

SAK 09/09 SAMARBEID BARNEVERN I HALLINGDAL

Saksopplysning

Bakgrunn

Barnevernsamarbeid i Hallingdal har vore ein gjengangar, der det ved fleire høve og i planar, er gjeve uttrykk for ynskje om eit tettare samarbeid innan barnevern. Seinast i samband med Hallingtinget 26.9.2008, der det gjennom gruppearbeid vart gjeve tydelege signal om at felles barnevernsteneste/samarbeid var ei prioritert oppgåve, som det skulle arbeidast vidare med.

I sak 55/08 gjorde Regionrådet for Hallingdal slikt vedtak:

Regionrådet for Hallingdal ber rådmannsutvalet utgreie felles barnevernsteneste eller eit nærare samarbeid om barnevernstenestene for heile Hallingdal, utgangspunkt må vera ei best mogeleg barnevernsteneste, men innanfor dagens økonomiske rammer.

Regionrådet ber og om at rådmannsutvalet gjer ei nærare avklaring i forhold til eit eventuelt ressurscenter for Bufetat i Hallingdal.

Regionrådet ser det som ein stor fordel at arbeidet blir utført innan 1.12.2008

Kort historikk, status

I sak 26/02 bad Regionrådet barnevernsleiarane i Hallingdal om å utgreie samarbeid innan barnevernstenesta, og koma med framlegg til samarbeidsmodell for Hallingdal.

I sak 16/03 vart rapport "Forslag til organisering av et barnevernsamarbeid i Hallingdalregionen" presentert.

Med bakgrunn i rapporten vart det bede om utgreiing av ei interkommunal barnevernsteneste for Hallingdal. Av ulike årsaker stoppa dette arbeidet opp.

Hol og Ål kommunar sette ved årsskiftet 2003/2004 ned ei arbeidsgruppe for å greie ut eit prosjekt om felles barnevernsteneste for dei to kommunane i ein forsøksperiode over 4 år.

I samband med søknad om skjønnsmidlar for 2006 vart det etter tilråding frå rådmannsutvalet søkt om midlar til prosjekt "Felles barnevern i Hallingdal", der det i fyrste omgang vart etablert 2 delprosjekt:

- Fellesprosjekt Hol - Ål : Forprosjekt i 2005 og Hovudprosjekt (gjennomføringsprosjekt) 2006
- Fellesprosjekt Flå-Nes-Gol-Hemsedal : Forprosjekt 2006

Evalueringa av desse prosjekta og utviklinga framover skulle avgjera om dei 6 kommunane seinare vil /må vurdere ei samanslutning av all barnevernsteneste i Hallingdal til eit felles kontor.

Etter denne tid har felles barnevernsteneste for Hol og Ål kommune helde fram.

Det vart hausten 2007 fatta positive vedtak i kommunane Flå, Nes, Gol og Hemsedal om felles barnevernsteneste.

Status i dag er at barnevernet er organisert i eit samarbeid mellom to og to kommunar, slik:

- Flå og Nes, med hovudbase i Nes kommune
- Hemsedal og Gol, med hovudbase i Gol kommune
- Hol og Ål, med hovudbase i Kolsrudsenteret i Ål

Alle er organisert som vertskommunesamarbeid, der vertskommunen sel tenester til samarbeidskommunen. Dei vanlege driftsutgiftene er delt mellom dei to kommunane etter eit fastlagt fordelingsprinsipp, medan tiltakskostnadar knytt til brukarane blir belasta bustadkommunen.

Alle seks kommunane deltek i felles vaktordning for barnevernet.

Utgreiing

Med bakgrunn i Regionrådet sitt vedtak (sak 55/08) har Rådmannsutvalet fått utarbeidd ei utgreiing om felles barnevern for Hallingdal (vedlegg 1), der dei utforma slikt mandat:

- 1. Utgreiinga skal kartlegge og dokumentere korleis barnevernet og moglege/aktuelle samarbeidsorgan er organisert og lokalisert i dag, og kva kostnadene er for dei enkelte organa.*
- 2. Utgreiinga skal synleggjere moglege samarbeidsalternativ for barnevernet i Hallingdal. For kvart av alternativa skal det leggst fram moglege fordelar og ulemper.*
- 3. For dei ulike alternativa skal det og vurderast korleis endra organisering og lokalisering vil virke på samarbeidet mellom barnevernet og andre instansar (til dømes politi, familievern, BUF-etat og andre kommunale, regionale og statlege organ).*
- 4. Vurdering av påreknelege kostnader ved dei ulike alternative løysingar skal vere ein del av utgreiinga. Likevel ikkje slik at det skal vere fullstendig kostnadsanalyse.*
- 5. Utgreiinga skal gjere ei vurdering av alternative lokaliseringar av barnevernet.*
- 6. Utgreiinga skal vere ferdig frå rådmannsutvalet innan 31.01.09.*

Utgreiinga som er utført av Trond Kleppen er m.a. basert på ein intervjujurunde med dei tre barnevernsleiarane, samarbeidspartar som Bufetat, familievernet, kommunal psykiatri og helsestasjon, H/S-leiarar og Felles Barnevern i Vest-Telemark.

Utgreiinga synleggjer tre alternative samarbeidsløysingar:

1. Vidareføring av dagens modell (2 + 2 + 2 kommunar)
2. PPT-modellen med Øvre og Nedre Hallingdal (2 + 4 kommunar)
3. Eitt felles barnevern for Hallingdal (6 kommunar)

Utgreiinga konkluderar med at alternativ 3 er det alternativet som best svarar på utfordringane barnevernet står ovanfor, og som kan realisere dei 10 gevinstområda som rapporten synleggjer:

- redusert sårbarheit / meir robust organisasjon
- høgare fagleg kvalitet
- høgare kompetansenivå
- større moglegheit til spesialisering
- auka moglegheit til å jobbe førebyggjande og inn i den enkelte familie
- styrking av administrative oppgåver og økonomistyring
- redusert turnover og betre rekrutteringsmoglegheiter
- styrking av samarbeidet med spesialeiningar som BUF-etat, BUP og Familievern
- meir effektiv drift ved større erfaring i sjeldne oppgåver
- redusere behovet for å gå inn i oppgåver/saker som gjeld familie, vener og naboar

Utgreiinga peikar og på moglege ulemper som kan oppstå:

- større avstand frå oppdragsgivar (kommunen) til tenesteområdet
- med fare for redusert styring
- auke i transportbehova for så vel tilsette som brukarar
- interne og administrative prosessar ofte vil fungere dårleg utanom vertskommunen, vertskommune for sterk
- barnevernet blir lite synleg ute i kommunane.
- faren for meir tidsbruk på interne prosessar og møter (opptatt av sitt indre liv)

Ei vurdering av moglege lokaliseringalternativ skulle inkluderast i rapporten. Det er grunngeve forslag om Ål og Gol som dei to mest aktuelle lokaliseringalternativa. Folketalsgrunnlaget og lokalisering av samarbeidspartane til barnevernet er dei to viktigaste grunnane til lokaliseringforslaget.

Utgreiinga syner at Hallingdal samla ligg høgt i kostnad til barnevernet. Samanlikna med felles barnevern i Vest-Telemark er forskjellen stor, og i dette samarbeidet gikk utgiftene ned etter etablering. I rapporten blir det sagt at med klare mål for samarbeidet og premisser for økonomistyringa, bør det vere mogleg å få ei betre teneste for ein lågare innsats.

Bufetat

I januar 2007 sette Bufetat region sør i gang eit arbeid for å vurdere behovet for å etablere eit statleg barnevernssenter i Øvre Buskerud (Hallingdal og Nore og Uvdal). I Prosjektrapport – Hallingdal barne-, ungdoms- og familiesenter, er det gjort følgjande konklusjonar:

- *Kommunale barnevemstjenester i øvre Buskerud viser en oppgitt holdning i forhold tilgjengeligheten til tiltak fra det statlige barnevernet. Dette er i tråd med konklusjonen fra prosjektgruppen i Utviklings- og omstillingsprosjektet i region sør 2005-2006, som sier at Geografisk avstand er i seg selv med på å begrense tilgangen på statlige barnevemstiltak for befolkningen i øvre Buskerud.*
- *Kommunene i øvre Buskerud ligger høyt i andel barnevernssaker totalt for innbyggere 0-17 år, sammenlignet med øvrige kommuner i Buskerud.*
- *Kommunene i øvre Buskerud har et forholdsvis høyt antall barn og ungdom innom institusjon i løpet av året, sammenlignet med andre kommuner i Buskerud. Større satsing på forebyggende tiltak fra det statlige barnevernet vil være en viktig satsing for å endre dette.*
- *Satsing på regional fosterhjemstjeneste vil bidra til større rekruttering av fosterhjem og beredskapshjem, noe som allerede og fortsatt fremover vil vise resultater i øvre Buskerud. Rekruttering av beredskapshjem i regionen vil kunne bidra til større tilgang på plasseringssteder i akuttsaker.*
- *Det pekes spesielt på redusert tilgang på hjemmebaserte tiltak fra statlig barnevern, og her er det mørketall når det gjelder registrert behov. Her må kommunene i Hallingdal gjøre en innsats for å sørge for å skrive søknader om tiltak i tråd med det de ser behov for. Kun på den måten kan man kartlegge reelt behov.*

- Lokale barnevernstjenester peker på behov for bedre kompetanse for å få til endring i alvorlige barnevernssaker, sammen med familien.
Større tilgang på bistand og tiltak fra det statlige barnevernet vil kunne være med på å endre dette, og bidra til kompetanseheving hos lokale barnevernstjenester.
- Samtidig må kommunene være bevisst sitt ansvar for å sørge for at de ansatte har nødvendig kompetanse til å kunne utføre den jobben de er satt til å gjøre.
- Geografisk avstand til tiltak lokalisert sentralt i Buskerud, vanskeliggjør en god oppfølging av barn og ungdom som er plassert ved institusjon. Avstandene vanskeliggjør arbeidet med å få familien og øvrig hjelpeapparat til å være aktivt deltakende i denne prosessen.
- Ved en eventuell etablering i Hallingdal vil Bufetat ha et godt utgangspunkt for å få til godt samarbeid og utvikle nye, fremtidige samarbeidsmodeller med øvrig hjelpeapparat.
- Det foreslås etablering av enhet med hjemmebaserte tiltak lokalisert i Hallingdal. Enheten samlokaliseres med Kirkens familievernkontor etter en modell som beskrevet på side 13 — 16 i rapporten.
- En lokalisering av et senter bør være sentralt i regionen, og bør derfor ligge på strekningen Ål — Nesbyen.
- Ut fra den beslutning som blir tatt, vil man måtte legge opp en plan for videre fremdrift av “prosjekt Hallingdal barne-, ungdoms- og familiesenter.” En videre oppbygging av et eventuelt senter bør foregå i flere faser over en periode på flere år. Evalueringer underveis vil danne grunnlag for en eventuell videre planlegging og oppbygging.

Den 2.9.2008 hadde Bufetat ein konferanse i Hallingdal, med bakgrunn i prosjektrapport – Hallingdal barne-, ungdoms- og familiesenter. Her vart det drøfta eit mogeleg ressurscenter i Hallingdal. Ut frå dei signal som vart gjeve vurderar Bufetat å opprette eige team i Hallingdal. Ein føresetnad som er signalisert er at dei kommunale barnevernstenestene må samarbeide om eit større fagmiljø.

