



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge

En kartlegging av erfaringer

Therese Andrews
Bjarne Lindeløv
Annelin Gustavsen

NF rapport nr.: 1/2015
ISBN nr: 978-82-7321-657-1
ISSN nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge

En kartlegging av erfaringer

Av:

Therese Andrews

Bjarne Lindeløv

Annelin Gustavsen

NF rapport nr.: 1/2015

ISBN nr: 978-82-7321-657-1

ISSN-NR: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 1/2015
FORFATTER(E): Therese Andrews Bjarne Lindeløv Annelin Gustavsen	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Therese Andrews FORSKNINGSLEDER: Trond Bliksvær	
PROSJEKT: Kartlegging av kommunes erfaringer med interkommunalt samarbeid innen barnevern i Norge	OPPDRAAGSGIVER: Barne- ungdoms- og familiedirektoratet OPPDRAAGSGIVERS REFERANSE:	
SAMMENDRAG: I denne studien som Nordlandsforskning AS har gjennomført på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, har rådmenn, barnevernledere, representanter for fylkesmannsembetet og ledere for fylkesnemnda formidlet synspunkter på og erfaringer med interkommunalt barnevern. Rapporten gir innsikt i fordeler og ulemper med organiseringsformen, og avdekker hva samarbeidene har av ressurser, kompetanse og kompetansebehov. Resultater fra denne studien bidrar til å nyansere resultater fra tidligere studier av interkommunalt barnevern.	EMNEORD: Interkommunalt barnevern Kompetanse Kompetansebehov Ressurser Samarbeidsforhold Fordeler Ulemper KEYWORDS:	
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</i>	ANTALL SIDER: 92	SALGSPRIS: 100,00



FORORD

Ved utgangen av september 2014 hadde i alt 202 norske kommuner etablert interkommunalt barnevernsamarbeid. Nordlandsforskning AS har studert kommunenes erfaringer med denne formen for organisering av barneverntjenesten på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Denne rapporten viser resultater fra studien.

I studien har rådmenn og ledere for de interkommunale barneverntjenestene deltatt i en spørreskjemaundersøkelse om erfaringer med samarbeidet, mens representanter for fylkesmannsembetene og ledere for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har blitt intervjuet.

Resultater fra studien kan være nyttig både for kommuner som planlegger interkommunalt samarbeid om barnevern og for kommuner som har behov for å justere sitt interkommunale tilbud i tilfeller der dette ikke har fungert etter hensikten. Resultater fra studien vil også ha relevans i forbindelse med diskusjoner rundt kommunesammenslåing og konsekvenser som dette potensielt kan ha for barnevernet i kommunene.

Nordlandsforskning AS takker Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet for oppdraget. En spesiell takk rettes til direktoratets kontaktperson, Ellen Kartnes, for godt samarbeid og for nyttige innspill underveis i studien. I tillegg takkes Karin Sasaoka og Håkon Hake-Steffensen for innspill til spørreskjemaene og kommentarer til sluttrapporten.

Takk også til Willy Lichtwarck, Graham Clifford og Fritz Nilssen ved Nordlandsforskning, for bidrag til datainnsamlingen, og til forskningsleder ved Nordlandsforskning, Trond Bliksvær, for kommentarer til sluttrapporten.

Aller størst takk fortjener de som har bidratt med sine erfaringer med interkommunalt barnevern, det vil si barnevernledere, rådmenn, representanter for fylkesmennene og ledere for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Bodø, januar 2015

