunale samarbeidet.

Ved en overføring av et helhetlig ansvar til kommunene på fosterhjemsområdet, er vårt hovedinntrykk at kommunene ønsker å rekruttere, lære opp og gi generell veiledning selv fremfor å kjøpe inn tjenester fra private. De har begrunnet dette med at ved å utføre oppgavene selv, vil barnevernbudsjettet brukes til å bygge opp egen kompetanse. Kommunene ser på dette som en investering som på sikt vil gjøre barnevernutgiftene mindre.

Noen kommuner vil i perioder kunne ha kontakt med potensielle fosterhjem som de for øyeblikket ikke har bruk for. Andre ganger bør eller kan ikke barnet plasseres i fosterhjem i egen kommune. I slike tilfeller

kan det være behov for tilgang til et verktøy som viser hvilke hjem som er ledige i andre kommuner. KS får nå, ved hjelp av midler fra departementet, utredet behov for en nasjonal, eventuelt regional, portal for ledige fosterhjem. I dialogmøtene har det kommet frem ulike syn på hvordan en slik portal vil fungere.

Hjelpetiltaksområdet

Kommunene ønsker å ha et helhetlig kommunalt ansvar for hjelpetiltak og ser behov for å samarbeide om dette både internt i kommunen og i et interkommunalt samarbeid. Mange kommuner har i flere år bygget opp ulike typer hjelpetiltak i kommunal regi, blant annet på grunn av Bufetat's nedbygging av sine tiltak. En tydeliggjøring av det kommunale ansvaret vil gi ytterligere gevinster. Kommunene kan da se hele kommunens tjenestespekter av tiltak rettet mot barn og familier i sammenheng og lettere gjøre nødvendige endringer ut fra barnets behov og sette inn innsatsen tidlig. Som et ledd i et helhetlig ansvar har flere kommuner faset ut/reduert bruken av private tjenesteytere, og flere følger nå etter.

Når kommunene får et helhetlig ansvar for hjelpetiltak, blir det lettere for kommunene å satse på å bygge opp egen kompetanse. Kommunene ønsker å styrke endringsrettede tiltak i barnevernet både mht. kompetanseheving og kapasitet. Kommunene må imidlertid settes i stand til å bygge opp en stabil og robust kompetanse. Det tar flere år å bygge opp god og variert kompetanse i endringstiltak.

Et spesialisert hjelpetiltak som multisystemisk terapi (MST), som kommunene har hatt tilbud om gjennom Bufetat, har hatt en relativt smal målgruppe. Dette vanskeliggjør mengdetrening dersom kommunene skulle ønske å etablere dette tiltaket i kommunal regi. PMTO (Parental Management Training - Oregon) har imidlertid mange kommuner allerede egen kompetanse på. Generelt er det imidlertid slik at de spesialiserte hjelpetiltakene som Bufetat på sikt skal bygge ned, vil kreve relativt store fagmiljøer for å kunne videreføres av kommunene.

MST har ikke vært tilgjengelig i hele landet. Tilbudet er også flere steder allerede avviklet. Når Bufetat ikke lenger skal tilby kommunene disse tiltakene, vil det derfor for mange kommuner ikke få noen stor betydning. De kommunene som har hatt nytte av disse tiltakene må søke å få til dette innenfor relativt store samarbeidskonstellasjoner. Samarbeid med psykisk helsevern for barn og unge om MST har vært nevnt.

Lokalpolitisk forankring

KS har i dialogmøtene i hovedsak vært i kontakt med den administrative ledelsen i kommunene og med barnevernlederne, og kun i mindre grad vært i direkte dialog med lokalpolitikere. Den administrative kommuneledelsen og barnevernlederne har imidlertid gjennomgående gitt uttrykk for at lokalpolitikere generelt er tilbakeholdne og skeptiske til å gå inn i større samarbeidsenheter på barnevernområdet. Dette forklares med en uavklart kommunereform og med bekymring for å miste kommunale arbeidsplasser. Kommunereformen har i enkelte tilfeller gjort det utfordrende å ta opp mulig samarbeid med andre kommuner på barnevernområdet. Dette oppfattes av flere som paradoksalt i og med at økt kommunalt ansvar for barnevernet ofte brukes som hovedargument for at det er nødvendig med større kommuner.