Rådmannsutvalet si tilråding

XX kommune går inn for etablering av Felles Barnevern i Hallingdal fra 1. januar 2010 med følgende forutsetninger:

1. Samarbeidet blir organisert etter vertskommunemodellen og skal ha en administrativ styringsgruppe med en representant fra hver kommune
2. Alle deltakerkommunene skal stille kontor og møteplass tilgjengelig. De som jobber i barnevernet skal bruke disse kontorene så langt det er hensiktsmessig.
3. Etableringen skal i tillegg til målsetting om styrking av fagmiljø, kompetanse og rekruttering ha en målsetting om effektivisering.
4. Kostnadene ved et felles barnevern skal fordeles etter regionrådsmodellen når det gjelder det arbeide som ikke er direkte tiltak i kommunene. Kostnadene ved tiltak dekkes av den kommune hvor tiltaket skjer.
5. Rådmannsutvalget gis i oppdrag å sette ned en prosjektgruppe som skal stå for arbeidet fra m mot etablering 1. januar 2010. Prosjektgruppa skal avklare de

spørsmålene som er stilt i rapporten og forberede etableringen, herunder anbefale sted for felleslokaler for rådmannsutvalget

6. *Felles lokaler, for samling av ansatte i barnevernet etter behov, skal ligge i Gol eller i Ål. XX kommune går inn for etablering av Felles Barnevern uansett om felleslokaler blir liggende i Gol eller i Ål.*
7. *Det er en forutsetning tilslutningen at alle kommuner i Hallingdal gjør likelydende vedtak*

Vurdering

Innleiing

Dette er ei kompleks sak med mange aktuelle partar som; kommunane i Hallingdal, Bufetat, Kirkens familievernkontor og Hallingdal Krisesenter. I forhold til eit utvida barnevernsamarbeid i Hallingdal har det lenge verka som "alle" vil det, utan å ha fått det heilt til. I samband med Hallingtinget 26.9.2008 vart det gjennom gruppearbeid gjeve tydelege signal om at felles barnevernsteneste/samarbeid var ei prioritert oppgåve, som det skulle arbeidast vidare med. Ut frå dei politiske signala som er gjeve og Rådmannsutvalet sitt arbeid og innstilling, vil dagleg leiar hevde at det no er ein reell vilje til samarbeid og det er lagt eit svært god grunnlag for å lykkast.

Ut frå dei vurderingar som er gjort kan ikkje dagleg leiar skjønne anna enn at ei felles barnevernsteneste for Hallingdal utan tvil er den beste løysinga.

Barnevernstenesta er på mange måtar ei sårbar teneste, med eit stort og alvorleg ansvar. Svært få tenester har tilsvarende mynde til å gjera inngrep i privatlivet. Når kommunane sin storleik gjer at det er få sakshandsamarar, seier det seg sjølv at tenesta er sårbar. Ei rekke kommunar har i dei seinare åra tatt konsekvensen av dette og inngått ulike former for samarbeid for betre å kunne løyse oppgåvene. For meir utførlege erfaringar kan ein ta ein kikk på Telemarksforskning si evaluering av 13 forsøk med interkommunalt samarbeid innan barnevern; <http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1188.pdf> Stortinget har også lagt forholda betre til rette for interkommunalt samarbeid gjennom Ot.prop. 95(2005-06) som resulterte i ny § 28 i kommunelova. Denne regulerer samarbeid der ansvar for myndighetsutøving blir lagt til ei vertskommune.

Konsekvensar for brukarane og samarbeidspartar i kommunen

I utgreiinga pkt.4.3 er det vurdert styrke og ulempe ved dei ulike løysingane, som ikkje blir teke oppatt her. Men gevinstane ved eit felles barnevern synes å vera klart større enn ulempene, samstundes som det er enklare å kompensere for ulempene.

Målsettinga om å få eit meir robust barnevern med betre fagmiljø, betre kompetanse og betre tenester er ikkje like lett å kompensere gjennom alternative løysingar.

Det er likevel viktig å peike på at ved samordning av eit fagfelt med direkte brukarretta tenester vil tilgjenge vera eit særskilt viktig parameter i vurderinga. Brukarundersøkingar kan nyttast i samband med evaluering av eit tenestetilbod, men er lite relevant i framkant då det i stor grad må baserast på kva brukarane trur vil bli resultatet. Det er difor ikkje gjort brukarundersøking i samband med utgreiinga i Hallingdal, men i staden nytta ei brukarundersøking frå ei evaluering av Vest-Telemark samarbeidet der det òg er seks små kommunar (i folketal) som samarbeidar (vedlegg 2). Dei fleste av ulempene for brukarar og samarbeidspartar i kommunen kan motverkast ved å etablere lokalkontor i kvar kommune. Slike lokalkontor skal opne for at klientane kan møte barnevernet i eigen kommune når dei har ynskje om det. Likeeins at lokalkontoret kan fungere som base for møter og samarbeid med dei naturlege tenestemråda som barnevernet treng samarbeid med i kommunane.

Brucarundersøkinga frå Vest-Telemark der 30 % av brukarane deltok, syner òg at mange av brukarane i denne gruppa vektlegg moglegheitene for å møte tenesteapparatet utanfor eigen kommune like høgt som ulempene med transportbelastning. Vest-Telemark har hatt felles barnevern sidan 2004, og har barnevern, familievern, PPT samla i Kviteseid og som BUF-etat og nyttar ved sine besøk.

Lokalisering

Rapporten fastslår at ut frå folketettleik og barnevernet sine mest naturlege samarbeidspartar som Familievernkontoret, PPT, BUP, BUF-etat og lensmannsetaten, er Gol og Ål er dei mest aktuelle lokaliseringalternativa.

Barnevernsleiarane har i intervju gitt uttrykk for at gode lokalar og tilrettelegging for eit meir samordna tenestetilbod er viktigare for dei, enn staden barnevernet blir plassert. I utgreiinga blir det og peika på at det no er viktig at kommunane gir sin tilslutning til etableringa, uavhengig av lokalisering. Lokalisering bør finne si løysing etter utlysing, der ein vel ut frå kva som er det mest tenlege lokale i kvalitet, pris og plassering, der det òg må vere moglegheit for ytterlegare samordning og utviding på eit seinare tidspunkt.

Dagleg leiar er samd i dei vurderingar som er gjort i forhold til lokaliseringsspørsmålet, dersom politiske føringar ikkje skal vera ein del av vurderingane. Her er det likevel grunn til å minne om Hallingtinget si handsaming i sak 04/01, om funksjonsfordeling, der det vart gjort slikt vedtak:

*Funksjonsfordeling mellom kommunane skal byggje på følgjande prinsipp:
Regionale samarbeidstiltak skal ha eit differensiert lokaliseringsmønster etter ei oppgåvefordeling mellom kommunane, basert på friviljuge og forplikande samarbeidsavtalar. Funksjonsfordelinga må byggje på prinsippet om kompetanseutnytting og gi kommunane ei kjensle av – direkte eller indirekte – å ha nytte av samarbeidet. Dette gjeld både den einskilde kommune og Hallingdal som region.
Alle kommunane må vera viljuge til å ta sin del av kostnaden med fellestiltak, men alle må og akseptera at ei funksjonsfordeling aldri vil bli heilt ”rettferdig”.*

*Offentlege servicetiltak (statlege og fylkeskommunale) som har heile regionen som kundegrunnlag og som skal ha eitt hovudkontor i Hallingdal, bør i utgangspunktet lokaliserast til Gol som geografisk knutepunkt i dalen. Dersom ei kommune har eit spesielt utgangspunkt når det gjeld oppbygd kompetanse, bør framtidige statlege og fylkeskommunale distriktkontor vurderast lagt til vedkomande kommune. Der det allereie er etablert offentlege servicetiltak i ein kommune, skal ein rå til at denne lokaliseringa blir oppretthalde. Det viktigaste er at dei regionale statsetatane framleis får tilhald i Hallingdalsregionen.
I kvar kommune må det vera eit servicekontor som skal tena kundegrunnlaget lokalt og brukarane sine behov i den einskilde kommune. Desse servicekontora vil kunne omfatte både kommunale, statlege og fylkeskommunale tenester.*

Utgangspunktet for heile saka var to-delt:

- Etablere køyrereglar slik at ein i størst mogeleg grad slapp øydeleggjande diskusjonar om lokalisering i forhold til gode samarbeidstiltak.
- Opptre som ein samla region med tanke på å få lokalisert statlege og regionale tiltak i Hallingdal.

I forhold til statlege og fylkeskommunale tiltak har prinsippet Hallingtinget vedtok, vore følgt. Når det gjeld regionale samarbeidstiltak og prinsippet om eit differensiert lokaliseringsmønster er eg usikker på om dette har vore påakta. Siste større lokaliseringa som kommunane hadde styring med var felles innkrevjingskontor, som vart lokalisert til Gol.

Skal prinsippet om eit differensiert lokaliseringsmønster ha nokon meining vil det vera naturleg at lokalisering av felles barnevern m.a. blir vurdert ut frå eit differensiert lokaliseringsmønster. Ut frå dette bør følgjande hovudpunkt vera styrande for lokalisering av felles barnevern for Hallingdal:

- Konkurransedyktige egna lokalitetar med fleksible utvidingsmogelegheiter
- Geografi i forhold til brukar
- Nærleik til samarbeidspartar
- Vurdering ut frå prinsippet om eit differensiert lokaliseringsmønster

Tilrettelegging for nødvendige støttefunksjonar som t.d. IKT er sjølvstøtt ein føresetnad.

Organisering.

Eit felles barnevern vil i utgangspunktet kunne organiserast etter tre alternative former :

- §27-samarbeid (kommunelova)
- IKS
- Vertskommunesamarbeid (§ 28 i kommunelova).

Ved innføring av ny §28 i kommunelova med verknad frå 01.01.07 så har KRD avslått nye søknadar om oppretting av IKS på fagområdet barnevern. Dette fordi den utøving av mynde som barnevernet utøvar krev heimel i lov. Slik heimel føreligg ikkje knytt til IKS.

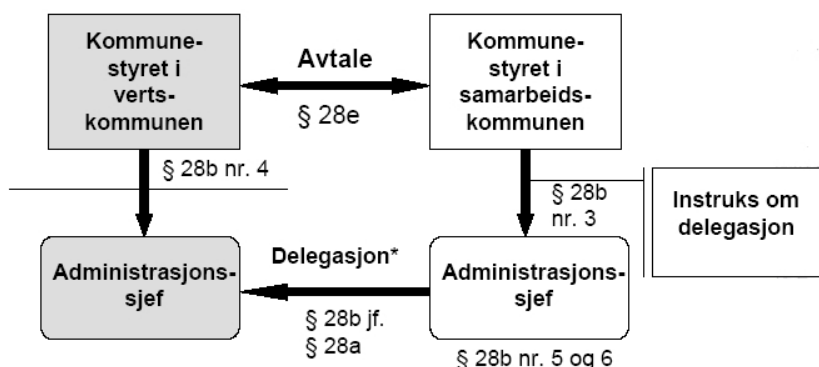
Det har tidlegare vore mogeleg med heimel i forsøkslova og tilsvarande paragraf 2-4 i barnevernsloven, å prøve ut bl.a IKS etter kommunelova sin §27. Denne hadde ikkje permanent heimel for offentlig myndigheitsutøving og er mynta på ”drift og organisering” og ikkje lovpålagte oppgåver, eller oppgåver som fører til myndigheitsutøving.

Vertskommunemodellen etter kommunelova sin §28 inneberer at kommunane kan overdra oppgåver/tenester som omfattar myndigheitsutøving til ei vertskommune. Denne oppgåva/tenesta vil då bli utført i ei kommune for heile regionen. Vertskommunen vil ha fullt arbeidsgjevaransvar for dei tilsette og fullt økonomisk ansvar for tenesta.

Samtidig må ei heilt nødvendig samarbeidsavtale mellom kommunane på forhand avklare korleis dei økonomiske forholda skal fordelast.

Samarbeid etter § 28 kan seiast opp med eitt års varsel.

