

Utredning av muligheten for etablering av felles barneverntjeneste for kommunene:

Rana, Hemnes, Træna, Nesna, Hattfjelldal, Rødøy og Lurøy



KS
KONSULENT

INNHold

1. Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Laget fra KS Konsulent	3
1.3 Formål og prosjektmandat	4
2. Lovverket, kunnskapsgrunnlag, nasjonale og lokale føringer	5
2.1 KommuneLOven	5
2.2 Det handler om Norge (NOU 2020:15)	5
2.3 Gevinstrealisering av interkommunalt samarbeid	6
2.4 Nasjonale føringer for en helhetlig oppvekstsektor	7
2.4.1 Oppvekstreformen	7
2.4.2 Mer kunnskap – bedre barnevern (2018-2024)	7
2.5 Rapporter som omhandler kommunalt barnevern	8
3. Muligheter og utfordringer ved en interkommunal tjeneste	10
3.1 Hvilke erfaringer er gjort på området?	10
3.2 Innhenting av informasjon fra ansatte	11
3.3 Tjenesteanalyse barnevernstjenestene i Lurøy, Rødøy, Træna, Rana, Nesna, Hemnes og Hattfjelldal kommuner	11
4. Gevinstkartlegging	13
4.1 Overordnet gevinstkartlegging for en interkommunal tjeneste	13
5. Valg av modell	14
5.1 To alternativer	14
5.1.1 Videreføre dagens ordning	14
5.1.2 Administrativt vertskommunesamarbeid med virksomhetsoverdragelse	14
5.2 Vår anbefaling av organisering med begrunnelse	15
5.3 Anbefalt organisering	15
5.3.1. Kommunene må tilby tiltak til barn og familier i egen kommune	16
5.3.2. Etablering av nettverkskontakter i alle seks samarbeidskommunene	16
5.3.3 IKT og merkantile ressurser	16
5.3.4. Begrunnelsen for anbefalingen av nye organiseringen	17
5.3.5. Andre elementer KSK mener er avgjørende for anbefalt organisering:	17

5.4. Helhetlige tjenester – tverrfaglig samarbeid	18
5.5 Økonomi	18
5.5.1 Økonomisk gevinst ved sammenslåing	18
5.5.2 Samarbeidsavtale	19
5.5.3 Andre økonomiske forhold.....	20
5.6 Politisk forankring og eierskap	20
5.7 Videre arbeid:.....	20
6.0 Barnets beste vurdering knyttet til KSK's anbefaling	21

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunedirektørforumet i Polarsirkelrådet viser til behovet for mer robuste og kompetente barneverntjenester i regionen, og ønsker derfor å igangsette en utredning av mulighetene for dette.

Lurøy kommune har på vegne av kommunedirektørforumet i Polarsirkelrådet søkt om og fått innvilget skjønnsmidler til utredning av felles barneverntjeneste eller barnevernssamarbeid for Rana kommune, Hemnes kommune, Træna kommune, Nesna kommune, Hattfjelldal kommune, Rødøy kommune og Lurøy kommune.

1.2 Laget fra KS Konsulent

KS Konsulent (KSK) har i sitt valg av prosjektleder vektlagt solid kjennskap og erfaring fra barnevern- og oppvekstfeltet, erfaring fra tilsvarende oppdrag i kommunal sektor. Nedenfor presenteres prosjektleder, Svein Helland Sivertsen, som har hatt ansvar for oppdraget.

Svein er fagansvarlig for barnevernsfeltet i KSK. De siste 8 årene har Svein bistått over 50 kommunale barnevernstjenester, veiledet over 30 ledergrupper/ledere i kommunalt barnevern, og kurset over 750 barnevernsledere og mellomledere i kurset «Introduksjon til god barnevernsledelse».



Svein er utdannet barnevernspedagog, familieterapeut og har master i kunnskaps- og innovasjonsledelse. Han har over 20 års erfaring med fra barnevernet i Oslo, Sandnes og Stavanger på alle nivåer. Han har også jobbet tre år i Bufetat, og syv år i Stavanger kommune som SLT-koordinator, hvor han har hatt hovedansvaret for å koordinere kommunens rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid.

På laget har vi også med seniorrådgiver, Erlend Nordby, som har hatt ansvar for innhenting og bearbeidelse av kommunenes KOSTRA-tall.



Erlend har 22 års erfaring med analyse, utredning samt budsjett- og økonomistyring fra kommunal og statlig sektor. En stor del av dette arbeidet har vært knyttet til omstillingsprosesser, herunder virksomhetsstyring, strategiutvikling og gevinstrealisering. I KSK arbeider han med omstilling og med å styrke grunnlaget for god

virksomhetsstyring. Han har spesialistkompetanse innen kommuneøkonomi, analyse og evaluering, samt bred prosessfaglig erfaring med å omsette kunnskapsgrunnlag til mer effektiv og bærekraftig styring.

Innen oppvekstfeltet har han hatt sentrale roller i en rekke evalueringer i norske kommuner, med særlig søkelys på å identifisere sammenhenger mellom kvalitetsmessige endringer og økonomiske effekter. Han har også deltatt i flere barnevernfaglige utredninger, der utgangspunktet har vært å utrede grunnlaget for barnevernsfaglig samarbeid mellom kommuner.

1.3 Formål og prosjektmandat

Formålet med oppdraget er å vurdere dagens organisering av barnevernstjenestene i de syv kommunene, identifisere muligheter og utfordringer ved en interkommunal løsning, og anbefale en hensiktsmessig modell for fremtidig samarbeid.

Mandattet er:

- ✓ Kartlegge status og utfordringer i kommunene.
- ✓ Utrede ulike modeller for interkommunalt samarbeid om barnevern og fosterhjemsarbeid.
- ✓ Vurdere organisering, kostnadsdeling og gevinster.
- ✓ Utarbeide forslag til felles modell for barneverntjeneste og fosterhjemsarbeid.
- ✓ Øke kapasiteten og kvaliteten i fosterhjemsarbeidet gjennom videreføring av samarbeidet.
- ✓ Utrede samarbeidsområder som kan benyttes dersom ikke en fullverdig, enhetlig tjeneste lar seg etablere.
- ✓ Rapporten skal inneholde anbefaling om beste løsning.
- ✓ Rapporten leveres i word-format, og med kortversjon i ppt.
- ✓ Utreder skal underveis kommunisere med prosjekt-/styringsgruppe.
- ✓ Det må tas høyde for inntil 1 times presentasjon for kommunestyrene.

