

KS FoU
Barnevernet i små
kommuner –
status og utfordringer



Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag.....	1
2. Bakgrunn og formål.....	3
3. Tilnærming og metode	4
4. Små kommuners utfordringer på barnevernsområdet	6
5. Små kommuners arbeid på barnevernsområdet: Analyse av KOSTRA – data	15
6. Småkommuner og interkommunalt samarbeid	24
7. Samarbeid internt i kommunen og småkommunenes behov for faglig bistand	35
8. Forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern	41
Litteraturliste.....	50

1. Sammendrag

Deloitte har bistått KS i gjennomføringen av en systematisk kartlegging av status på barnevernsområdet i små kommuner (under 5000 innbyggere). Kartleggingen besvarer spørsmål knyttet til kommunenes utfordringer på området, kommunenes arbeid på barnevernsområdet, interkommunalt samarbeid, internt samarbeid, faglig bistand, oppgave- og ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern, kommunens myndighet som bestillere av statlige barnevernstiltak og muligheten for å overføre av statlige oppgaver til kommunene. Spørsmålene er belyst ved hjelp av en spørreundersøkelse til samtlige småkommuner og en arbeidssamling med et utvalg småkommuner.

I Norge er det totalt 232 kommuner med færre enn 5000 innbyggere. 11 prosent av alle barn og unge i Norge bor i en kommune med mindre 5000 innbyggere. I 2011 var om lag 52 000 barn registrert med tiltak fra barnevernet. Av disse var ca. 7 000 bosatt i en kommune med mindre enn 5000 innbyggere.

Småkommunene skiller seg ikke nevneverdig fra større kommuner. Barnebefolkningen i små kommuner utgjør en like stor andel av totalbefolkningen som i større kommuner. Veksten i antall barn med tiltak fra barnevernet er omtrent like sterk for små og store kommuner. Den største forskjellen ligger i økningen i antall årsverk, hvor småkommunene har hatt en langt sterkere vekst.

Småkommunene har hatt en nedgang i barnebefolkningen fra 2001-2011 (7,3 prosent). Reduksjonen er størst blant de yngste barna (0-6 år). Dersom forbruket av barnverntjenester holder seg stabilt, kan behovet for barneverntjenester forventes å gå noe ned de nærmeste årene.

52 prosent av de 135 småkommuner som deltok i spørreundersøkelsen, deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet og 11 prosent har konkrete planer om å inngå et interkommunalt samarbeid. 58 prosent av de kommunene som ikke deltar i et interkommunalt samarbeid i dag, svarer at deres kommune om fem år sannsynligvis vil delta i samarbeid. De tre viktigste årsakene til at kommunene deltar eller planlegger å delta i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet er: faglig miljø, kompetanse/fagkompetanse/ bredere kompetanse og rekruttering.

90 prosent av kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid synes samarbeidet fungerer godt og at det har bidratt til en bedre barnevernstjeneste. Flertallet av kommunene mener at samarbeidet har bidratt til et større fagmiljø og bedre tilgang på barnevernsfaglig kompetanse og at samarbeidet har bidratt til større avstand til personer i enkeltsaker.

Viktige forutsetninger for et godt interkommunalt samarbeid er: Vilje til samarbeid, tydelige og definerte oppgave- og ansvarlinjer og fungerende administrativt system på tvers av kommunene. Betydningen av at det gjøres et grundig arbeid i etableringen av felles administrative systemer og IKT-systemer er også trukket fram. De faktorer som skaper størst utfordringer for det interkommunale samarbeidet er: Manglende samhandling med andre tjenester i kommunen etter inngåelsen av interkommunalt samarbeid, ulik prioritering og manglende kommunikasjon (på tvers av kommuner).

Det er ulike årsaker til at småkommuner velger å *ikke* inngå i et interkommunalt samarbeid. En av årsakene som nevnes hyppigst er at det er stor geografisk avstand til de kommunene det ville vært naturlig å samarbeide med. Både blant kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet og de som ikke deltar i et slikt samarbeid, er flertallet enig i at deres kommune vil delta i et interkommunalt samarbeid i framtiden. Flertallet av kommunene er også enige i at kommunen vil delta i et interkommunalt samarbeid med flere kommuner enn i dag og at de vil samarbeide med andre kommuner på flere områder innenfor barnevern enn i dag.

Når det gjelder det interne samarbeidet rundt utsatte barn i kommunen, så opplever flertallet av småkommunene at det fungerer godt. Det er særlig helsestasjon/skolehelsetjeneste, grunnskolen og

sosialtjenesten/NAV barnevernstjenesten, kommunene opplever å ha et godt internt samarbeid med. Kommunene svarer at det er viktigst å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og barnehagene, grunnskolen, helsestasjon/skolehelsetjeneste og fastlegene. Godt internt samarbeid betraktes som et supplement til de mer grunnleggende strukturene innenfor barnevernstjenesten. Dersom barnevernstjenesten (i den enkelte kommune eller gjennom interkommunalt samarbeid) ikke har kapasitet og kompetanse til å arbeide riktig rundt de utsatte barna, vil ikke godt internt samarbeid kunne kompensere for det.

Kommunene etterspør faglig bistand på flere områder. De områdene som nevnes hyppigst er: Utredningskompetanse, psykologfaglig kompetanse og juridisk kompetanse. For å gi et godt barnevernstilbud i framtiden, trenger kommunene blant annet følgende faglige kompetanse: Fagutvikling overfor egne medarbeidere, bedre kompetanse på kartlegging og utredning og bedre tilgang på psykologfaglig kompetanse. Det framheves at behovet for utrednings- og psykologfaglig kompetanse langt på vei kan dekkes gjennom ekstern veiledning. I lys av de foreslåtte endringene i det statlige barnevernet og avvikling i ulovfestede oppgaver som gjelder faglig råd-, og veiledning i enkeltsaker, må det avklares hvordan småkommunene skal få tilgang til denne kompetansen.

Kartleggingen viser at småkommunene har blandede erfaringer når det gjelder oppgave- og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Litt over halvparten opplever at de har tilstrekkelig myndighet som bestillere av statlige barnevernstiltak. Det er nokså stor usikkerhet blant småkommunene om det er oppgaver som ivaretas av det statlige barnevernet i dag som kommunene, eller den interkommunale barnverntjenesten kommunen deltar i, kunne hatt ansvaret for. Dersom en endring i ansvarsdeling skal finne sted, må noen grunnleggende forutsetninger hva angår rollene som bestiller og utfører, samt finansiering, være på plass først. Oppgaver som kommunene mener de kunne hatt et utvidet ansvar for er fosterhjem, beredskapshjem, hjemmebaserte tiltak og finansiering av forsterkning i fosterhjem.

2. Bakgrunn og formål

2.1 Bakgrunn

I 2004 overtok staten ansvaret for familievernkontorene og barnevernstjenestene fra fylkeskommunene. Forskningsevalueringer av denne reformen, samt Barnevernpanelets anbefalinger, vil være viktige grunnlagsdokumenter for den kommende proposisjonen. Hvordan statlig barnevern kan bli mer fleksibelt og differensiert overfor kommunene er en aktuell problemstilling framover.

Det er hittil ikke gjennomført noen systematisk undersøkelse av hva små kommuner (kommuner med mindre enn 5000 innbyggere) selv mener de kan drive av barnevernstiltak, hva de trenger faglig støtte til og hvilke ressursmessige forutsetninger som må ligge til grunn for større reell autonomi. På bakgrunn av dette har KS ønske å gjennomføre en systematisk kartlegging av status på barnevernsområdet i små kommuner.

Deloitte har fått oppdraget med å gjennomføre en slik undersøkelse.

2.2 Formål

Formålet med undersøkelsen er å gi en faktabasert framstilling av dagens situasjon for små kommuner på barnevernsområdet og av sannsynlig utvikling innen dette feltet.

Følgende problemstillinger er undersøkt:

1. Utviklingen i interkommunalt barnevernssamarbeid. Hvordan vil det se ut om fem år?
2. Hvorfor velger små kommuner interkommunalt samarbeid? Hvorfor velger de det ikke?
3. Hva skal til for at kommunene blir mer reelle bestillere av statlige barnevernstiltak?
4. Hvilke tilbud kan/bør kommunene drive selv? Hvilke muligheter ligger i samarbeid mellom ulike tjenester/sektorer i kommunene?
5. Hva slags faglig bistand trenger små kommuner?

3. Tilnærming og metode

3.1 Tilnærming

3.1.1 Innledning

Undersøkelsen er en faktabasert framstilling av dagens situasjon for små kommuner på barnevernsområdet og av sannsynlig utvikling innen dette feltet. Kartleggingen bygger på både kvalitative og kvantitative data, og baserer seg på følgende kilder:

- Foreliggende statistikk om barnevernstilbudet på kommunalt og statlig nivå
- KOSTRA
- StatRes
- Barnevernsstatistikken (SSB)
- Spørreundersøkelse til alle små kommuner
- Arbeidssamling med deltakelse fra utvalgte små kommuner

3.1.2 Elektronisk spørreundersøkelse til alle små kommuner

For å få en bred faktabasert framstilling av dagens situasjon for små kommuner, ble samtlige små kommuner invitert til å delta i en spørreundersøkelse. Små kommuner er definert som alle kommuner med færre enn 5000 innbyggere pr 31.12.2011. Undersøkelsen ble sendt ut til personer som var oppgitt (på kommunens nettsider eller ved direkte kontakt til kommunen) å være ansvarlig for barnevernstjenesten – det vil si barnevernsledere, rådmenn eller barnevernskonsulenter. Spørreundersøkelsen fikk god oppslutning. Dette ga god *bredde* i resultatene.

3.1.3 Arbeidssamling med et utvalg kommuner

For å gå mer i *dybden*, ble det gjennomført en arbeidssamling med barnevernsledere fra et utvalg kommuner. Deltakerkommunene var valgt ut på grunnlag av geografisk fordeling, størrelse, om de var med i interkommunalt samarbeid, og hvilken type interkommunalt samarbeid.

Formålet med arbeidssamlingen var:

- Å utdype noen av resultatene som spørreundersøkelsen ga
- Å konkretisere små kommuners muligheter og utfordringer på barnevernsområdet
- Å gi råd om den framtidige utviklingen av barnevernstilbudet i små kommuner

Innspillene fra arbeidssamlingen ble også benyttet i kvalitetssikringen av våre tolkninger og vurderinger.

3.1.4 KOSTRA-data og barnevernsstatistikk

KOSTRA-data benyttes for å gi en overordnet beskrivelse av status på barnevernsområdet i små kommuner. Analysen er begrenset til noen utvalgte nøkkeltall og gir et bilde på småkommunenes prioriteringer og ressursbruk på barnevernsområdet.

SSBs barnevernsstatistikk benyttes for å analysere hvordan småkommunene skiller seg fra resten av kommune-Norge, med tanke på andelen barn, utviklingen i barnebefolkningen og andelen barn med tiltak.

3.2 Metode

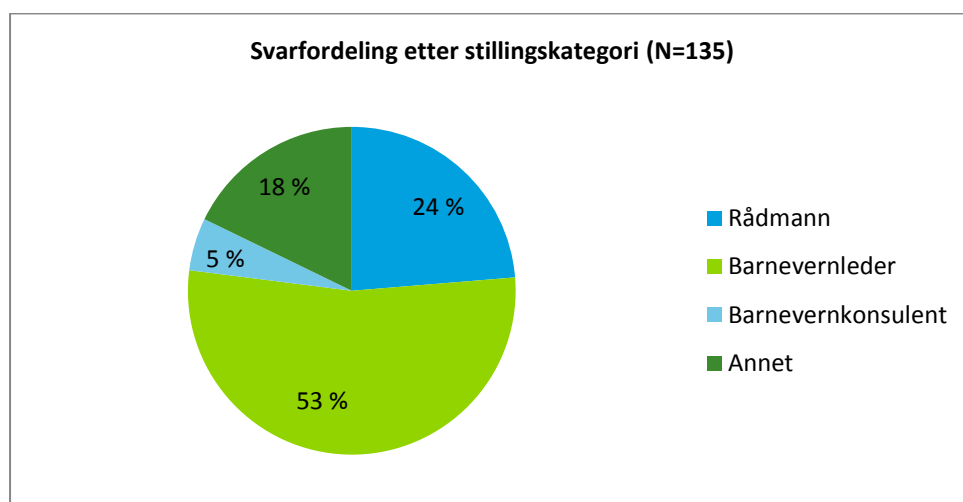
Spørreundersøkelse ble valgt som metode for å få et mest mulig representativt bilde av dagens situasjon i små kommuner og hva kommunene selv mener vil være sannsynlig utvikling på dette området. Spørreundersøkelsen ble utarbeidet med basis i de seks problemstillingene som KS ønsket belyst. Det ble gjennomført en pilottest av undersøkelsen i utvalgte kommuner.

3.2.1 Svarprosent og representativitet

Undersøkelsen var åpen fra 8. juni 2012 til 21. juni 2012.

Det er 232 kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Vi fikk inn 133 unike svar på spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 57. I enkelte kommuner med interkommunalt samarbeid, har barnevernsleder svart på vegne av flere kommuner. Altså er det mer enn 57 prosent av kommunene som «skjuler seg» bak de svarene vi har fått.

Som figur 1 viser er flertallet av respondentene (53 prosent) barnevernsledere, 24 prosent er rådmenn, 5 prosent er barnevernskonsulenter, mens og 18 prosent svarer «annet». Disse er: enhetsledere, fagledere, kommunalledere, kommunalsjefer, sektorsjefer, sosialkonsulenter og virksomhetsledere.



Figur 1: Fordeling av svar etter stillingskategori, Deloitte spørreundersøkelse om barnvern i små kommuner – elektronisk undersøkelse, 2012

Vi har undersøkt om det er systematiske skjevheter i svarmaterialet som medfører metodiske utfordringer i generaliseringen og tolkningen av resultatene.

Respondentenes geografiske fordeling (fylke) samsvarer svært godt med andelen små kommuner i de respektive fylkene. Respondentenes fordeling etter Bufetat-region samsvarer også godt med andelen små kommuner i hver region.

Vi finner ingen systematiske forskjeller i hvordan rådmenn og barnevernsledere har svart.

Norske småkommuner kjennetegnes nettopp av stor variasjon, både når det gjelder tjenestetilbud, organisering og oppgaveløsning. Med god svarprosent, god fordeling pr. fylke og pr. region har vi i denne undersøkelsen et godt metodisk grunnlag for å generalisere mange av resultatene. Vi kan konkludere med at svarene i undersøkelsen gir et representativt bilde av situasjonen for små kommuner, sett under ett.

4. Små kommuners utfordringer på barnevernsområdet

4.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en oversikt over situasjonen i små kommuner på barnevernsområdet. I denne sammenheng fokuserer vi på:

- kommunenes barnevernsansvar
- tidligere forskning
- utviklingen i befolkningsstrukturen i små kommuner
- utviklingen i barnevernstiltak
- framveksten av interkommunalt samarbeid

På hvilke områder, og i hvilken grad, små kommuner skiller seg fra resten av landet er også relevant. Vi har derfor valgt å vise tall for små kommuner sett i forhold til større kommuner og landet for øvrig.¹ Dette innebærer at tallene som vises for henholdsvis små og større kommuner ikke nødvendigvis vil være representative for hver enkelt kommune.

Når det gjelder inndelingen i ulike aldersgrupper, er det noe variasjon i datagrunnlaget som benyttes. I hovedsak vises tall for barnebefolkningen mellom 0 og 22 år, ettersom ettervern innen barnevernet gis til unge inntil fylte 23 år. I figurene som viser befolkningsframskrivninger går derimot grensen mellom barnebefolkningen og voksenbefolkningen ved 18 år. Dette fordi vi i disse figurene har brukt forhåndsdefinerte variabler fra SSB for å effektivisere arbeidet. Hovedbildet av befolkningsutviklingen og forskjellene mellom små og store kommuner påvirkes imidlertid ikke av dette.

Alle tall er hentet fra Statistisk sentralbyrå, enten gjennom statistikkbanken, eller via KOSTRA.

4.2 Kommunenes ansvar på barnevernsområdet

Barnevernets virksomhet reguleres i hovedsak av lov om barnevernstjenester (Barnevernloven, lov nr. 100/1992). I tillegg er det også utarbeidet tilhørende forskrifter, samt rundskriv og veiledere som nærmere beskriver ulike områder for barnevernets virksomhet.

Barnevernlovens formål er todelt; å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (jf. Barnevernloven § 1-1).

Det første formålet er rettet mot barnevernets primære oppgaver og gjelder det enkelte barn. Barnevernstjenesten har ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, og sosiale og emosjonelle problemer og iverksette tiltak i tide for å forebygge en videre problemutvikling. Det andre formålet henspiller i første rekke på barnevernets medansvar for barns generelle oppvekstvilkår. Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge

¹ Hovedsakelig sammenlignes små kommuner med større kommuner gjennom hele kapitlet. Ettersom dette kapitlet kun skal gi et oversiktsbilde, mener vi dette en hensiktsmessig sammenligning. Grunnen til at vi i har valgt å sammenligne små kommuner med større, og ikke med landet sett under ett, er antallet små kommuner. Over halvparten av landets kommuner har færre enn 5000 innbyggere, på denne måten vil en sammenligning av små kommuner med landet totalt sett i stor grad innebære at små kommuner sammenlignes med seg selv. Enkelte steder er det imidlertid interessant å sammenligne små kommuner med Oslo og landsmaterialet totalt sett, det er derfor noe varierende sammenligningsgrunnlag i de ulike figurene.

omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dette ansvaret må utøves i samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre instanser som barnehage, skole og sosialtjeneste.²

4.2.1 Kommunalt og statlig ansvar

Barnevernets ansvars- og arbeidsoppgaver er etter barnevernloven fordelt mellom kommunen og staten. Kommunenes ansvar for å utføre sine oppgaver er etter barnevernloven negativt avgrenset. Det vil si at kommunene har ansvaret for å utføre de oppgaver som etter barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Kommunens viktigste oppgaver i enkeltsaker er å gjennomgå og ta stilling til meldinger, gjennomføre undersøkelser, ta stilling til om tiltak bør iverksettes, og i så fall hvilke, videre skal tiltak gjennomføres og følges opp. I de alvorligste sakene skal kommunen fremme saken for behandling i fylkesnemnda.

Hovedoppgavene til det statlige regionale barnevernet er, etter anmodning fra kommunen, å bistå de kommunale barnevernstjenestene med plassering av barn utenfor hjemmet, ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Det statlige regionale barnevernet skal på kommunens anmodning bistå med utarbeidelse av tiltaksplaner, etablere og drifte institusjoner og eventuelt tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn, gi regler for hvordan inntak og utskrivning fra institusjon skal besluttes, godkjenne private og kommunale institusjoner, samt dekke kommunenes utgifter som overstiger den kommunale andelen etter fastsatte satser ved plassering i fosterhjem eller institusjon.

4.3 Tidligere forskning og status på feltet

Den omtalte organiseringen og ansvarsdelingen mellom stat og kommune er et resultat av barnevernsreformen fra 2004, hvor oppgavene som tidligere var lagt til fylkeskommunene ble overtatt av staten.

Etter reformen i 2004 har det vært gjennomført en rekke undersøkelser og evalueringer av barnevernstjenesten og konsekvenser av omleggingen. Selv om undersøkelsene har vist til dels sprikende resultater, er det enkelte elementer som går igjen. utfordringer som har blitt trukket fram er særlig knyttet til:³

- uklarheter i oppgave- og ansvarsdelingen mellom stat og kommune
- unødvendig og ressurskrevende byråkrati og dobbeltarbeid
- overprøving av kommunens beslutninger fra statlig hold
- mangel på ressurser i kommunal barnevernstjeneste
- mangelfullt eller utilfredsstillende tilbud fra Bufetat
- uenighet knyttet til hvem som skal betale for tiltakene
- en kostnadsutvikling i barnevernet som er langt høyere enn forventet

Videre har det vist seg å være varierende oppfatninger av de nevnte utfordringene på tvers av kommuner, gjerne forbundet med kommunes størrelse.⁴ Telemarksforskning skriver i sin rapport at selv om de fleste kommuner er kritiske til hva forvaltningsreformen har betydd for dem og hvordan samarbeidet mellom kommunalt og statlige barnevernet fungerer, er det en klar tendens til tilfredsheten er størst i de minste kommunene.