Barnevern har, med unntak av diskusjoner rundt budsjettvedtakene, mange steder hatt liten oppmerksomhet på den kommunalpolitiske dagsorden.³ Kommunene har i dialogmøtene uttrykt at et helhetlig kommunalt ansvar for barnevernet vil kunne tydeliggjøre det lokalpolitiske ansvaret. Dagens utydelige ansvarsdeling mellom kommune og Bufetat kan ha ført til en form for ansvarslekkasje.

Videre har det blitt påpekt at veien frem til en erkjennelse av behov for samarbeid over kommunegrensene krever at rådmenn og barnevernledere i fellesskap går gjennom dagens og fremtidens

³ Når det gjelder problemet med trusler i sosiale medier mot barnevernansatte er dette imidlertid i mange kommuner høyt oppe på den lokalpolitiske dagsorden.

utfordringer på barnevernområdet før de forelegger dette for lokalpolitikere og ber om et omforent mandat for å starte en dialog med andre kommuner.

Områder i landet med særlige utfordringer

Barnevernet i de tre nordligste fylkene vil med sine store områder som er tynt befolket, gjennomgående ha større utfordringer ved å få et mer helhetlig ansvar for barnevernet enn resten av landet, selv om også tynt befolkede områder i andre deler av landet kan ha sine utfordringer. Samtidig er det sett ifht. folketallet flest meldinger til barnevernet i de nordligste fylkene, der Finnmark ligger aller høyest.

Det er mange kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid i de nordligste fylkene. I Nordland inngår for eksempel 27 av 43 kommuner i interkommunale samarbeid. Vesterålen barnevern har utviklet et samarbeid som andre ser hen til. Mange interkommunale samarbeid er imidlertid fortsatt små, og derfor sårbare. Også i Nord-Norge er lokalpolitikere generelt tilbakeholdne når det gjelder å inngå ytterligere kommunalt samarbeid om barnevernoppavene.

De største utfordringene er i Finnmark som har små fagmiljøer, og har problemer med å rekruttere og beholde fagkompetanse. Barneverntjenestene i Finnmarkskommunene har pga. dette særlig benyttet seg av kompetanse i andre sektorer, f.eks. i helsevesenet. Barnevernlederne i Finnmark har pekt på at nyutdannede sosionomer og barnevernspedagoger i stor grad satser på andre arbeidsgivere enn barnevernet, for eksempel NAV, skole og barnehage. I tillegg kan barnevernsarbeidere få bedre lønnsbetingelser i det private barnevernet og i Bufetat.

Store reiseavstander er særlig utfordrende når barneverntjenesten skal følge opp barn som er plassert i fosterhjem, og enda mer utfordrende for oppfølging av barn i beredskapshjem, som det ofte er enda større reiseavstand til. Når det gjelder fosterhjemsområdet, ga flere av barnevernlederne i Finnmark uttrykk for at de så for seg et fortsatt langsiktig samarbeid med Bufetat. De så det som hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om hjelpetiltak.

Ved hjelp av skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Finnmark settes det nå i gang et prosjekt i Finnmarkskommunene der målsettingen er implementering av nye og innovative løsninger slik at kommunene kan utføre barnevernsoppgavene med ønsket kvalitet. Prosjektet skal gjennomføres i to deler. Et forprosjekt skal kartlegge status, behov og muligheter for nye løsninger, og avklare samarbeidsgrunnlag mellom kommunene. Hovedprosjektet skal prøve ut og implementere nye modeller for organisering av tjenesten. I denne delen skal det også avklares hvilke oppgaver kommunene ikke vil kunne utføre uten statlige støttefunksjoner. Forprosjektet gjennomføres i 2017, og hovedprosjektet i 2018-2020. KS ser dette prosjektet som en viktig brikke i tilrettelegging av barnevernreformen i Finnmark.