2. Lovverket, kunnskapsgrunnlag, nasjonale og lokale føringer

2.1 Kommuneloven

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven §20-1.

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.

Den vanligste formen for vertskommunesamarbeid er administrativt vertskommunesamarbeid iht. § 20-2.

En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. § 20-2 annet ledd regulerer hvordan en slik delegering av myndighet gjennomføres; Kommunestyret eller fylkestinget delegerer selv myndighet til å treffe vedtak som er nevnt i første ledd, ved å instruere kommunedirektøren i egen kommune eller fylkeskommune om å delegerer myndigheten til kommunedirektøren i vertskommunen.

§ 20-2 fjerde ledd gir den enkelte samarbeidskommune anledning til å instruere vertskommunen i enkeltsaker som kun gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Krav til samarbeidsavtale reguleres i §20-4.

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet. Det enkelte kommunestyre skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer som gjelder i tredje og fjerde ledd.

2.2 Det handler om Norge (NOU 2020:15)

Utredningen omhandler konsekvenser av demografiendringer i distriktene. I rapporten drøftes fordeler og ulemper i valget mellom desentralisering av tjenester og økt

«En desentraliseringspolitikk er med andre ord ikke bare en tjenesteforsyningspolitikk, men oppfattes også som en politikk for lokal samfunnsutvikling. Argumentene for rekkeviddeøkende strategier – og underforstått en tilbudsstruktur som innebærer færre og mer sentraliserte tilbudssteder – handler gjerne om økonomi, mulighetene til å ta ut stordriftsfordeler og muligheten til spesialisering og dermed økt kvalitet. Dermed kommer også mulighetene til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse inn.»
(NOU 2020:15, Det handler om Norge s. 94)

rekkevidde for tjenester. Med en forutsetning om at kvaliteten på tjenesten er lik, er det vanskelig å finne prinsipielle argumenter mot kortreiste tjenester. Nærhet er et gode, mens lang reisevei er uønsket. Lokalisering handler om mer enn tilgang, og bør også ses i forhold til jobber, inntektsmuligheter og samfunnsutvikling lokalt.

Trenden i Norge de siste tiårene viser at mange tjenestetilbud i distriktene sentraliseres, men at det samtidig jobbes for at det blir enklere å nå eller bli nådd av tilbudene. Det skjer altså en gradvis regionsforstørrelse. Måten vi reiser på, og utviklingen av digitale løsninger har virket fremmende på utviklingen. Spesialisering er en drivkraft i utviklingen. Gjennom spesialisering og større fagmiljøer kan det legges grunnlag for økt kvalitet og likebehandling i tjenester¹.

2.3 Gevinstrealisering av interkommunalt samarbeid

Professor Dag Ingvald Jacobsen beskriver i boken «Interkommunalt samarbeid i Norge, former, funksjoner og effekt»² til empirisk kunnskapsstatus om de faktiske effektene av interkommunalt samarbeid. Han viser til «generelle studier» der fenomenet interkommunalt samarbeid behandles som en homogen enhet ved f.eks. spørsmål om økonomisk effekter av interkommunalt samarbeid generelt sett, eller som behandler flere oppgaveområder i samme undersøkelse (f.eks. spørsmål om bedre kvalitet i barnevern og PPT).

Undersøkelsene som Jacobsen viser til konkluderer med at interkommunalt samarbeid så godt som utelukkende har positiv effekt. De fleste studiene konkluderer med at det gir en kvalitetsgevinst, men at det også har ført til mer økonomisk rasjonell drift.

Når det kommer til om samarbeidet har resultert i økonomiske innsparinger er det noe mer variasjon i svarene (Jacobsen, 2022). Flere studier plasserer «kompetansegevinster» og «bedre kvalitet» høyere enn økonomiske innsparinger. Den samme konklusjonen trakk Gjertsen (2013)³ av en survey besvart av 219 politikere i 19 kommuner. De rangerte kompetanse- og rekrutteringsgevinster høyest, tett fulgt av forbedring i kvalitet.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3b37c1baa63a46989cb558a65fccf7a1/no/pdfs/nou202020200015000dddpdfs.pdf>

² Interkommunalt samarbeid i Norge, Dag Ingvald Jacobsen, 2022

³ Gjertsen, Hege; Lichtwarck, Willy. (2013) Evaluering av det interkommunale barnevernet Ytre Helgeland: kommunene Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Træna. NF-notat (1005/2013)

Videre har Grut og kolleger (2021)⁴ har gjennom intervjuer i ni kommuner fått tilbakemelding at interkommunalt samarbeid oppleves som en mulig løsning på kompetanseproblemer som kommuner sliter med.

Et ekspertutvalg ledet av professor Signy Irene Vabo ved Høgskolen i Oslo og Akershus, vurderte i 2014 at kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere ikke ville være i stand til å bygge opp relevant kompetanse og ha tilstrekkelig kapasitet til å ivareta et helhetlig ansvar for barnevernet (Vabo, Signy Irene m.fl. (2014)).

2.4 Nasjonale føringer for en helhetlig oppvekstsektor

2.4.1 Oppvekstreformen

Oppvekstreformen skal bidra til å styrke kommunens innsats på det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Det er et mål at flere barn og unge skal få rett hjelp til rett tid. Tilbudet til barn og unge skal i større grad tilpasses lokale forhold, og rettsikkerheten til barn skal bli bedre. Oppvekstreformens mål kan bare nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren og til dels også i hele kommunen. Tverrfaglig samhandling mellom ulike tjenester og nivåer framholdes som sentralt.

Fra 1. januar 2022 innføres en plikt til å samordne kommunens forebyggende tjenestetilbud rettet mot barn og familier. Kommunestyret skal selv vedta en plan for det forebyggende arbeidet (§3-1). Videre er det innført et krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret.

Finansieringsordningene endres, ved at refusjon for fosterhjem avvikles og legges til kommunerammen. Egenandelene ved bruk av statlige tiltak økes.