På bakgrunn av utfordringene som er avdekket, er ulike forbedringsforslag fremmet. Barnevernpanelet har gått inn for større kommunal myndighet ved at utviklingen av barnevernet skal

² Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2009 (NOU 2009:08)

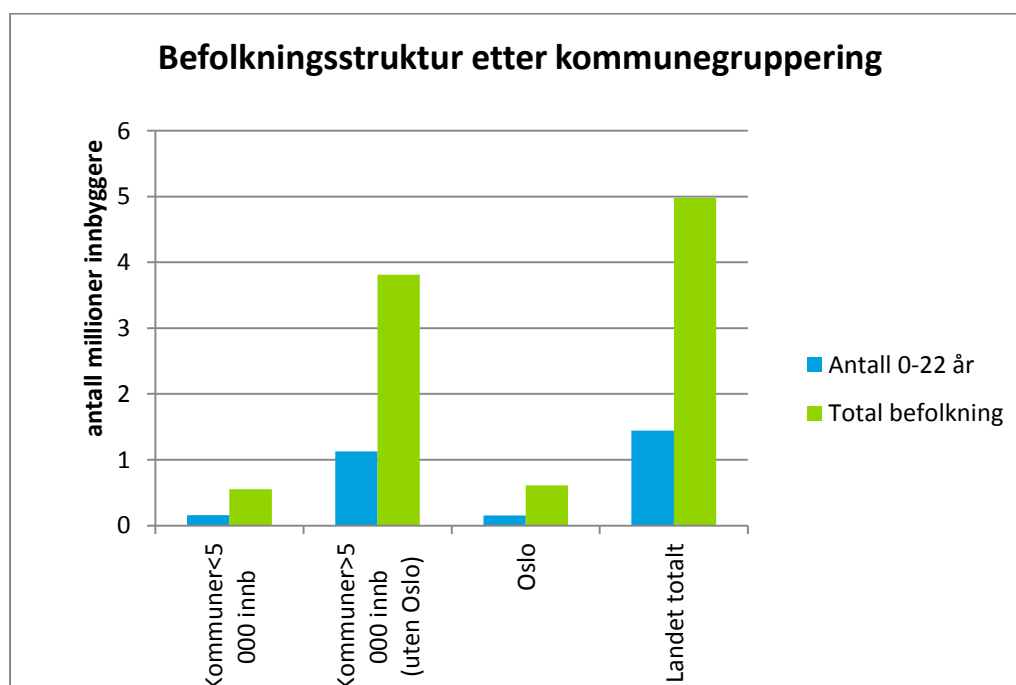
³ Deloitte 2011, Fafo 2010, NIBR 2011, PwC 2011

⁴ Fafo 2010, Telemarksforskning 2010, NIBR 2011

skje med utgangspunkt i at barnevernet i hovedsak er et kommunalt ansvar. Panelet er av den klare oppfatning at en kommunemodell vil være bedre for de barna som skal ha hjelp av barnevernet. En vesentlig begrunnelse for dette er nærhetsprinsippet, lokal forankring og helhetlig ansvar for alle innbyggere på kommunenivå.⁵ I Deloitte-rapporten fra 2011 kommer det fram at mange mener kommunene i teorien kunne overtatt en del oppgaver fra staten, slik som f.eks. fosterhjemrekruttering, samt hele ansvaret for hjelpetiltak. Samtidig pekes det på at så lenge kommunestrukturen er så ulik, vil det være utfordrende å sikre et likeverdig tilbud på tvers av kommuner med ulik størrelse og ressurstilgang. Kommunene uttrykker at det er utfordringer med hensyn til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de oppgavene som kommunen har ansvar for.

4.4 Barnebefolkningen i små kommuner

Ved utgangen av 2011 var 159 532 barn og unge (0-22 år) registrert bosatt i små kommuner. Dette utgjør 11,1 prosent av den totale barnebefolkningen i Norge og 3,2 prosent av landets samlede befolkning. Figurene under viser befolkningsstrukturen i små kommuner, sett i forhold til større kommuner, Oslo og landet sett under ett.



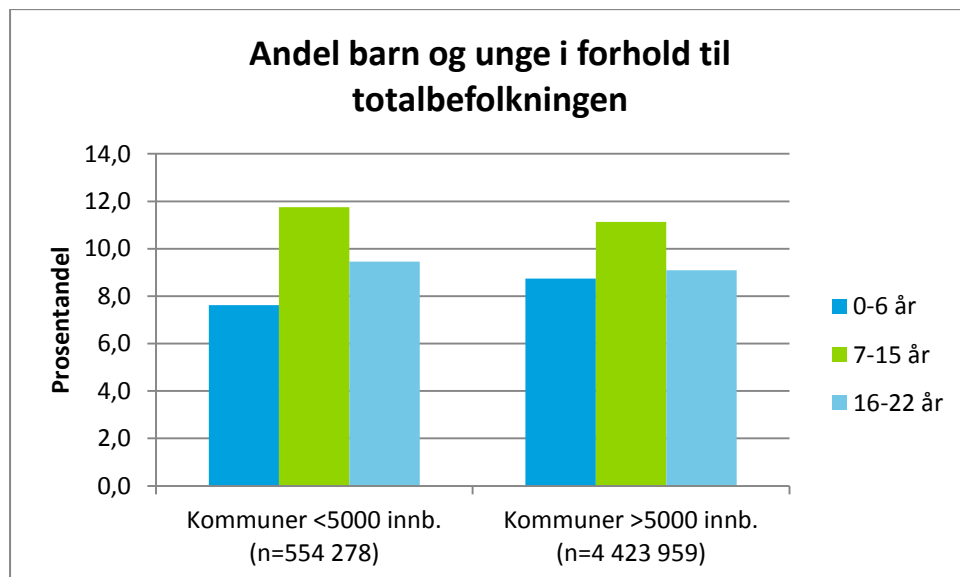
Figur 2: Befolkningsstruktur etter kommunegruppering. Kilde: SSB

Figur 2 viser antall barn og unge (blå søyle) og total befolkningen (grønn søyle) i ulike kommunegrupperinger og for landet totalt sett. I kommuner med færre enn 5000 innbyggere var det totalt 159 732 barn og unge ved utgangen av 2011. Det er interessant å se at befolkningen i småkommunene er tilnærmet lik Oslos befolkning, både med tanke på antall personer og fordelingen mellom aldersgruppene.

Forholdet mellom barnebefolkningen og voksenbefolkningen varierer lite mellom de ulike kommunegruppene. På landsbasis utgjør barnebefolkningen 28,9 prosent av den totale befolkningen. I små kommuner utgjør barnebefolkningen 28,8 prosent av totalbefolkningen, i større kommuner 29,5 prosent og i Oslo 25,5 prosent.

⁵ Barnevernpanelets rapport 2011

Figur 3 viser andelen barn og unge i ulike aldersgrupper i forhold til totalbefolkningen. Det er relativt små forskjeller mellom kommunegruppene. Små kommuner har noe lavere andel yngre barn (0-6 år) i forhold til totalbefolkningen enn større kommuner, og en noe høyere andel eldre barn (7-15 år) enn større kommuner. Ungdom (16-22 år) utgjør omtrent like store andeler av totalbefolkning i begge kommunegruppene.



Figur 3: Andel barn og unge i forhold til totalbefolkningen etter kommunestørrelse. Kilde: SSB

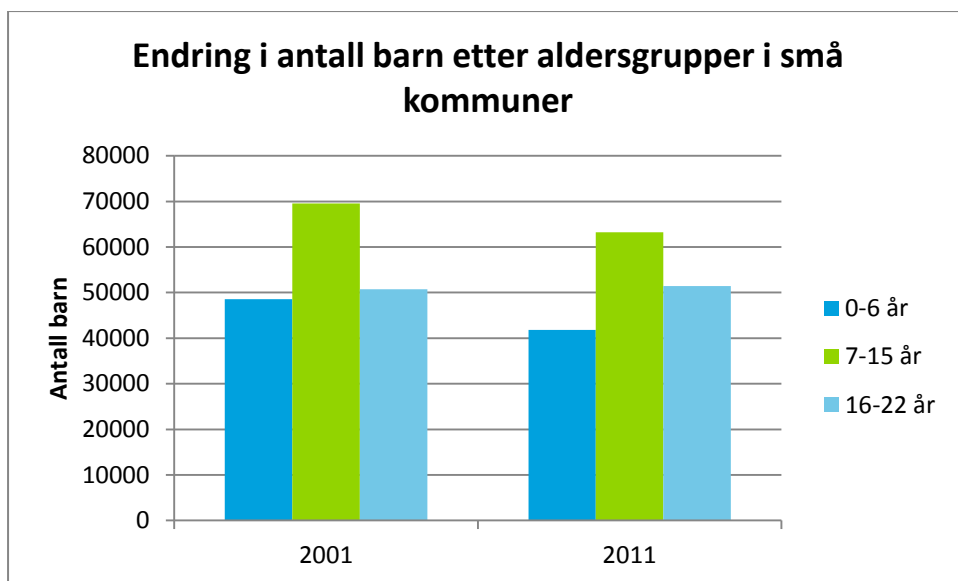
En lavere andel yngre barn innebærer vil påvirke det framtidige behovet for barneverntjenester i småkommunene. Konsekvenser av den framtidige utviklingen i barnebefolkningen studeres nærmere i neste avsnitt.

4.5 Utviklingen i barnebefolkningen i små kommuner

Endringer i barnebefolkningen fra 2001 til 2011 viser en tydelig forskjell mellom små og større kommuner. Barnebefolkningen i små kommuner har hatt en nedgang på 7,3 prosent fra 2001 til 2011. I større kommuner har barnebefolkningen derimot økt med 12,4 prosent i samme periode.

Når det gjelder endringen i voksenbefolkningen i samme tidsrom, er det en tilsvarende utvikling. Andelen voksne (over 22 år) har sunket med 10,4 prosent i små kommuner i perioden 2001 til 2011. I større kommuner har andelen økt med 13,5 prosent. Forholdet mellom barnebefolkningen og voksenbefolkningen er dermed relativt lite endret både i små og større kommuner.

Figur 4 viser endringer i barnebefolkningen i små kommuner i fra 2001-2011. Det er i den yngste aldersgruppen (0-6 år) at den største endringen har funnet sted, med en reduksjon på 14 prosent i løpet av tidsperioden. I aldersgruppen 7-15 år er det en reduksjon på 9 prosent, mens det er en liten økning i aldersgruppen 16-22 år på 1,4 prosent.



Figur 4: Endring i antall barn etter aldersgrupper i små kommuner fra 2001 til 2011. Kilde: SSB

Reduksjonen i antall yngre barn i småkommunene kan påvirke behovet for barnevernstjenester. Dersom forbruket av barnverntjenester holder seg stabilt, kan behovet for barneverntjenester forventes å gå noe ned de nærmeste årene.

4.6 Utviklingen i barnevernstiltak og bemanning i barnevernet

4.6.1 Utvikling i hjelpe- og omsorgstiltak

I barnevernet skilles det mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak. Hjelpetiltak innebærer blant annet:

- økonomisk stønad
- barnehage
- støttekontakt
- tilsyn
- besøkshjem/avlastningshjem
- avlastningsinstitusjon
- poliklinisk behandling i barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon
- hjelp til bosted

Enkelte tiltak definert som hjelpetiltak kan også ytes utenfor hjemmet.

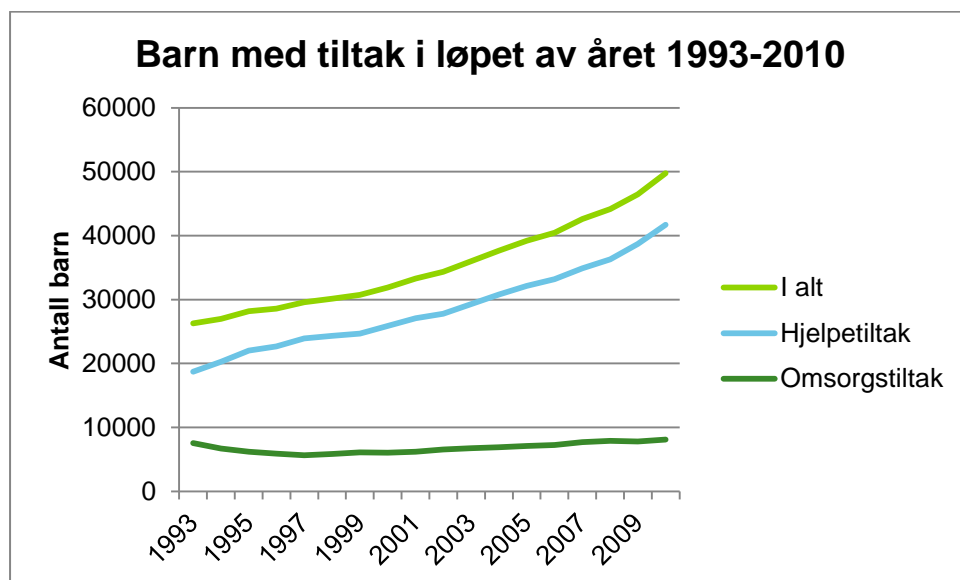
Omsorgstiltak innebærer at barnet plasseres utenfor hjemmet. Dette er tiltak som:

- beredskapshjem
- fosterhjem
- barne-/ungdomshjem
- rusmiddelinstitusjon
- barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon
- psykiatrisk institusjon
- andre omsorgstiltak borte fra hjemmet

Når barnet er under det offentlige omsorg, blir alle tiltak registrert som omsorgstiltak.

Det er hovedsakelig i bruken av hjelpetiltak det har vært en økning i perioden.⁶ Antall barn med hjelpetiltak har i løpet av perioden økt med 123 prosent på landsbasis, mens antall barn med omsorgstiltak kun har økt med 7 prosent, slik figur 5 viser.

I statistikken som benyttes her, er antallet undersøkelser talt opp gjennom hele året, hvilket betyr at ett barn kan telles flere ganger, ved å ha flere tiltak i løpet av et år. Alternativt kan tall ved utgangen av året benyttes, hvert barn telles da kun én gang, ettersom det kun er mulig med ett tiltak av gangen for hvert barn. Tallene som presenteres her er dermed noe høyere enn tall for utgangen av året, men gir også mer informasjon om den samlede arbeidsmengden barnevernstjenesten står overfor.



Figur 5: Antall barn med tiltak gjennom året 1993-2010. Hele landet. Kilde: SSBs barnevernsstatistikk

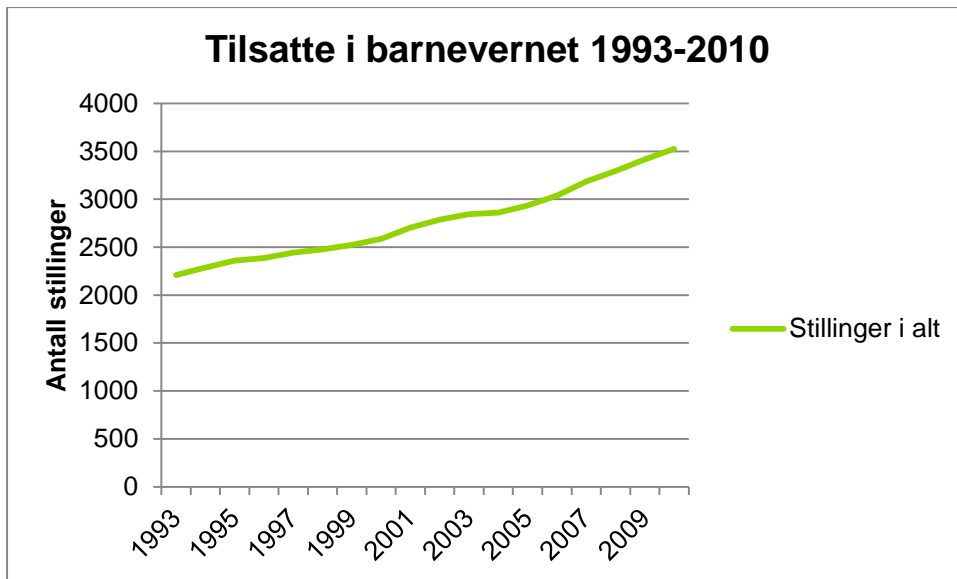
Når vi skiller mellom små og større kommuner ser vi i utviklingen av barn med tiltak at det er relativt små forskjeller. Antall barn med tiltak har økt i begge kommunegruppene. Dersom vi avgrenser tidsserien til perioden fra 2001 til 2011, har små kommuner hatt en økning i antall barn med tiltak på 56 prosent, mens større kommuner har hatt en økning på 53 prosent. Det er heller ikke store forskjeller mellom bruk av hjelpetiltak og omsorgstiltak mellom små og større kommuner.

I 2011 var litt over 52 000 barn registrert med tiltak fra barnevernet. Av disse var ca. 7 000 bosatt i en kommune med mindre enn 5000 innbyggere.

4.6.2 Utvikling i bemanning

Når det gjelder utviklingen i bemanningen i tilsvarende periode (1993-2010) viser figur 6 at antall ansatte økte fra 2200 til 3500 på landsbasis, dette tilsvarer en økning på 59 prosent.

⁶ På grunn av begrensninger i datamaterialet er det ikke mulig å skille mellom små og større kommuner lengre tilbake enn 2001. Det er imidlertid små forskjeller mellom små og større kommuner, samlet sett, når det gjelder utviklingen av tiltak i perioden fra 2001 til 2011. Vi viser derfor tall for hele landet ettersom vi da også kan benytte tall tilbake fra 1993. Tall fra før 1993 er ikke direkte sammenlignbare ettersom rapporteringssystemet ble endret i 1993 (SSB Barnevernsstatistikken).



Figur 6: Antall ansatte i barnevernet 1993-2010. Hele landet. Kilde: SSB

Når det gjelder bemanningsutviklingen er det større forskjeller mellom små og store kommuner. I små kommuner har antall årsverk økt med 61 prosent fra 1993 til 2011. I større kommuner er økningen på 47 prosent. Dette tilsier at småkommunene har hatt en sterkere vekst i ansatte enn i klienter. Hvorvidt dette har redusert presset på barnevernstjenesten, avhenger av om småkommunene har hatt et «etterslep» på saker.

4.7 Framveksten av interkommunalt samarbeid

For å løse flere av de utfordringer småkommunene står overfor på barnevernsområdet, er interkommunalt samarbeid trukket fram som en mulig løsning.⁷ Argumentene for interkommunalt samarbeid er blant annet spesialisering på tvers av kommunegrensene og utveksling av tjenester, samarbeid om spesialiststillinger, større fagmiljø, unngå saker i eget nærmiljø og bedre tilgang på ressurser.

I følge en evaluering av forsøk med interkommunale barnevern gjennomført i 2006 var det kun igangsatt 13 forsøk med interkommunale barnevernssamarbeid.⁸ Det har de senere årene vært en betydelig vekst i antallet kommuner som velger å gå inn i en interkommunal samarbeidsmodell. Fra 2007 til 2012 har ca 188 kommuner inngått interkommunalt samarbeid.⁹ I følge Telemarksforskning (2010) er hovedinntrykket av interkommunalt samarbeid at dette er en vellykket modell for å møte de utfordringene småkommunene står overfor, og at man gjennom slik etablering gjennomgående får bedre fagmiljøer og totalt sett en mer velfungerende barnevernstjeneste. Dessuten vises det til at det er noe lavere kostnadsøkning i små kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid, enn tilfellet er i små kommunene som ikke samarbeider.

4.8 Framskriving av barnebefolkningen til 2030

For å se på rammebetingelse for utviklingen på barnevernsområdet, har vi sett nærmere på utviklingen i barnebefolkningen, samt fordelingen mellom barn og voksne fram mot 2030.

⁷ Barnevernpanelets rapport 2011, Telemarksforskning 2010, Småkommuneprosjektet 2005

⁸ Telemarksforskning 2006

⁹ KS' egen statistikk pr september 2012

Hovedtendensen i små kommuner er en liten økning i barnebefolkningen og en noe større økning i voksenbefolkningen.