Det er 2 ulike måtar å styre samarbeidet på; det kan setjast ned eit felles folkevalt styringsorgan (nemnd) på oppgåver/tenester som kommunane ser at er av prinsipiell art – eller ein kan delegere mynde til administrasjonssjefen i vertskommunen. (§28e)



* Berre saker som ikkje har prinsipiell betydning

Administrativt vertskommunesamarbeid

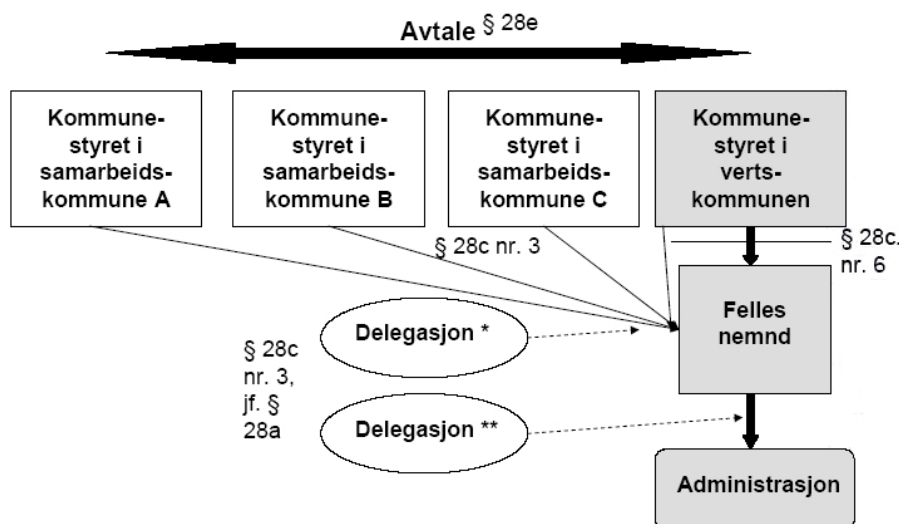
Det administrative vertskommunesamarbeidet skal utføre oppgåver og treffe avgjerder i enkeltsaker eller type av saker som ikkje er av prinsipiell art. Delegasjon av mynde skjer ved

at kommunestyret gir instruks til eigen rådmann om delegasjon til rådmannen i vertskommunen. Folkevalte i vertskommunen har ingen instruksjons- eller omgjeringsmynde der samarbeidskommunane har delegert sin mynde til vertskommunen, og ei samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøving av den delegerte mynda i saker som berre gjeld denne kommunen eller innbyggjarar i denne kommunen. Det er også den enkelte kommune som er klageorgan i klagesaker etter forvaltningslova.

Det skal opprettes samarbeidsavtaler som skal innehalde reglar om:

- Deltakarane og kven som er vertskommunen
- Kva oppgåver og kva avgjerdsmynde som skal leggest til vertskommunen
- Tidspunkt for overføring av oppgåver og avgjerdsmynde
- Underretning til deltakarane om vedtak som blir gjort i vertskommunen
- Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunane og vertskommunen
- Uttreden frå og avvikling av samarbeidet
- Anna som etter lov krev avtale - avhengig av kva saksområde samarbeidet gjeld

I denne modellen blir kommunane si styring utøvd gjennom kvar enkelt rådmann si vidaredelegering til rådmannen i vertskommunen – og dei kontaktformer som blir avtalt mellom rådmennene i samarbeidet.



- * Kan også delegere saker av prinsipiell betydning
- ** Berre saker som ikkje er av prinsipiell betydning

Vertskommunesamarbeid med felles nemnd

Denne forma er meint å nyttast på område der det skal gjerast vedtak av prinsipiell betydning, og slik at mynde til å treffe slike vedtak blir overlete til ei felles folkevalt nemnd.

Nemnda skal bestå av minst to folkevalte frå kvar samarbeidskommune, og samarbeidskommunane kan gi vertskommunen instruks om utøving av den delegerte mynda på same måte som i eit administrativt samarbeid. Klageorgan ved klage etter forvaltningsloven skal i denne ordninga vera ei eller fleire særskilte klagenemnder oppnemnt av samarbeidskommunane

Det skal opprettes samarbeidsavtale på same måte som for administrativt vertskommunesamarbeid.

I denne modellen skjer kommunane si styring gjennom den felles politiske nemnda.

Det bør etter dagleg leiar sitt syn ligge godt til rette for eit administrativt vertskommunesamarbeid etter § 28b i kommunelova. I tillegg bør det opprettast ei styringsgruppe der det vil vera naturleg at rådmennene i samarbeidskommunane inngår som styringsgruppe for det interkommunale barnevernet. Kanskje det kan vera rett at det blir gjeve moglegheit for rådmennene å delegerere denne oppgåva, men dette bør vurderast nøye. Argument for at rådmennene utgjer styringsgruppa er m.a. med tanke på overvaking av utviklinga, styrke bindeleddet mellom det interkommunale barnevernet og den enkelte kommune, samt nødvendig arbeid med harmonisering av innsats frå dei deltakande kommunane.

Det bør og vera eit krav at barnevernssamarbeid blir opprett som eigen eining på linje med andre einingar som rapporterer til rådmannen i vertskommunen.

Eit av hovudargumenta mot samlokalisering av tenester er avstandsulempar både for brukarar tilsette og samarbeidspartar. Dei fleste av ulempene kan motverkast ved ein vel ein desentralisert modell med lokalkontor i kvar kommune. Slike lokalkontor kan opne for at klientane kan møte barnevernet i eigen kommune når dei har ynskje om det. Likeeins at lokalkontoret kan fungere som base for møter og samarbeid med dei naturlege tenesteområda som barnevernet treng samarbeid med i kommunane. Ut frå den IKT plattformen som er lagt for kommunane i Hallingdal er det naturleg å sjå for seg at ei viss form for virtuell organisering.

Brukarundersøkinga frå VestTelemark der 30 % av brukarane deltok, syner òg at mange av brukarane i denne gruppa vektlegg moglegheitene for å møte tenesteapparatet utanfor eigen kommune like høgt som ulempene med transportbelastning.

Etableringsfasen

Ved eit vedtak om felles barnevernsteneste for Hallingdal, bør rådmannsutvalet få ansvaret for arbeidet fram mot etablering, som er foreslått til 1.januar 2010. Nødvendige avklaringar i forhold til samarbeidsavtale, organisering, økonomi og etablering får rådmannsutvalet ansvaret for. I tillegg anbefale stad for felleslokalar.

Ein god del av avklaringane som må gjerast er synleggjort på siste side i rapporten.

Samarbeidspartar

Samarbeidspartnar i kvar kommune	Samarbeidspartnar utanfor kommunen
Skule / Barnehage (Alle kommunar)	Familievern, (Ål)
Helsestasjon (Alle kommunar)	BUF-etat, (Kongsb / Drammen)
Psykisk Helse (Alle kommunar)	BUP, (Ål)
PPT (Gol og Ål)	Psykiatrici, (Ål)
Sosialtenesta (Alle kommunar)	Politi, (Alle kommunar)
Kommuneadm (rådm/økon) (alle)	Krisesenter, (Gol)

Ved etablering av eit felles barnevern for Hallingdal er det mange samarbeidspartar som er viktig å ha med på laget. Både i forhold til eit endå sterkare samarbeid og for enkelte med

tanke på eventuell samlokalisering. Det er i denne omgang ikkje starta omfattande prosessar for å avklare eventuell samlokalisering, det bør koma som eit naturleg trinn 2. Ut frå signal som er gjeve bør det likevel takst omsyn til at Bufetat opprettar eit fagteam i Hallingdal som blir samlokalisert med felles barnevern.

Økonomi

Utgangspunktet for felles barnevernsteneste eller eit nærare samarbeid om barnevernstenestene for heile Hallingdal, er ei best mogeleg barnevernsteneste, men innanfor dagens økonomiske rammer.

Om ein reknar ut bemanningsplan ut frå folketal totalt og folketal i målgruppe 0-17 år sett opp mot landsgjennomsnittet, skulle Hallingdal samla hatt ca 13 årsverk, medan statistikken syner 18,3 årsverk.

Statistikkgrunnlaget i prosjektrapporten syner at det er visse variasjonar i utgifter mellom kommunane, sjølv om ein tek omsyn til forskjellen i folketal. Det er og synt endring i kostnadsutviklinga samanlikna med Vest-Telemark over siste 5-årsperiode.

Statistikken syner at dei to regionane hadde same utgiftsnivå i 2003. I april 2004 vart det etablert felles barnevern i Vest-Telemark, og i 2004 – 2006 låg utgiftene samla for Vest-Telemark under nivået for 2003. Auken frå 2003 til 2007 er for Vest-Telemark 11,5 %, medan den for Hallingdal er 56,5 %.

Det kan sjå ut som Hallingdal har noko høgare bemanning enn tilsvarande regionar samstundes som det er eit vesentleg forbruk av eksterne tenester. Utan at dagleg leiar har inngåande kjennskap til utgiftene til barnevernet i Hallingdal, bør det vera ei klar målsetting å redusere kostnadane som følgje av ei meir effektiv teneste ved eit felles barnevern for Hallingdal.

Avsluttande kommentarar

Det ser ut til å vere eit godt grunnlag for eit felles barnevern i Hallingdal, både ut frå klare politiske signal og at både barnevernet sjølv og samarbeidspartane for barnevernet er positive til dette.

Gevinstane ved eit felles barnevern synes å vere viktigare enn ulempene, samstundes som det er enklare å kompensere for ulempene.

Målsettinga om å få eit meir robust barnevern med betre fagmiljø, betre kompetanse og betre tenester er ikkje like lett å kompensere gjennom alternative løysingar.

Ei organisatorisk løysing med vertskommunemodell og lokalkontor som sikrar tilgjenge og godt samarbeid ser ut til å vere det rette alternativet. Ei todelt barnevernsteneste ser ikkje ut til å svare på dei utfordringane ein står ovanfor, og er ikkje ei løysing som opnar for eit utvida samarbeid og mogleg samlokalisering med Familievernet og Bufetat.

Det kan og vera viktig at organisering og lokalisering for barnevernet tek høgde for det potensialet som ligg i at eit samordna barnevern på sikt kan bli iverksettar av eit meir slagkraftig samarbeid til beste for barn/unge/familie.

Forslag til vedtak

XX kommune går inn for etablering av Felles Barnevern i Hallingdal frå 1. januar 2010, der følgjande føresetnadar ligg til grunn for etableringa:

1. Samarbeidet blir organisert etter modell med administrativt vertskommunesamarbeid (kommunelova § 28b). Samarbeidet skal ha ei administrativ styringsgruppe med rådmennene i deltakarkommunane.
2. Felles Barnevern i Hallingdal skal byggast opp etter ein desentralisert modell, der alle deltakarkommunane skal stille kontor og møteplass til disposisjon. Dei som arbeidar barnevernet skal nytte desse kontora så langt det er hensiktsmessig.
3. Etableringa skal i tillegg til målsetting om styrking av fagmiljø, kompetanse og rekruttering ha ei målsetting om effektivisering.
4. Kostnadane med eit felles barnevern skal fordelast etter regionrådsmodellen når det gjeld det arbeide som ikkje er direkte tiltak i kommunane. Kostnadane ved tiltak skal dekkast av den kommune der tiltaket skjer.
5. Rådmannsutvalet får i oppdrag å stå for arbeidet fram mot etableringa 1.januar 2010. Nødvendige avklaringar i forhold til samarbeidsavtale, organisering, økonomi og etablering får rådmannsutvalet ansvaret for. I tillegg anbefale stad for felleslokalar overfor Regionrådet.
6. Regionrådet for Hallingdal får mandat til å vedta lokalisering av felles barnevern for Hallingdal, etter instilling frå rådmannsutvalet.
7. Rådmannsutvalet får i oppdrag å arbeide for og avklare oppretting av eit eige fagteam for Bufetat, lokalisert til hovudkontor for felles barnevern i Hallingdal.
8. Samarbeidet skal evaluerast våren 2013.
9. Det er ein føresetnad for tilslutninga at alle kommunane i Hallingdal gjer likelydande vedtak

Ål 23.2.2009

Knut Arne Gurigard
Dagleg leiar

Vedlegg 1: Rapport, Alternative samarbeidsformer og organisering for barnevernet i Hallingdal, 15.1.2009

Vedlegg 2: Resultat frå spørjeundersøking blant brukarar i Vest-Telemark

Alternative samarbeidsformer og organisering for barnevernet i Hallingdal

Gevinstar og ulemper

Trond Kleppen

2009

FORORD

Rådmannsutvalet i Hallingdal vart i oktober 2008 engasjert av Regionrådet for Hallingdal

for å utgreie felles barnevernsteneste eller nærare samarbeid om barnevernstenestene for heile Hallingdal. Utgangspunktet må vera ei best mogeleg barnevernsteneste, men innanfor dagens økonomiske rammer.