2.4.2 Mer kunnskap – bedre barnevern (2018-2024)

Mer kunnskap – bedre barnevern er en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet. Strategien er en del av Oppvekstreformen. Kommunene skal gjennom denne strategien få bedre muligheter til å bygge opp gode lokale tjenester og tilbud. Regjeringen skal legge til rette for tettere samarbeid mellom

⁴ [68] Grut L., Lippestad, J., Monkerud L.C., Olsen D.S., Nesje K. og Aamodt P.O. (2021). SINTEF Rapport nr. 2021: 00703 ISBN 978 82 14 07630 1 Sluttrapport Kompetanseløft 2020. Tilgjengelig her: <https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/folgeevaluering-av-kompetanseloft-2020-sluttrapport-juni-2021-signert.pdf>

kommunene, mer ressurser til tjeneste- og tiltaksutvikling og bedre oppfølging av den enkelte kommune. Kompetansestrategien skal bidra til en felles faglig plattform for arbeid i barnevernet. Dette skal skje gjennom kartlegging av barnevernets kompetansebehov, tydeligere krav til kompetansen i tjenestene og utvikling av et digitalt kvalitetssystem som skal gi ansatte faglig støtte i utrednings- og tiltaksarbeid. Eksempler på dette er tjenestestøtteprogrammet, veiledningsteam og kommunale læringsnettverk.

2.5 Rapporter som omhandler kommunalt barnevern

Barnevernstjenestens personell er en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester. Kommunene må derfor ha bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte (Prop. 106 L, 2012-2013)⁵.

I en rapport om kompetansebehov i kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2022), og en samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet (Oslo Economics, 2019) framgår det at flere kommuner viser til at høyt press i barnevernstjenesten er en medvirkende årsak til at ansatte blir sykemeldte eller slutter. Det vises videre til at det er høyere slitasje på ansatte i små tjenester. Sykefravær og gjennomtrekk har gjerne også større konsekvenser i små enn i større kommuner, fordi det skaper ekstra stort press på de ansatte som er igjen i tjenesten når det er få ansatte (Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet (Dokument 3:10 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet).

Mange mindre barnevernstjenester opplever derfor til tider store utfordringer med å bygge opp fagmiljøer med nødvendig kompetanse og erfaring. Dette kan føre til at det ikke blir gjort gode nok vurderinger av barnas behov, samt føre til manglende kontinuitet i arbeidet og at det blir satt inn feil tiltak. Mangel på nødvendig kompetanse og erfaring skyldes flere forhold, som manglende stabilitet i tjenestene, problemer med å rekruttere kvalifisert personell, og manglende mengdetrening på ulike sakstyper. Det kan gå flere år mellom hver gang en liten barnevernstjeneste håndterer en omsorgsovertakelse. Små barnevernstjenester er også sårbare for store svingninger i saksmengden.

Dette forsterkes hvis tjenesten ikke tilbyr kontaktpersonene god faglig støtte i krevende saker. I en kvalitativ studie av barnevernstjenester i små distriktskommuner vises det til opplevelsen av å stå alene, og mangle faglig støtte, i krevende saker (Haugland, 2016)⁶. Det

⁵ Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven. Barne- og familiedepartementet.

⁶ Haugland, R. (2016). Barnevern i små distriktskommuner. Oslo: Gyldendal Akademisk.

ble i samme studie vist til at ansatte kunne vegre seg for å ta tak i saker og iverksette inngripende tiltak, samt at problemene kunne forsterkes ved at de ansatte i barnevernet har bekjenskaper og personlige relasjoner til de barna og familiene man jobber med.

Samlet sett kunne dette skape problemer med å håndtere interessekonflikter og rollen som myndighetsutøver i de alvorligste sakene. Det kunne også føre til at ansatte ikke klarer å stå i jobben og bidro til økt turnover. Denne utfordringen gjelder først og fremst de minste barnevernstjenestene. Telemarksforskning har gjennom flere evalueringer av interkommunale barnevernstjenester vist at ansatte opplever at fagmiljøene blir styrket ved at de blir flere, og at samarbeidet fører til mer stabile tjenester (Brandtzæg, 2016)⁷. Habilitet og større avstand til dem man skal hjelpe har også blitt fremhevet som en gevinst når tjenestene blir større. Det vises også til at kommuner som går inn i interkommunale samarbeid på barnevernsområdet ofte øker omfanget av aktivitet etter at samarbeidet er etablert, og at det tas tak i flere saker der saksbehandlingen tidligere har vært preget av relativt lav intensitet.

Videre har større barnevernstjenester ofte personell som jobber med veiledning av ansatte eller fagutvikling av tjenesten. Dette forekommer sjelden i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere (Røsdal mfl., 2017)⁸.

Tilsyn med barnevernet har gjentatte ganger vist at ledelsen i kommunene og barnevernstjenestene i for liten grad følger opp det faglige arbeidet som gjøres i enkeltsaker eller kontrollerer hvilke vurderinger som er gjort eller hvordan oppgavene er utført. Dette fører til at feil ikke blir oppdaget eller korrigert. Det kan skyldes manglende kapasitet eller kompetanse blant lederne, manglende rutiner for kontroll eller hvordan tjenesten er organisert for å sikre strukturer for kvalitetssikring og veiledning i enkeltsaker. Her er det ikke påvist forskjeller mellom store og små kommuner, så dette synes dermed å være et generelt problem⁹.

⁷ Brandtzæg, B. A. (2016). Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag (TF-rapport nr. 382). Bø i Telemark: Telemarksforskning.

⁸ Røsdal, T. Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen E. H. & Tellmann, S.M. (2017). Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger (NIFU-rapport 2017: 28). NIFU.

⁹ Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020-2021. Rapport fra Helsetilsynet 2/2022. Oslo: Statens helsetilsyn, 2022.

3. Muligheter og utfordringer ved en interkommunal tjeneste

Når muligheter og utfordringer knyttet til å etablere en interkommunal barnevernstjeneste utredes er det hensiktsmessig å etablere et kunnskapsgrunnlag gjennom både forskning på fagfeltet, og erfaringer fra andre kommuner.

3.1 Hvilke erfaringer er gjort på området?

For å gi mulighet for sammenligning og læring har KSK hentet erfaring fra sammenlignbare interkommunale tjenester.