Det er store forskjeller mellom små og større kommuner på dette punktet. I kommuner med flere enn 5000 innbyggere er det forventet en vekst på rundt 20 prosent. Dette hovedsakelig som et resultat av vekst i de største byene. I kommuner med færre en 5000 innbyggere er det en svært liten vekst. Det er imidlertid viktig å huske på at situasjonen i den enkelte kommune er forskjellig, noe som innebærer en større vekst for noen kommuner, og en reduksjon for andre.

Tabell 1: Forventet befolkningsendring i små og større kommuner 2012-2030. Kilde: SSBs befolkningsstatistikk, framskrivning etter MMMM-alternativet ¹⁰

	Kommuner < 5000 innb.		Kommuner > 5000 innb.	
	0 – 17 år	18 år +	0 – 17 år	18 år +
Antall i 2012	120 504	434 569	997 721	3 433 076
Antall i 2022	121 099	461 352	1 111 060	3 938 669
Antall i 2030	126 434	475 691	1 195 564	4 239 637
Prosentendring 2012-2030	4,9	9,5	19,8	23,5

4.9 Utfordringsbildet for små kommuner på barnevernsområdet – oppsummert

11 prosent av alle barn og unge i Norge bor i en kommune med mindre 5000 innbyggere. Dette utgjorde nærmere 120 000 barn i 2011.

Barnebefolkningen i små kommuner utgjør en like stor andel av totalbefolkningen som i større kommuner. Sammensetningen av barnebefolkningen er imidlertid litt ulik – små kommuner har en lavere andel barn i førskolealder og en høyere andel barn i grunnskolealder enn hva som er tilfellet for større kommuner.

I 2011 var litt over 52 000 barn registrert med tiltak fra barnevernet i Norge. Rundt 7 000 av disse barna bodde i en kommune med mindre enn 5000 innbyggere.

I perioden fra 2001-2011 var økningen i antall barn med tiltak i små kommuner på 56 prosent. I større kommuner var andelen 53 prosent. Det var kun mindre forskjeller i bruk av hjelpetiltak og omsorgstiltak mellom små og større kommuner. Når det gjelder bemanningsutviklingen er det derimot større forskjeller. I små kommuner har antall årsverk økt med 61 prosent i perioden. I større kommuner var økningen på 47 prosent.

Småkommunene har hatt en nedgang i barnebefolkningen fra 2001-2011 (7,3 prosent). Reduksjonen er størst blant de yngste barna (0-6 år). Dersom forbruket av barnverntjenester holder seg stabilt, kan behovet for barneverntjenester forventes å gå noe ned de nærmeste årene, før det igjen vil øke noe med tanke på en svak befolkningsvekst.

¹⁰ MMMM er ett av de tre hovedalternativene i befolkningsframskrivningene og består av komponentene Middels fruktbarhet, Middels levealder, Middels mobilitet og Middels nettoinnvandring (også kalt middels nasjonal vekst).

Dersom forutsetningene i befolkningsframskrivningene slår til, kan småkommunene forvente en liten økning i barnebefolkningen i årene framover. Veksten i småkommunene er imidlertid mye lavere enn i de større kommunene, som kan forvente en vekst på nærmere 20 prosent. Dette vil påvirke det framtidige behovet for barnverntjenester og fordelingen av ressurser mellom små og store kommuner.

Fra et overordnet perspektiv skiller ikke småkommunene seg nevneverdig fra større kommuner. Barnebefolkningen i små kommuner utgjør en like stor andel av totalbefolkningen som i større kommuner. Veksten i antall barn med tiltak fra barnevernet er omtrent like sterk for små og store kommuner. Den største forskjellen ligger i økningen i antall årsverk, hvor småkommunene har hatt en langt sterkere vekst.

Demografisk sett kan dermed utfordringsbildet for småkommunene sies å være omtrent det samme som for større kommuner per i dag. Et sentralt spørsmål er imidlertid hvordan finansieringen av barnevernstjenesten og de demografisk baserte indikatorene for fordeling mellom små og store kommuner påvirkes av framtidige endringer i barnebefolkningen.

5. Små kommuners arbeid på barnevernsområdet: Analyse av KOSTRA – data

5.1 Innledning

I dette kapitlet oppsummeres en makroøkonomisk analyse av kommunenes ressursbruk på barnevernsområdet. Oppsummeringen er begrenset til noen utvalgte nøkkeltall og gir et bilde av kommunenes prioritering innen barnevernet på tre hovedområder:

- Utgifter til saksbehandling (funksjon 244)
- Utgifter til barn som bor i sin opprinnelige familie (funksjon 251)
- Utgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie (funksjon 252)

For de totale og relative utgiftene per barn vises det gjennomsnitt for kommuner etter følgende inndeling:

- Kommuner med mindre enn 5000 innbyggere
- Kommuner med 5000 - 9999 innbyggere
- Kommuner med 10000 - 19999 innbyggere
- Kommuner med 20000 - 49999 innbyggere
- Kommuner med mer enn 50000 innbyggere

Alle tall sammenlignes med gjennomsnittet for landet utenom Oslo. Det benyttes tall fra SSBs KOSTRA-database for 2010 og 2011 (konserntall). På grunn av endringer i rapporteringen har det ikke vært mulig å analysere utviklingen over en lengre tidsperiode.

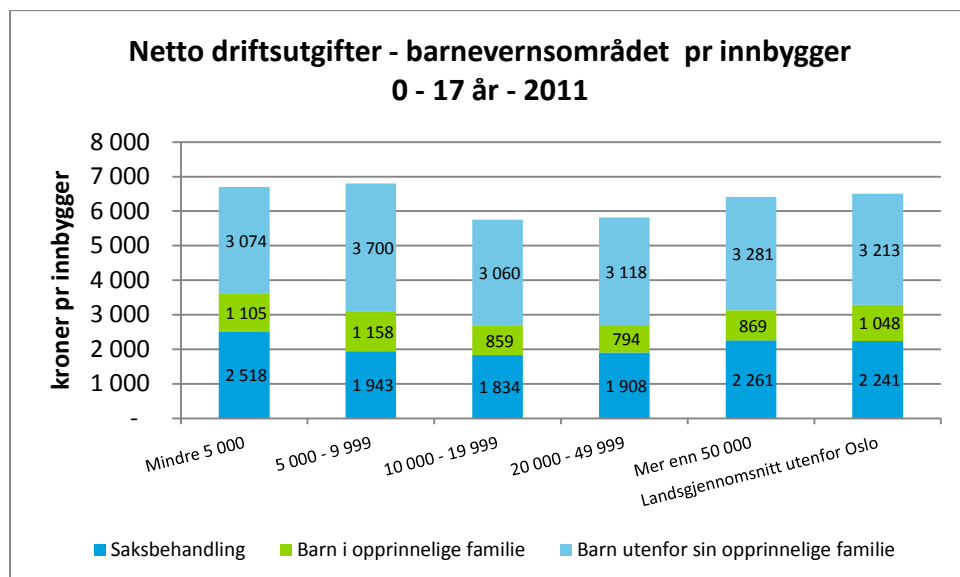
5.2 Netto driftsutgifter

5.2.1 Netto driftsutgifter til saksbehandling, tiltak til barn i og utenfor opprinnelig familie

Figuren nedenfor viser kommunegruppenes gjennomsnittlige netto driftsutgifter totalt og utgifter fordelt på de tre nevnte hovedtjenestene for 2011.

Småkommunene hadde det nest høyeste utgiftsnivået av kommunegruppene. De brukte ca. 6 700 kroner per innbygger i aldersgruppen 0-17 år. Dette er også noe høyere enn landsgjennomsnittet.

Som det framgår av figuren prioriteres saksbehandling og tiltak til barn i og utenfor opprinnelig familie forskjellig av kommunene. Småkommunene bruker forholdsvis mer på saksbehandling enn de øvrige kommunegruppene. Dette kan være et uttrykk for smådriftsulempen, og at småkommunene trenger forholdsvis flere årsverk i barnverntjenesten for å komme opp på «minimumsnivå». Små kommuner bruker også forholdsvis mindre på tiltak utenfor opprinnelig familie enn de øvrige kommunegruppene. Dette betyr at småkommunene har en noe annen profil på sitt barnevernstilbud enn de øvrige kommunene – en større andel av barn og unge i disse kommunene får tiltak i opprinnelig familie. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om dette skyldes at barneverntjenesten i små kommuner arbeider riktigere med barna, deres familier og nærmiljø eller om dette skyldes andre forhold.

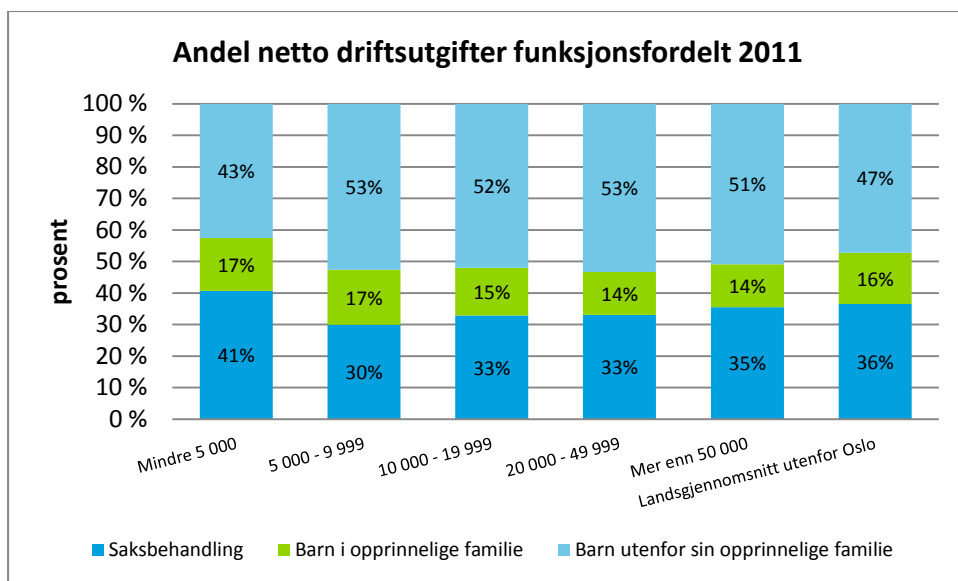


Figur 7: Netto driftsutgifter per innbygger 0 - 17 år, funksjonsfordelt, SSB/KOSTRA -

Kommunenes netto driftsutgifter til saksbehandling, tiltak til barn i og utenfor opprinnelig familie økte med 8 prosent fra 2010 til 2011. For småkommunene var økningen på 7,9 prosent. Dette kan sees i sammenheng med at det i statsbudsjett for 2011 ble satt av 240 millioner kroner til styrking av kommunalt barnevern. Dette ble gitt i tillegg til de frie midlene (blant annet for å øke antallet stillinger i det kommunale barnevernet).

5.3 Andel av netto driftsutgifter til de tre hovedtjenestene

Figuren nedenfor illustrerer hvordan ressursbruken fordeler seg andelsmessig mellom de tre hovedtjenestene:



Figur 8: Andel netto driftsutgifter funksjonsfordelt til barn i barnevern, SSB/KOSTRA, 2011

Her tydeliggjøres bildet av at de minste kommunene i gjennomsnitt bruker mer på saksbehandling enn de andre kommunegruppene. Andelen av netto driftsutgiftene som går til saksbehandling utgjorde i små kommunene 41 prosent, mot 30-35 prosent i de andre kommunene. Andelen utgifter til barn i opprinnelig familie er nokså lik mellom kommunegruppene (varierer mellom 14 og 17 prosent). Småkommunene bruker andelsmessig mindre til barn utenfor opprinnelig familie enn de øvrige kommunegruppene – 43 prosent, mot 47-53 prosent i de større kommunene.

5.4 Andel barn med undersøkelse og tiltak

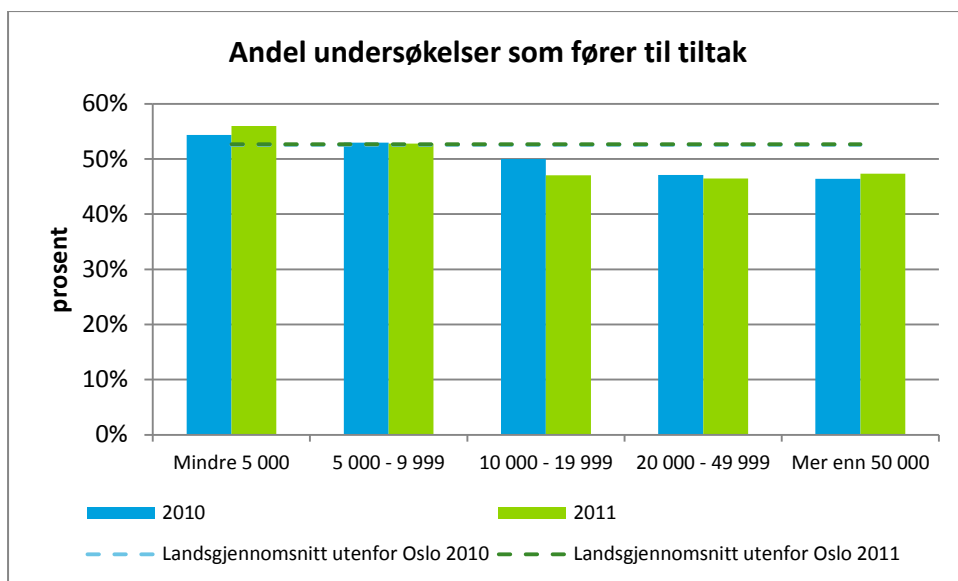
I småkommunene gjennomførte barneverntjenesten undersøkelser blant 4,8 prosent av barna i alderen 0-17 år. Dette er høyere enn de andre kommunegruppene og høyere enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

Tilsvarende hadde 5,6 prosent av innbyggerne i alderen 0 - 17 år barnevernstiltak i småkommunene. Dette er også høyere enn de andre kommunegruppene og høyere enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

I alle kommunegrupper har det har funnet sted en økning både i andelen barn med undersøkelse og andelen barn med tiltak fra 2010 til 2011.

I småkommunene førte 56 prosent av undersøkelsene til tiltak i barnevernet i 2011. Dette var en økning på 6 prosent fra året før.

Andelen er den høyeste av alle kommunegrupper og ligger 3 prosent over landsgjennomsnittet:



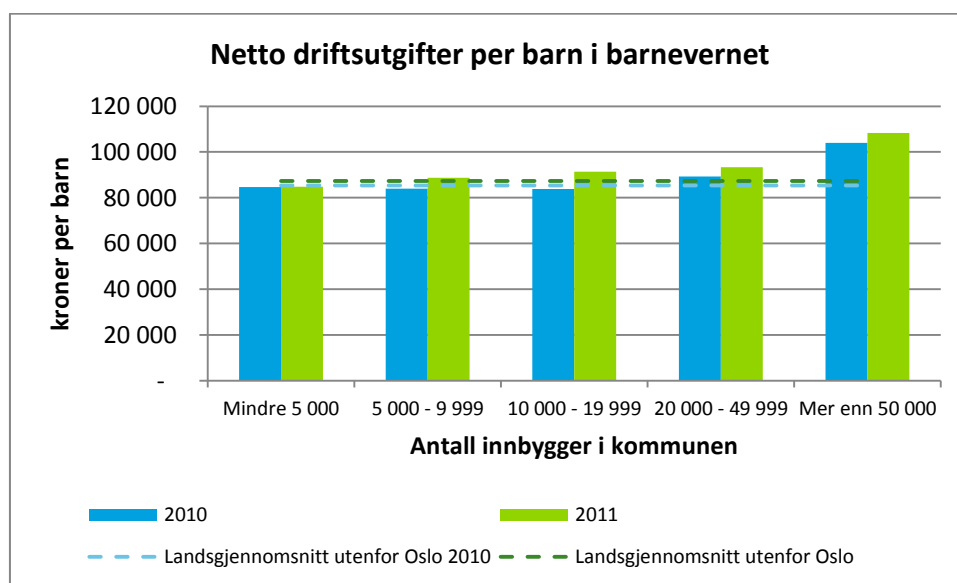
Figur 9: Andel undersøkelser som fører til tiltak, SSB/KOSTRA

Ut fra dette kan det se ut til at barneverntjenesten i små kommuner fanger opp og gjennomfører undersøkelser og tiltak blant forholdvis flere barn, enn i større kommuner. Det er også en større andel av undersøkelsene som fører til tiltak i småkommunene enn i de øvrige kommunegruppene.

5.5 Netto driftsutgifter pr barn i barnevernet

Kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere har i gjennomsnitt lavere netto driftsutgifter per barn i barnevernet enn landsgjennomsnittet. Småkommunenes samlede netto driftsutgifter per barn i barnevernet var 84 800 kroner i 2011. Dette var en økning på 84 kroner per barn i forhold til nivået i 2010.

Vi har ikke kunnskap om hvordan refusjoner fra staten påvirker netto driftsutgiftene, og om dette slår ulikt ut for kommunegruppene.



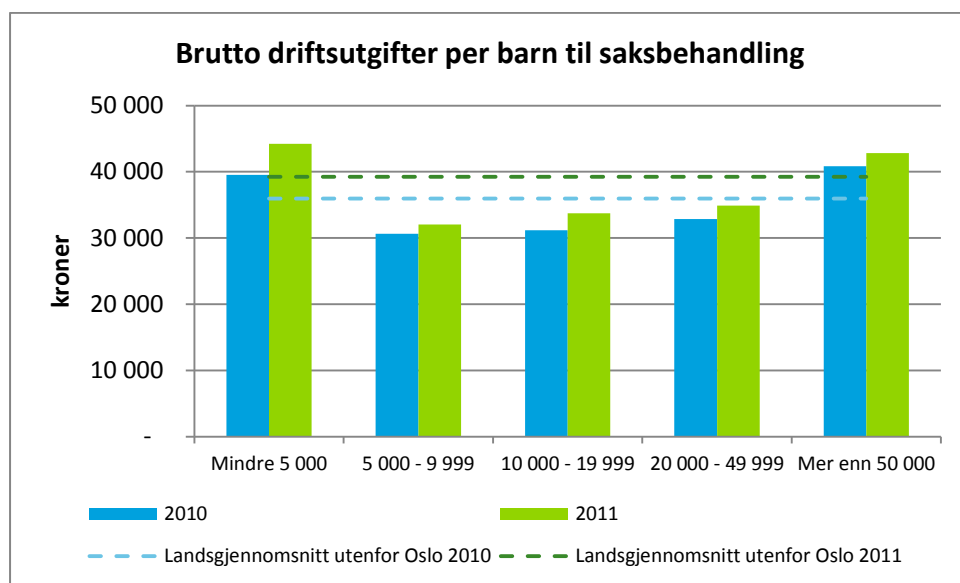
Figur 10: Netto driftsutgifter per barn i barnevernet, SSB/KOSTRA

Samlede netto driftsutgifter per barn i barnevernet for hele landet (utenom Oslo) lå på 87 317 kroner i 2011. Dette var en økning på 1 920 kroner per barn i barnevernet i forhold til året før.

5.6 Brutto driftsutgifter pr barn

5.6.1 Brutto driftsutgifter per barn til saksbehandling

Småkommunene har de høyeste brutto driftsutgiftene per barn til saksbehandling. Kommunene i denne gruppen brukte i gjennomsnitt 44 120 kroner per barn i 2011. Dette er økning på 12 prosent i forhold til året før. Utgiftene per barn til saksbehandling var nesten 5000 kroner høyere enn landsgjennomsnittet. Som nevnt kan dette være et uttrykk for smådriftsulempene i småkommunene.