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	9
1.1 OPPDRAGET: BAKGRUNN OG FORMÅL.....	9
1.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM BARNEVERN.....	9
1.3 SAMARBEIDSMODELLER	11
1.4 AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLINGER	13
2 DATAGRUNNLAG OG METODISK TILNÆRMING.....	15
2.1 TREDELT FORSKNINGSDESIGN	15
2.1.1 Intervjustudie	15
2.1.2 Spørreskjemastudie.....	16
2.1.3 Analyser av registerdata	17
2.2 VURDERINGER AV DATAMATERIALET	18
2.3 FORSKNINGSETISKE HENSYN	18
2.4 ANALYSER OG PRESENTASJON AV FUNN	19
3 BESKRIVELSER AV SAMARBEIDENE – OMFANG, ORGANISERINGSFORM OG VARIGHET	20
4 BARNEVERNLEDERES BESKRIVELSER OG VURDERINGER	25
4.1 SAMARBEIDSMØNSTER OG SAMARBEIDSRELASJONER.....	25
4.2 KOMPETANSE OG KOMPETANSEBEHOV	27
4.3 RESSURSER I SAMARBEIDENE	33
5 RÅDMENNS VURDERINGER AV SAMARBEIDET	37
6 FYLKESMANNSEMBETETENES TILNÆRMINGER OG VURDERINGER.....	42
6.1 FRA TILBAKELENT TIL STERK PÅDRIVER	42
6.2 «IKKE LIKHETSTEGN MELLOM STØRRELSE OG KVALITET».....	45
6.3 «DET HANDLER OM LEDELSE»	49
6.4 NÅR ULIKE KULTURER RISTES SAMMEN	51
6.5 NÅR BARNEVERNET KOMMER PÅ AVSTAND.....	52
6.6 SVEKKET EKSTERN BISTAND	55
7 LEDERE FOR FYLKESNEMNDENES VURDERINGER	57
7.1 FAGMILJØ OG KOMPETANSE	57
7.2 BRUK AV SAKKYNDIG VURDERING OG ANNEN SPESIALKOMPETANSE	61
7.3 «.... DET MÅ JO VÆRE NOE DER OGSÅ»	64
7.4 «GOD LEDELSE ER ALFA OG OMEGA»	66
7.5 «DET ER NOE MED KULTUREN».....	67
7.6 ULIKT REGISTER MED HJELPETILTAK.....	68
8 OPPSUMMERING OG DRØFTING AV FUNN	69
8.1 INNLEDNING	69
8.2 RESSURSSITUASJONEN	69
8.3 KOMPETANSE OG KOMPETANSEBEHOV	71
8.4 SAMARBEIDSFORHOLD	75
8.5 AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG FORSLAG TIL VIDERE STUDIER	77
REFERANSER	79
VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA TIL BARNEVERNLEDERE.....	81
VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA TIL RÅDMENN	88

Figuroversikt

Figur 3.1 Når ble det interkommunale samarbeidet som du leder, inngått?	22
Figur 4.1 Vurderinger av påstand: Barneverntjenesten er mer tilgjengelig for innbyggere i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene.	25
Figur 4.2 Vurderinger av påstand: Barneverntjenesten er mer tilgjengelig for samarbeidspartnere (for eksempel skole, PPT, helsestasjon, BUP) i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene	26
Figur 4.3 Vurderinger av påstand: Samarbeidet mellom barneverntjenesten og samarbeidspartnere i kommunene er jevnt over godt.	26
Figur 4.4 Har barneverntjenesten som du leder, tilgang til spesialkompetanse som psykolog og jurist, og eventuelt på hvilken måte?	30
Figur 4.5 Savner du tilgang til noen av formene for spesialkompetanse nevnt i de to foregående spørsmålene eller andre former for spesialkompetanse?	31
Figur 4.6 Hvordan er arbeidet organisert mellom saksbehandlerne?	32
Figur 4.7 Vurderinger av påstand: Barneverntjenesten har tilstrekkelige ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner o.l.	33
Figur 4.8 I hvilken grad opplever du at ansatte bruker så mye tid på reising ute i kommunene at det går utover det barnevernfaglige arbeidet?	35
Figur 4.9 I hvilken grad opplever du at kommunenes økonomi begrenser iverksetting av de mest hensiktsmessige tiltakene?	35