Vesterålen barneverntjeneste ble etablert i 2012 med 6 eierkommuner. Hovedkontoret er i Sortland kommune, som er vertskommune for samarbeidet. Det er i dag 37 ansatte som har oppmøtested i kommunen de bor i, med unntak av en kommune. Ved vakanse i stillinger skal rekruttering gjøres i samme kommune. Alle medarbeidere i tjenesten er ansatt i vertskommunen. Dette trekkes frem som viktig for utvikling av felles fagsystem og IKT løsninger. Ved oppstart ble arbeidsavtaler harmonisert. «Beste avtale» ble gjeldende for alle.

Det er utviklet en robust tjeneste med en ledergruppe på 5 personer og 4 team inklusiv et ressursteam. De fire teamene ledes av en avdelingsleder i 100 % stilling med fullt ansvar for personal, økonomi, fag og informasjon.

Ressursteam ledes av fagleder som er stedfortredende for barnevernslleder. Det er 1,5 årsverk til merkantil ressurs.

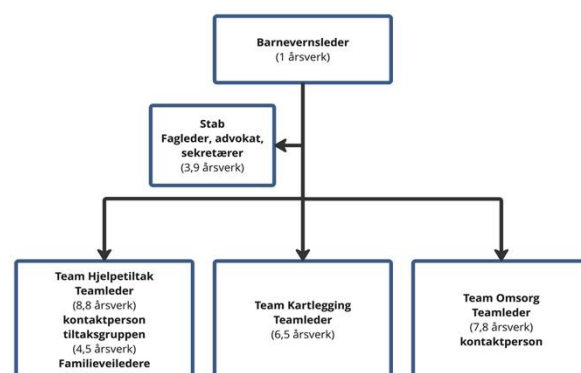


Fig. 1 Evaluering av Vesterålen barnevern, Telemarksforskning 2018

Det er opprettet en referansegruppe i hver kommune som møtes to ganger i året. Møtene er lagt opp som en rapportering og fortløpende drøfting av tjenesten i den enkelte kommune. Det er i hovedsak kommunalsjef som deltar i referansegruppemøter. Det er et felles fagsystem og IKT løsninger.

Tjenesten har redusert kostnadene fra 2016-2020 med 8 mill. kr. Noe som utgjør en reduksjon på om lag 20 %. Dette forklares blant annet med færre plasseringer fordi tjenesten har mer kompetanse internt. Sammenslåingen har ført til at flere barn får hjelp hjemme, og tiltaksplaner utarbeides med en måloppnåelse på 96-98 % i forhold til frister. Tilbake i 2014 var det 38 % fristbrudd i tjenesten.

Av fordeler ved å bli en interkommunal tjeneste trekkes det frem at det nå er en bred kompetanse blant ansatte. Ansatte har ulik kompetanse og fagmiljøet beskrives som stort. Størrelsen i tjenesten gir en robusthet ved sykdom og fravær ved at det er mange å fordele oppgaver på. Det er i dag en bred oppfatning i de seks deltakerkommunene om at vertskommunesamarbeidet har gitt en markant utvikling av tjenesten.

I Midt-Finnmark barneverntjeneste har KSK vært utredningsansvarlig og bistått med implementering av tjenesten. Vi ser de samme funnene her. Økt attraktivitet ved rekruttering, mer robust fagmiljø, økt kompetanse og faglighet, samt økonomiske innsparinger. Mobilisering av de ansatte i prosessen, kompetent ledelse, arbeidet mot et felles IKT-system, faste møter med referansegruppe og fokus på det tverrfaglige samarbeidet i den enkelte kommune trekkes fram som viktige suksesskriterier.

3.2 Innhenting av informasjon fra ansatte

I arbeidet med rapporten er det samlet inn informasjon, meninger og erfaringer fra ansatte på ulike nivåer, medarbeidere, mellomledere, barnevernsledere og overordnede ledere. Informasjonen er hentet inn gjennom samtaler og ved at deltakerne har svart på fem felles spørsmål. Disse besvarelsene finner dere i vedlegg 1 til rapporten. Her kan dere kommunevis se hva de ansatte har skrevet i sine besvarelser.

3.3 Tjenesteanalyse barnevernstjenestene i Lurøy, Rødøy, Træna, Rana, Nesna, Hemnes og Hattfjelldal kommuner

Det er betydelige forskjeller mellom kommunene i samlet prioritering av barnevernstjenesten. Kommunene Rødøy, Nesna, Hemnes og Træna prioriterer barnevern høyere enn landsgjennomsnittet, mens Rana, Lurøy og Hattfjelldal ligger lavere. Dette mønsteret gjelder også når utgiftene er korrigert for utgiftsbehov og tilskudd knyttet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Alle kommunene har et høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet på funksjon 244 (drift av barnevernstjenesten). Utgiftene er særlig høye i Rødøy og Træna, men også Nesna og Lurøy ligger klart over landsgjennomsnittet. Dette kan indikere en relativt høy ressursbruk til administrasjon og saksbehandling i flere av kommunene.

Når det gjelder tiltak utenfor plassering (funksjon 251), er prioriteringen gjennomgående lav i flere kommuner, særlig i Hattfjelldal, Nesna, Rana og Lurøy. Hemnes skiller seg ut med en høy prioritering på dette området.

For plasseringstiltak (funksjon 252) er bildet mer variert. Nesna har en svært høy prioritering, og Rødøy har også et høyt nivå, med noe usikkerhet knyttet til føringspraksis.

Hemnes og Træna ligger under landsgjennomsnittet, mens Hattfjelldal og Lurøy i praksis ikke har utgifter til plasseringstiltak.

Samlet sett viser analysen store forskjeller i ressursbruk og prioriteringer mellom kommunene. Rødøy, Træna og Nesna har et utgiftsnivå som ligger betydelig over landsgjennomsnittet, mens Rana, Lurøy og Hattfjelldal ligger under. Hemnes ligger moderat over landsgjennomsnittet. Et gjennomgående trekk er at kommunene prioriterer administrasjon og drift av barnevernstjenesten høyere enn direkte tiltak, særlig tiltak uten plassering. Samtidig er det enkelte kommuner som prioriterer plasseringstiltak høyt.