Regionrådet ber og om at rådmannsutvalet gjer ei nærare avklaring i forhold til eit eventuelt ressurscenter for Buf-etat i Hallingdal.

Regionrådet ser det som ein stor fordel at arbeidet blir utført innan 1.12.2008.

Rådmannsutvalet i Hallingdal drøfta saka i møte 31.10.08., og gjorde vedtak om å utføre oppdraget. I møtet den 28.11.08 vedtok rådmannsutvalet eit mandat og ba underteikna om å gjennomføre utgreiinga på vegne av rådmannsutvalet.

Hovudformålet med utgreiinga er å få dokumentert om det er grunnlag for eit breiare samarbeid for barnevernet i Hallingdal, og synleggjere gevinstar og ulemper for brukarane, tilsette i barnevernet og for barnevernet sine samarbeidspartnarar.

Utgreiinga er gjennomført i perioden ultimo november 2008 til medio januar 2009, og er mellom anna basert på intervju med 10 tilsette/leiarar innan barnevern, familievern, BUF-etat, Helse/ sosial og kommuneadministrasjon, og på historikk for barnevernsamarbeid i Hallingdal og eit tilsvarande barnevernsamarbeid i Vest-Telemark.

Eg vil takke alle aktørar i og utanfor kommunane for velvilljug å ha stilt opp til intervju og/eller på anna vis vore til hjelp med utgreiinga.

Ål, 15.01.2009

Trond Kleppen

INNHALD

1.	SAMANDRAG	4
2.	INNLEIING	6
2.1	Bakgrunn for prosjektet	6
2.2	Erfaringane frå samarbeid om kommunale tenester i Hallingdal	7
2.3	Erfaringane frå Vest-Telemark	8
2.4	Viktige samarbeidspartar for Barnevernet.....	9
2.5	Kven gjer kva i barnevernet?	10
2.6	Dagens organisering / lokalisering og bemanning for barnevernet.....	11
2.7	Kostnader med dagens barnevernsteneste i Hallingdal.....	13
3	METODE OG GJENNOMFØRING	16
4	ALTERNATIVE SAMARBEIDSLØYSINGAR.....	17
4.1	Samarbeidskonstellasjonar og formell organisering	17
4.2	Intern organisering	19
4.3	Styrke og ulempe ved dei ulike løysingane	20
4.4	Forholdet til samarbeidspartnarane	22
4.5	Konsekvensar for brukarane	23
4.6	Økonomi	24
4.7	Lokalisering.....	25
5	VURDERING / SAMANFATTANDE KONKLUSJON	26

1. SAMANDRAG

Barnevernet i Hallingdal har i fleire år hatt eit samarbeid, både i form av eit to-kommunesamarbeid og med felles vaktordning. Nes / Flå og Hol / Ål var fyrst ute med å etablere felles barnevern etter vertskommunemodell, der Nes og Ål er vertskommunar. Tilsvarande ordning blir no etablert for Gol / Hemsedal, med Gol som vertskommune. For eitt år sidan vart det òg etablert felles barnevernsvakt for alle seks kommunane.

Det er for tida øvd eit relativt sterkt press frå statleg hald om ei betre samordning og styrking av tenestene for barn/unge/familie. Ser ein dette saman med eit aukande kompetansekrav, større press på barnevernstenestene og rekrutteringsvanskane i distrikta, vil endringar tvinge seg fram. Familiesenter med meir samordning av tenestetilbodet innafor barnevern, familievern, PPT, BUP og BUF-etat kan bli ei framtidig løysing. Eit fyrste steg vil vere ei styrking og samordning av barnevernet i regionen. Klare signal om at eit meir samordna barnevern i regionen, vil utløyse etablering av statleg tenestetilbod i Hallingdal (BUF-etat), forsterkar dette.

Når Regionrådet har reist spørsmålet om ei ytterlegare styrking av samarbeidet er det ut frå kunnskapen om desse utfordringane barnevernet lokalt står ovanfor, og BUF-etat sine klare signal om at dei før etablering av sine tenester i Hallingdal, ser ei betre samordning / organisering av barnevernet som ein føresetnad.

Eit utvida samarbeid bør ha som resultat ei felles organisering av tenestetilbodet, styrking og utvikling av dei aktuelle tenestene og gi betre rekruttering / halde på fagutdanna personale.

Regionrådet har bedt om ei utgreiing som kan avklare dette. Utgreiinga er basert på intervju med tilsette i barnevernet og samarbeidspartar i og utanfor kommunane. Det er òg nytta erfaringar gjort i andre tilsvarande samarbeid. Utgreiinga skulle synleggjere gevinstar og ulemper ved ei samordning av tenestetilbodet, og er vurdert ut frå både eit barnevernsfagleg perspektiv, brukarperspektiv og samarbeidspartane sitt perspektiv. Utgreiinga tek òg for seg økonomi, organisering og lokalisering, sjølv om dette ikkje er avgjerande for val av samarbeidsløysing.

Dei alternative løysingane er:

- 1 Vidareføre dagens samarbeidskonstellasjon
- 2 Todelt barnevernsamarbeid (Nedre og Øvre Hallingdal, eller PPT-modellen)
- 3 Eit felles barnevern for heile Hallingdal

Alt 3 Eit felles barnevern med ei organisatorisk løysing etter vertskommunemodell og med lokalkontor som sikrar tilgjenge og godt samarbeid er tilrådd. Ei todelt barnevernsteneste ser ikkje ut til å svare på dei utfordringane ein står ovanfor, og er ikkje ei løysing som åpnar for eit utvida samarbeid og mogleg samlokalisering med Familievernet og BUF-etat. Det synes viktig at organisering og lokalisering for barnevernet tek høgde for det potensialet som ligg i at eit samordna barnevern på sikt kan bli iverksettar av eit meir slagkraftig samarbeid til beste for barn / unge / familie.

Faren for ulemper som stor avstand og redusert styring, auka transportutgifter, lite synleg og deltakande i interne prosessar utanom vertskommunen m.m. kan kompenseras med lokalkontor i alle kommunane og inndeling i grupper med geografiske nedslagsfelt.

Gevinstane kjem ikkje utan vidare, og det er viktig å inngå forpliktande avtaler for å nå gevinstantane. Gevinstane er vanskelegare å kompensere gjennom alternative tiltak, men om det ikkje er vilje til å etablere eitt felles barnevern for Hallingdal, kan oppretting av ein felles barnevernskoordinator styrke samarbeidet på delar av feltet og gi ein viss effekt.

Ingen av noverande samarbeidskonstellasjonar er plassert i lokalar som kan i vareta behova til eit samordna barnevern med 20 - 25 tilsette, og i enda mindre grad kan tilfredstille behova ved ei ytterlegare samordning av tenestene om det skulle bli aktuelt.

Med utgangspunkt i Regionrådet sitt vedtak, intervjudeltakarane sine tilrådingar og erfaringane frå liknande samarbeid, vil eg for eit utvida samarbeid for barnevernet i Hallingdal tilrå følgjande hovudmålsetting:

1. oppnå eit meir robust fagmiljø
2. høgare kompetanse
3. betre tenester
 - a. styrking av det førebyggjande arbeidet
 - b. betre kontinuitet for både brukarar og samarbeidspartnarar
 - c. betre tilgjengelegheit for både brukarar og samarbeidspartnarar
4. redusere utgiftene til tiltak utanfor heimen
5. skape grunnlag for etablering av statlege barnevernstenester i Hallingdal
6. styrke samarbeidet mellom tenesteytarane til Barn – Unge – Familie

2. INNLEIING

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Hallingdalskommunane Flå, Nes, Gol, Ål, Hol og Hemsedal etablerte 01.02.2008 eit barnevernsamarbeid gjennom felles barnevernsvakt for Hallingdal. I tillegg er det etablert to-kommunesamarbeid mellom Hol-Ål, Gol-Hemsedal, og Nes-Flå med felles barnevern.

Sjølv med nemnte samarbeidsløysingar, er det slik at barnevernet i fleire av kommunane er sårbart. I samband med vakansar, sjukemeldingar og ferieavvikling har det vore vanskeleg å følgje opp tiltak og anna barnevernsarbeid på ein tilfredsstillande måte. Dei seinare år har det òg generelt sett vore eit aukande behov for barnevernstenester. Tendensen har vore at kompleksiteten og alvoret i sakene har vore aukande, samstundes med at ein meir samansett problematikk har stilt større krav til kompetanse og tilgang på ulike former for hjelpetiltak. For i større grad å kunne takle slike utfordringar, tok barnevernsleiarane og familievernkontoret initiativ til ein minikonferanse, der ordførarane òg var invitert. I etterkant har barnevernsleiarane sendt eit skriv til ordførarar og rådmenn, som resulterte i ei drøfting av situasjonen i regionrådet i oktober 2008.

Etter regionrådet sitt vedtak om å be rådmannsutvalet i verksette ei utgreiing, var det i møte i rådmannsutvalet den 28.11.08 semje om å sende eit notat til alle kommunane, der dei m.a. seier: *Det er ei krevjande oppgåve å utgreie ei så omfattande sak. Tidlegare rådmann i Ål kommune, Trond Kleppen, hadde på førespurnad sagt seg viljug til å stå for utgreiingsarbeidet på vegne av rådmannsutvalet under føresetnad av ei vidare tidsramme enn vedtaket i regionrådet. Utvalet vedtok å engasjere han til arbeidet.*

Mandat

Det bør vere eit klart mandat for utgreiingsarbeidet, med klare tidsfristar. Følgjande mandat er tilrådd frå rådmannsutvalet:

- 1. Utgreiinga skal kartlegge og dokumentere korleis barnevernet og moglege/aktuelle samarbeidsorgan er organisert og lokalisert i dag, og kva kostnadene er for dei enkelte organa.*
- 2. Utgreiinga skal synleggjere moglege samarbeidsalternativ for barnevernet i Hallingdal. For kvart av alternativa skal det leggst fram moglege fordelar og ulemper.*
- 3. For dei ulike alternativa skal det og vurderast korleis endra organisering og lokalisering vil virke på samarbeidet mellom barnevernet og andre instansar (til dømes politi, familievern, BUF-etat og andre kommunale, regionale og statlege organ).*
- 4. Vurdering av påreknelege kostnader ved dei ulike alternative løysingar skal vere ein del av utgreiinga. Likevel ikkje slik at det skal vere fullstendig kostnadsanalyse.*
- 5. Utgreiinga skal gjere ei vurdering av alternative lokaliseringar av barnevernet.*
- 6. Utgreiinga skal vere ferdig frå rådmannsutvalet innan 31.01.09.*

2.2 Erfaringane frå samarbeid om kommunale tenester i Hallingdal

Dei seks Hallingdalskommunane har erfaring frå eit omfattande samarbeid innafør både kommunale servicefunksjonar og direkte tenesteproduksjon. Som døme kan her nemnast kompetanseheving, IKT, skatteinnkreving, førebyggjande arbeid, PPT, renovasjonsordning, etablerarsenter, kraftsektor og museumsamarbeid.

Dei viktigaste argument for etablering av samarbeidsløysingar har vore:

- styrking av fagmiljø,
- kompetanseheving
- betre rekrutteringsmoglegheiter.

Stordriftsfordelar i form av økonomisk innsparing har ikkje vore så sterkt fokusert.