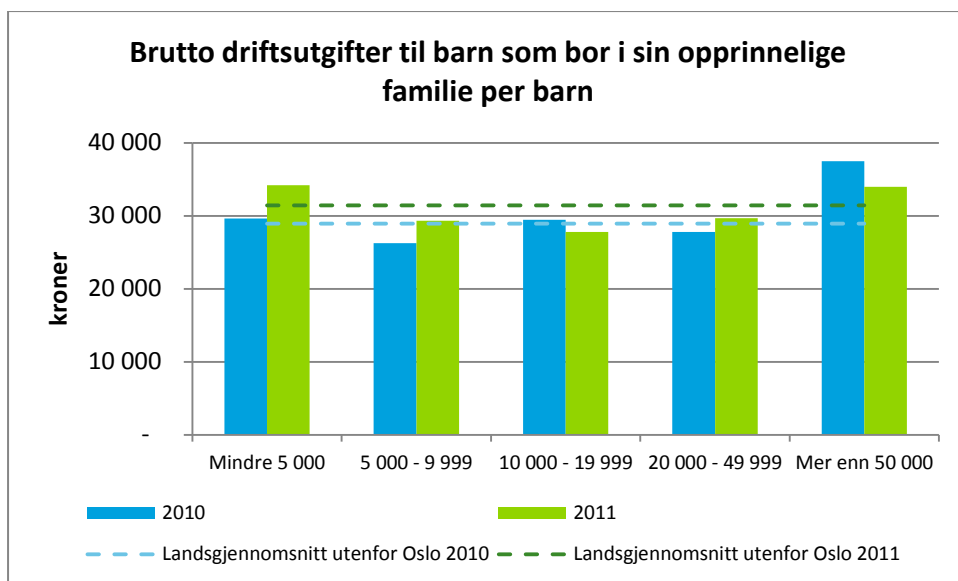


Figur 11: Brutto driftsutgifter per barn til saksbehandling; SSB/KOSTRA

5.6.2 Brutto driftsutgifter per barn som bor i opprinnelig familie

Småkommunene hadde også de høyeste brutto driftsutgiftene per barn i opprinnelig familie. Småkommunene brukte i gjennomsnitt 34 178 kroner per barn i 2011, en økning på 15 prosent i forhold til året før.

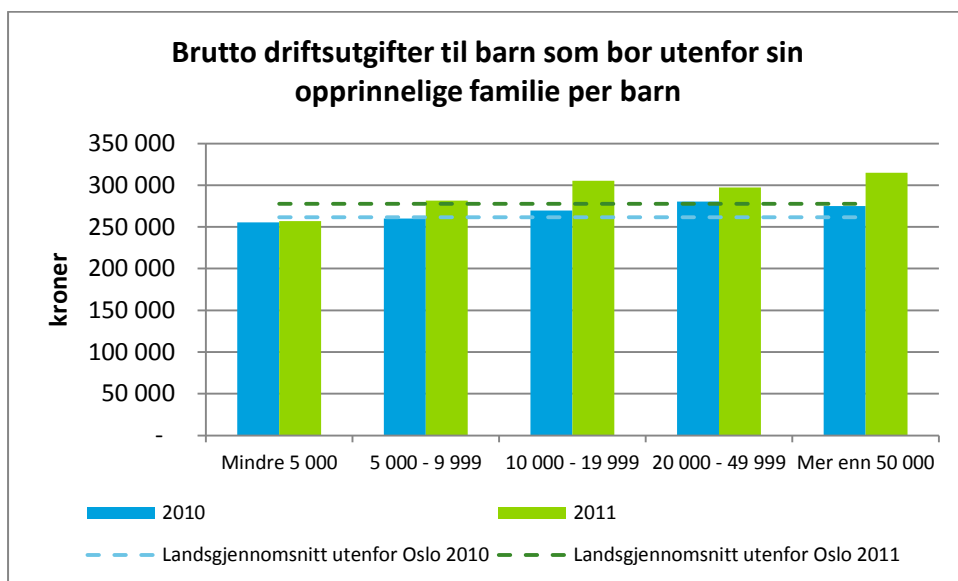
Utgiftene per barn i opprinnelig familie var nesten 2 760 kroner høyere enn landsgjennomsnittet.



Figur 12: Brutto driftsutgifter til barn som bor i sin opprinnelige familie per barn, SSB/KOSTRA

5.6.3 Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie

Småkommunene hadde de laveste brutto driftsutgiftene per barn som bor utenfor sin opprinnelige familie. Småkommunene brukte i gjennomsnitt 257 000 kroner per barn i 2011. Dette var en svak økning fra 2010. Utgiftene per barn utenfor opprinnelig familie var 21 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet.



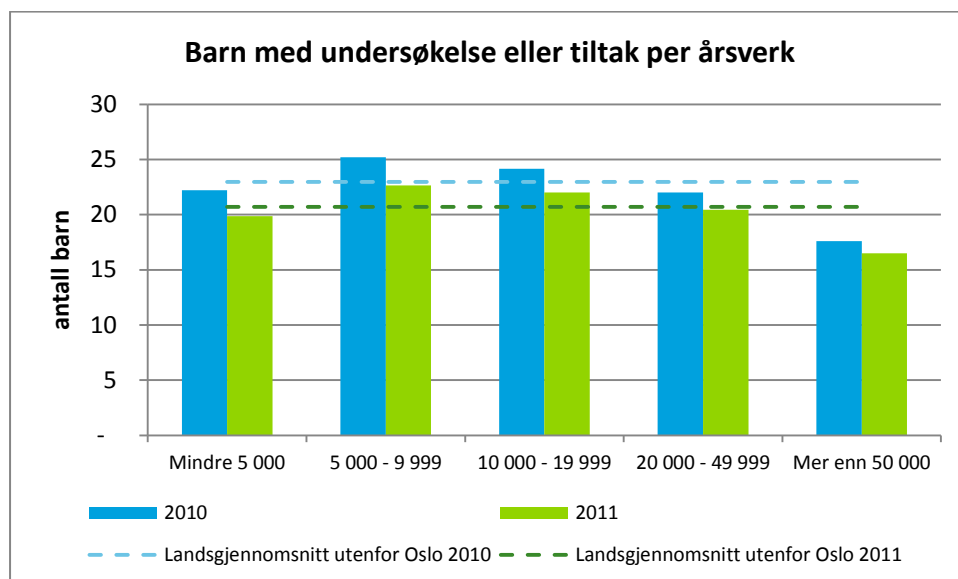
Figur 13: Brutto driftsutgifter til barn som bor utenfor sin opprinnelige familie per barn

Småkommunene har altså hatt en mye lavere vekst i brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie enn de øvrige kommunegruppene.

5.7 Bemanning og kompetanse

Figuren under viser antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk. I alle kommuner har det funnet sted en reduksjon i antallet barn per årsverk fra 2010-2011. Dette kan sees i sammenheng med den nevnte styrkingen av det kommunale barnevernet i 2011, med flere årsverk i tjenesten er andelen barn per årsverk redusert.

I småkommunene har hvert årsverk i barnevernet ansvar for 22 barn. Tilsvarende tall for landsgjennomsnittet er 23 barn. Som det framgår av figuren er det de minste og de største kommunene som har færrest barn pr årsverk.



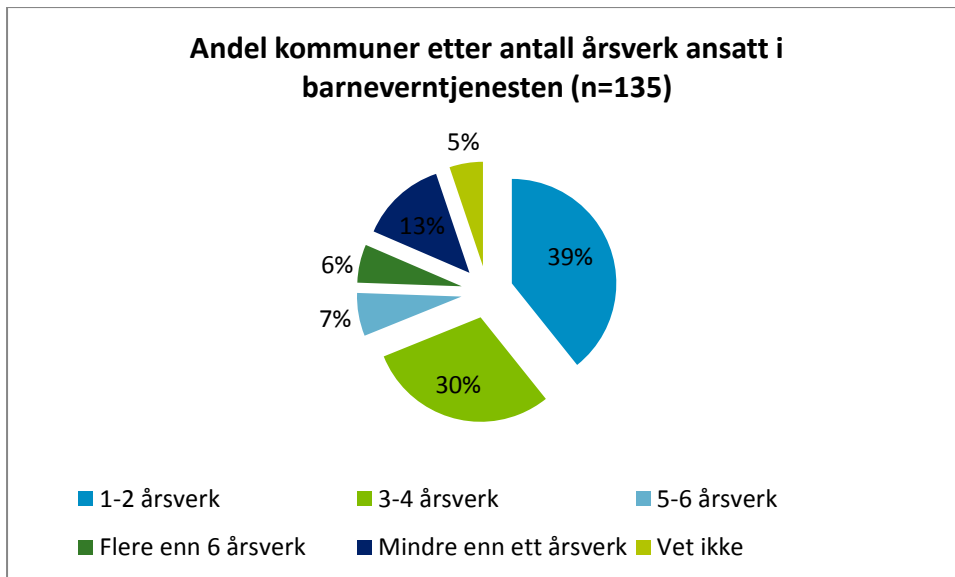
Figur 14: Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk, SBB/KOSTRA

Småkommunene har en høyere andel stillinger med fagutdanning enn de andre kommunegruppene. Antall stillinger med fagutdanning per 1 000 innbyggere mellom 0 og 17 år var 4,3 i småkommunene, mens tilsvarende tall for landsgjennomsnittet var 3,8 stillinger. Dette kan tyde på at småkommunene har mindre utfordringer når det gjelder kompetansen i barneverntjenesten enn større kommuner.

Også i antall stillinger med fagutdanning har det funnet sted en markant økning fra 2010 til 2011. Økningen var størst for småkommunene. Dette er en tydelig indikasjon på at styrkingen av det kommunale barnevernet faktisk har bidratt til å øke antallet stillinger.

5.7.1 Årsverk i barnevernstjenesten i små kommuner – resultat fra spørreundersøkelsen

Antall årsverk i barnevernstjenesten var ett av spørsmålene i spørreundersøkelsen. For kommuner som inngår i et interkommunalt samarbeid, kan det være utfordrende å fordele årsverk mellom samarbeidskommunene. Av de 135 kommunene som svarte på undersøkelsen har 53 kommuner (39 prosent) svart at de har 1 - 2 årsverk ansatt i barnevernstjenesten. 40 kommuner (30 prosent) svarte at de har 3 - 4 årsverk ansatt i barnevernstjenesten. Den øvrige fordelingen framgår av figuren nedenfor:



Figur 15: Andel kommuner etter antall årsverk i barnevernstjenesten, Deloitte's spørreundersøkelse blant kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere, 2012

5.8 Små kommuners arbeid på barnevernsområdet – oppsummert

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hva som kjennetegner småkommunenes arbeid på barnevernsområdet. Småkommunene sammenlignes med grupperinger av større kommuner ut fra utgiftsnivå, tjenesteprofil, kostnad per barn, andel barn med tiltak og bemanning/kompetanse.

Småkommunene hadde det nest høyeste utgiftsnivået av kommunegruppene. De brukte ca. 6 700 kroner til barnevern per innbygger i aldersgruppen 0 til 17 år i 2011. Dette var 162 kroner mer per innbygger i aldersgruppen enn landsgjennomsnittet.

Alle kommunegrupper har hatt en nokså kraftig økning i utgiftsnivå fra 2010 til 2011. Dette kan sees i sammenheng med at det i statsbudsjett for 2011 ble satt av 240 millioner kroner til styrking av kommunalt barnevern.

Småkommunene hadde en høyere andel barn med undersøkelse og en høyere andel barn med tiltak enn de andre kommunegruppene og landsgjennomsnittet utenom Oslo. Det er også en forholdsvis høyere andel av undersøkelsene som fører til tiltak i småkommunene enn i de andre kommunegruppene.

Småkommunene bruker forholdsvis mer på saksbehandling og forholdsvis mindre på tiltak utenfor opprinnelig familie enn de øvrige kommunegruppene.

Sammenlignet med de andre kommunegruppene hadde småkommunene i 2011 de høyeste brutto driftsutgiftene per barn til saksbehandling. Det samme gjelder driftsutgifter per barn til tiltak i hjemmet. Småkommunene hadde derimot de laveste brutto driftsutgiftene per barn som bor utenfor sin opprinnelige familie.

Ut fra dette kan det se ut til at de viktigste årsakene til at småkommunene har høyere netto driftsutgifter til barnevernsformål enn større kommuner er at:

- Flere barn fanges opp og gjennomgår undersøkelse
- Flere av undersøkelsene fører til tiltak
- Det brukes mer ressurser til saksbehandling per barn
- Det brukes mer ressurser til tiltak i hjemmet per barn

Da småkommunene har færre barn med tiltak utenfor opprinnelig familie, kan disse kommunene sies å ha en «riktigere profil» på sitt barnevernstilbud enn større kommuner. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om denne profilen medfører at færre barn og familier får behov for *varige* tjenester fra barnevernet. Dersom dette skulle vise seg å være tilfellet, kan det bidra til å forsvare høyere ressursinnsats til saksbehandling og tiltak i hjemmet.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at 39 prosent av småkommunene har 1 - 2 årsverk ansatt i barnevernstjenesten, 30 prosent har 3 - 4 årsverk, mens totalt 13 prosent svarer at har flere årsverk enn dette. Om lag 13 prosent av småkommunene har mindre enn ett årsverk i barnevernstjenesten.

KOSTRA-dataene viser at småkommunene har en høyere andel stillinger med fagutdanning enn de andre kommunegruppene. Da over halvparten av småkommunene har mindre enn to årsverk i barnevernstjenesten, vil det likevel være en kompetanseutfordring i mange av disse kommunene.

6. Småkommuner og interkommunalt samarbeid

6.1 Innledning

Som vist i kapittel 3 har det de senere årene vært en betydelig vekst i antallet kommuner som velger å inngå i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. Interkommunalt samarbeid synes å være ett av svarene på hvordan småkommunene løser sine utfordringer her.¹¹ Det har vært få undersøkelser av interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. KS ønsket derfor å få belyst følgende problemstillinger:

- *Hvorfor velger små kommuner interkommunalt samarbeid? Hvorfor velger de det ikke?*
- *Utviklingen i interkommunalt barnevernssamarbeid. Hvordan vil det se ut om fem år?*

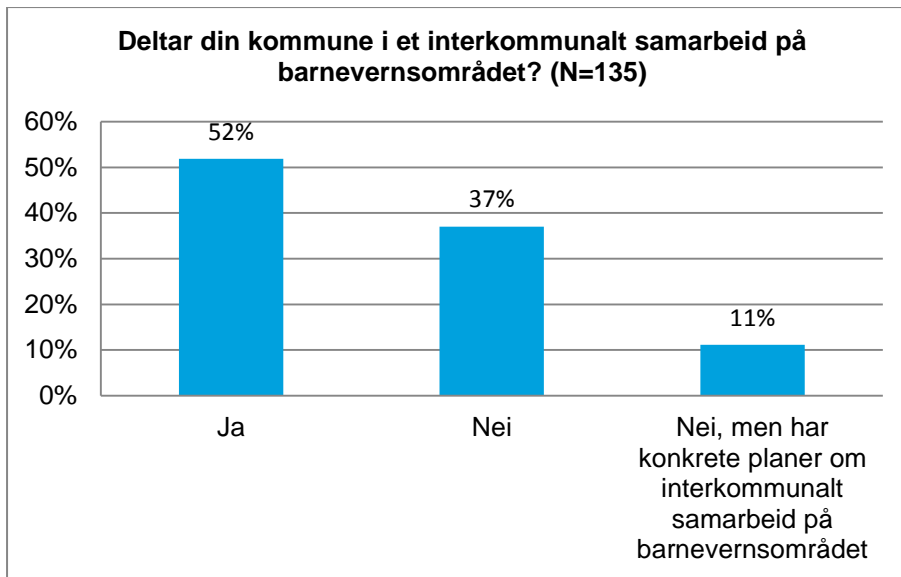
Spørsmål om interkommunalt samarbeid utgjorde derfor en viktig del av spørreundersøkelsen småkommunene svarte på. Interkommunalt samarbeid er i denne sammenheng definert som et formalisert samarbeid mellom to eller flere kommuner om hele eller deler av barnevernstjenesten. Andre former for samarbeid, som mer uformell kompetanseutveksling eller veiledning mellom kommuner, er ikke kartlagt.

Når det gjelder problemstillingen «Utviklingen i interkommunalt samarbeid. Hvordan vil det se ut om fem år?» ble denne dekket ved bruk av «scenarier» i spørsmålsformuleringen.

6.2 Deltakelse i interkommunalt samarbeid

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de deltar i et interkommunalt samarbeid eller om de har konkrete planer om å delta i et interkommunalt samarbeid. Svarfordelingen framkommer av figuren nedenfor.

¹¹ Barnevernpanelets rapport 2011, Telemarksforskning 2010, Småkommuneprosjektet 2005



Figur 16: Svarfordeling på spørsmål «Deltar din kommune i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet»

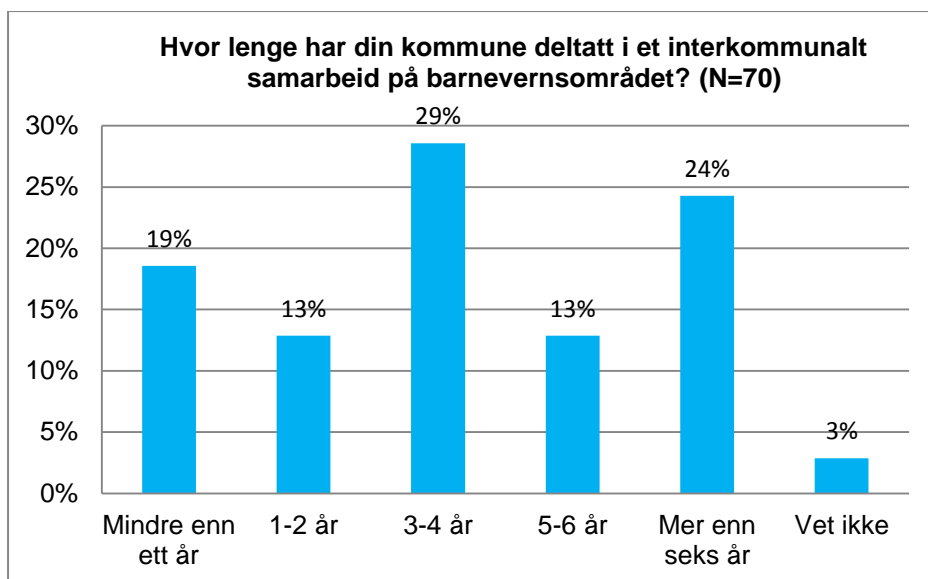
Figuren viser at litt over halvparten av småkommunene deltar i et interkommunalt samarbeid. 37 prosent deltar ikke i et interkommunalt samarbeid, og 11 prosent har konkrete planer om å inngå i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. På spørsmål om kommunen deltar i et interkommunalt samarbeid innenfor andre fagområder enn barnevern, svarer 84 prosent av respondentene ja.

Av de kommuner som deltar i et samarbeid har de fleste (90 prosent) en fullstendig interkommunal barnevernstjeneste. De resterende kommuner deltar i samarbeid på følgende områder:

- Kartlegging og utredning
- Saksbehandling
- Annet

På spørsmål om hvem som leder det interkommunale samarbeidet, svarer 27 prosent at det er deres kommune som leder samarbeidet.

Blant de kommunene som har svart på undersøkelsen er det stor variasjon i hvor lenge kommunen har deltatt i et interkommunalt samarbeid:



Figur 17: Svarfordeling på spørsmål «Hvor lenge har din kommune deltatt i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet?»

Som figuren viser er det 24 prosent av kommunene som har deltatt i et samarbeid i mer enn seks år, og 19 prosent som har deltatt i et samarbeid i mindre enn ett år.

Det er ikke observert noen vesentlige forskjeller i antall årsverk blant kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid og de som ikke gjør det. Det er to unntak fra dette:

- kommuner som har mindre enn ett årsverk, hvor samtlige kommuner enten deltar i et samarbeid eller har konkrete planer om å delta i et samarbeid
- kommuner som har mellom 3-4 årsverk, der er det færre som deltar i et interkommunalt samarbeid.

6.3 Årsaker til at små kommuner velger interkommunalt samarbeid

6.3.1 Kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid

På spørsmål om hva som er de tre viktigste årsakene til at kommunen bestemte seg for å delta i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet, svarer kommunene:

- 1) Faglig miljø (nevnes av 28 av 70 kommuner)
- 2) Kompetanse/fagkompetanse/bredere kompetanse (nevnes av 29 av 70 kommuner)
- 3) Rekruttering nevnes også av flere kommuner (12 av 70 kommuner)

Andre eksempler på årsaker som kommunene nevner er sårbarhet nærhet/avstand til brukerne. Det er kun åtte kommuner som svarer økonomi som en av de viktigste årsakene.