For dem som ønsker å gå i dybden på egen kommunes KOSTRA-tall, så anbefaler vi dere å lese vedlegg 2, hvor du finner tjenesteanalyse for barnevernstjenestene i Lurøy kommune, Rødøy kommune, Træna kommune, Rana kommune, Nesna kommune, Hemnes kommune og Hattfjelldal kommune.

4. Gevinstkartlegging

4.1 Overordnet gevinstkartlegging for en interkommunal tjeneste

Under er skissert noen av de mest sannsynlige gevinster for en interkommunal tjeneste:

I tjenesten	• Bredere fagmiljø • Høyere kompetanse • Mulighet for spesialisering • Økt mengdetrening i komplekse saker • Høyere måloppnåelse i forhold til lovkrav • Et lederteam som kan sette av tid til helhetlig ledelse og kvalitetsutvikling • Mindre habilitets utfordringer
For bruker og ansatt	• Bruker opplever økt kvalitet og dermed økt rettsikkerhet • Mindre habilitet/kjenne noen • Stabilitet gir kontinuitet for bruker • Større og mer presis tiltaksvifte • Bredere fagmiljø oppleves utviklende for ansatte • Flere kollegaer/godt arbeidsmiljø • Trivsel gjennom kompetansemobilisering og utvikling • Spesialisering/utnytte spisskompetanse • Mulighet for å balansere saksmengde
Samfunns effekter	• Snu drift fra reparasjon til forebygging • Økt kvalitet for de mest sårbare barna

Det er imidlertid noen forutsetninger knyttet til gevinstrealisering. Å utvikle en tjeneste på en måte som sikrer gevinstrealisering krever god planlegging og oppfølging underveis. Det bør legges kompetanse og ressurser inn i denne prosessen. Videre vil det å tidlig avklare lederstruktur og roller være en forutsetning. God forankring i den enkelte kommuneledelse er også helt avgjørende for at arbeidet skal lykkes. Det er den enkelte kommuneledelse som skal sørge for at den nye tjeneste blir en integrert del av kommunens tilbud. Politisk forankring er viktig i alle faser. Med bakgrunn i den forenklede gevinstkartleggingen presentert over er det sannsynlig at en felles barneverntjeneste vil gi gevinster i form av høyere kvalitet i tjenesten og reduserte/unngåtte kostnader. Om det besluttes å etablere en interkommunal barneverntjeneste anbefales det at gevinstrealiseringsområder konkretiseres. Gevinster realiseres over tid, og økonomiske gevinster bør ikke tas ut for tidlig.

5. Valg av modell

5.1 To alternativer

I det følgende vises to ulike former for framtidig organisering av barnevernstjenestene. Vi kommer kun til å skisseres fordeler ved de ulike alternativer, da vi mener at det blir overflødig å utdype ulempene/svakhetene ved de ulike organiseringene. Det som er en fordel ved den ene organiseringen, blir fort en ulempe/svakhet ved den andre organiseringen.

5.1.1 Videreføre dagens ordning

Kommunene velger ved dette scenariet å videreføre dagens ordning med seks selvstendige barnevernstjenester.

Fordeler
• Nærhet til brukerne • Mindre reisebelastninger • Færre samarbeidspartnere, og trolig et mer oversiktlig samarbeidsbilde • Unngår svekket ansvar og styring i kommuner som ikke har vertskommuneansvaret • Slipper å bruke tid og ressurser på flytting og ombygging av nye lokaler. • Imøtegår ønsket fra noen av de ansatte og overordnet ledelse i enkelte av dagens barnevernstjenester/kommuner.

5.1.2 Administrativt vertskommunesamarbeid med virksomhetsoverdragelse

Ved dette scenariet vil det gjennomføres en virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforholdet til alle ansatte i den nye tjenesten overføres til vertskommunen.

Fordeler
• Mulighet til å bygge og utvikle en større ledergruppe. • I en større tjeneste får du et mer tydelig skille mellom lederstillinger og kontaktpersoner. • Fagmiljøene blir styrket ved at de blir flere og at samarbeidet fører til en mer stabil tjeneste. • Mer attraktiv arbeidsplass, med flere lederstillinger og fagstillinger. • Mindre sårbare ved sykdom og turnover. • Kan frigjøre mer ressurser til fagutvikling og veiledning. • Flere saker totalt gir mer mengdetrening i krevende saker. • Habilitet og større avstand til de man skal hjelpe. • Større mulighet til å spisse enkelte fagområder uten å bli personalmessig sårbar. • Kommuner som går inn i interkommunale samarbeid på barnevernsområdet ofte øker omfanget av aktivitet etter at samarbeidet er etablert, og at det tas tak i flere saker der saksbehandlingen tidligere har vært preget av relativt lav intensitet. • Mer profesjonalisert barnevernsvakt og akuttberedskap.

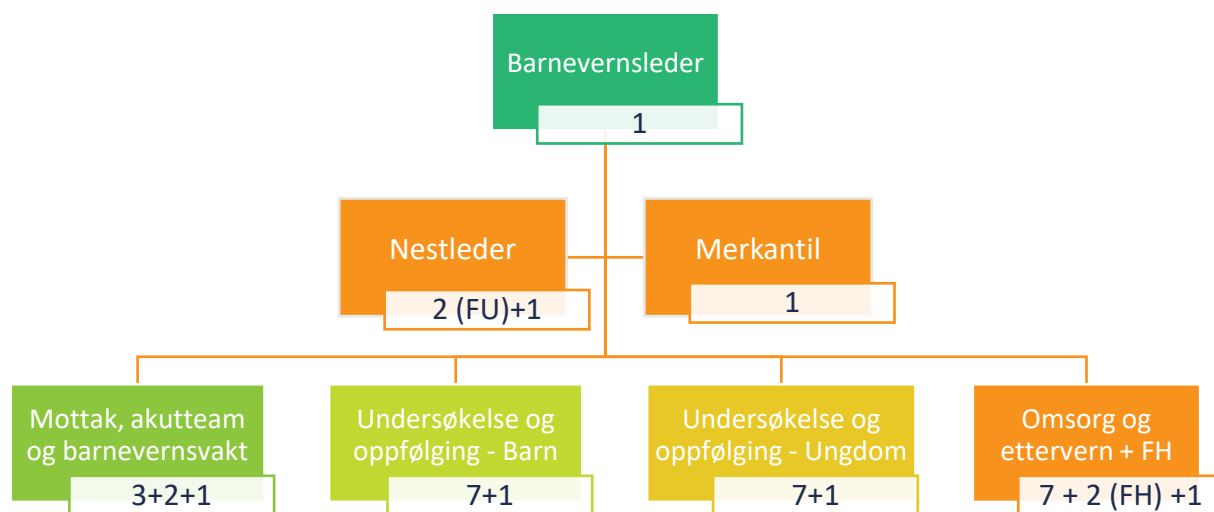
5.2 Vår anbefaling av organisering med begrunnelse