Innvendingane har som oftast vore auka avstand og meir tidsbruk på transport for brukarar og tilsette, i tillegg til redusert styring av tenestetilbodet.

Det har i liten grad vore gjort grundige evalueringar etter etablering. Graden av måloppnåing for dei ulike samarbeidsprosjekt vil vere avhengig av type fagfelt og organiseringsform. Dei erfaringar ein har frå eitt samarbeidsprosjekt, har slik sett ikkje direkte overføringsverdi, men kan vere nyttig underlagsmateriale i høve til nye samarbeidsområder.

Etableringar med interkommunalt barnevern andre stader i landet kan vere like interessante, som å sjå på tidlegare samarbeidsprosjekt internt i Hallingdal. Sidan Vest-Telemark har eit tilsvarande samarbeid med felles barnevern mellom seks kommunar, kan dette vere ei nyttig referanseramme i vurderingane for Hallingdal. (Jfr pkt 2.3 på neste side)

Eit viktig fokus vil vere å avdekke styrke og svakheiter ved samarbeidet, og i neste omgang korleis regionen kan sikre realisering av gevinstane og motvirke effekten av dei svake sidene. I tillegg til intervju gjort for dette spesifikke samarbeidsprosjektet, er det nettopp erfaringane frå tidlegare samarbeidsprosjekt i regionen og frå tilsvarande prosjekt i andre regionar, som kan gi oss informasjon om moglege gevinstar og ulemper. Dette blir vurdert i eit eige avsnitt under punkt 4.3.

Erfaringar som er gjort i høve til organisasjonsform er òg eit viktig punkt som må avklarast. Tidlegare val av organisasjonsform må sjåast i samanheng med dei godkjente alternativ som var tilgjengeleg på tidspunktet for etableringa. Aksjeselskap, IKS og samarbeid organisert etter kommunelova §27 var fram til 2007 dei vanlege organisasjonsformene. Frå 2007 vart det gjort endringar i kommunelova, der det i kapittel 5 §§ 28 a til 28 k vart åpna for vertskommunesamarbeid.

2.3 Erfaringane frå Vest-Telemark

I samband med førebuingane til arbeidet har eg sett nærare på tilsvarande samarbeid mellom 6 kommunar i Vest-Telemark. Her deltek Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje med til saman 14 250 innbyggjarar. Det er mindre forskjell i innbyggjartal mellom kommunane i Vest-Telemark enn i Hallingdal. Den minste kommunen (Fyresdal) har 1 375 innb. medan Vinje som den største kommunen har 3 635 innb. Ut over dette er det mange likskapstrekk, og det kan vere av interesse å sjå på dei resultat som er nådd gjennom eit felles barnevern i Vest-Telemark.

Forsøksordninga i Vest-Telemark er organisert etter Lov om interkommunalt samarbeid , og basert på erfaringane frå eit tidlegare avgrensa samarbeid om barnevern mellom desse kommunane. Gjennom forsøket har man ønskt å finne nye og betre løysingar på lokale utfordringar knytt til arbeidet med barnevern. Barnevernsvakt har Vest-Telemark via Grenland.

Etter opplysning frå leiar av barnevernet i Vest-Telemark er dei pålagt å endre organiseringa, da forsøksordninga ikkje blir vidareført. Det ligg an til at dei vil gå over til vertskommune-organisering i.l.a. 2009.

I samband med etablering av barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark, er det tatt klare organisatoriske grep for å sikre god tilgjengelegheit til barnevernet. Barnevernet har eitt eller fleire kontor til disposisjon i dei ulike kommunane, og brukarane kan sjølv velje der dei vil møte barnevernet – anten ved hovudkontoret i Kviteseid, ved kontoret på heimstaden eller ved at barnevernet kjem på heimebesøk.

Vest-Telemark har ut frå siste Kostra-rapportering 9,3 fagstillingar og 1,3 stillingar utan fagutdanning, til saman 10,6 stillingar. Dei seks Hallingdalskommunane har 17,7 fagstillingar og 0,6 stilling utan fagutdanning, til saman 18,3 stillingar. Vest-Telemark har ut frå dette ei bemanning på 58% av bemanninga for Hallingdalskommunane. I prosent av folketalet har Vest Telemark ca 70 % av både totalt innbyggjartal og i målgruppa for barnevernet sett i forhold til Hallingdal.

Kostra-statistikken for 2007 syner at Vest-Telemark for barnevernsfunksjonane 244-251-252 har netto driftsutgifter på 15 060 000 kroner. I aldersgruppa 0-17 år har dei seks kommunane i Vest-Telemark 3 060 innb. Til samanlikning har Hallingdal ei netto driftsutgift for dei same funksjonane på 30 650 000 kr i 2007, og med eit innbyggjartal i aldersgruppa 0-17 år på 4 400. I netto driftsutgift til funksjon 244-251-252 ligg dei altså på 49 % av kostnaden for dei seks Hallingdalskommunane.

Ofte vil kostnaden pr innbyggjar for ei teneste stige proporsjonalt med nedgangen i folketalet i kommunane. Dette kan tyde på at Vest-Telemark har mindre utfordringar eller er mindre aktive. Dette stadfestar òg Kostra-statistikken, da Hallingdal har dobbelt så mange i verksette tiltak og tredobbelt tal for undersøkingar og undersøking som førde til tiltak.

Det er likevel verdt å merke seg at kostnaden for dei seks kommunane i Vest-Telemark frå 2003 til 2005 (etablering av felles barnevern skjedde 01.04.2004) gikk ned med 2,5 mill kr. Ein del av reduksjonen er forklart i effektivisering ved samanslåinga.

2.4 Viktige samarbeidspartar for Barnevernet.

Eitt sentralt spørsmål i intervjurunden var kva for samarbeidspartar dei såg som mest sentrale og korleis samarbeidet ville påvirkast ved ei eventuell endring i organisering og lokalisering. Barnevernet sjølv og samarbeidspartane hadde eit samanfallande syn på sentrale samarbeidspartar.

Dei mest sentrale samarbeidspartane og samarbeidsparten sin geografiske plassering i parentes der det er sentralisert:

Samarbeidspartnar i kvar kommune	Samarbeidspartnar utanfor kommunen
Skule / Barnehage (Alle kommunar)	Familievern (Ål)
Helsestasjon (Alle kommunar)	BUF-etat (Kongsb / Drammen)
Psykisk Helse (Alle kommunar)	BUP (Ål)
PPT (Gol og Ål)	Psykiatri (Ål)
Sosialtenesta (Alle kommunar)	Politi (Alle kommunar)
Kommuneadm (rådm/økon) (alle)	Krisesenter (Gol)

Fig 1 Oppstilling over sentrale samarbeidspartnarar etter intervjurunden.

Generelt kan det seiast at kommunale tenestenivå ser dei same gevinstar og ulemper ved eit utvida samarbeid som barnevernet sjølv og dei statlege og sentraliserte samarbeidspartane.

Faren for eit mindre synleg barnevern og svekka samarbeid med kommunale tenestenivå var likevel meir fokusert frå dei kommunale samarbeidspartane. I punkt 4.2 - 4.5 vil me sjå nærare på måtar å redusere denne faren.

Ein nærare gjennomgang av gevinstar og ulemper blir gjort under pkt 4.3.

Barnevernet er delt på to nivå, eitt statleg og eitt kommunalt tenestenivå. Den statlege delen er representert ute i fylker og regionar ved BUF-etat (sjå pkt 2.5).

2.5 Kven gjer kva i barnevernet?

Kommunen sitt ansvar

Kommunen si barnevernsteneste tek imot meldingar om at barn kan ha det vanskeleg. Kommunen har ansvar for å undersøkje tilhøva og tilrå tiltak i samsvar med lov om barnevernstenester.

Staten sitt ansvar

[Barne- og likestillingsdepartementet](#) har eit generelt overordna ansvar for barnevernet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Bufetat forvaltar det statlege barnevernet. Fagteama er bindeleddet til kommunane. Barne-, ungdoms- og familieetaten driv institusjonar, fosterheimsteneste, familiebaserte tiltak og kjøper plassar hjå dei private institusjonane.

[Fagteam](#)

Fagteam hjelper kommunane i vanskelege barnevernssaker.

[Fylkesmannen](#)

Fylkesmannen har tilsyn med barnevernet og skal mellom anna sjå etter at pålagde oppgåver etter barnevernlova blir sette i verk. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak i kommunen.

[Fylkesnemndene for sosiale saker](#)

Fylkesnemndene for sosiale saker er fagleg frittstående statlege organ (domstolliknande) som mellom anna avgjer saker om omsorgsovertaking og tvangstiltak for barn og unge med åtferdsvanskar.

2.6 Dagens organisering / lokalisering og bemanning for barnevernet

Barnevernet i Hallingdal er organisert i eit samarbeid mellom to og to kommunar, slik:

- **Flå og Nes** med hovudbase i Nes kommune leiar: Eli Stillingen
- **Hemsedal og Gol** med hovudbase i Gol kommune leiar: Linda Forfot
- **Hol og Ål** med hovudbase i Kolsrudsenteret i Ål leiar: Frøydis S Dekko

Alle er organisert som vertskommunesamarbeid, der vertskommunen sel tenester til samarbeidskommunen. Det inneber at dei vanlege driftsutgiftene er delt mellom dei to kommunane etter eit fastlagt fordelingsprinsipp, medan tiltakskostnadar knytt til brukarane blir belasta bustadkommunen.

Alle seks kommunane deltek i felles vaktordning for barnevernet.

Bemanninga ligg vesentleg over fylkes- og landsgjennomsnittet, og blir likevel opplevd å vere for låg. Siste oppdaterte tal i Kostra pr 31.12.2007 syner:

Komm	Tilsette etter utdanning							Tilsette pr 1 000 innbygg 0-17 år
	I alt	Sosionom	Barnev. pedagog	Anna høgskule-/ univ. utd	Kontor-/ merk-utd	Anna utd./ ufagl.	Ledige still.	
Hele landet	3 183,5	1 071,0	1 465,4	309,5	259,1	78,5	104,6	2,9
Busk	158,8	45,5	84,3	12,8	12,3	4,0	3,7	2,8
Flå	0,9	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7
Nes	3,0	1,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1
Gol	4,1	0,0	4,0	0,0	0,1	0,0	0,0	4,2
Hemsed	2,3	0,5	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8
Ål	4,0	2,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	3,6
Hol	4,0	1,5	2,0	0,0	0,5	0,0	0,0	4,4

Fig 2 KOSTRA-statistikk over tilsette i barnevernet 2007

Om ein reknar ut bemanningsplan ut frå folketal totalt og folketal i målgruppe 0-17 år sett opp mot landsgjennomsnittet, ville Hallingdal samla hatt ca 13 årsverk, medan statistikken syner 18,3 årsverk. Statistikken seier at Hallingdal var utan ledige stillingar pr 31.12.07.

Bemanninga kan sjåast opp mot aktivitet, og statistikk over i verksette tiltak er eitt av dei sentrale måltal ein finn i KOSTRA:

Kommune	Barn 0-17 år med tiltak per 31.12. per 1 000 barn 0-17 år	Barn 0-22 år med tiltak per 31.12. per 1 000 barn 0-22 år
0615 Flå	54,3	41,8
0616 Nes	45,2	37,5
0617 Gol	45,4	38,9
0618 Hemsedal	37,7	32,6
0619 Ål	27,0	27,6
0620 Hol	33,7	28,9
06 Buskerud i alt	28,9	24,7

Fig 3 KOSTRA-statistikk for bruk av tiltak pr 1000 barn i barnevernet 2007

2.7 Kostnader med dagens barnevernsteneste i Hallingdal

Barnevernsleiarane har gitt følgjande rekneskapsopplysningar til utgreiingsarbeidet:

Samarbeidet	Netto driftsutg i 2007 i kroner	Prognose 2008
Ål - Hol	14 350 000	16 850 000
Gol - Hemsedal	8 700 000	9 500 000
Nes - Flå	8 150 000*	9 200 000

Fig 4 Oversikt over netto driftsutg. for barnevernet i Hallingdal (innhenta frå barnevernsleiarane)

* For Flå mangla utgiftene til tiltak i barnevernet. Det er henta tal frå Kostra-statistikken som skulle tilsi ca 850 000 kr pr år som er lagt til utgiftene eg fekk frå barnevernsleiar.