Fordeler ved interkommunalt samarbeid

Kommunene har gitt uttrykk for at interkommunalt samarbeid gir rammer som gir muligheter for å bygge opp en robust barneverntjeneste. De har imidlertid også påpekt at størrelse i seg selv ikke alltid er avgjørende for å legge til rette for godt barnevernarbeid.

Kommunene peker på at interkommunalt samarbeid gir fordeler på følgende måter:

- åpner for spesialisering
- gir et større kollegafellesskap
- legger til rette for fag- og tiltaksutvikling og kompetansedeling
- gjør det enklere å etablere vaktordninger som er tilgjengelig for å motta og vurdere bekymringsmeldinger utenom normalarbeidstid
- gjør det lettere å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere

Noen steder har interkommunalt samarbeid ført til rekruttering av bredere fagkompetanse, noe som igjen har ført til større bredde i de kommunale hjelpetiltakene.

Erfaringene som har kommet frem i dialogmøtene kan være et supplement til rapporten fra Nordlandsforskning «*Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge – en kartlegging av erfaringer*» (NF rapport nr.: 1/2015).

Utfordringer i interkommunalt samarbeid

Samarbeid over kommunegrensar løser noen utfordringer, men kan også skape nye. I det følgende gis et riss av noen av utfordringene ved interkommunalt samarbeid som kommunene har påpekt som særlig utfordrende.

Lokalpolitisk ansvar, styring og forankring av barnevernet

I de kommunene som ikke er vertskommuner, kan det være en utfordring for lokalpolitikerne å bevare nærhet til sitt eierskap for barnevernet.⁴ I dialogmøtene har særlig deltakere fra den administrative kommuneledelsen påpekt at det er nødvendig å tilrettelegge for rapporterings- og samhandlingsmodeller som bygger opp under hver enkelt kommunes ansvar for og styring av barnevernet. Dette må kombineres med en høy bevissthet i de ulike kommuneadministrasjonene hva delegasjon av ansvar til en vertskommune faktisk innebærer.

Kryssende samarbeid

Flere kommuner har inngått interkommunalt samarbeid på andre områder enn barnevernområdet. Disse er ikke alltid sammenfallende. Det er utfordringer når interkommunale samarbeid går på kryss og tvers mht. hvilke kommuner som deltar i hvilke samarbeidskonstellasjoner.

Kryssende forventninger

Både kommuneledelsen og barnevernets samarbeidspartnere kan ha ulike forventninger til hvordan barneverntjenesten skal arbeide. Ledere for interkommunal barneverntjenester må derfor sjonglere mellom disse ulike forventningene som noen ganger drar i ulike retninger.

Det kan også være kryssende forventninger i hver barneverntjeneste, som skal inngå i et interkommunalt samarbeid, om hva som er godt barnevernarbeid. Disse, og andre faglige kulturforskjeller, må håndteres både ved oppstart av en interkommunal tjeneste og underveis.

Nærhet/lokal tilstedeværelse

Organisering av tjenesten må ta høyde for geografiske utfordringer slik at brukerperspektivet ivaretas. Dette kan gjøres gjennom lokal tilstedeværelse deler av arbeidstiden. Barnevernet må finnes lokalt, for å ha en lav terskel for at barn, foreldre og barnevernets samarbeidspartnere kan kontakte barnevernet. En må unngå at «dørstokkmila blir høyere».

Reiseavstander/ressurser

Interkommunalt samarbeid betyr som regel lange reiseavstander. Oppfølging av en familie eller et fosterhjem kan bety alt fra et par timers kjøring hver vei til flere dager på reisefot. Dette må det tas høyde for når en beslutter hvor store ressurser som må til for at barneverntjenesten skal ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne utføre sine oppgaver.

Ved en utvidelse av eksisterende samarbeid for å ivareta flere oppgaver, vil reiseavstanden kunne øke ytterligere.