KSK sine anbefalinger:

- Hemnes kommune, Træna kommune, Nesna kommune, Hattfjelldal kommune, Rødøy kommune og Lurøy kommune inngår et vertskommunesamarbeid med Rana kommune som vertskommune.
- Tjenesten bør få nytt navn for å signalisere oppstart av en helt ny barnevernstjeneste.
- Den nye tjenesten etableres med et stort kontor i Rana kommune.
- Alle kommunene i samarbeidet må stille med kontorplass/møterom for at innbyggerne i den enkelte kommune kan få valget om å avholde møte i egen kommune.
- Alle kommunene i samarbeidet er ansvarlig for å ha en forsvarlig tiltaksvifte tilgjengelig for barn og familier som tilbys frivillige hjelpetiltak gjennom barnevernstjenesten.
- Kommunene får en felles akuttberedskap som styres av vertskommunen.
- Det etableres et nytt akutt team for å forhindre akutte plasseringer etter akutte hendelser.
- Alle kommunene i samarbeidet blir fortsatt en del av Fosterhjem Helgeland.
- Det etableres nettverkskontakter i hver kommune som et eget tiltak og bindeledd mellom barnevernet, lokale tiltak, og de forebyggende tjenestene.

5.3 Anbefalt organisering

KSK anbefaler følgende organisering av den nye barnevernstjenesten.



Anbefalt organisering av den nye barnevernstjeneste med 36,9 årsverk.

5.3.1. Kommunene må tilby tiltak til barn og familier i egen kommune

Det er avgjørende at alle samarbeidskommunene utvikler og tilbyr egne hjelpetiltak til barn og familier som mottar frivillig oppfølging fra barnevernet. Når tiltak finnes lokalt, blir hjelpen mer tilgjengelig, fleksibel og tilpasset familiens hverdag og nærmiljø. Dette øker både kvaliteten på oppfølgingen og sannsynligheten for at tiltakene faktisk virker. Lokale tilbud styrker også det forebyggende arbeidet. Tidlig og målrettet innsats kan redusere behovet for mer omfattende og inngripende tiltak senere. I tillegg bidrar det til bedre samarbeid mellom tjenester i kommunen, fordi aktørene kjenner hverandre og kan samhandle tettere rundt familiene.

5.3.2. Etablering av nettverkskontakter i alle seks samarbeidskommunene

Alle kommunene i samarbeidet må forplikter seg til å ha minst en nettverkskontakt i egen kommune. Etablering av nettverkskontakter i hver kommune representerer et målrettet tiltak for å styrke samhandlingen mellom barnevernet, lokale tiltak og de forebyggende tjenestene. I en sektor preget av komplekse behov og mange aktører, er det avgjørende med tydelige bindeledd mellom vertskommunen og samarbeidskommunene som kan sikre helhetlige og koordinerte tjenester for barn og familier som trenger tiltak etter barnevernsloven.

Videre kan nettverkskontaktene styrke det forebyggende arbeidet i kommunen. Ved å ha oversikt over både lokale tiltak og risikofaktorer i nærmiljøet, kan de bidra til å identifisere utfordringer tidlig og iverksette tiltak før problemene utvikler seg. Denne tidlige innsatsen er avgjørende for å redusere behovet for mer inngripende tiltak på et senere tidspunkt.

Alle samarbeidskommunene må bidra med å etablere et nettverk for nettverkskontaktene i det interkommunale samarbeidet. Nettverket bør møtes minimum fire ganger årlig. Dette nettverket ledes av barnevernsleder/nestleder i den nye barnevernstjenesten.

5.3.3 IKT og merkantile ressurser

5.3.3.1 IKT løsning i en interkommunal tjeneste

Norske barnevernstjenester er i en prosess der fagsystem for saksbehandling i barnevernet skal fornyes i hele Norge. Alle barnevernstjenestene bortsett fra Lurøy barnevernstjeneste har allerede gått over til Visma Flyt Barnevern. På bakgrunn av dette så blir det naturlig at Visma Flyt Barnevern blir fagsystemet for et eventuelt interkommunalt samarbeid.

5.3.3.2 Merkantile ressurser

Ved en sammenslåing av tjenestene vurderes det at de merkantile ressursene på 1 årsverk som er i Rana barnevernstjeneste pr. d.d. er tilstrekkelig for den nye tjenesten.

5.3.4. Begrunnelsen for anbefalingen av nye organiseringen

Når KSK har sett på organisering av en felles tjeneste, har KSK gjort noen faglige avveier opp mot noen kontaktpersoner og overordnet ledelse sine ønsker.

- Spesialisering kan gi dybdekunnskap om det aktuelle området, samtidig som det avgrenser hva en forholder seg til i et komplekst fagfelt.
- Omsorgs- og etterverns arbeid er det mest kostnadsdrivende arbeidet i kommunalt barnevern. Høy faglig kompetanse hos både avdelingsleder og kontaktpersoner er helt avgjørende for høy faglig kvalitet knyttet til dette fagområdet. God lederstøtte, og systematisk kvalitetssikring av faglig arbeid vil bidra til å sikre god økonomisk styring og kontroll.
- Saksmengden til barnevernet er kompleks, og det medfører at det i mange tilfeller vil være behov for mer spesialisert kompetanse. En spesialisering av noen fagområder vil gjøre dette enklere.
- Et større fagmiljø knyttet til tjenestens endringsarbeid. Dette vil heve kvaliteten på tjenestens endringsarbeid, og redusere antall gjengangere i barnevernet.
- En egen mottaksavdeling som vil kunne styrke tjenestens førmeldingsarbeid, og få en mer overordnet og helhetlig oppfølging av samarbeidsinstansene i alle kommunene i tråd med intensjonene i oppvekstreformen.
- Etableringen av et nytt akutteam som har som mål å forebygge akutt plasseringer når det oppstår akutte hendelse hos en familie i en av kommunene. Dette teamet vil da gå inn i familie med intensive tiltak i inntil 3 uker etter den akutte hendelsen. En akutt plassering i et beredskapshjem eller på institusjon er veldig kostnadsdrivende for den enkelte kommune, og hindre plasseringer gir stor økonomisk besparelse for den enkelte kommunen.
- Etablering av nettverkskontakter er et viktig grep for å sikre lokalkunnskap, helhetlige, koordinerte og forebyggende tjenester på kommunenivå. Tiltaket bidrar til bedre samarbeid og mer målrettet innsats til beste for barn og familier i den enkelte samarbeidskommune.