6.3.2 Kommunene som planlegger å delta i et interkommunalt samarbeid

På spørsmål om hva som er de viktigste årsakene til at kommunen planlegger å delta i et interkommunalt samarbeid, svarer flere av kommunene:

- 1) Fagmiljø (nevnes av 9 av 15 kommuner)
- 2) Kompetanse (nevnes av 5 av 15 kommuner)
- 3) Mindre sårbarhet/et mer robust barnevern nevnes også av noen kommuner

Andre årsaker som nevnes er: økonomi/ressursutnyttelse, habilitet, bedre tjenester for brukere/større kvalitet på tjenesteytingen, muligheter til tiltaksutvikling. Eksempler på uttalelser er:

- «Kommunen vil vere del av eit større fagfellesskap, noko som ein tenkjer vil gje betre tenester. Kommunen blir mindre sårbar på leveranse av tenester. Det vil vere lettare å rekruttere personell til ei slik barnevernsavdeling» og

- «Forebygge og utvikle fremtidas krav til barnevernstjenesten»,
- «Samkøring i høve til sakshandsaming»

6.3.3 Kommunene som ikke deltar i et interkommunalt samarbeid

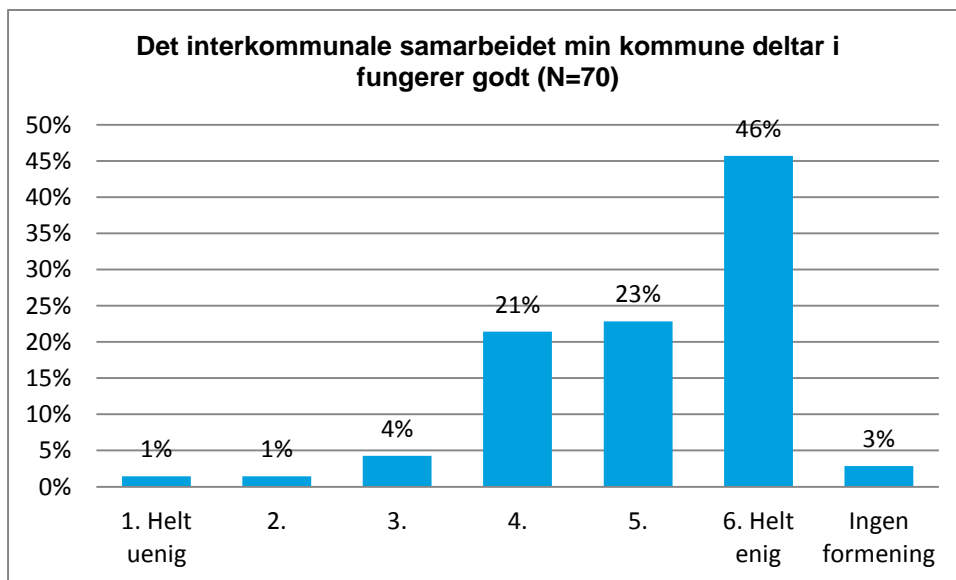
Det er stor variasjon blant kommunene i årsaker de oppgir til å ikke delta i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. Noen av svarene går på forholdet til nabokommuner, når det gjelder for eksempel geografiske forhold/nærhet til andre kommunale samarbeidsinstanser, kompetansen i aktuelle samarbeidskommuner eller motstand fra nabokommunen. Geografi og reiseavstand til aktuelle samarbeidene kommuner nevnes av flere. Andre svarer at det hittil ikke har vært aktuelt eller vært ønske om det, eller at det ikke har vært tema, at tjenesten fungerer godt som den er i dag eller at kommunen har nok ressurser eller kompetanse på området. Noen av kommunene har forsøkt å få til et samarbeid, andre jobber med saken.

Eksempler på uttalelser er:

- «Nærliggende kommuner er store kommuner»
- «Tror at barn blir fulgt opp bedre når vi har egen bv.tj i kommunen, det er tett samarbeid med andre aktuelle instanser og barna blir sett i sitt nærmiljø»
- «Erfaringer fra annet interkommunalt samarbeid»
- «Det er ikkje politisk og eller administrativ (rådmann og kommunal leiar) ønske om slik deltaking»
- «Arbeidsplasser i nærmiljøet»
- «Bekymringer for at det interne samarbeidet blir dårligere»
- «Mindre kommunal kontroll dersom interkommunal barnevernstjeneste».
- «Regner med at hovedgrunnen er at det er kommunen som har ansvar for tjenesten og at det derfor er organisert innenfor denne enheten...»

6.4 Det interkommunale samarbeidet fungerer godt

Svarene som framkommer av figuren under viser at flertallet av de kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet synes at samarbeidet fungerer godt.

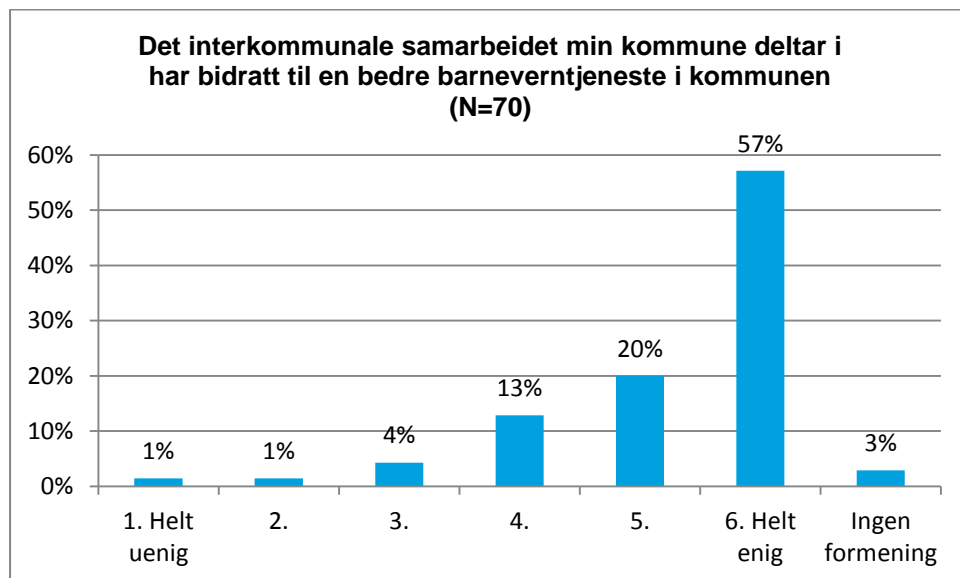


Figur 18: Svarfordeling på påstanden «Det interkommunale samarbeidet min kommune deltar i fungerer godt»

90 prosent av kommunene er positive (helt eller delvis enig) til påstanden om at det interkommunale samarbeidet som deres kommune deltar i fungerer godt. Slik det framgår av figuren er 46 prosent av kommunene helt enig i påstanden. Det er kun 6 prosent som er helt eller delvis uenig i at det interkommunale samarbeidet fungerer godt.

6.5 Interkommunalt samarbeidet har bidratt til en bedre barnevernstjeneste

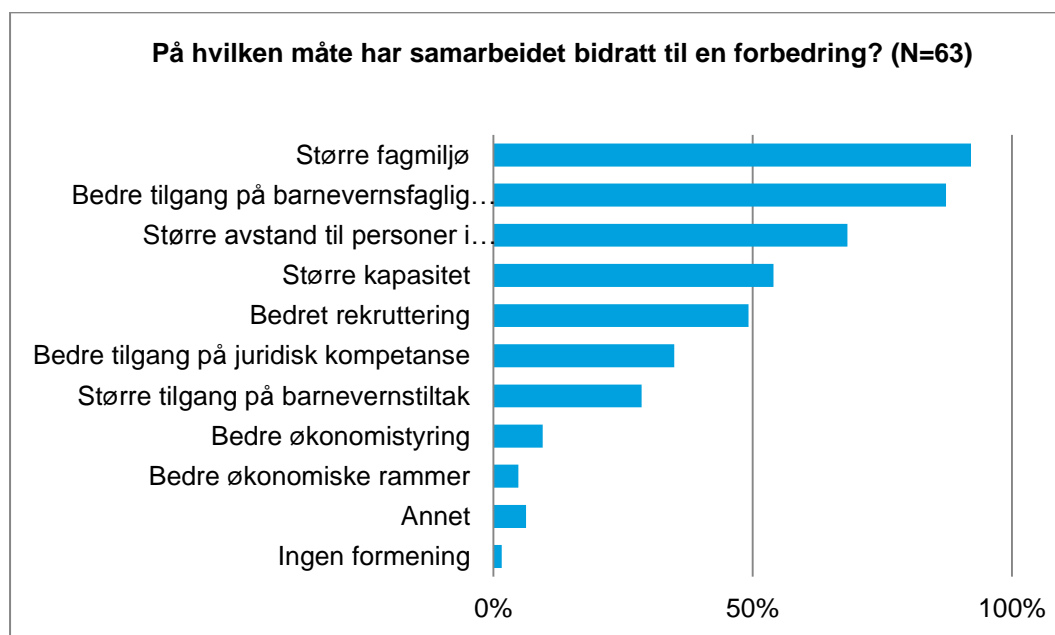
Undersøkelsen viser at også 90 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i at det interkommunale samarbeidet som deres kommune deltar i har bidratt til en bedre barnevernstjeneste i kommunen, jf. figur 19.



Figur 19: Svarfordeling på påstanden «Det interkommunale samarbeidet min kommune deltar i fungerer godt»

Som det framgår av figuren er 90 prosent av kommunene positive (helt eller delvis enig) til påstanden om at det interkommunale samarbeidet som deres kommune deltar i har bidratt til en bedre barnevernstjeneste i kommunen. 57 prosent av respondentene svarer at de er helt enig i påstanden.

På spørsmål om på hvilken måte samarbeidet har bidratt til en forbedring for kommunen svarer respondentene følgende:

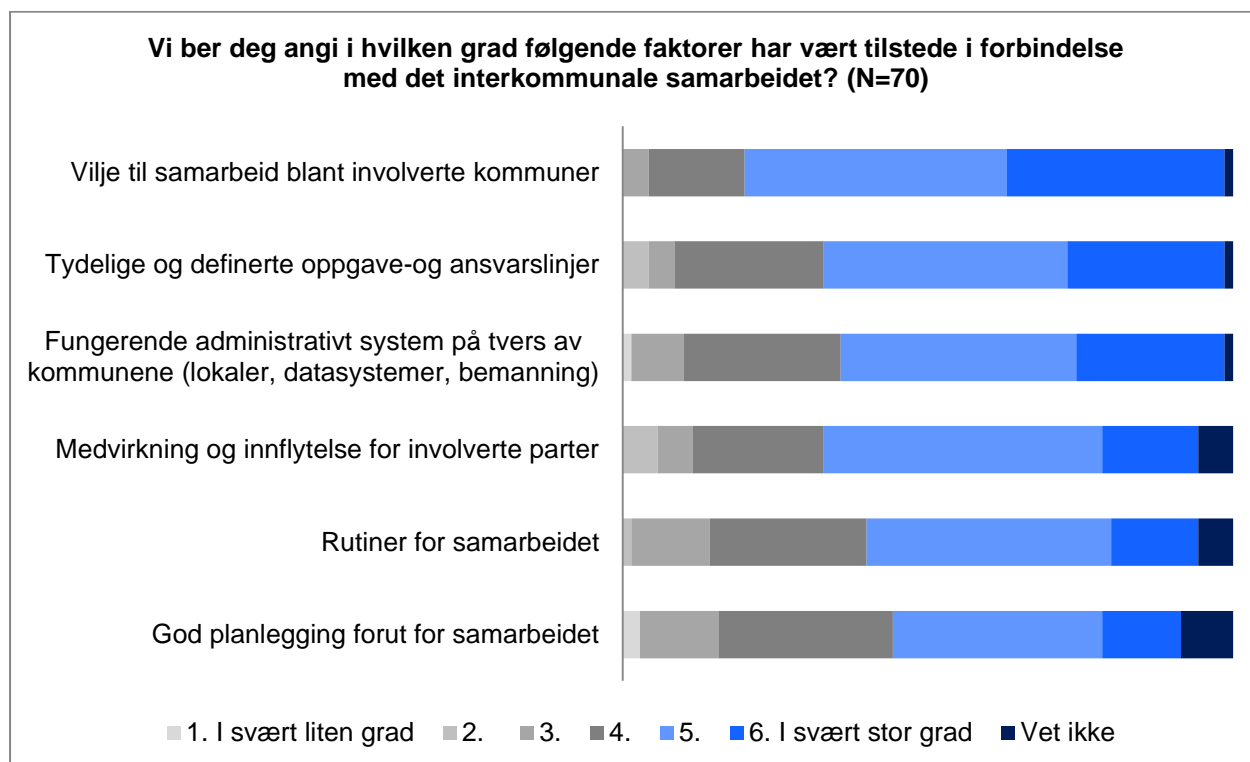


Figur 20: Svarfordeling på spørsmålet «På hvilken måte har samarbeidet bidratt til en forbedring?»

Flertallet av kommunene mener at samarbeidet har bidratt til et større fagmiljø og bedre tilgang på barnevernsfaglig kompetanse og at samarbeidet har bidratt til større avstand til personer i enkeltsaker. Det er kun 5 prosent som svarer at samarbeidet har bidratt til bedre økonomiske rammer.

6.6 Forutsetninger for et godt interkommunalt samarbeid

Kommunene med erfaring fra interkommunalt samarbeid skulle oppgi de viktigste forutsetningene for et godt samarbeid. De ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad seks ulike faktorer har vært tilstede i forbindelse med det interkommunale samarbeidet. Det ble operert med en svarskala fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad. Svarfordelingen framgår av figuren nedenfor.



Figur 21: Svarfordeling på spørsmålet «Vi ber deg angi i hvilken grad følgende faktorer har vært tilstede i forbindelse med det interkommunale samarbeidet»

Flertallet av kommunene er enige i at de ovennevnte faktorene har vært til stede ved samarbeidet. De tre faktorene som har høyest score er:

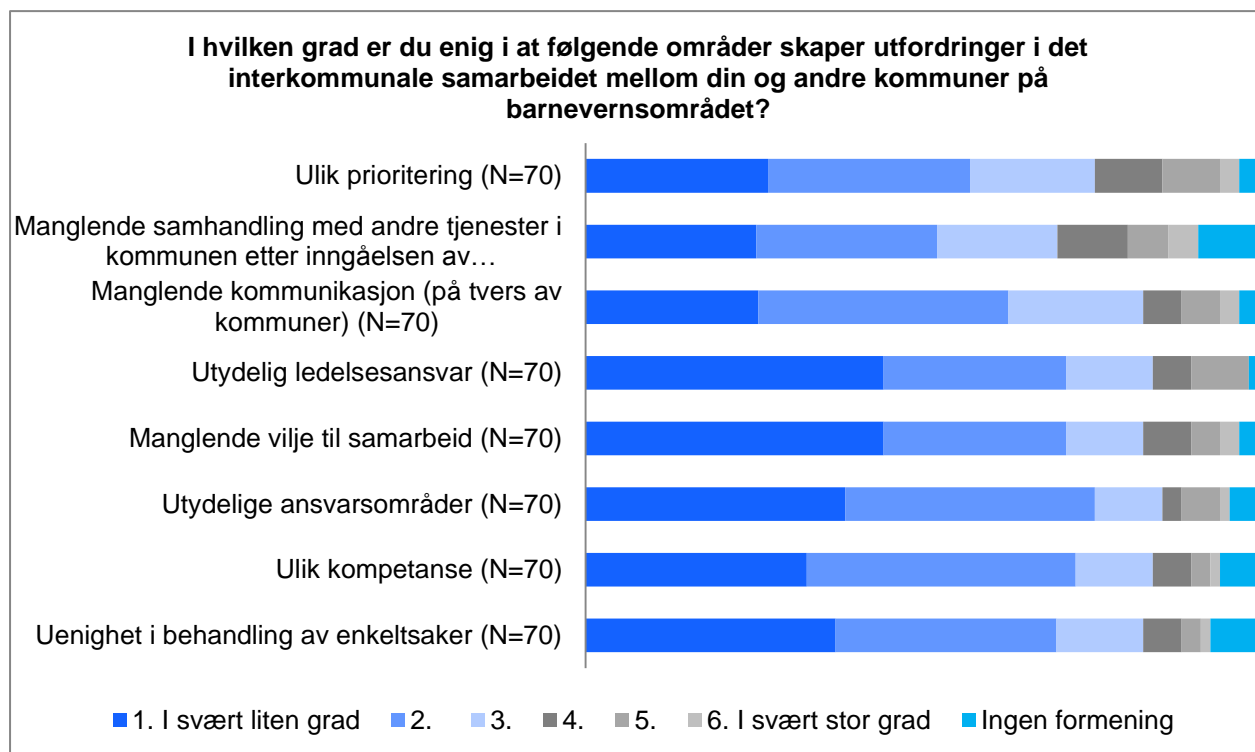
- Vilje til samarbeid
- Tydelige og definerte oppgave- og ansvarslinjer
- Fungerende administrativt system på tvers av kommunene (lokaler, datasystemer, bemanning)

I arbeidssamlingen med småkommunene ble det bedt om å utdype og konkretisere forutsetningene for et godt interkommunalt samarbeid. Flere av deltakerne framhevet der viktigheten av at det gjøres grundige forberedelser med tanke på administrative systemer og IKT-systemer. Alle ansvarsforhold, og alt av stillingsbeskrivelser, ansvar- og oppgavefordeling samt tilganger til IKT-systemer (fagprogram og arkiv) må være på plass før samarbeidet formelt trer i kraft. Det må legges til rette for at fagfolkene kan bruke sin tid på klientrettet arbeid også i overgangen til en interkommunal løsning.

Nødvendigheten av å definere felles mål for samarbeidet ble også framhevet. Det gjelder både for oppstarts-/igangsettingsfasen og for det videre samarbeidet. Tydelige, felles mål som er godt forankret hos politikere, ledere og medarbeidere på tvers av kommuner, gjør det enklere å prioritere riktig i en travel hverdag med begrenset mulighet til å diskutere og avklare.

6.7 utfordringer i det interkommunale samarbeidet

I spørreundersøkelsen ble kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid, bedt om å ta stilling til hva som skaper utfordringer i det interkommunale samarbeidet. Også her ble det brukt en skala fra 1 til 6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad. Svarfordelingen framgår av figuren nedenfor.



Figur 22: Svarfordeling på spørsmålet «I hvilken grad er du enig i at følgende områder skaper utfordringer i det interkommunale samarbeidet mellom din og andre kommuner på barnevernsområdet?»

Flertallet av kommunene mener at disse åtte områdene i liten grad skaper utfordringer. De tre områdene som flest kommuner er enige i at representerer utfordringer er:

- Ulik prioritering (22 prosent)
- Manglende samhandling med andre tjenester i kommunen etter inngåelsen av interkommunalt samarbeid (20 prosent)
- Manglende kommunikasjon på tvers av kommuner (15 prosent)

6.8 Utviklingen i interkommunalt barnevernssamarbeid og barnevernstjenesten

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å ta stilling til noen påstander formulert som fremtidige scenarier relatert til interkommunalt samarbeid.

6.8.1 Utvikling blant kommuner som ikke deltar i interkommunalt samarbeid i dag

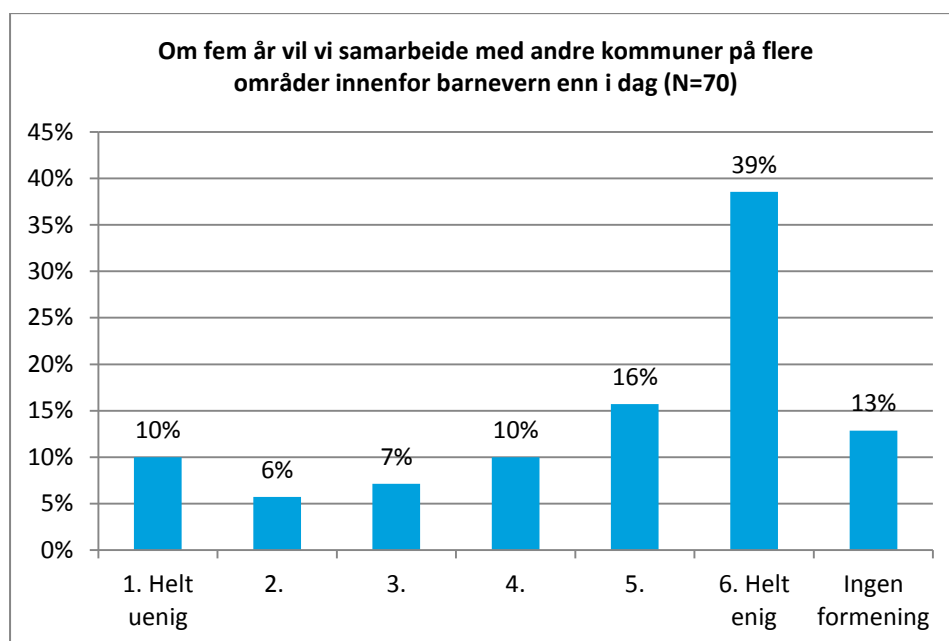
58 prosent av de kommunene som *ikke* deltar i et interkommunalt samarbeid i dag, svarer at deres kommune om fem år sannsynligvis vil delta i samarbeid. 14 prosent svarer nei til påstanden, og 28 prosent har ingen formening.