⁴ Dette er uttrykt av flere ledere av interkommunale barneverntjenester.

Samarbeid med andre tjenester, i vertskommunen, og i de andre kommunene

Hver deltakende kommune kan ha utviklet egne samarbeidsfora på system- og individnivå. Samarbeid og etablering av interkommunale barneverntjenester krever derfor en gjennomgang på systemnivå av barneverntjenestens samarbeidsrelasjoner/-konstellasjoner mellom øvrige kommunale tjenester i egen kommune og mellom kommuner. I dette må også inkluderes samarbeid med pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT) og psykisk helsevern for barn og unge (BUP). Dette er nødvendig for å oppnå intensjonen med tidlig forebygging og for å gå opp grenseoppganger mellom de ulike tjenestene. Det vil måtte avklares hvilke oppgaver det skal samarbeides om og på hvilken måte.

Økonomiske rammer

Det må avklares hvilke betalingsordninger som skal gjelde for samarbeidet. Det kan også være nødvendig å bruke tid på å få en forståelse for at noen kommuner får økt sine utgifter til tiltak per barn. Driftsutgiftene kan også bli økt blant annet pga. bilhold/økete reiseavstander.

Riktige måltall/styringsdata

Rapporteringen på barnevernområdet (Fylkesmannen, SSB, KOSTRA) er på kommunenivå. Dette er en utfordring for interkommunale barneverntjenester

Taushetsplikt

Det kan være en utfordring å ha lik kunnskap og forståelse av hvordan taushetsplikt og informert samtykke skal og kan praktiseres.

Eksempler på hvordan utfordringene kan møtes

Ovenstående utfordringer har blitt møtt på ulike måter og med ulik grad av systematikk. Vi vil her vise til to ulike eksempler på hvordan utfordringene er møtt:

Eksempel 1: Vesterålen barnevern som består av seks kommuner med totalt 33 000 innbyggere, har møtt behovet for lokal tilstedeværelse gjennom å ha kontor i alle kommuner. De har også systematisert kommunikasjonen og samhandlingen mellom kommunene. Barnevernleder deltar på et visst antall årlige samarbeidsfora i hver kommune. Rapportering til rådmenn og referansegruppe (kommunalsjefer) gjøres hvert kvartal. De har ryddet på systemnivå når det gjelder deling av ansvar for forebyggende tiltak. Ryddingen har blitt opplevd som nyttig. Barneverntjenesten har tilpasset seg de ulike kommunenes tjenesteorganisering. Dette har vært utfordrende, men nødvendig

Dette interkommunale samarbeidet har valgt en fordeling av utgiftene som innebærer at noen administrative utgifter fordeles «flatt». De resterende utgiftene fordeles ut fra fjorårets barnebefolkning. For øvrig har hver kommune sitt regnskap.

Eksempel 2: Aurskog-Høland, Sørumsund og Fet kommune har etablert et interkommunalt ressursteam, der Fet kommune er ansvarlig for teamet. Evaluering etter tre års drift viser at teamet har gitt god faglig og økonomisk effekt. Samarbeidet har gitt et felles kompetanseløft. Barnevernet selv opplever større trygghet i arbeidet og har bedre kontroll på utgifter til tiltak/eksterne tjenester. Ressursteamet har ført til at kommunene bruker midler internt i kommunen fremfor til eksterne konsulenter. Lokalpolitikere er fornøyd med samarbeidet blant annet fordi det sikrer høy kompetanse også til de mindre kommunene, og også har gitt en forutsigbar økonomi fordi kommunene selv utfører oppgaver som de tidligere har kjøpt inn. Samarbeidet er besluttet videreført.