5.3.5. Andre elementer KSK mener er avgjørende for anbefalt organisering:

- Tydelig lederfokus med tre nivåer for å sikre en oversiktlig og helhetlig styring av hele tjenesten.
- En barnevernsleder med et tydelig overordnet ansvar for resultat, faglig kvalitet og økonomi for hele tjenesten, og som kan jobbe målrettet med overordnet administrativ- og politisk ledelse i både verts- og samarbeidskommune, samt sentrale interne og eksterne samarbeidspartnere i tråd med intensjonene i oppvekstreformen.

- En nestleder som har et tydelig resultat og kvalitetsfokus internt, stedfortrederfunksjon for barnevernsleder, og har hovedansvar for tjenestens fagutvikling er i tråd med lovkrav og nasjonale føringer.
- Avdelingsledere med veilednings- og et delvis personalansvar, samt ansvar for at egen avdeling følger lovkrav og nasjonale faglige føringer. Avdelingsleder er også ansvarlig for å sikre at kontaktpersonene får myndiggjørende veiledning, emosjonell støtte og følger lovkrav og faglige føringer.

5.4. Helhetlige tjenester – tverrfaglig samarbeid

Det vil være svært viktig ved en eventuell framtidig interkommunal barneverntjeneste å sikre at de samarbeidsstrukturer som fungerer godt i dag og som gir effekt for barn og unge videreføres. Samtidig kan det være en anledning til å se på strukturer på nytt, og vurdere hvilke som er mest formålstjenlig og om det bør etableres nye.

Det som av flere ansatte i de små kommunene framholdes som viktige samarbeidsstrukturer er eksempelvis de gode samhandlingsmøtene rundt enkeltbarn, mulighet for å drøfte saker anonymt, faste kontaktpersoner i skole og barnehage og det at barnevernstjenesten informerer ute i tjenestene om arbeidet sitt. Også de tverrfaglige møtearenaer en har på ledernivå beskriver flere av ansatte som viktig.

Ved en eventuell interkommunal barneverntjeneste anbefales det å evaluere de eksisterende strukturene, og videreføre dem som gir effekt for barn og familier. Det må også vurderes hva som bør være likt i alle syv kommunene, og hvor det er hensiktsmessig med kommunetilpasninger.

5.5 Økonomi

5.5.1 Økonomisk gevinst ved sammenslåing

Ved en koordinert og godt planlagt sammenslåing tilsier saksmengden, det nye akutteamet, det spesialiserte mottaket og en større ledergruppe at tjenesten ved sammenslåing kan driftes forsvarlig med 36,9 årsverk.

Rana kommune vil som vertskommune få en reduksjon tilsvarende to stillinger ved oppstart av en ny interkommunal barnevernstjeneste.

KSK mener at det videre bør forventes en innsparing på 1 årsverk etter et år drift, dvs. fra 36,9 til 35,9 årsverk, og ytterlige 1 årsverk fra 35,9 til 34,9 årsverk etter 2 år med ny organisering. Dette er basert på FO sin anbefaling om 0,9 ansatte pr. 1000 innbyggere, og forventet effekt av ny organisering.

Rana barnevernstjeneste sin akuttberedskap utenom ordinær åpningstid vil med en liten styrkning av en «passiv» bakvakt dekke behovet for akuttberedskap i alle syv kommunene. Med denne modellen vil dagens beredskap bli styrket, og kostnadene vil bli redusert med ca. 20 % for alle kommunene. Dette betyr at samarbeidet de andre seks kommunene har pr. d.d. knyttet til akuttberedskap, kan avvikles når ny tjeneste er etablert.

5.5.2 Samarbeidsavtale

Samarbeidsavtalen bør sikre en fordeling av utgifter mellom kommunene som oppleves rimelig og forutsigbar for den enkelte kommune. Modellen bør så langt det er mulig legge til rette for kontroll og styring. Forutsigbarhet er krevende da brukere av barnevernstjenesten har krav på tiltak når kriteriene i loven er oppfylt, og enkeltvedtak kan være svært kostnadskrevende. Hver kommune må derfor oppleve kostnadsbelastningen som akseptabel.

Det er ulike modeller for kostnadsfordeling ved interkommunale samarbeid, fra grunnfinansiering med et likelydende beløp fra hver kommune til ulike fordelingsnøkler etter innbyggertall eller brukere. For en interkommunal barneverntjeneste er det naturlig å ta utgangspunkt i antall barn i kommunen fra 0-17 eller 0-24 år som aktuelle kostnadsnøkler.

Barnevernloven omfatter alle barn under 18 år. I noen tilfeller kan ungdom som har fylt 18 år få hjelp fra barnevernet fram til de blir 25 år, dersom de samtykker til hjelpen. Det er et økende fokus på at barnevernstjenesten skal tilby hjelp til barn utover 18 år for å sikre en best mulig overgang til et selvstendig voksenliv¹⁰. Dette gjør at en kostnadsnøkkel som strekker seg utover 18 år kan være hensiktsmessig.

For utgifter til hjelpetiltak og plasserte barn er det hensiktsmessig at dette kostnadsføres den respektive kommune. Dette vil gi lokal forutsigbarhet, og i de fleste tilfeller anses som en hensiktsmessig fordeling at kostnader fordeles den kommunen kostnaden gjelder. Utgiftene vil da være knyttet til kommunens barn. Sett i lys av oppvekstreformen er dette også en formålstjenlig fordeling. Dette skal gi et insentiv til målrettet tidlig innsats i den enkelte kommune. Det vil derfor med denne kostnadsnøkkelen på sikt være mulig å se en sammenheng mellom tidlig innsats og utgifter til plasserte barn i den enkelte kommune.