Av de kommuner som planlegger et samarbeid svarer 14 av 15 kommuner *ja* til påstanden at deres kommune om fem år sannsynligvis vil delta i samarbeid.

6.8.2 Utvikling blant kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid i dag

Undersøkelsen viser at nesten 80 prosent av kommunene er helt enig i påstanden om at kommunen om fem år fremdeles vil delta i et interkommunalt samarbeid om fem år. Det er kun 2 prosent av kommunene som er helt eller delvis uenig i påstanden.

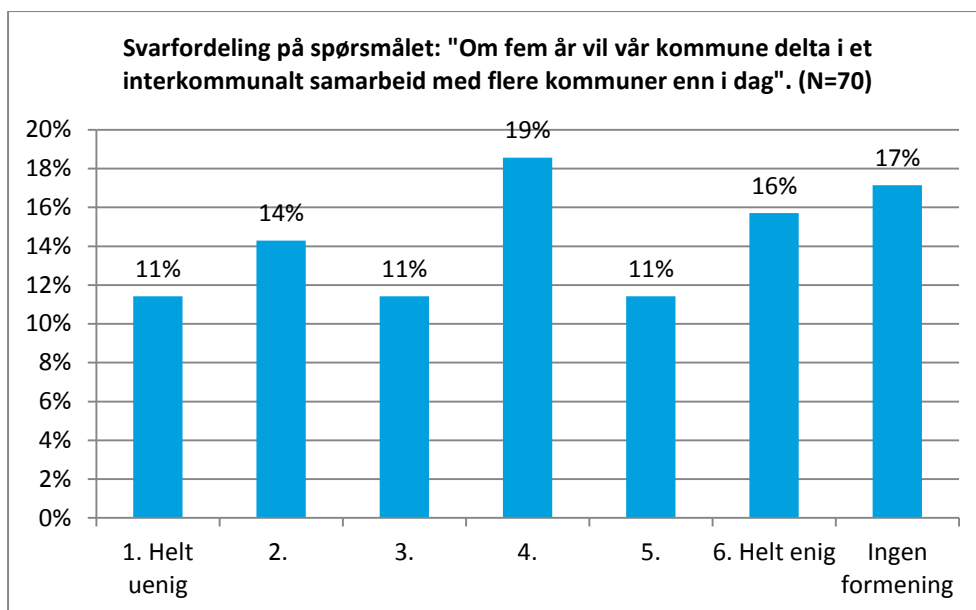
Kommunene ble også bedt om å ta stilling til påstanden: «Om fem år vil vi samarbeide med andre kommuner på flere områder innenfor barnevern enn i dag». Svarfordelingen framkommer av figuren nedenfor:



Figur 23: Svarfordeling på påstanden «Om fem år vil vi samarbeide med andre kommuner på flere områder innenfor barnevern enn i dag»

Som det framgår av figuren er det stor variasjon mellom kommunene når det gjelder påstanden om at kommunen vil samarbeide med andre kommuner på flere områder innenfor barnevern enn i dag. Disse svarene kan sees i sammenheng med at 90 prosent (63 kommuner) av de som deltar i et interkommunalt samarbeid allerede deltar i en fullstendig interkommunal barnevernstjeneste.

Kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt de tror at kommunen vil delta i et interkommunalt samarbeid med flere kommuner enn i dag. Svarfordelingen framkommer av figuren nedenfor:



Figur 24: Svarfordeling på påstanden «Om fem år vil vår kommune delta i et interkommunalt samarbeid med flere kommuner enn i dag»

Som figuren viser er det stor variasjon mellom de kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid når det gjelder hvorvidt de tror at kommunen vil delta i et interkommunalt samarbeid med flere kommuner enn i dag. 46 prosent er enig i påstanden, 37 prosent er uenig og 17 prosent har ingen formening. Spredningen i svarene kan ha sammenheng med at mange småkommuner allerede har inngått et samarbeid med de nabokommunene det er mest naturlig å inngå et samarbeid med.

6.8.3 Endringer i rammebetingelser og samarbeidsløsninger for en bedre barnevernstjeneste

I forbindelse med spørsmålene om interkommunalt samarbeid fikk kommunene også et generelt spørsmål om hva som skal til for å få en bedre barnevernstjeneste. Svaralternativene peker i retning av ytre rammebetingelser og interkommunalt samarbeid.

Flest kommuner svarer at følgende av disse faktorene er viktigst for å få en bedre barnevernstjeneste:

- Bedre tverrfaglig samarbeid internt i kommunen (20 prosent)
- Større tilgang på barnevernstiltak (19 prosent)
- Samarbeid på flere områder innenfor barnevern med andre kommuner (14 prosent)

En del kommuner (11 prosent) svarer også tettere samarbeid med andre kommuner og bedre økonomiske rammer.

6 prosent av kommunene svarer «annet» på spørsmålet. Av disse etterspør flere mer personalressurser/økt bemanning/stabilitet i bemanning.

6.9 Interkommunalt samarbeid -oppsummering

52 prosent av småkommunene deltar allerede i et interkommunalt samarbeid, og 11 prosent har konkrete planer om interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet.

24 prosent av kommunene har deltatt i et samarbeid i mer enn seks år, mens 19 prosent har deltatt i et samarbeid i mindre enn ett år.

På spørsmål om hva som er de tre viktigste årsakene til at man deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet svarer kommunene:

- Faglig miljø
- Kompetanse/fagkompetanse/bredere kompetanse
- Rekruttering nevnes også av flere kommuner

De samme årsakene nevnes hos kommuner som planlegger å gå inn i et interkommunalt samarbeid. Disse kommunene nevner i tillegg mindre sårbarhet/et mer robust barnevern som en viktig årsak.

Blant kommunene som har erfaringer med interkommunalt samarbeid svarer 90 prosent at samarbeidet som deres kommune deltar i fungerer godt. Det er også 90 prosent av kommunene som mener at det interkommunale samarbeidet deres kommune deltar i, har bidratt til en bedre barnevernstjeneste. Flertallet av kommunene mener at samarbeidet har bidratt til et større fagmiljø og bedre tilgang på barnevernsfaglig kompetanse og at samarbeidet har bidratt til større avstand til personer i enkeltsaker.

De viktigste forutsetningene for et godt interkommunalt samarbeid er:

- Vilje til samarbeid
- Tydelige og definerte oppgave- og ansvarslinjer
- Fungerende administrativt system på tvers av kommunene (lokaler, datasystemer, bemanning)

I arbeidssamlingen med småkommunene ble i tillegg betydningen av at det gjøres et grundig arbeid i etableringen av felles administrative systemer og IKT-systemer trukket fram.

Faktorer som skaper størst utfordringer for det interkommunale samarbeidet er:

- Manglende samhandling med andre tjenester i kommunen etter inngåelsen av interkommunalt samarbeid
- Ulik prioritering
- Manglende kommunikasjon (på tvers av kommuner)

Kommunene som *ikke* inngår i et interkommunalt samarbeid oppgir ulike årsaker til det. En av årsakene som nevnes hyppigst er at det er stor geografisk avstand til de kommunene det ville vært naturlig å samarbeide med. Andre svarer at interkommunalt samarbeid hittil ikke har vært aktuelt og at tjenesten fungerer godt slik det er i dag. Andres argumenter mot å delta i et interkommunalt samarbeid er at det vil svekke kommunens kontroll over egne ressurser og at det kan føre til et dårligere tverrfaglig samarbeid internt i kommunen.

Både blant kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet og de som ikke deltar i et slikt samarbeid, er flertallet enig i at deres kommune vil delta i et interkommunalt samarbeid i framtida. Flertallet av kommunene er også enige i at kommunen vil delta i et interkommunalt samarbeid med flere kommuner enn i dag og vil samarbeide med andre kommuner på flere områder innenfor barnevern enn i dag.

I kapittel 4 ble den sterke veksten i antall barnevernstiltak, samt kapasitets- og kompetanseutfordringer i kommunene beskrevet. Andelen små kommuner som har inngått, eller er i ferd med å inngå, et interkommunalt samarbeid tilsier at dette har vært løsningen på utfordringene for mange mindre kommuner. Den høye andelen småkommuner som oppgir at samarbeidet som deres

kommune deltar i fungerer godt, og at det interkommunale samarbeidet har bidratt til en bedre barnevernstjeneste, tyder på at interkommunalt samarbeid også har vært en vellykket løsning.

7. Samarbeid internt i kommunen og småkommunenes behov for faglig bistand

7.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi besvare følgende problemstillinger

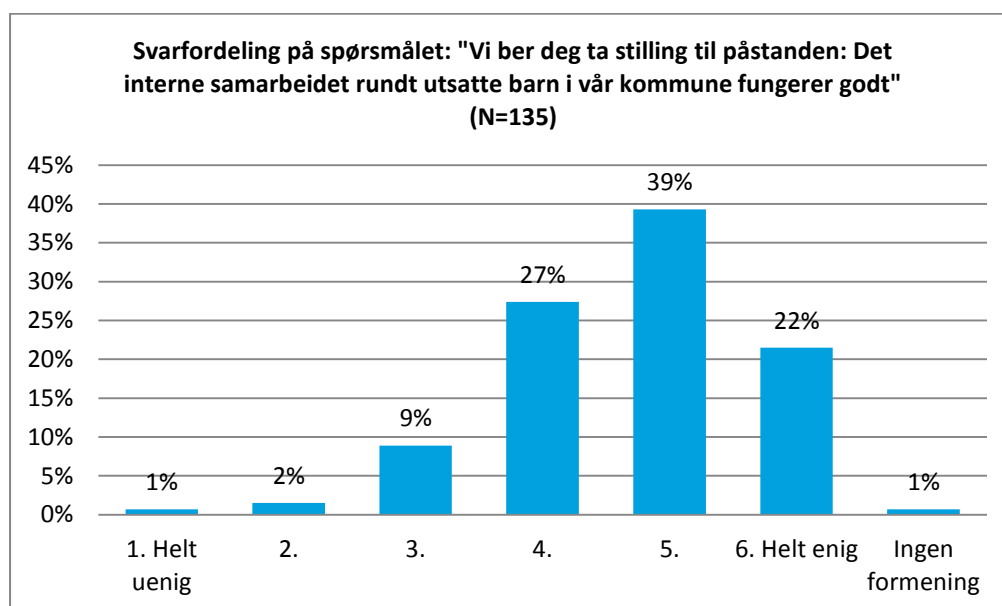
- *Hvilke muligheter ligger i samarbeid mellom ulike tjenester/sektorer i kommunene?*
- *Hva slags faglig bistand trenger små kommuner?*

I spørsmålet om internt samarbeid har vi tatt utgangspunkt i følgende hypotese: Er det slik at et godt tverrfaglig/internt samarbeid gir et godt tilbud til utsatte barn og at det reduserer behovet for samarbeidet med andre kommuner? Og kan dette være en årsak til at kommunen velger *ikke* å gå inn i et interkommunalt samarbeid.

Småkommunenes kapasitet og kompetanse har vært et sentralt tema i evalueringen av barnevernsreformen. De funn som er gjort når det gjelder uklarheter i ansvarsdelingen mellom stat og kommune har til dels sin bakgrunn i at det statlige barnevernet yter utredningsbistand samt faglig råd og veiledning til kommuner i enkeltsaker. Derfor er det viktig å få kartlagt hva slags faglig bistand små kommuner trenger for å ivareta sitt ansvar på barnevernsområdet fullt ut.

7.2 Internt samarbeid om utsatte barn

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å svare på hvordan de synes det interne samarbeidet rundt utsatte barn i sin kommune fungerer. Svarfordelingen framkommer av figuren nedenfor.



Figur 25: Svarfordeling på påstanden: «Det interne samarbeidet rundt utsatte barn i vår kommune fungerer godt»

Som figuren viser, synes flertallet av kommunene (88 prosent) at det interne samarbeidet rundt utsatte barn i sin kommune fungerer godt. 12 prosent er helt eller delvis uenig i påstanden. 1 prosent har ingen formening.

Vi har sett nærmere på sammenhengen mellom interkommunalt samarbeid og internt samarbeid i kommunen. Uavhengig av om kommunene deltar i et samarbeid, så opplever flertallet av kommunene at det interne samarbeidet rundt utsatte barn i kommunen fungerer godt. Det er imidlertid flere som svarer helt eller delvis uenig blant de kommunene som har konkrete planer om et samarbeid eller de som ikke deltar i et samarbeid.

I arbeidssamlingen ble spørsmålet knyttet til mulighetene ved bedre internt samarbeid trukket inn som en underliggende problemstilling i flere av oppgavene. Hovedinntrykket fra diskusjonene er at det interne samarbeidet i kommunene alltid kan bli bedre. Utsatte barn er en gruppe som vil ha stort utbytte av bedre internt samarbeid mellom barnevern, barnehage, grunnskole, PPT og helsestasjon/skolehelsetjeneste i særdeleshet. Diskusjonene i samlingen tilsier at godt internt samarbeid betraktes som et supplement til de mer grunnleggende strukturene innenfor barnevernstjenesten. Dersom barnevernstjenesten ikke har kapasitet og kompetanse til å arbeide riktig rundt de utsatte barna, vil ikke godt internt samarbeid kunne kompensere for det.

7.2.1 Samarbeid mellom barnevern og andre tjenester i kommunen

Kommunene ble bedt om ta stilling til en påstand om hvordan samarbeidet med ulike instanser i kommunen fungerer, svarfordelingen framkommer av tabellen.

Tabell 2: Enighet om at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre instanser i kommunen fungerer godt

Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og følgende instanser i kommunen fungerer godt:	
Samarbeidsinstanser	Andelen som svarer helt eller delvis enig, rangert etter total score på helt/delvis enig i at samarbeidet fungerer godt:
Helsestasjon/skolehelsetjeneste	82 prosent
Grunnskole	80 prosent
Sosialtjenesten/NAV	78 prosent
Barnehage	75 prosent
PPT (pedagogisk psykologisk tjeneste)	73 prosent
Psykisk helse	70 prosent
Helse og omsorg	65 prosent
Rusomsorg	58 prosent
Fastlegene	56 prosent

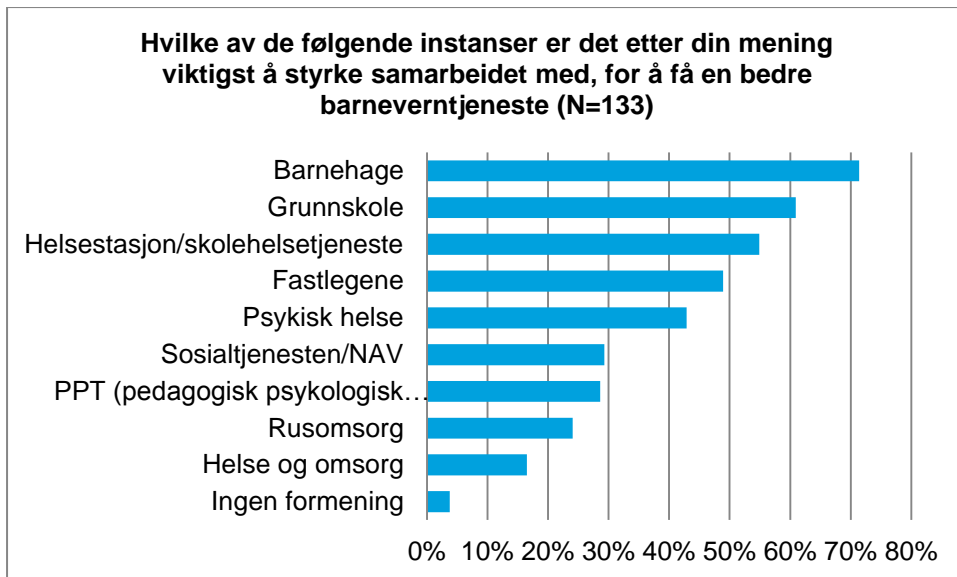
Som tabellen viser er det flest kommuner som synes at samarbeidet fungerer godt med:

- Helsestasjon/skolehelsetjeneste
- Grunnskole
- Sosialtjenesten/NAV

Samarbeidet fungerer dårligst med «voksnetjenestene» psykisk helse, helse og omsorg, rusomsorgen og fastlegene.

7.2.2 Behov for styrket samarbeid for en bedre barnevernstjeneste

Kommunene ble videre bedt om ta stilling til hvilke instanser de synes det er viktigst å styrke samarbeidet med, for å få en bedre barnevernstjeneste, jf. figur 26.



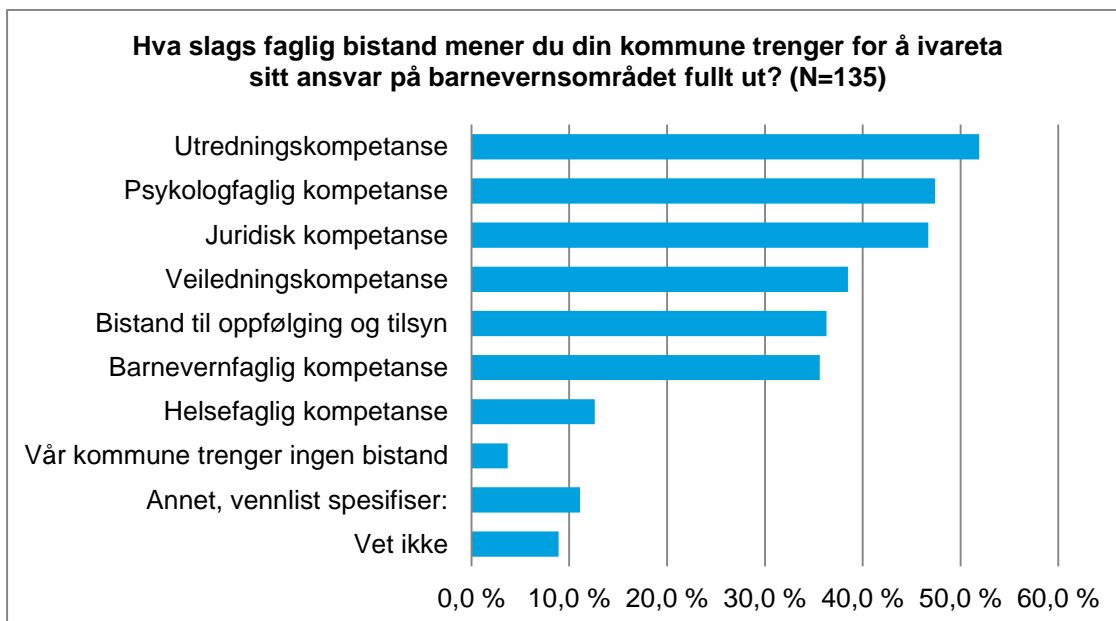
Figur 26: Svarfordeling på påstanden: «Hvilke av de følgende instanser er det etter din mening viktigst å styrke samarbeidet med, for å få en bedre barneverntjeneste»

Kommunene kunne sette flere kryss på spørsmålet. Som figuren viser er det flest kommuner som mener at det er behov for et styrket samarbeid med:

- Barnehage (95 av 133 kommuner svarer at de ønsker et styrket samarbeid)
- Grunnskole (81 av 133 kommuner svarer at de ønsker et styrket samarbeid)
- Helsestasjon/skolehelsetjeneste (73 av 133 kommuner svarer at de ønsker et styrket samarbeid)
- Fastlegene (65 kommuner av 133 kommuner svarer at de ønsker et styrket samarbeid)

7.3 Behov for faglig bistand

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hva slags faglig bistand de mener kommunen trenger for å ivareta sitt ansvar på barnevernsområdet fullt ut. Figuren nedenfor viser svarfordelingen.