Videre prosess – synspunkter fra KS

Både kommuneadministrasjon og barnevernledere har påpekt at rådmennene må ha tett dialog med sine barnevernledere for å avklare kapasitet, kompetanse og samarbeidsbehov i endringene kommunene nå står overfor. For at politikere skal få et godt beslutningsgrunnlag når det gjelder behov for fremtidig samarbeid mener KS det vil være hensiktsmessig med dialog mellom kommunens administrasjon, leder av

barneverntjenesten og lokalpolitikere, der kommunalforvaltningen beskriver for politikerne hva som vil kunne være konsekvensene på kort og lengre sikt hvis en satser på å klare oppgavene i egen kommune, inngår samarbeid med andre kommuner eventuelt utvider allerede eksisterende samarbeid, eller baserer seg på kjøp av tjenester fra private leverandører. I dette bør spørsmålet om hva som skal til for å ha en robust barneverntjeneste inngå sammen med økonomiske konsekvenser av de ulike alternativene.

Enkelte lokalpolitikere har uttrykt at de er utrygge på hvordan de skal utøve sitt ansvar for barnevernet. KS mener derfor at barneverntjenesten må ha en ledelse som kan analysere behov, bygge gode systemer, og gjennom rådmannen ha god dialog mot det politiske nivået. Dette vil kunne legge til rette for klare styringssignaler fra lokalpolitikere til kommuneadministrasjon/barneverntjeneste. Barnevernledere har i dialogmøtene nettopp etterlyst klare styringssignaler fra sine lokalpolitikere i det kommende endringsarbeidet.

Ved et større kommunalt ansvar for barnevernet er det nødvendig med diskusjoner og beslutninger om hva som skal til for å gjøre kommunene i stand til å innfri intensjonene i reformen og bygge opp en robust barneverntjeneste i et samarbeid med andre kommunale tjenester. Barnevernreformen kan, sammen med krav til kommunal planlegging av koordinering av tjenester for barn og unge⁵, bli en drahjelp for å utvikle tettere dialog mellom lokalpolitikere, kommuneadministrasjon og barneverntjeneste. Dette kan føre til at barnevernet settes tydeligere på den kommunalpolitiske dagsorden. Barnevernet er en liten tjeneste, men kvaliteten på arbeidet som gjøres får store menneskelige og budsjettmessige konsekvenser både for kommunen og på makronivå. KS ser rådmannsutvalgene som sentrale medspillere i prosessen, både på regionalt og sentralt nivå.

Kommunene står overfor en situasjon hvor reformarbeid skal gjennomføres på flere områder samtidig. Usikkerhet knyttet til kommunereformen øker lokalpolitisk usikkerhet også når det gjelder samarbeid rundt de nye oppgavene i barnevernreformen. Et eksempel er en interkommunal barneverntjeneste som i dag består av fem kommuner, som etter en kommunereform bare skal dekke fire kommuner. Den femte kommunen har ikke ønsket å gå sammen med de andre kommunene i en kommunereform, men har ønsket å fortsette i det interkommunale barnevernsamarbeidet. Dette har de andre kommunene utelukket kommunen fra. Slike utfordringer er det flere av, og kan være med på forsinke at kommunene går sammen om å etablere interkommunale barneverntjenester.

Utfordringer som må løses av staten

Barnevernreformen må ta hensyn til både kommunestruktur og de kommunale ulikheter som faktisk eksisterer. En vellykket reform er avhengig av forutsigbare rammebetingelser og en klar implementeringsplan. Det må ryddes i lov og regelverk slik at ansvarsforholdene mellom stat og kommune blir tydelige. En reform som gir et mer helhetlig ansvar til kommunene, og som i stor grad forutsetter ytterligere interkommunalt samarbeid, må følges av midler som dekker merkostnader til drift av interkommunale samarbeid.

Robust barneverntjeneste

Departementet har gitt Barne-, ungdoms og familiedirektoratet i oppdrag å utrede/kartlegge hvilken kompetanse hver enkelt saksbehandler/kontaktperson i barneverntjenesten bør besitte, hvilken samlet kompetanse tjenesten bør besitte, og hvilken kompetanse som den enkelte tjeneste bør ha tilgang til. Utredningen gjøres i samarbeid med blant annet KS.