¹⁰ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2024/100-Samfunnsøkonomisk-verdi-av-ettervern-i-barnevernet.pdf>

5.5.3 Andre økonomiske forhold

Ved innføring av en eventuell vertskommuneavtale med virksomhetsoverdragelse blir det en vurdering hvorvidt arbeidsavtaler, lønn og goder skal harmoniseres. KSK anbefaler at dette gjøres som en prosess gjennom lokale forhandlinger, med et klart mål om å på sikt harmonisere lønn og avtaler.

5.6 Politisk forankring og eierskap

Innen barnevern er myndighetsutøvelse og klare beslutningslinjer viktig. Gjennom et vertskommunesamarbeid delegerer kommunestyret beslutningsmyndighet til vertskommunen. Vi viser til kap. 2.1 i utredningen. Samarbeidsavtalen regulerer hvilke oppgaver og myndighet som skal delegeres. En samarbeidsavtale regulerer saker av ikke-prinsipiell karakter. Dersom en sak av prinsipiell karakter skulle oppstå oversendes saken til samarbeidskommunen til forberedelse og behandling på riktig forvaltningsnivå. Samarbeidsavtalen vedtas av det enkelte kommunestyre. I tillegg til selve samarbeidsavtalen bør det utarbeides gode rutiner som sikrer politisk forankring og eierskap i begge kommunene som inngår i vertskommunesamarbeidet.

Vi anbefaler at vertskommunen oppretter et samarbeidsråd som består av leder for barnevernstjenesten og deltakere fra den enkelte kommune. Det er kommunedirektør i den enkelte kommune som avgjør hvem som representerer deltakerkommunen i samarbeidsrådet. Samarbeidsrådet bør møtes fire ganger i året, og to av møtene legges i forbindelse med rapportering til Statsforvalter og SSB. Barnevernsleder rapporterer til administrativ ledelse i deltakerkommuner i forbindelse med budsjett og kvartalsrapporteringer.

5.7 Videre arbeid:

Vedtar politikerne i Rana kommune, Hemnes kommune, Træna kommune, Nesna kommune, Hattfjelldal kommune, Rødøy kommune og Lurøy kommune en sammenslåing av dagens seks barnevernstjenester, er det viktig med en god politisk forankring. KSK har erfart at en god politisk forståelse og forankring av det faglige grunnlaget for sammenslåingen bidrar til økt suksess.

Videre bør det fra overordnet administrativ ledelse lages en realistisk tidsplan med tydelige milepæler for sammenslåingen. Denne tidsplanen bør lages i samarbeid med tillitsvalgte og verneombud, og ansatte bør informeres og involveres gjennom hele prosessen. Opplever de ansatte en åpen og ryddig prosess som gir mening, vil overgangen til nye roller, lokaliteter osv. bli enklere og mer forståelig. Informasjon vil bidra til forutsigbarhet og økt trygghet blant ansatte. Hovedregelen er at du aldri kan gi for mye informasjon i en endringsprosess.

Som en del av forarbeidet før sammenslåingen kan det være lurt å gjennomføre en ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse). Målet med en ROS-analyse er å kartlegge sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser under sammenslåingsprosessen, for å planlegge tiltak for å forhindre eller redusere konsekvensen dersom de skulle oppstå.

En endringsprosess er krevende i en travel hverdag, og det er viktig at tjenestene som skal sammenslås får hjelp og rett kompetanse inn i sammenslåingen for å kvalitetssikre og optimalisere implementeringsprosessen. Erfaringer fra sammenliknbare prosesser tilsier at det vil ta ca. 1 år fra en politisk beslutning til en ny barnevernstjeneste er på plass.

6.0 Barnets beste vurdering knyttet til KSK's anbefaling

Barnevernets oppgave er å sikre barn og unge nødvendig hjelp, trygghet og omsorg til rett tid. Kommunen skal sørge for at tjenesten er forsvarlig, kompetent og stabil. Når barnevernet består av små og sårbare fagmiljø, øker risikoen for at barns rett til likeverdige og forsvarlige tjenester ikke oppfylles fullt ut. I dag står flere kommuner på Helgelandskysten overfor utfordringer knyttet til rekruttering, kompetansebygging og stabilitet. Små fagmiljøer gir begrensede muligheter for spesialisering, faglig støtte og internkontroll. Dette kan føre til at barn og familier ikke får like god oppfølging, og at barnevernets vurderinger og tiltak blir mer personavhengige.

Etablering av en felles barnevernstjeneste vil legge grunnlag for et større og mer robust fagmiljø, der det finnes spisskompetanse på ulike fagområder som vold, rus, psykisk helse, fosterhjem og ettervern. Det vil styrke kvaliteten i vurderingene, gi større stabilitet i relasjoner mellom barn og saksbehandlere, og sikre bedre kontinuitet i oppfølgingen over tid. Et større fagmiljø gjør det også lettere å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere, tilby veiledning og faglig støtte, og arbeide systematisk med kvalitetsutvikling og internkontroll. Dette er sentralt for å sikre barns rettssikkerhet og forutsigbarhet i møte med barnevernet.

Selv om en felles tjeneste kan innebære noe økt geografisk avstand til enkelte familier og samarbeidspartnere, kan dette kompenseres gjennom bl.a. den foreslåtte nyopprettede nettverkskontakten som skal ansettes i alle samarbeidskommunene, lokale kontaktpunkter, faste samarbeidsarenaer og tett samhandling med øvrige oppvekst- og helsetjenester i hver kommune. Et samlet fagmiljø vil samtidig kunne bidra til mer likeverdig praksis mellom kommunene og sikre at alle barn i regionen får tilgang til et forsvarlig og kompetent barnevernstilbud – uavhengig av hvor de bor.

På bakgrunn av dette vurderes etableringen av en felles barnevernstjeneste som **klart til barnets beste**, fordi tiltaket styrker kvalitet, stabilitet, rettssikkerhet og kontinuitet i tjenestene, i tråd med formålet i barnevernsloven og prinsippet i Grunnloven § 104 om barnets beste som et grunnleggende hensyn.



KS KONSULENT