Barnevernsvakta er rekna å koste ca 550 000 kr pr år ut frå rekneskapstal for 2008. Kostnaden ligg inne i dei oppgitte rekneskapstal for kvart samarbeid.

KOSTRA-statistikken for 2007 (fig 5) syner netto driftsutgift for funksjonane 244 – 251 – 252 innafor barnevernet. Det er relativt stor variasjon i utgifter mellom kommunane, sjølv om ein tek omsyn til forskjellen i folketal.

Netto driftsutgifter til funksjon 244, 251, 252	2007
0615 Flå	864.000
0616 Nes (Busk.)	5 855.000
0617 Gol	5 628.000
0618 Hemsedal	2 768.000
0619 Ål	8 029.000
0620 Hol	7 504.000

KOSTRA- statistikk

kostnaden ned

gjennomsnittskostnad pr. barn (fig 6), blir resultatet slik:

Netto driftsutgifter (f 244, 251 og 252) pr. barn i barnevernet	2007
0615 Flå	50 824
0616 Nes	86 103
0617 Gol	84 000
0618 Hemsedal	70 974
0619 Ål	87 272

Fig.5 SSB :
2007
Om ein bryt
til

0620 Hol	131 649
----------	---------

Fig.6 SSB : KOSTRA- statistikk 2007

På nivå 2 i KOSTRA finn ein statistikk som syner utvikling i netto driftsutgift pr innbyggjar i perioden 2003-2007 (fig 7). Til forskjell frå fig. 6 som syner utgiftene på funksjonsområde, finn ein her dei totale utgiftene for barnevernet fordelt pr innbyggjar. Variasjonane er fortsett store, men det primære målet med denne er å synleggjera kostnadsutviklinga over siste 5-årsperiode. Gjennomsnittet til slutt i tabellen syner utviklinga samla for Hallingdal.

H. Barnevern - nivå 2 (K) etter region, statistikkvariabel og tid					
Netto driftsutgifter til saman pr. innbyggjar (kr)					
	2003	2004	2005	2006	2007
0615 Flå	430	117	587	862	887
0616 Nes (Busk.)	1 105	1 598	1 676	1 591	1 693
0617 Gol	981	971	1 093	1 255	1 268
0618 Hemsedal	1 040	1 148	1 095	1 292	1 407
0619 Ål	854	1 092	1 526	1 345	1 713
0620 Hol	1 129	1 147	1 296	1 355	1 691
SNITT	923	1 010	1 210	1 280	1 443

Fig. 7 SSB: KOSTRA-statistikk 2003 – 2007

Ein tilsvarande statistikk for Vest-Telemark syner at dei to regionane hadde same utgiftsnivå i 2003. I april 2004 vart det etablert felles barnevern i Vest-Telemark, og i 2004 – 2006 låg utgiftene samla for Vest-Telemark under nivået for 2003. Auken frå 2003 til 2007 er for Vest-Telemark 11,5 %, medan den for Hallingdal er 56,5 %.

H. Barnevern - nivå 2 (K) etter region, statistikkvariabel og tid					
Netto driftsutgifter til saman pr. innbyggjar (kr)					
	2003	2004	2005	2006	2007
0828 Seljord	1 077	1 081	910	1 042	1 067
0829 Kviteseid	1 022	919	879	849	915

0830 Nissedal	972	751	736	831	1 348
0831 Fyresdal	314	341	399	492	468
0833 Tokke	923	1 054	1 013	998	1 014
0834 Vinje	1 163	1 161	1 132	1 090	1 291
SNITT	910	883	834	883	1 016

Fig. 8 SSB: KOSTRA-statistikk 2003 – 2007

3 METODE OG GJENNOMFØRING

Utgreiinga er i hovudsak basert på intervju og dokumentstudier, utført i desember 2008. Når det gjeld sjølvne barnevernstenesta, er det gjort personleg intervju med dei tre barnevernsleiarane. I tillegg er det gjort intervju med leiar ved familievernkontoret og to tilsette i Helse/sosial, medan det er gjort felles intervju med to helse og sosialsjefar.

BUF-etat er intervjuet pr telefon med direktøren ved Region Sør og leiar av fagteamet for Kongsberg/Hallingdal i januar 2009. Felles Barnevernsteneste i Vest-Telemark er intervjuet dels gjennom telefonsamtale og dels i direkte samtale / møte. Gjennomgang av evalueringsrapport for Vest-Telemarksamarbeidet er òg gjort i denne perioden.

Sjølvne rapporten er utforma i januar 2009, med det ovannevnte grunnlagsarbeidet som utgangspunkt. Før slutføring har eg nytta ei referansegruppe til kvalitetssikring av rapporten og dei opplysningane som går fram av denne.

4 ALTERNATIVE SAMARBEIDSLØYSINGAR

Med utgangspunkt i intervjurunden ser det ut til å vere semje om at kommunane i Hallingdal er for små til å kunne oppretthalde ei robust og stabil barnevernsteneste på eige hand. Det er òg sterke røyster for at noverande to-kommunesamarbeid ikkje gir tilstrekkeleg svar på dei utfordringane barnevernet står ovanfor, i alle fall for to av samarbeidskonstellasjonane. Ei utviding av samarbeidet vil da krevje at fleire kommunar går saman om eit felles barnevern. Vi vil difor i dei neste avsnitta sjå på moglege løysingar og styrke / svakheit ved desse også vurdert ut frå eit brukarperspektiv og for samarbeidspartane.

4.1 Samarbeidskonstellasjonar og formell organisering

Som grunnlag for ei slik vurdering vil det vere naturleg å ta utgangspunkt i noverande organisering, der to og to kommunar samarbeidar om tenestetilbodet og alle seks kommunane samarbeidar om barnevernsvakt.

Som eit alternativ til noverande organisering, kan det vere aktuelt å kopiere organiseringa som er nytta for PPT i Hallingdal. Det vil si å dele dalen i øvre (Ål – Hol) og nedre Hallingdal (Flå – Nes – Gol – Hemsedal), og behalde felles vaktordning.

Det tredje og mest ytterleggående alternativet, er å samle all barnevernsteneste i Hallingdal under ein felles organisasjon.

1.	Dagens organisering	2 + 2 + 2
2.	PPT-modellen	2 + 4
3.	Hallingdal barnevern	alle 6

I alternativ 1 skjer det ingen endring og noverande organisering kan vidareførast.

I alternativ 2 vil det skje ei endring for dei fire nedre kommunane, der dei må ta stilling til organisasjonsform for eit barnevernsamarbeid for fire kommunar. Dette kan skje ved ei samlokalisering til ein kommune som vertskommune, eller organisert som IKS slik dei fire kommunane har organisert sin PedagogiskPsykologiskTeneste.

I alternativ 3 vil alle dei noverande tre samarbeidskonstellasjonane leggest ned og eitt nytt samarbeidsorgan bli oppretta for seks kommunar (Hallingdal Barnevern). Organisasjonsform for eit slik samarbeid kan i utgangspunktet velje mellom Interkommunalt selskap (IKS), § 27-samarbeid og vertskommunesamarbeid. Vest-Telemark har hatt eit forsøk med IKS-modell godkjent av departementet. Vest-Telemark har ikkje fått godkjenning frå departementet til vidareføring av forsøket med IKS-organisering, og vil i.l.a våren 2009 endre sin organisasjonsform til vertskommunesamarbeid. Med grunnlag i dette og erfaringane frå mange ulike samarbeidstiltak i Hallingdal, ville eg tilrådd vertskommunemodellen som organisering for eit felles barnevern. Dette er òg den organisering dei eksisterande samarbeidskonstellasjonane har nytta for barnevernet.

Med bakgrunn i den korte tidsfristen som er gitt for oppdraget, er det ikkje mogleg å få ei uttale frå departementet eller Fylkesmannen til val av organisasjonsform for eit omfattande barnevernsamarbeid. Det er både juridiske og økonomiske forhold som er viktige i eit slik val, der Rådmannsutvalet for Hallingdal med sin juridiske kompetanse bør kunne vurdere dette.

Alt 2 og 3 vil innebere at dei tilsette sitt tilsettingsforhold formelt blir overført til vertskommunen eller selskapet som blir etablert.

I tillegg til dei tre alternative samarbeidsløysingane innafor barnevernet, kan eit samarbeid med beslektta fagområder vere aktuelt å vurdere der det er vanskeleg å finne gode samarbeidsløysingar innafor barnevernet eller der det er registrert eit konkret ynskje om utvida fagsamarbeid. Det er vanskeleg å sjå for seg organisatoriske samanslutningar av fagområder med ulik finansiering og eigar. Fagfelt som til dømes familievern og barnevern har mange treffpunkt i sitt faglege arbeid, men har forskjellig eigar og finansiering. Barnevern og PPT er derimot etablert med same eigar og finansieringskjelde (kommunane).

Oppdraget er utforma spesifikt som ei utgreiing av felles barnevern eller eit samarbeid om barnevernstenester, og eg finn difor ikkje grunnlag for å gå nærare inn på slike moglege samarbeidskonstellasjonar. Ut frå lovverk, organisering og finansiering er det òg grunn til å anta at ei avgrensing til fagleg samarbeid og samlokalisering er det mest aktuelle valet for å effektivisere arbeidet innafor familieområdet., medan felles organisering og samanslutning berre er aktuelt innafor eitt og same tenesteområde.

Ved å velje alt. 2 eller 3, bør det vere med utgangspunkt i ynskje om å nå bestemte hovudmål. Dei kan vere å oppnå:

1. eit meir robust fagmiljø
2. høgare kompetanse
3. betre tenester
 - a. styrking av det førebyggjande arbeidet
 - b. betre kontinuitet for både brukarar og samarbeidspartnarar
 - c. betre tilgjengelegheit for både brukarar og samarbeidspartnarar
4. redusere utgiftene, spesielt til tiltak utanfor heimen

Spørsmålet om å beskrive organiseringa for barnevernet sine samarbeidspartar kan besvarast med følgjande oppstilling:

Kommunal teneste	Statleg teneste	Privat / Kyrkja/ Anna
Skule / Barnehage	BUF-etat	Familievern (kyrkj. stifting finansiert via BUF-etat)
Helsestasjon / Sosialteneste	BUP og Psykiatri	Krisesenter (kommunal finansiering)
PPT (IKS i Nedre H) (Vertskom. i Øvre H	Politi	

4.2 Intern organisering

Dei tre barnevernseiningane i Hallingdal har som vist under punkt 2.6 til saman 18,3 årsverk. Av dette blir 0,6 årsverk nytta til merkantilt arbeid, og det er 3 stillingar som barnevernsleiar. Barnevernsleiarane deltek i stor grad i det faglege arbeidet, slik at den administrative delen av stillinga utgjør mindre enn 50 % (til saman ca 120 % stilling).

Ved etablering av eit felles barnevern for Hallingdal må det påreknast at leiar vil nytte hovuddelen av sin stilling til administrative oppgåver og leing. Eit normalt anslag vil vere ei 80/20-fordeling, slik at berre 20 % kan nyttast til fagarbeid. Effektiviseringsgevinsten er anslått til ca 40 % leiarstilling. Dette kan nyttast til utviding til 100 % merkantil stilling, for å unngå at høgt fagutdanna personell blir nytta til rutinemessige kontorarbeid. Sekretæren vil da kunne i vareta oppgåver som mottak, sentralbord, arkiv og IT-løysingar, personaloversikt og lønsarbeid.