Denne utredningen/kartleggingen vil kunne synliggjøre hva de ulike barnevernoppgavene krever av kompetanse, og kan gjøre barnevernoppgavene mer transparente. En slik transparens kan tydeliggjøre hvilke ressurser som er nødvendige for å kunne ha en robust barneverntjeneste som utøver et forsvarlig

⁵ Se forslag til ny barnevernlov (NOU 2016:16).

barnevern. Denne utredningen bør foreligge så raskt som mulig, slik at kommunene får nok tid til planlegging av hvilke ressurser og hvilken kompetanseheving som vil være nødvendig.

Geografiske utfordringer må inkluderes i planleggingen. Reisetid kan ta opptil halvparten av saksbehandlerkapasiteten, og dette vil igjen innvirke på hvilken kompetanse som er tilgjengelig i det daglige arbeidet.

For at barneverntjenesten skal være robust nok til å ivareta et mer helhetlig faglig ansvar for barnevernet, må tjenesten ha et fagmiljø som rommer ulike typer kompetanse, som gjør at det oppleves attraktivt å søke en jobb i tjenesten, og som er stort nok til at en kan være fleksibel mht. nærhet og avstand til «naboens barn». Barnevernets samarbeid med andre tjenester og utnytting av lokal kompetanse er en forutsetning for forebygging og tidlig innsats, og må være en del av planleggingen av en robust barneverntjeneste.

Trinnvis implementering, men med klare datoer

Implementering av en barnevernsreform krever en opptrappingsplan, der kommunene får anledning til å etablere robuste tjenester, enten via interkommunale løsninger, eller andre samarbeidsløsninger, som styrker tjenestene både gjennom kapasitetsutvidelse og kompetansemessig. Det må tas høyde for at kompetanseheving og endring tar tid. Det planlagte kompetanseløftet må komme i god tid før reformen iverksettes, og må rettes både til barnevernet og ansatte i de andre tjenestene som forventes å samhandle og bidra inn i det forebyggende barnevernarbeidet. Et felles blikk på risikofaktorer, og «hva som virker» kan styrke den tidlige innsatsen og et tverretattlig samarbeid, samtidig som ulike blikk kan gi utdypet kunnskap.

Departementet må være tydelig på hvilke oppgaver som overføres og på tempo i oppgaveoverføringen. Tydelighet i den videre prosessen er nødvendig for at kommunene skal kunne ha en reell mulighet til å velge om de vil bygge ut tjenestene selv, eller basere seg på kjøp av enkelte tjenester fra private.

Sikkerhetsnett

Innføring av barnevernsreformen må ta høyde for de deler av Norge der ivaretagelse av barnevernoppavene har utfordringer når det gjelder rekruttering av fagkompetanse, og som har lav befolkningstetthet, som innebærer både store reiseavstander og få muligheter til å oppnå tilstrekkelig mengdetrening for å ivareta en utvidet oppgaveportefølje på en forsvarlig måte. Når det gjelder overtakelse av spesialiserte hjelpetiltak må hver kommune vurdere i hvilken grad det er behov for dette, og om de ønsker å inngå samarbeid med andre tjenester/sectorer som for eksempel psykisk helsevern for barn og unge for å etablere/videreføre disse tiltakene lokalt.

Selv om kommunene inngår utstrakt samarbeid om en utvidet barnevernportefølje, vil det i visse deler av landet, kunne være nødvendig med et sikkerhetsnett som kommunene kan bruke ved behov. Det vil være et spørsmål om dette skal være et statlig sikkerhetsnett eller et kommunalt sikkerhetsnett på regionalt nivå. Det tidligere nevnte Finnmarksprosjektet har som en av sine målsettinger å avklare hvilke oppgaver kommunene ikke vil kunne utføre uten statlige støttefunksjoner. KS mener at enten et sikkerhetsnett etableres på statlig eller kommunalt nivå må ansvarsforholdene være tydelige, og det må tilrettelegges slik at det støtter opp under kommunenes egen fagutvikling.