Figur 27: Svarfordeling på spørsmålet: «Hva slags faglig bistand mener du din kommune trenger for å ivareta sitt ansvar på barnevernsområdet fullt ut?»

Undersøkelsen viser at kommunene i ulik grad etterspør kompetanse på flere områder. Slik det framgår av figuren etterspør mellom 47 og 52 prosent av kommunene kompetanse på områdene:

- Utredningskompetanse (52 prosent)
- Psykologfaglig kompetanse (47 prosent)
- Juridisk kompetanse (46 prosent)

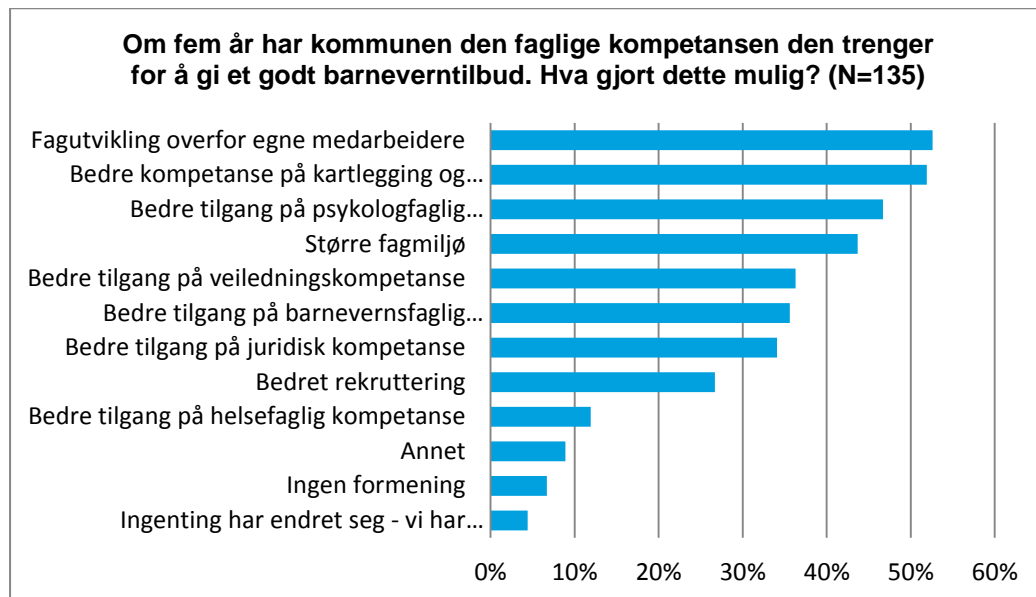
De kommunene som svarer annet svarer for eksempel: «Tiltakskompetanse», «Ledelseskompetanse», «Bedre kartleggingsverktøy i utredningsfasen», «Veiledning knytta til implementering av ulike metodar», «Tilgang på hjemmebaserte tiltak basert på anerkjente metoder (PMTO; MST etc.)», «Hvis kommunen skulle stå heilt åleine, måtte vi ha bistand i større eller mindre grad innanfor alle dei omtalte felt.»

I arbeidssamlingen med et utvalg småkommuner fikk deltakerne i oppgave å svare på *hvordan* de kan få bedre tilgang på denne kompetansen. Både når det gjaldt utredningskompetanse og psykologfaglig kompetanse mente deltakerne at mye av behovet kan dekkes gjennom ekstern veiledning. I denne sammenheng ble det framhevet at kommunene primært ikke ønsker bistand fra det statlige barnevernet i utredningsarbeidet, men ønsker å ha denne kompetansen selv. Flere av kommunene hadde gode erfaringer med Kvello-modellen, og mente opplæring og veiledning i denne ville være et konkret bidrag til å styrke kompetansen. Det ble også påpekt at bredere og bedre utredningskompetanse hos medarbeidere i barnevernet i småkommunene vil redusere behovet for sakkyndige utredninger.

Flere av deltakerkommunene opplevde at tilgangen på juridisk kompetanse ikke er et problem i det daglige. De henvender seg til kommuneadvokaten når det gjelder råd i «vanlige» enkeltsaker. Det vises også til at fylkesmannens juridiske rådgivere yter god bistand i saker hvor det er behov for mer inngående kunnskap i barneloven. I større og mer komplekse saker benyttes egen advokat.

7.4 Utvikling av faglig kompetanse for et bedre barnevernstilbud

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å svare på hva som kan gi dem den faglige kompetansen de trenger for å gi et godt barnevernstilbud.



Figur 28: Svarfordeling på påstanden: «Om fem år har kommunen den faglige kompetansen den trenger for å gi et godt barnevernstilbud. Hva gjorde dette mulig?»

Fagutvikling overfor egne medarbeidere, bedre kompetanse på kartlegging og utredning og bedre tilgang på psykologfaglig kompetanse er det som flest kommuner mener vil bidra til at kommunen har den faglige kompetansen de trenger for å gi et godt barnevernstilbud. Det er kun 4 prosent av kommunene som svarer «ingenting har endret seg – vi har tilstrekkelig kompetanse i dag».

De kommunene som svarer annet svarer for eksempel: «bedre rutiner i samarbeidet, bedre tiltaksapparat», «bedre økonomisk rammer», «fleire tilsette til å utføre oppgavene/ flere ansatte», «både på fag og merkantil/ flere stillingshjempler», «kommune har lavterskeltiltak til befolkningen!» «mangler forebyggende tiltak i kommunen», «tettere tilknytning i interkommunalt barnevern og redusert sårbarhet».

Også i dette spørsmålet fikk deltakerne på arbeidssamlingen i oppgave å konkretisere og utdype svarene fra spørreundersøkelsen. Her ble det poengtert at små kommuner ofte er den første arbeidsplassen for nyutdannede medarbeidere i barnevernet, og at det er stor utskiftning. Den faglige kvaliteten på tilbudet er derfor avhengig av at unge medarbeidere har den fagkunnskapen og erfaringen som trengs for å fylle stillingen. Flere av deltakerne mente det burde stilles høyere krav til utdanningsinstitusjonen og hva nyutdannede fagfolk skal kunne når de har fullført studiet. Erfaringen er at unge medarbeidere har for liten erfaring i praktisk klientarbeid til at de klarer å fungere godt i stillingen den første tiden.

7.5 Internt samarbeid og faglig bistand - oppsummering

88 prosent av småkommunene mener at det interne samarbeidet rundt utsatte barn i sin kommune fungerer godt. I svarfordelingen er det kun mindre forskjeller mellom kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid og de som ikke gjør det. Dette indikerer at interkommunalt samarbeid ikke får nevneverdige negative konsekvenser for det interne samarbeidet i kommunene.

Det er særlig helsestasjon/skolehelsetjeneste, grunnskolen og sosialtjenesten/NAV barnevernstjenesten opplever å ha et godt internt samarbeid med.

Kommunene svarer at det er viktigst å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og barnehagene, grunnskolen, helsestasjon/skolehelsetjeneste og fastlegene.

I arbeidssamlingen ble spørsmålet knyttet til mulighetene ved bedre internt samarbeid trukket inn som en underliggende problemstilling i flere av oppgavene. Diskusjonene i samlingen tilsier at godt internt samarbeid betraktes som et supplement til de mer grunnleggende strukturene innenfor barnevernstjenesten. Dersom barnevernstjenesten (i den enkelte kommune eller gjennom interkommunalt samarbeid) ikke har kapasitet og kompetanse til å arbeide riktig rundt de utsatte barna, vil ikke godt internt samarbeid kunne kompensere for det. De grunnleggende strukturene må altså være på plass for at godt internt samarbeid skal gi effekt.

Kommunene etterspør faglig bistand på flere områder. De områdene som nevnes hyppigst er:

- Utredningskompetanse
- Psykologfaglig kompetanse
- Juridisk kompetanse

På spørsmål om hvilken faglig kompetanse kommunen trenger for å gi et godt barnevernstilbud i framtida svarer kommunene:

- Fagutvikling overfor egne medarbeidere
- Bedre kompetanse på kartlegging og utredning
- Bedre tilgang på psykologfaglig kompetanse

I arbeidssamlingen ble det framhevet at behovet for utredningskompetanse og psykologfaglig kompetanse langt på vei kan dekkes gjennom ekstern veiledning. I lys av de foreslåtte endringene i det statlige barnevernet og avvikling i ulovfestede oppgaver som gjelder faglig råd-, og veiledning i enkeltsaker, må det avklares hvordan småkommunene skal få tilgang til denne kompetansen.

8. Forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern

8.1 Innledning

I kapittel 3 ble kommunens ansvar på barnevernsområdet og ansvarsdelingen mellom stat og kommune nærmere beskrevet. Det har som nevnt vært gjennomført en rekke undersøkelser og evalueringer av barnevernstjenesten og konsekvenser av omleggingen siden barnevernsreformen i 2004. Flere studier har trukket fram utfordringer med ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Blant annet er det vist til at kommunene opplever at staten overprøver deres beslutninger.

Vi har undersøkt om små kommuner opplever at oppgave- og ansvarsdelingen mellom stat og kommune fungerer godt i praksis og hvordan de synes samarbeidet med Bufetats fagteam fungerer.

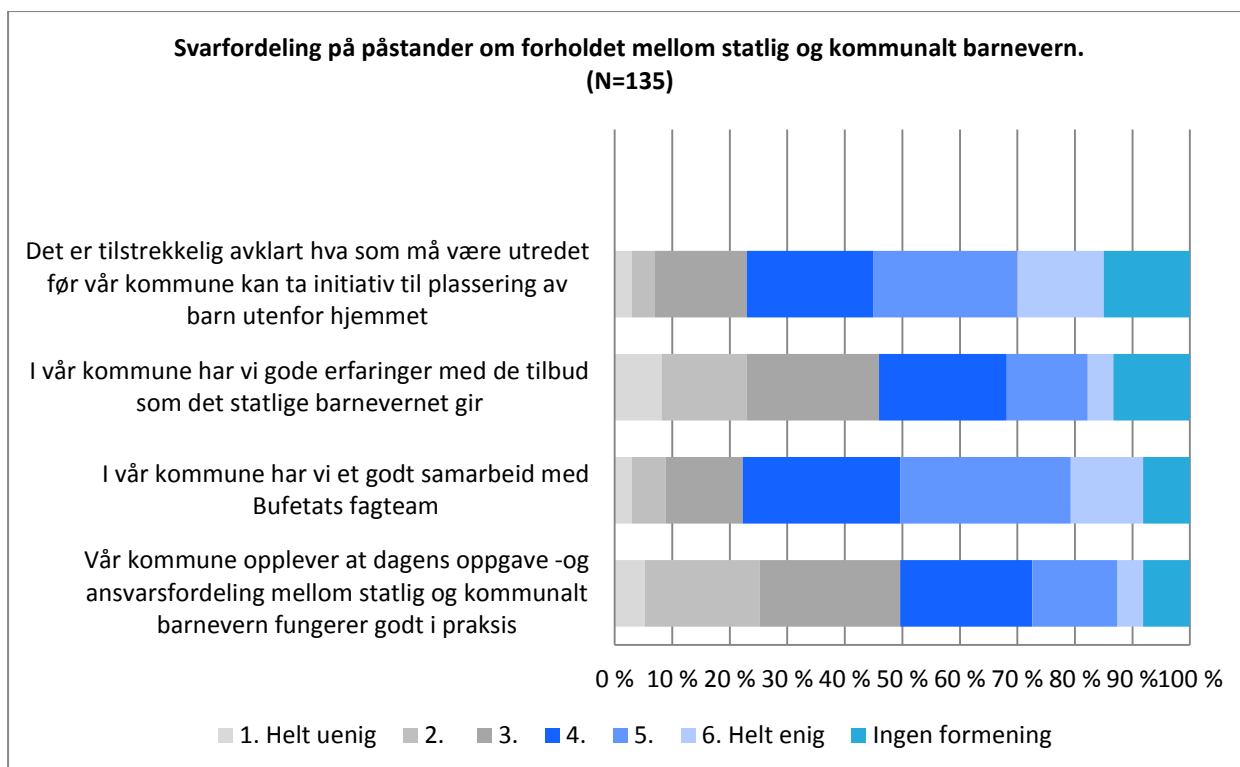
Vi har gjort noen analyser på tvers av regioner for å undersøke om det er regionale forskjeller når det gjelder forholdet til og samarbeidet med det statlige barnevernet.

I tillegg til å belyse sentrale aspekter ved forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern, vil vi i dette kapittel besvare delproblemstillingene:

- *Hvilke tilbud kan/bør kommunene drive selv?*
- *Hva skal til for at kommunene blir mer reelle bestillere av statlige barnevernstiltak?*

8.2 Småkommunenes synspunkt på samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å ta stilling til fire påstander om forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern. Undersøkelsen viser at kommunene er delt i sitt syn:



Figur 29: Svarfordeling på påstander om forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern

Figuren viser følgende svarfordeling på påstandene:

- *Det er tilstrekkelig avklart hva som må være utredet før vår kommune kan ta initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet:* 62 prosent av kommunene er helt eller delvis enig, 23 prosent er delvis eller helt uenig og 15 prosent har ingen formening.
- *I vår kommune har vi gode erfaringer med de tilbud som det statlige barnevernet gir:* 41 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i påstanden, 46 prosent er helt eller delvis uenig og 13 prosent har ingen formening.
- *I vår kommune har vi et godt samarbeid med Bufetats fagteam:* 70 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i påstanden, 22 prosent er helt eller delvis uenig og 8 prosent har ingen formening
- *Vår kommune opplever at dagens oppgave -og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern fungerer godt i praksis:* 42 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i påstanden, 50 prosent er helt eller delvis uenig og 8 prosent har ingen formening

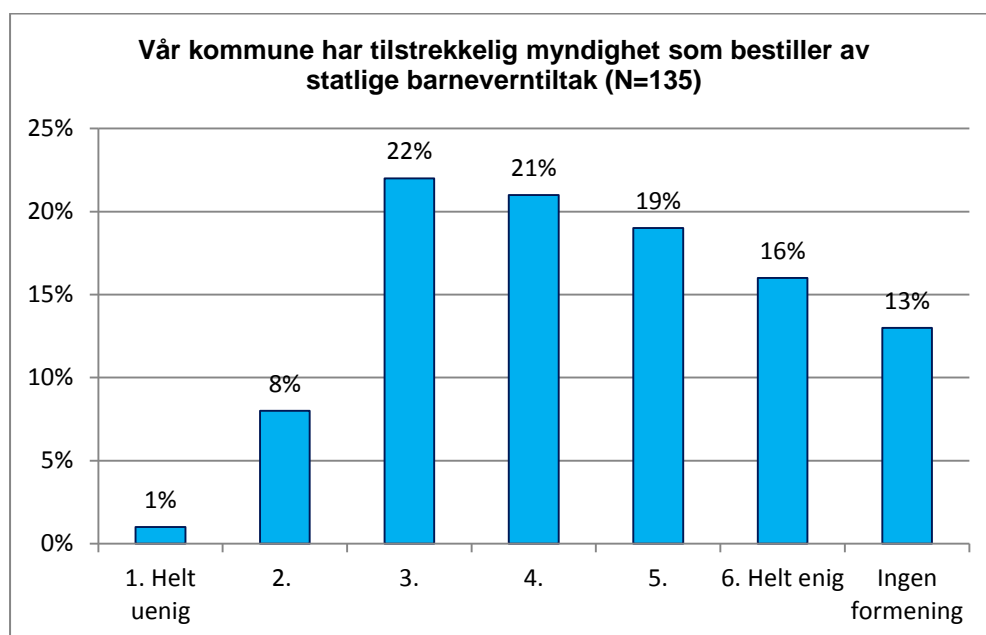
8.3 Kommunenes myndighet som bestiller av statlige barnevernstiltak

Som nevnt har evalueringer av barnevernsreformen vist at kommunene opplever at staten overprøver deres beslutninger. Det er barnevernstjenesten i kommunen som tar initiativet til plassering av barn utenfor hjemmet. Dette skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak når foreldrene samtykker, eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda. Den kommunale barnevernstjenesten er således premissleverandør for tjenesteproduksjonen i det statlige barnevernet.

I denne delen vil vi besvare problemstillingen: «Hva skal til for at kommunene blir mer reelle bestillere av statlige barnevernstiltak». Da problemstillingen er kompleks, og berører «kjernen» i en utfordrende ansvarsdeling mellom stat og kommune ble den også diskutert i arbeidssamlingen. Spørsmålet om

hvordan kommunene opplever sin myndighetsrolle som bestillere av statlige barnevernstiltak ble forsøkt fanget opp gjennom spørreundersøkelsen, mens spørsmålet om hva som skal til for at kommunene blir mer reelle bestillere av statlige barnevernstiltak ble forsøkt fanget opp gjennom arbeidssamlingen.

Figuren nedenfor viser svarfordelingen på påstanden «Vår kommune har tilstrekkelig myndighet som bestiller av statlige barnevernstiltak». I arbeidssamlingen ble forståelsen av spørsmålsformuleringen diskutert. Det ble poengtert at noen kan ha svart med utgangspunkt i kommunenes lovmessige myndighet mens andre kan ha svart ut fra hvordan de opplever dette i praksis.

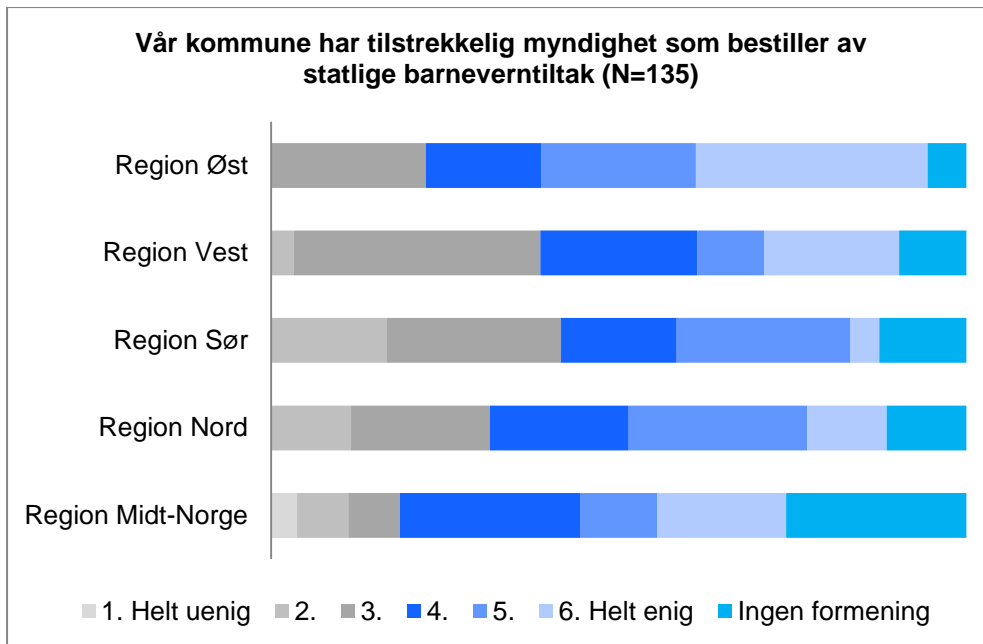


Figur 30: Svarfordeling på påstanden: «Vår kommune har tilstrekkelig myndighet som bestiller av statlige barnevernstiltak»

Som figuren viser, er kommunene delt i sitt syn på hvorvidt kommunen pr i dag har tilstrekkelig myndighet som bestiller av statlige barnevernstiltak. 56 prosent er helt eller delvis enige, 31 prosent er helt eller delvis uenige, og 13 prosent har ingen formening.

Flertallet av småkommunene opplever altså at de har tilstrekkelig myndighet per i dag.

Det er avdekket regionale forskjeller mellom kommunene i spørsmålet om de opplever å ha tilstrekkelig myndighet:



Figur 31: Svarfordeling på tvers av region på påstanden: «Vår kommune har tilstrekkelig myndighet som bestiller av statlige barnevernstiltak», tall i prosent.