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Hvor mange innbyggere bor det i din kommune?	17
Tabell 3.1 Kommuner med interkommunalt barnevern fordelt etter fylker	20
Tabell 3.2 Hvilken samarbeidsmodell er det interkommunale samarbeidet organisert etter? Antall og prosent	22
Tabell 3.3 Hvordan bidrar din kommune til driftsutgiftene i det interkommunale barnevernssamarbeidet? Prosent.	23
Tabell 3.4 Årsverk for fagstillinger og undersøkelser i barnevernet samlet under vertskommuner og organisert etter fylke	24
Tabell 4.1 Har barneverntjenesten fast kontortid i alle kommunene som deltar i samarbeidet?	25
Tabell 4.2 Deltar barneverntjenesten på møter i tverrfaglige team i alle kommunene?	25
Tabell 4.3 Etter din mening, er det for få, for mange eller tilstrekkelig antall kommuner i det interkommunale barnevernsamarbeidet.	27
Tabell 4.4 I hvilken grad har de ansatte i barneverntjenesten, samlet sett, kompetanse på følgende områder? Antall og prosent	28
Tabell 4.5 Barnevernslederens vurderinger av kompetanse i egen organisasjon.....	28
Tabell 4.6 Hvis du mener at det er behov for kompetanseheving i din tjeneste, vennligst nevne nedenfor hvilket/hvilke områder.	29
Tabell 4.7 Er noe av følgende spesialkompetanse tilgjengelig i barneverntjenesten som du leder? Antall og prosent	31
Tabell 4.8 Hvis du savner noen former for spesialkompetanse, vennligst nevne hvilken type kompetanse, og ønsket form for tilknytning	32
Tabell 4.9 Barnevernslederens vurderinger av påstand om turnover blant fagpersonellet. Antall og prosent.	33
Tabell 4.10 Barnevernslederens vurderinger av påstand om overholdelse av frister. Antall og prosent	34
Tabell 4.11 Barnevernslederens vurderinger av påstand om rekruttering av fagpersonell. Antall og prosent	34
Tabell 4.12 Barnevernslederens vurderinger av påstand om mulighet for faglig spesialisering i tjenesten. Antall og prosent.....	34
Tabell 5.1 Rådmenns vurderinger av påstand om valg av vertskommune. Antall og prosent	37
Tabell 5.2 Rådmenns vurderinger av påstand om budsjettmessig fordelingsnøkkel. Antall og prosent	37
Tabell 5.3 Rådmenns vurderinger av påstand om kommunens økonomiske bidrag i samarbeidet. Antall og prosent.....	38
Tabell 5.4 Rådmenns vurderinger av påstand om kommunens utgifter til barnevern. Antall og prosent	38
Tabell 5.5 Rådmenns vurderinger av påstand om kontroll med utgiftene til barnevern. Antall og prosent	38
Tabell 5.6 Rådmenns vurderinger av påstand om informasjon fra barnevernet. Antall og prosent	39
Tabell 5.7 Rådmenns vurderinger av påstand om kvalitet i barnevernet. Antall og prosent	39
Tabell 5.8 Rådmenns vurderinger av påstand om kompetanse i barnevernet. Antall og prosent	39
Tabell 5.9 Rådmenns vurderinger av påstand om barnevernets tilgjengelighet for innbyggere i kommunen. Antall og prosent	40
Tabell 5.10 Rådmenns vurderinger av påstand om ressurser i barneverntjenesten. Antall og prosent.....	40
Tabell 5.11 Rådmenns vurderinger av påstand om ansattes arbeidsvilkår i barnevernet. Antall og prosent	40
Tabell 5.12 Rådmenns vurderinger av påstand om barnevernets involvering i tverrfaglige team. Antall og prosent.....	41

SAMMENDRAG

Denne rapporten er basert på en studie av interkommunalt samarbeid om barnevern som Nordlandsforskning AS har gjennomført på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Formålet med studien var å kartlegge kommunenes erfaringer med interkommunalt barnevern, med særlig vekt på fordeler og ulemper ved organiseringsformen, mulig styrking av tjenestens barnevernfaglige kompetanse, inkludert juridisk og psykologisk kompetanse, og mulig behov for ytterligere styrking av kompetanse. Studien ble gjennomført høsten 2014, fra slutten av oktober til begynnelsen av desember.