Fosterhjemområdet

Det er allerede i dag uheldig konkurranse som vanskeliggjør rekruttering av fosterhjem. Denne konkurransen vil øke dersom det ikke ryddes opp i fosterhjemmenes rammebetingelser. Kommunale fosterhjem må ha likeverdige rammebetingelser som inkluderer en generell økning i honorering av fosterforeldre og felles retningslinjer for frikjøp. Dette er nødvendig for at kommunene skal lykkes med å bevare fosterhjemsordningen som det viktigste barneverntiltaket når barn ikke lenger kan bo hos sine foreldre. Det samme gjelder en avklaring og forbedring av fosterforeldrenes rettigheter ifht. pensjon,

sykepenger m.m.⁶ Disse forutsetningene for å overta fosterhjemsoppgavene er blitt tydelig fremsatt i dialogmøtene, og får også støtte i Vista Analyses rapport «En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste» (Vista Analyse 2016/47).

Da *Meld. St. 17 Trygghet og omsorg, Fosterhjem til barns beste* ble behandlet i Stortinget 31. mai i år, vedtok Stortinget å be regjeringen om å fremme forslag for Stortinget som sikrer likeverdige økonomiske rammevilkår for fosterforeldre i kommunale fosterhjem. KS ser frem til at kommunale fosterhjem sikres likeverdige økonomiske rammevilkår.

Dersom kommunene velger å kjøpe tjenester fra private for å ivareta oppgavene på barnevernområdet, må det gjøres tydelig hvilke av oppgavene som må utføres av barneverntjenesten selv som myndighetsutøver, og hvilke som kan kjøpes inn fra private tilbydere, jf Vista Analyses rapport (2016/47). Anbefalingene i denne rapporten om regulering av fosterhjemsområdet må følges opp.

Hjelpetiltaksområdet

Overføring av midler til kommunene slik at de kan bygge opp sin kompetanse, bør settes i gang så raskt som mulig. Kommunene trenger nok ressurser til en kompetansesatsing som bedrer kvaliteten i hjelpetiltaksarbeidet, og som på en god måte ivaretar et helhetlig kommunalt ansvar. KS forutsetter derfor at den totale rammeøkningen til kommunene for å bygge opp egne tiltak blir større enn de midlene Bufetat per i dag bruker på spesialiserte hjelpetiltak.

Økte overføringer

KS forventer at reformen fullfinansieres gjennom kommunerammen. Det betyr at overføring av et større ansvar vil kreve ressurser til barnevernfeltet utover de bevilgninger som nå gis til feltet, herunder kompetansehevende tiltak. Dette er i tråd med det departementets politiske ledelse har gitt uttrykk for i dialogmøtene. Tidlig innsats og en økning i kompetanse og kvalitet i det kommunale barnevernet forutsetter en økning i overføringene.

Selv om kommuner samarbeider om en større oppgaveportefølje på barnevernområdet og gjennom dette vil oppnå nå stordriftsfordeler, vil større reiseavstander og en større organisasjon gi økte driftsutgifter. Dette må det tas høyde for i kommunerammen.

Det tar minimum to-tre år å bygge opp tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Overføring av midler som setter kommunene i stand til å overta oppgavene fra 2020 må derfor komme så raskt som mulig. Aller helst burde det vært økte overføringer fra 2017, men senest fra 2018.

Dagens fordelingsnøkkel har lav forklaringsgrad på barnevernområdet. Her vil det nok være nødvendig med videre analyse av barnevernsnøkklene.

Behov for plassering av barn i beredskapshjem, institusjon eller fosterhjem vil variere fra år til år. I små kommuner vil behovsvariasjoner gi større utslag enn i større kommuner. Plassering av barn i fosterhjem eller i institusjon er kostbart. Enkelte plasseringstiltak kan være særlig ressurskrevende. Svingningene vil få større budsjettmessige konsekvenser i mindre kommuner som totalt har et mindre kommunebudsjett, enn i større kommuner. KS mener regelverket knyttet til ressurskrevende brukere på tvers av sektorer bør harmoniseres.