Med eitt felles barnevern for Hallingdal ville gjennomsnittleg bemanning på landsplan tilsi 13 stillingar. Ved å ta høgde for at ressursbehovet blir større i små einingar og at distrikt med store avstandar krev større bemanning, kan det vere aktuelt å oppretthalde 18 stillingar ved eit felles barnevern.

Alt. 2 med to barnevernsamarbeid (Øvre og Nedre H) vil bemanninga vere om lag den same, men da med to leiarstillingar.

Barnevernet har i dag relativt store utgifter til kjøp av fagkompetanse, spesielt innafor fagfeltet jus og psykologi. Ved å samle alle barnevernsressursane, vil ein auke moglegheita for å ha eigne fagstillingar på desse områda. Slik kan det vere mogleg å spare pengar og styrke kompetansenivået i eitt og same tiltak.

For å utnytte gevinstantane ved eit større fagmiljø, men motvirke ulemper som auka transportbehov og redusert nærheit til brukarar og samarbeidspartar, vil eg tilrå ei inndeling av barnevernet i fagteam eller grupper. Ved å dele inn i tre fagteam, med ein gruppeleiar og tildeling av eit fastlagt geografisk nedslagsfelt for kvart team, vil det vere mogleg å få ei meir effektiv reisevirksomheit, men likevel unngå at dei tilsette har saker i eige nærmiljø. Det skal likevel vere mogleg å utøve kompetanseutnytting på tvers av gruppene. Deltaking i tverrfaglege grupper retta mot førebyggjande arbeid i den enkelte kommune, skal da inngå som del av oppgåvene i gruppa sitt nedslagsfelt.

Geografisk fordeling på grupper bør sikre så effektiv transportverksemd som mogleg ut frå dei tilsette sin bustadkommune. Lokalkontor i kvar kommune vil auke moglegheita til å planlegge arbeidet slik at tidsbruk til transport blir minst mogleg.

Ved ei bemanning med 18 stillingar, der to stillingar vert nytta til leiar og sekretær, og eventuelt to stillingar til psykolog og jurist, vil det vere mogleg å bemanne kvart team med tre til fire fagpersonar. Det vil tilsi moglegheit til alltid å ha to sakshandsamarar på kvar sak, kontinuitet i arbeidet sjølv om tilsette er sjuke eller sluttar, og redusere behovet for at tilsette arbeidar med saker i sitt nærmiljø / familie.

4.3 Styrke og ulempe ved dei ulike løysingane

Barnevernet har stått ovanfor eit stadig aukande behov for tenestene og meir komplekse utfordringar. Stor turnover og vanskelege rekrutteringsforhold har forverra situasjonen. Sentrale føringar går på å skape større og meir robuste miljø.

Utgreiinga skal synleggjere dei gevinstane ein kan oppnå ved å endre organiseringa av barnevernet til ei større og meir robust eining. Likeeins skal utgreiinga synleggjere dei ulemper som kan følgje av ei organisasjonsendring. Dette har vore det viktigaste spørsmålet i intervjurunden med barnevernet og samarbeidspartane.

Ut frå intervjurunden kan me konkludere med at barnevernsleiarane og dei eksterne samarbeidspartane til barnevernet i stor grad er einige om styrker og svakheiter ved dei ulike konstallasjonane.

Ved eit utvida samarbeid var dei sterkaste innvendingane:

- større avstand frå oppdragsgivar (kommunen) til tenesteområdet
- med fare for redusert styring
- auke i transport-behov for så vel tilsette som brukarar
- interne og administrative prosessar ofte har fungert dårleg utanom vertskommunen
- barnevernet blir lite synleg ute i kommunane.
- faren for meir tidsbruk på interne prosessar og møter (opptatt av sitt indre liv)

Det er synleggjort at effekten av dei fyrste fem strekpunkta, kan motverkast med å ha kontorplass og faste møtestader i den enkelte kommune. Slike kontorplassar ute i kommunane kan med fordel leggst til helsestasjonen, og med ei tildeling av faste kontaktpersonar for kvar kommune.

Leiar for eit felles barnevern må bevisstgjera utfordringa som ligg i det siste strekpunktet, og om mogleg ha eit eige punkt i si leiaravtale som legg føringar for å motvirke dette.

Eg vil òg peike på det faktum at barnevernet har ulik organisatorisk tilknytning i kommunane, og at det kan vere uheldig for ei fageining å jobbe administrativt mot tre ulike nivå alt etter kva kommune det gjeld. Det bør vurderast om barnevernet kan leggst til same administrative ansvarsnivå i alle kommunane.

Gevinstane som kan hentast ut ved eit utvida samarbeid er:

- redusert sårbarheit / meir robust organisasjon
- høgare fagleg kvalitet
- høgare kompetansenivå
- større moglegheit til spesialisering
- auka moglegheit til å jobbe førebyggjande og inn i den enkelte familie
- styrking av administrative oppgåver og økonomistyring
- redusert turnover og betre rekrutteringsmoglegheiter
- styrking av samarbeidet med spesialeiningar som BUF-etat, BUP og Familievern
- meir effektiv drift ved større erfaring i sjeldne oppgåver
- redusere behovet for å gå inn i oppgåver/saker som gjeld familie, vener og naboar

Det er skissert tre ulike alternativ for samarbeid innan barnevernet. Ulemper og gevinstar vil i varierende grad koma til uttrykk ved dei tre alternativa. Generelt sett vil graden auke med aukande omfang av samarbeidet, slik at eitt felles barnevern for heile Hallingdal kan gi sterkast effekt for gevinstante, men kan òg forsterke ulempene.

Det er med andre ord dei same gevinstområder og ulemper som er aktuelle i vurderinga av alle tre samarbeidsalternativa, men til dels med motsett resultat.

Med to-kommunesamarbeidet er det vanskeleg å oppnå gevinstante som er skissert, medan det i eit utvida samarbeid er vanskeleg å unngå ulempene.

Ved mellomløysinga som ligg i "PPT-modellen" vil Nedre Hallingdal få ein viss gevinsteffekt og ein tilsvarande auke i ulempegrad, medan Øvre Hallingdal blir uendra.

Om ein skulle halde fram med noverande ordning for å unngå ulempene, bør det vurderast oppretting av ei stilling som barnevernskoordinator. Ei slik stilling vil kunne styrke samarbeidet og slik sett hente ut ein minimumseffekt på gevinstsida.

Om ein vel løysinga med eitt felles barnevern, kan kontorpass i kvar kommune og forpliktande avtaler knytt til tilgjenge, samarbeid, møteplassar, førebyggjande arbeid m.v. vere med å kompensere for ulempene.

Ved eit utvida samarbeid er der ein klar styrke at kommunane har felles datasystem og moglegheit for fleksibilitet i oppmøteplass og virtuell jobbing.

4.4 Forholdet til samarbeidspartnarane

Barnevernstenesta samarbeidar med mange ulike instansar, både i og utanfor kommunen. Dei viktigaste samarbeidspartnarane innan kommunen er:

- skule
- helestasjon
- sosialtenesta
- barnehagar
- psykiatri
- PPT
- økonomi og adm.

I tillegg har barnevernet eit samarbeid med statlege og private tenester:

- familievern
- BUF-etat
- krisesenter
- politi
- statleg psykiatri (BUP og vaksenspsykiatri)*

*Statleg ansvar for psykiatrien ligg i finansiering via Helse Sør-Øst til Hallingdal sjukestugu.

Det er gjennomført intervju med sentrale samarbeidspartar både i og utanfor kommunane. Alle er einige om gevinstar og ulemper, sjølv om kommunane vektlegg ulempene sterkast og dei eksterne samarbeidspartane vektlegg gevinstane.

Ved endringar i barnevernet si organisering og samarbeidsform vil eit naturleg og uformelt samarbeid med kommuneorganisasjonen måtte erstattast av eit meir formelt og meir systematisk samarbeid. Deltaking i tverrfagleg samarbeidsgrupper blir særskild viktig.

Ei utfordring med eit felles barnevern blir barnevernsløysing si deltaking i leiargrupper i kommunane. Ei løysing kan vere fast deltaking i leiargruppa i vertskommunen, og spesiell invitasjon frå dei andre kommunane ved samlingar der det er viktig å ha med barnevernet. Planmøter og økonomikonferansar er døme på dette.

Innføring av lik praksis og likt nivå på barnevernarbeidet i dei seks kommunane er òg viktig i samarbeidsetableringa på kommunalt nivå.

For andre interkommunale kontor og statlege instansar er det ei føremon å vende seg til eitt kontor. Rutinar og system er òg enklare å få til når ein har eitt kontor å samarbeide med. I samarbeidet med statleg barnevern er BUF-etat sitt fagteam kontaktpunktet, og sett på som ein viktig samarbeidspart for det kommunale barnevernet.

Dei skal bistå i vanskelege barnevernssaker og bistå med plasseringssaker utanfor heimen. Manglande tilbod her er medvirkande til å auke utgiftene for Hallingdalskommunane.

Eit anna moment som blir trekt fram av BUF-etat, er at barnevernet i Hallingdal ikkje har så mange statlege tilbod i sitt nærrområde som dei kan nytte, samanlikna med meir sentrale områder. Det er såleis ei utfordring for Bufetat å utvide tilbodet sitt i Hallingdal. I telefonintervju med direktøren for BUF-etat Sør åpna han for ei slik styrking, ved å opprette eit fagteam frå BUF-etat i Hallingdal. Eit fagteam frå BUF-etat vil vere avhengig av samarbeid og samlokalisering med eit større miljø, og BUF-etat ser eit felles barnevern i Hallingdal som ein føresetnad for slik etablering. I motsett fall vil ei slik styrking skje ved oppretting av stillingar i Hønefoss, og som får ansvar for Hallingdal. BUF-etat meiner altså at eit samarbeid om barnevern i Hallingdal har så positive effektar, at det er avgjerande for BUF-etat sitt virke.

Familievernkontoret og Krisesenteret har òg meldt ei mogleg interesse for samlokalisering om det blir eit felles barnevern i Hallingdal.

4.5 Konsekvensar for brukarane

Erfaringane i andre forsøk med interkommunale barnevern syner at kompleksiteten og utfordringane gjerne vil auke med aukande tal deltakarar i eit samarbeid. Generelt sett kan det i samband med etablering av interkommunale samarbeid vere ei utfordring med redusert tilgjenge. God tilgjenge og brukarnærleik er ei viktig side av kvalitetsbegrepet for brukarane.

Det er viktig å ta bevisste grep for å ivareta nærleik og tilgjenge til brukarane. Brukarane bør sjølv få velje staden dei skal møte barnevernet. Barnevernet bør og nytte heimebesøk som eit tilbod til brukarane, og dei bør vere lett tilgjengeleg på mobiltelefon. Eit viktig formål med samarbeidet er å etablere eit meir robust fagmiljø og styrke og utvikle tenestene til beste for brukarane. Ein viktig del av betre tenester og styrka kompetanse er det å sikre brukarane sin rettstryggleik.

Barnevernet bør ha eitt eller fleire kontor til disposisjon i dei ulike kommunane, slik at brukarane kan velje å møte barnevernet i heimkommunen. Erfaringa frå andre samarbeid er at brukarane ofte ville møte barnevernet ved hovudkontoret, for å vere meir anonyme og slepp å gi seg til kjenne i eige kommunehus. I samarbeid med store avstandar er dette mindre tydeleg, og meir aktuelt med heimebesøk for å motvirke problemet.

Gjennom slike organisatoriske grep er det mogleg å betre tilgjenge for brukarane ved eit utvida samarbeid. I Vest- Telemark var konklusjonane ut frå brukarundersøkinga at brukarane i større grad var sikra tenestene dei har krav på, og at rettstryggleiken var styrkt. Brukarundersøkinga frå Vest-Telemark blir lagt ved utgreiinga her til informasjon. Den har ein klar svakheit i liten deltaking, men kan likevel synleggjere det brukarfokus dei hadde der.