Det er følgende regionale fordeling mellom de som sier seg helt eller delvis enig på påstanden:

- Region Øst: 72 prosent
- Region Vest: 52 prosent
- Region Sør: 46 prosent
- Region Nord: 57 prosent
- Region Midt-Norge: 56 prosent

26 prosent av kommunene i region Midt-Norge svarer «ingen formening».

I arbeidssamlingen var det særlig fire forhold som ble vektlagt i spørsmålet om hva som skal til for at kommunene blir mer reelle bestillere av statlige barnevernstiltak:

- En renyrkning av rollene som myndighetsutøver (bestiller) og tjenesteproducent (utfører)
- Klargjøring av fagteamenes rolle som utredere/veiledere kontra deres rolle som ansvarlig for inntaket til statlige tiltak (samlingen avdekket forskjeller i fagteamenes praksis)
- Finansieringsordninger og bruk av egenandeler som gir riktige incentiver i forhold til de overordnede målsetningene for barnevernet og som er konsistente med ansvarsdelingen mellom stat og kommune
- Kommunene må ha tillit til at Bufetat klarer å levere tiltak med riktig kvalitet og kompetanse i forhold til kommunenes behov

8.4 Ønsker om endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern

Kommunene ble spurt om: «*Er det oppgaver som ivaretas av det statlige barnevernet i dag som din kommune eller den interkommunale barnverntjenesten din kommunen deltar i, selv kunne hatt ansvaret for*»? 31 prosent av kommunene svarer at de eller den interkommunale barnevernstjenesten kommunen deltar i kan ha ansvar for oppgaver som ivaretas av det statlige barnevernet i dag. 24 prosent av kommunene svarer nei. 45 prosent av kommunene svarer vet ikke.

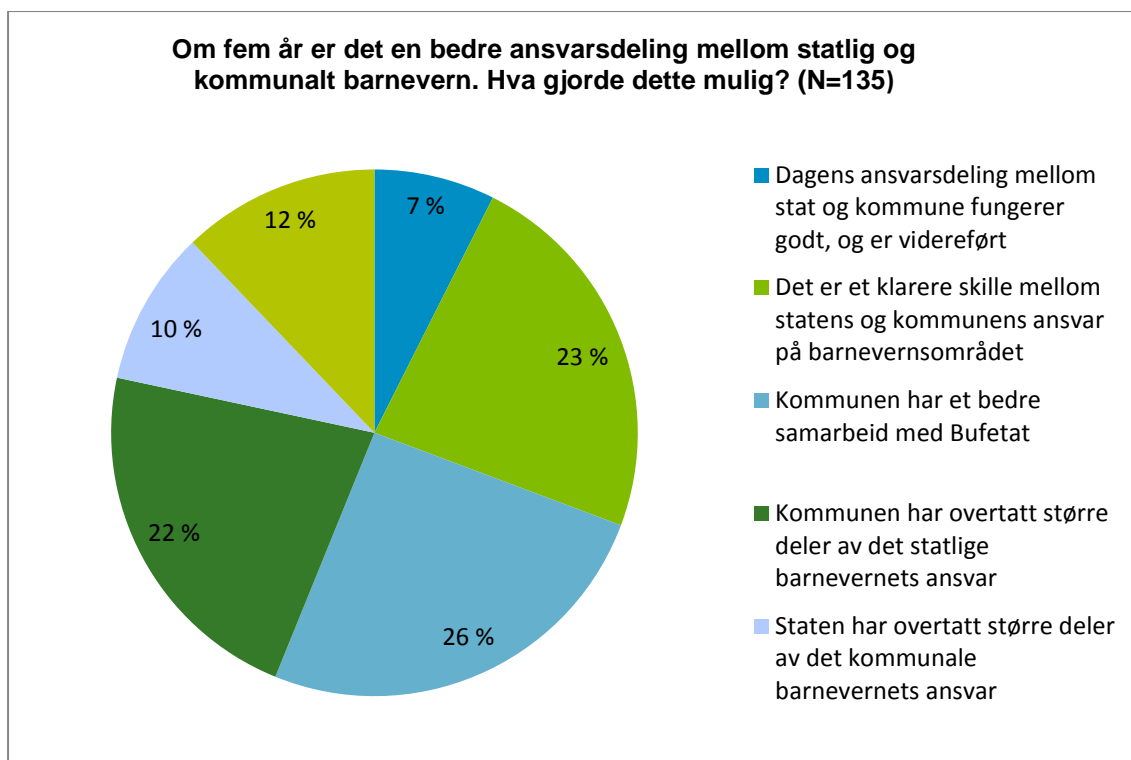
Den store andelen som svarer at de ikke vet om det er oppgaver som ivaretas av det statlige barnevernet i dag som kommunen kunne hatt ansvaret for indikerer stor usikkerhet om hva en slik endring i ansvarsfordeling innebærer. I følge deltakerne på arbeidssamlingen kan dette relateres til de fire punktene som ble trukket fram avslutningsvis i kapittel 8.3. Dersom en endring i ansvarsdeling skal finne sted, er det noen grunnleggende forutsetninger hva angår rollene som bestiller og utfører og finansiering som må være på plass først.

De kommunene som svarte ja på spørsmålet ble spurt om hvilke oppgaver de mener kommunen eller den interkommunale barnevernstjenesten kommunen deltar i, selv kunne hatt ansvar for. Svarene varierer, men flere av kommunene nevner:

- Fosterhjem
- Beredskapshjem
- Hjemmebaserte tiltak
- Finansiering av forsterkning i fosterhjem

8.5 Småkommunenes syn på utviklingen i ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern.

Kommunene ble bedt om å svare på påstanden: «Om fem år er det en bedre ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Hva gjorde dette mulig?» Kommunene kunne sette flere kryss. Figuren under viser svarfordelingen.



Figur 32: Svarfordeling på påstanden: «Om fem år er det en bedre ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Hva gjorde dette mulig?»

Som det framgår av figuren, var det flest kommuner (48 kommuner; 26 prosent) som satte kryss ved «kommunen har et bedre samarbeid med Bufetat».

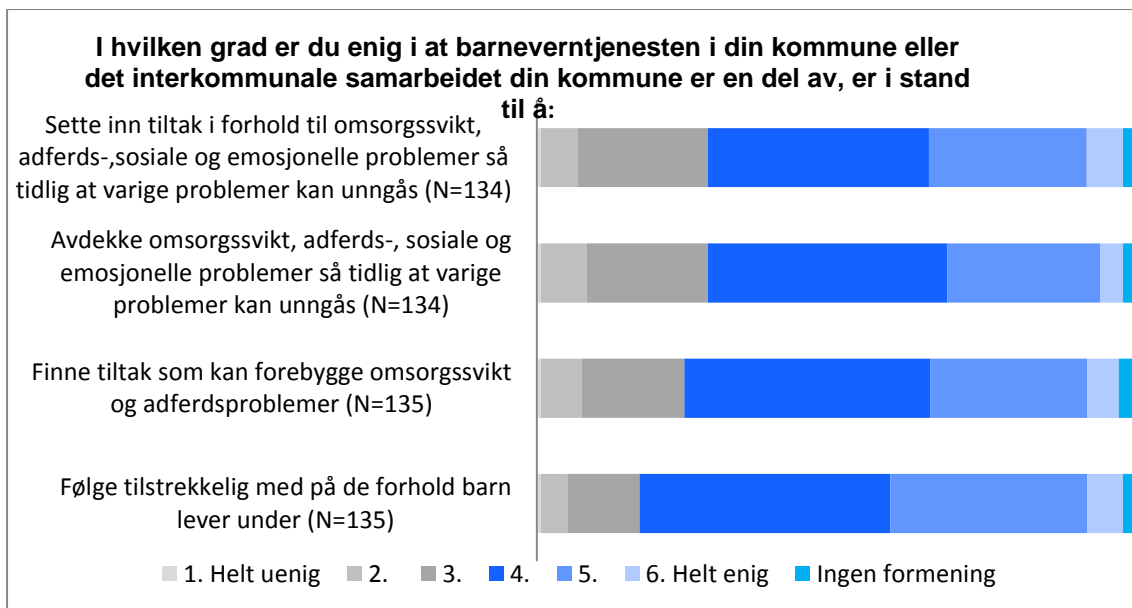
På spørsmål om ansvarsdelingen mellom stat og kommune svarte de fleste kommunene (70 prosent) som nevnt at samarbeidet med Bufetats fagteam fungerer godt, jf. figur 29. Det er også flere kommuner som svarer at et klarere skille mellom statens og kommunens ansvar på barnevernsområdet og at kommunen overtar større deler av det statlige barnevernets ansvar vil gi en bedre ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern.

Det er få kommuner (14 kommuner; 10 prosent) som svarer at en bedre ansvarsdeling vil bli gjort mulig av at dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune er videreført.

8.6 Etterlevelsen av barnevernlovens intensjon og opplevelsen av å yte en god barnevernstjeneste

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om svare på om de er i stand til å ivareta barnevernlovens intensjoner og om de er i stand til å yte en god barnevernstjeneste.

Nedenfor vises svarfordelingen på spørsmål om noen av barnevernlovens intensjoner

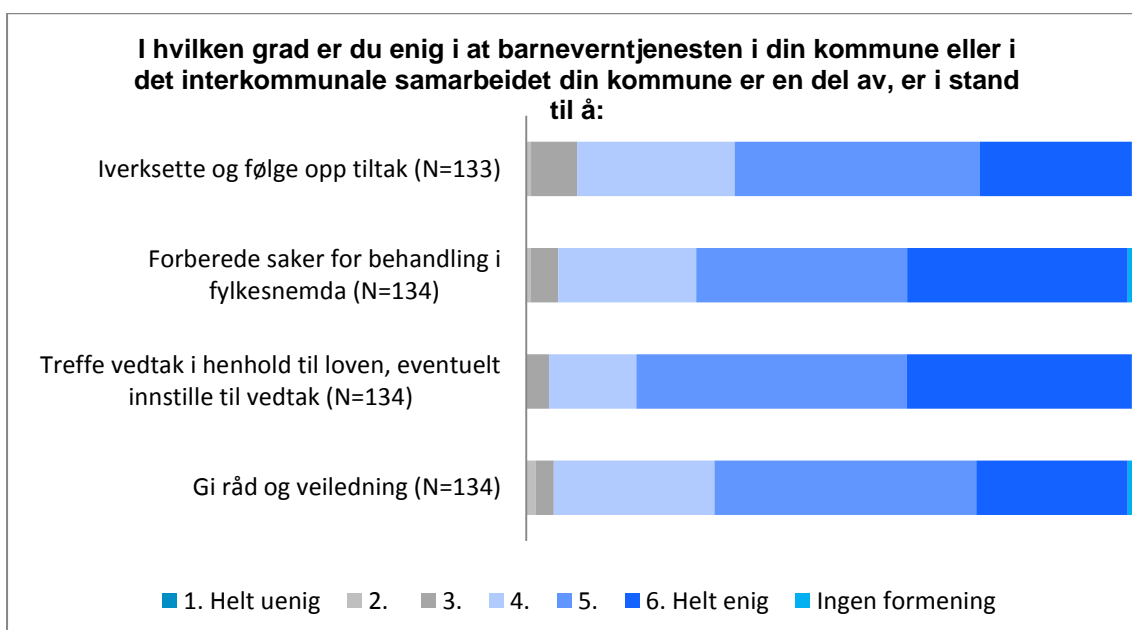


Figur 33: Svarfordeling på påstander om etterlevelsen av barnevernlovens intensjoner, tall i prosent.

De fleste kommunene er helt eller delvis enig i at de kan ivareta barnevernlovens intensjoner, men det er under alle punktene noen kommuner som ikke er enig i at deres kommune klarer å etterleve intensjonene i barnevernloven fullt ut:

- **28 prosent av kommunene** svarer at de er helt eller delvis uenig i at de er i stand til å «sette inn tiltak i forhold til omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås» og «avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås»
- **24 prosent av kommunene** svarer at de er helt eller delvis uenig i at de er i stand til å: «finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer»
- **17 prosent av kommunene** svarer at de er helt eller delvis uenig i at de er i stand til å «følge tilstrekkelig med på de forhold barn lever under»

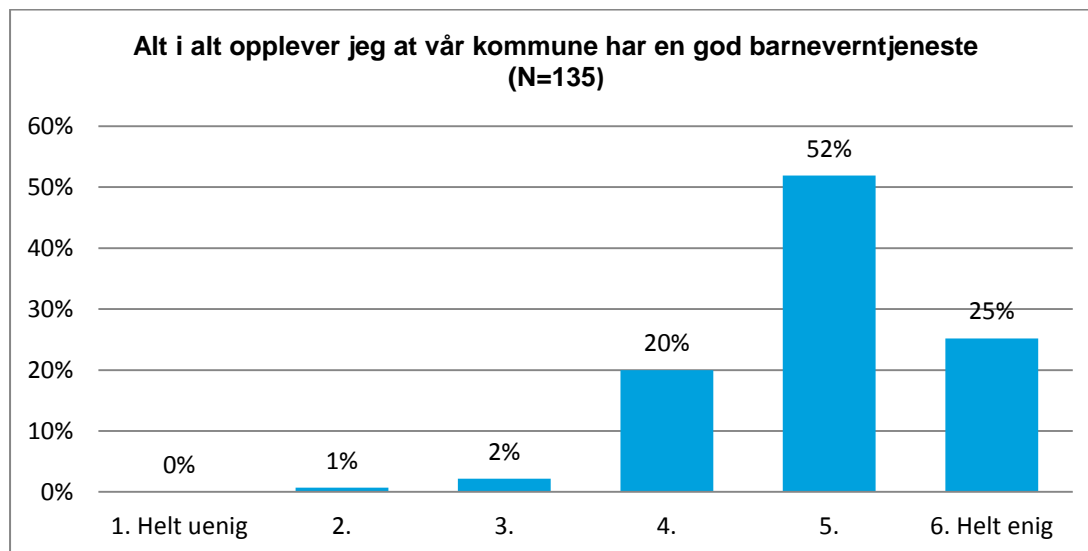
Svarfordelingen på påstandene om kommunenes administrative ansvar framstår noe mer positiv:



Figur 34: Svarfordeling på påstander om kommunenes administrative ansvar, tall i prosent

Som figuren viser er de fleste kommunene helt eller delvis enig i at barnevernstjenesten i kommunen eller det interkommunale samarbeidet som kommunen er en del av, er i stand til å ivareta de nevnte områdene.

Alt i alt opplever et flertall av småkommunene at de har en god barnevernstjeneste:



Figur 35: Svarfordeling på påstanden: «Alt i alt opplever jeg at vår kommune har en god barnevernstjeneste»

Undersøkelsen viser at 97 prosent av kommunene «alt i alt» opplever at deres kommune har en god barnevernstjeneste. 25 prosent er helt enig i påstanden. Svarene på dette spørsmålet må tolkes i sammenheng med svarfordeling på påstandene om etterlevelsen av barnevernlovens intensjoner. Det er tydelig at kommunen alt i alt er tilfredse med sin barneverntjeneste, men at de ikke opplever at de får gjort nok når det gjelder å forebygge omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer.

8.7 Forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern-oppsummering

Småkommunene har blandede erfaringer når det gjelder oppgave -og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern:

- 70 prosent av kommune svarer at de har et godt samarbeid med Bufetats fagteam
- 62 prosent av kommunene mener at det er tilstrekkelig avklart hva som må være utredet før kommunen kan ta initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet
- 42 prosent av kommunene opplever at dagens oppgave -og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern fungerer godt i praksis, 50 prosent deler ikke denne erfaringen
- 41 prosent av kommunene har gode erfaringer med de tilbud som det statlige barnevernet gir, 46 prosent deler ikke denne erfaringen

56 prosent av småkommunene opplever at de har tilstrekkelig myndighet som bestillere av statlige barneverntiltak. Som nevnt kan dette spørsmålet ha blitt tolket ulike: Noen kan ha svart med utgangspunkt i kommunenes lovmessige myndighet mens andre kan ha svart ut fra hvordan de opplever dette i praksis. Ut fra svarfordelingen på spørsmålet opplever mer en halvparten av kommunene allerede at de er reelle bestillere av statlige barneverntiltak.

På direkte spørsmål om hva som skal til for at kommunene blir mer reelle bestillere av statlige barneverntiltak var det var særlig fire forhold som ble vektlagt :

- En rendyrkning av rollene som myndighetsutøver (bestiller) og tjenesteprodusent (utfører)

- Klargjøring av fagteamenes rolle som utredere/veiledere kontra deres rolle som ansvarlig for inntaket til statlige tiltak
- Finansieringsordninger og bruk av egenandeler som gir riktige incentiver i forhold til de overordnede målsetningene for barnevernet og som er konsistente med ansvarsdelingen mellom stat og kommune
- Kommunene må ha tillit til at Bufetat klarer å levere tiltak med riktig kvalitet og kompetanse i forhold til kommunenes behov

Det er nokså stor usikkerhet blant småkommunene om det er oppgaver som ivaretas av det statlige barnevernet i dag som kommunen eller den interkommunale barnverntjenesten kommunen deltar i, kunne hatt ansvaret for. 31 prosent av kommunene svarer at de eller den interkommunale barnevernstjenesten kommunen deltar i kan ha ansvar for oppgaver som ivaretas av det statlige barnevernet i dag. 24 prosent av kommunene svarer nei. 45 prosent av kommunene svarer vet ikke. I følge deltakerne på arbeidssamlingen kan den høye andelen som svarer *vet ikke*, relateres til de fire punktene over. Dersom en endring i ansvarsdeling skal finne sted, er det noen grunnleggende forutsetninger hva angår rollene som bestiller og utfører og finansiering som må være på plass først.

De kommunene som svarte at kommunen kunne overta oppgaver, ble spurt om hvilke oppgaver de mener kommunen kunne hatt ansvar for. Svarene varierer, men flere av kommunene nevner:

- Fosterhjem
- Beredskapshjem
- Hjemmebaserte tiltak
- Finansiering av forsterkning i fosterhjem

97 prosent av kommunene opplever at de «alt i alt» har en god barnevernstjeneste.

På direkte spørsmål om kommunene opplever at de etterlever intensjonene i barnevernloven er det flere som svarer at de kommer til kort. Dette gjelder særlig de forebyggende aspektene i barnevernloven:

- 28 prosent av kommunene svarer at de er helt eller delvis uenig i at de er i stand til å «sette inn tiltak i forhold til omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås» og «avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås»
- 24 prosent av kommunene svarer at de er helt eller delvis uenig i at de er i stand til å: «finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer»
- 17 prosent av kommunene svarer at de er helt eller delvis uenig i at de er i stand til å «følge tilstrekkelig med på de forhold barn lever under

Dette kan forstås som et uttrykk for at kommunene har høyere ambisjoner for det forebyggende arbeidet enn det de klarer å leve opp til.

Litteraturliste

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009) / (NOU 2009:08):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/blld/dok/nouer/2009/nou-2009-08/5/2/5.html?id=558046>

Barnevernloven (1992): Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester

Barnevernpanelets rapport (2011):

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2011/barnevernpanelets_rapport.pdf

Barnevernsstatistikken, Statistisk sentralbyrå

Befolkningsstatistikken, Statistisk sentralbyrå

Deloitte (2011): *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*. Rapport. Desember 2011

Fafo (2010): *Det nye barnevernbyråkratiet II. En kartlegging av samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernet*. Rapport 2012:27

KS (2011): <http://www.ks.no/tema/skole-og-oppvekst/Barnevern/Stadig-flere-kommuner-samarbeider-om-barnevern/>

KOSTRA, Statistisk sentralbyrå

NIBR (2011): *Den vanskelige samhandlingen*. Rapport 2011:25

PwC (2011): *Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. Delrapport D. Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*. Rapport. November 2011

Småkommuneprosjektet (2005): <http://fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=19405&amid=1333376>

SSB (2012): <http://www.ssb.no/barneverng/>

Telemarksforskning (2006): *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Rapport 229/2006

Telemarksforskning (2010): *Kostnadsutvikling i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Rapport 270/2010

Årsrapport 2011, Barne-, ungdoms- og familieetaten (2011):

http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Om%20oss/%C3%85rsmelding/%C3%85rsrapport2011_endelig.pdf