⁶ Basert på en utredning foretatt av PWC, på oppdrag fra KS, behandlet KS' hovedstyre en sak 22. juni 2015, der hovedstyret anbefalte et bedre rammeverk basert på forslagene i utredningen. Dette ble spilt inn til Barne- og likestillingsdepartementet og til Stortingets familie- og kulturkomite i arbeidet med fosterhjemsmeldingen.

Barneverntjenestene har de siste årene, uavhengig av lovendringer, fått nye krav til tjenestene som har medført behov for større ressurser, uten at dette har ført til større ressurstilførsel i rammen. Dette gjelder for eksempel forventninger fra Statens barnehus til barneverntjenestene om økt bistand ved tilrettelagte avhør av barn. Rammen til kommunene for ivaretagelse av barnevernopp gavene må derfor ta høyde for de endringene som skjer på andre tjenesteområder og i annet lovverk som medfører større krav til barneverntjenestene.

Rapportering og tilsyn

Dagens rapporteringssystemer har fokus på den enkelte kommune. Ulike samarbeidskonstellasjoner og interkommunale løsninger vil kreve tilpasninger i disse systemene for å forhindre unødvendig dobbeltarbeid i kommunene. Det er ønskelig med rapporteringssystemer som både ivaretar behov for styringsdata på kommunenivå og for den interkommunale barneverntjenesten.

Fylkesmannen håndterer i dag interkommunalt samarbeid som en tjeneste, men ved tilsyn må de ta for seg en og en kommune. Dette bør få en bedre løsning som er mindre ressurskrevende.

Hva kan KS bidra med?

Kommunene har uttrykt ønske om at KS tar en aktiv rolle i forberedelsen til og implementering av reformen. Dette kan KS for eksempel gjøre gjennom å gi underlagsmaterieell som tydeliggjør utfordringer, og som kommunene kan bruke i sine beslutningsprosesser. KS kan også legge til rette for at lokalpolitikkerne får økt kunnskap om barnevernområdet enten gjennom et særskilt tilbud i folkevalgtopplæringen eller gjennom fagdager på regionalt nivå.

En aktiv lokalpolitisk involvering i reformprosessen er avgjørende for at kommunene kan etablere samarbeid med andre kommuner. Både lokalpolitikere, kommuneadministrasjon og barnevernledere har i møtene oppfordret KS til å løfte problemstillinger knyttet til samarbeid inn på den lokalpolitiske dagorden, herunder også taushetspliktbestemmelsene.

KS er også bedt om å etablere møteplasser for deling av erfaringer i interkommunalt samarbeid. Det kan for eksempel vurderes om effektiviseringsnettverksmetoden bør brukes når kommunene skal utvikle og etablere kommunalt samarbeid. I tråd med forslagene i ny barnevernlov kan det også være aktuelt med konferanser som ser på barnevernets plass i det forebyggende arbeidet, og også en videreutvikling av samarbeidet med spesialisthelsetjenesten. For øvrig bør KS fortsatt bidra i de pågående prosessene om hva kommunene kvalitativt skal levere på barnevernområdet.

Konklusjon

Kommunene trenger en forutsigbar politikk på barnevernområdet for å ha handlemfrihet til å møte lokale utfordringer og dra nytte av lokale ressurser for å skape et best mulig barnevern. Samtidig må det tilrettelegges for at kommunene har gode virkemidler for å kunne gjøre dette på en god og forsvarlig måte i tråd med intensjonene i reformen.

Departementet og departementets politiske ledelse har i dialogmøtene gitt tydelig uttrykk for at barnevernreformen er den viktigste delen i kommunereformen. Det er imidlertid ikke gitt at barnevernreformen blir slik det er foreslått i høringsnotatet. Departementet har uttrykt at de vil utforme reformforslaget på en måte som tar hensyn til de bekymringer og utfordringer som er fremkommet både i høringsuttalelsene og i dialogmøtene. Dette støtter KS, samtidig som KS er av den oppfatning at kommunene bør få et mer helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernet.

Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk

Åse Laila Snåre
Avdelingsdirektør Helse og velferd