4.6 Økonomi

Regionrådet sitt initiativ vart gjort ut frå behovet for betre og meir stabile tenester i barnevernet. Mediaoppslag om ein sterk utgiftsvekst og dei store utfordringane barnevernet er stilt ovanfor kan ha vore medverkande til å sette fokus.

Sjølv om det ikkje er eit uttalt mål å spare pengar, bør det ut frå det statistiske materialet, vere eit potensiale for å skape eit meir robust barnevern for pengane gjennom eit utvida samarbeid.

Det kan vere moglegheit til effektivisering og utgiftsreduksjon på følgjande områder:

1. Redusert sårbarheit vil redusere sjukefråvera og turnover.
2. Kostnad forårsaka av manglande kompetanse og bemanning kan reduserast.
3. Reduksjon frå tre til ei leiarstilling.
4. Etablering av BUF-etat vil kunne redusere utgiftene for kommunane i Hallingdal

Utgiftsauke vil særleg kunne skje om avtalar, rutinar og system ikkje blir klart formulert før etablering, og vil da oppstå på grunn av:

1. Auke i transportutgifter og i tidsbruk på transport
2. Mangelfull samhandling på administrativt nivå og sviktande økonomistyring
3. Redusert styring ved feil val av organisasjonsform

I Vest-Telemark gikk kostnadane samla sett ned dei tre fyrste åra. I fyrste rekke galdt det nedgang i utgiftene til tiltak, men det var òg reduksjon i driftsutgiftene.

Eit utvida samarbeid kan løyse utgiftsfordelinga slik at drifts- og administrasjonsutgiftene blir fordelt etter vanleg fordelingsnøkkel i Hallingdal, medan kostnadane med tiltak for den enkelte brukar blir belasta direkte brukaren sin heimkommune.

Eit alternativ er å fordele drifts- og adm-utgiftene i forhold til folketalet i aldersgruppa 0-17 år.

4.7 Lokalisering

Ved alternativ 1 som går ut på å vidareføre dagens organisering, er lokaliseringdebatt lite aktuelt.

Ved alternativ 2 er det naturleg at Øvre Hallingdal held fram som i dag, og at dei fire kommunane i Nedre Hallingdal samlar seg om ei felles teneste. Med direkte brukarretta tenester er det meir aktuelt å vurdere avstandar og plassering, enn ved meir administrative samarbeid, der brukarperspektivet ikkje er til stades. Dette inneber at eit slik samarbeid må plasserast i Nes eller Gol. Vurdert ut frå samarbeidspartar som PPT og Krisesenter som er plassert i Gol, og andre samarbeidspartar som Familievern og Barne- og Ungdoms-Psykiatri er plassert lenger vest, kan det vere mykje som talar for ei etablering på Gol.

Ved alternativ 3 der seks kommunar skal samarbeide, vil avstandar bli enda større og omsynet til innbyggjarane og samarbeidspartane sin reiseveg bli enda viktigare. I høve til samarbeid er samarbeidspartane for barnevernet lokalisert til Gol og Ål, med Familievern, PPT (Øvre H) og Psykiatri i Ål og Krisesenter og PPT (Nedre H) i Gol.

Om ein tek innbyggjartalet i Gol og vestover har dei tre kommunane ca 13 600 innb., medan dei tre kommunane frå Gol og austover har ca 9 000 innb.

Under føresetnad av lokalkontor i alle kommunane, kan samarbeidspartane og samlokalisering vere like viktig som reiseavstand for brukarane.

Det kan sjå ut for at Gol og Ål er mest aktuelle som lokaliseringalternativ.

I ein tidlegare rapport om barnevernet var Torpomoen vurdert som eit naturleg alternativ.

Med plassering mellom Gol og Ål, kan dette vere eit kompromiss som blir aktuelt på nytt.

Moglegheit for utviding slik at BUF-etat og Familievern kan samlokalisertast med barnevernet, er god ved Torpomoen. Begge samarbeidspartane er positive til å vurdere slik lokalisering.

Barnevernsleiarane har sagt at gode lokalar er viktigare for barnevernet enn plassering av lokalane. Det er slik sett kanskje best i denne omgang å ta ei vurdering for eller i mot felles barnevern. Om det blir vedtak for eit felles barnevern, tek ein avgjerd om lokalisering når ei utlysing etter aktuelle lokalar er gjort. Da kan lokalisering vurderast ut frå kombinasjonen aktuelle moglegheiter for lokalar, fagleg og transportmessig synspunkt og frå eit økonomisk synspunkt. Annonseringa må da fastlegge ei vektning av ulike omsyn i forkant, slik at det ikkje berre blir det økonomisk gunstigaste alternativ som blir vurdert.

5 VURDERING / SAMANFATTANDE KONKLUSJON

Det ser ut til å vere eit godt grunnlag for eit utvida samarbeid for barnevernet i Hallingdal, sidan både barnevernet sjølv og samarbeidspartane for barnevernet er positive til dette.

Gevinstane ved eit felles barnevern synes å vere viktigare enn ulempene, samstundes som det er enklare å kompensere for ulempene.

Målsettinga om å få eit meir robust barnevern med betre fagmiljø, betre kompetanse og betre tenester er ikkje like lett å kompensere gjennom alternative løysingar.

Ei organisatorisk løysing med vertskommunemodell og lokalkontor som sikrar tilgjenge og godt samarbeid ser ut til å vere det rette alternativet. Ei todelt barnevernsteneste ser ikkje ut til å svare på dei utfordringane ein står ovanfor, og er ikkje ei løysing som åpnar for eit utvida samarbeid og mogleg samlokalisering med Familievernet og BUF-etat.

Det synes viktig at organisering og lokalisering for barnevernet tek høgde for det potensialet som ligg i at eit samordna barnevern på sikt kan bli iverksettar av eit meir slagkraftig samarbeid til beste for barn / unge / familie.

Ingen av noverande samarbeidskonstellasjonar er plassert i lokalar som kan i vareta behova til eit samordna barnevern med 15 - 25 tilsette, og i enda mindre grad kan tilfredstille behova ved ei ytterlegare samordning av tenestene om det skulle bli aktuelt.

Gjennom erfaringane som er gjort i andre samarbeidskonstellasjonar i Hallingdal og ved interkommunale samarbeid i andre regionar, vil det vere viktig at prosjektet før etablering kan legge ein plan for følgjande problemstillingar og inngå formelle avtaler som i varetek dette:

1. Organisering

- Korleis få til ei organisering som er god for tenestene, som samstundes tek omsyn til oppdragsgivar sin moglegheit til styring og kontroll ved overføring av mynde til ein vertskommune?
- Kva for formelle koplingar må etablerast i høve til administrativ og politisk leiing i kommunane?
- Korleis kan ein sikre samarbeidet med andre instansar i dei kommunane som gir frå seg oppgåver?
- Korleis kan ein sikre at eit nytt samarbeidsnivå ikkje skal føre til auke i ressursbruken til administrasjon/byråkrati?
- Korleis kan ein sikre at samarbeidet får positiv effekt for dei samansette tenestetilboda i kommunane (samarbeid mellom barnevern, skule, barnehage, PPT, familievern m.v.)?

2. Styrking av tenestene

- På kva måte kan samarbeidet bidra til å styrke fagmiljøet?
- Korleis kan organiseringa føre til endring i opplevd arbeidsbelastning blant dei tilsette?
- Kva skal til for at barnevernsleiar kan bli drivkrafta i samarbeidet for betre tenester, og evt. på kva måte?
- Korleis kan samarbeidet gi moglegheiter for spesialisering og styrking av kompetansen?
- Kan eit utvida samarbeid styrke det førebyggjande arbeid og korleis ?
- Kan samarbeidet ha innverknad på moglegheitene til å rekruttere kvalifiserte medarbeidarar, og kv skal i så fall til for å utnytte dette potensialet?

3. Betyding for brukarane

- Korleis kan me sikre at samarbeidet gir brukarane betre tilgjenge til tenestene?
- Kan tenesta bli meir synleg og profilert som følgje av samarbeidet?
- Bør samarbeidet føre til at det blir enklare å ta kontakt med barnevernet, og kva skal i så fall til av grep for å realisere dette?
- Korleis kan betre kompetanse sikre rettstryggleiken for brukarane ?

4. Økonomi

- Korleis fordele kostnadane mellom kommunane på ein så rettviss måte som mogleg?
- På kva måte kan samarbeidet gi grunnlag for økonomiske innsparingar?
- Kan samarbeidet bidra til at kommunane får meir att for dei økonomiske ressursane som barnevernet får til rådighet?

REFERANSAR

1. Fagleg innspel frå barnevernsleiarane i Hallingdal av 01.10.2008
2. Brandtzæg, B.A. 2006. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. - Telemarksforsking-Bø. Rapport nr. 29 - 2006.

VEDLEGG

1. Resultat frå spørjeundersøking blant brukarar i Vest-Telemark

Sak 09/09, vedlegg 2

Resultater fra spørreundersøkelsen

1) Fra 1. april 2004 overtok Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark oppgavene som Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje har etter Lov om barneverntjenester.

Hadde du hjelpetiltak fra barnevernet før samarbeidet ble etablert 1. April 2004?

Ja	10
Nei	<u>6</u>
Antall totalt	16

2) Hovedkontoret for Barnevernsamarbeidet ligger Kviteseid, men det er mulig å avtale møte med Barnevernsamarbeidet i kommunen der du bor? Hvor fornøyd er du med denne ordningen?

Svært fornøyd	5
Fornøyd	10
Misfornøyd	0
Svært misfornøyd	0
Vet ikke	<u>1</u>
Antall totalt	16

3) Hovedkontoret er bemannet i åpningstiden.

Hvor fornøyd er du med tilgjengeligheten til barnevernet via telefon?

Svært fornøyd	6
Fornøyd	6
Misfornøyd	2
Svært misfornøyd	1
Vet ikke	<u>1</u>
Antall totalt	16

4) Saksbehandlerne har mobiltelefon som benyttes i arbeidstiden.

Hvor fornøyd er du med tilgjengeligheten til saksbehandlerne?

Svært fornøyd	7
Fornøyd	6
Misfornøyd	2
Svært misfornøyd	0
Vet ikke	<u>1</u>
Antall totalt	16

Resultat frå spørjeundersøking blant brukarar i Vest-Telemark

Sak 09/09, vedlegg 2

5) Generelt sett, hvor fornøyd er du med kvaliteten på de tjenestene du har mottatt fra barnevernet?

Svært fornøyd	7
Fornøyd	7
Misfornøyd	0
Svært misfornøyd	1
<u>Vet ikke</u>	<u>1</u>
Antall totalt	16

RESTERENDE SPØRSMÅL OMFATTER KUN DE SOM HAR MOTTATT HJELPETILTAK FRA BARNEVERNET FØR 1. APRIL 2004

6) Har tilgjengeligheten til barnevernet blitt dårligere eller bedre som følge av samarbeidet?

Mye bedre	1
Bedre	2
Ingen endring	5
Dårligere	2
Mye dårligere	0
<u>Vet ikke</u>	<u>0</u>
Antall totalt	10

7) Har samarbeidet bidratt til at det har blitt lettere eller vanskeligere å få den hjelpen man har behov for?

Mye lettere	0
Lettere	2
Ingen endring	8
Vanskeligere	0
Mye vanskeligere	0
<u>Vet ikke</u>	<u>0</u>
Antall totalt	10

8) Har terskelen for å få hjelp blitt endret etter at Barnevernsamarbeidet startet opp 1. April 2004?

Ja	3
<u>Nei</u>	<u>7</u>
Antall totalt	10

Resultat frå spørjeundersøking blant brukarar i Vest-Telemark

Sak 09/09, vedlegg 2

9) Har kvaliteten på barnevernets tjenester blitt bedre eller dårligere etter at samarbeidet ble etablert?

Mye bedre	2
Bedre	3
Ingen endring	3
Dårligere	0
Mye dårligere	0
Vet ikke	2
Antall totalt	10

Resultat frå spørjeundersøking blant brukarar i Vest-Telemark