Datamaterialet stammer fra tre kilder, det vil si fra spørreskjemaundersøkelser, fra kvalitative intervju og fra Statistisk sentralbyrås register. Vi sendte spørreskjemaer med spørsmål om ulike sider ved samarbeidet til rådmennene i alle kommunene med interkommunalt barnevern og ledere for alle de interkommunale tjenestene, og vi fikk svar fra 79 prosent av lederne og 39 prosent av rådmennene. I den kvalitative delen av studien inviterte vi representanter for alle fylkesmannsembetene og alle ledere for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker til å delta, og alle, bortsett fra ett fylkesmannsembete, takket ja. De fire informantgruppene gir samlet sett betydelig innsikt i det interkommunale barnevernet. De formidler erfaringer og synspunkter som både er sammenfallende og divergerende. Resultater fra denne studien bidrar til å nyansere resultater fra tidligere studier av interkommunalt barnevern, og i de følgende avsnittene skisseres hovedfunn.

De interkommunale samarbeidene

Ved utgangen av september 2014 hadde 202 norske kommuner etablert interkommunalt samarbeid om barnevern. Antall samarbeid er totalt 63 fordelt på 17 fylker, med fra ett til syv samarbeid per fylke. Hvert samarbeid har fra to til syv deltakerkommuner, men to eller tre kommuner er mest vanlig. Enkelte samarbeidsregioner dekker store geografiske områder, noen inkluderer øykommuner uten fastlandsforbindelse, mens andre må forholde seg til manglende veiforbindelse mellom vertskommune og samarbeidskommuner i deler av vinterhalvåret. Befolkningsstørrelsen varierer mellom kommunene som samarbeider fra den minste på vel 200 innbyggere til den største på rundt 125000 innbyggere. Vertskommunen er som oftest den største kommunen i regionen, men ikke alltid. Fire av fem samarbeid er organisert etter en vertskommunemodell basert på kommunelovens § 28-1 b. Kommunenes andel av felles driftsutgifter beregnes etter forskjellige prinsipper, men fordeling helt eller delvis etter befolkningsstørrelse er mest utbredt i de samarbeidene som vi har opplysninger om. Samarbeidene har vart fra et par måneder til mer enn ti år.

Samarbeidsforhold

Barnevernet er i ulik grad til stede i deltakerkommunene og i ulik grad involvert i kommunal virksomhet. Bare en av tre tjenester har etablert fast kontortid i samarbeidskommunene, men et overveiende flertall møter rutinemessig andre faggrupper i alle kommunene. Barnevernledere og rådmenn har imidlertid forskjellige syn på tjenestens involvering i tverrfaglig arbeid. Bort imot ni av ti barnevernledere oppgir at ansatte deltar fast på møter i tverrfaglige team, mens bort imot tre av ti rådmenn i vertskommuner og vel fire av ti rådmenn i samarbeidskommuner gir uttrykk for at barnevernet er for lite involvert i tverrfaglig arbeid. Tilgjengeligheten svekkes ikke nødvendigvis om barnevernet ikke er til stede i samme grad i alle kommunene, men også her tegner barnevernledere og rådmenn et

varierte bilde av situasjonen. Seks av ti barnevernledere mener at tjenesten er tilgjengelig i samme grad for innbyggere i alle deltakerkommunene, selv om bare tre av ti tjenester har fast kontortid i samarbeidskommunene. Rådmennene støtter inntrykket av at tilgangen til tjenesten er ujevn. To av ti rådmenn fra samarbeidskommuner mener at tjenesten er for lite tilgjengelig for innbyggere i egen kommune, mens ingen rådmenn fra vertskommuner mener det samme. Tilgjengeligheten er heller ikke helt lik for alle samarbeidspartnerne i vertskommuner og i samarbeidskommuner, men rundt seks av ti barnevernledere mener at alle har samme tilgang.

Rådmenn rapporterer om ulike erfaringer fra samarbeidet når det gjelder fordeling av og kontroll med utgifter. Selv om det ser ut til å ha vært relativt bred enighet om økonomisk fordelingsnøkler, gir rådmenn fra vertskommuner uttrykk for større grad av enighet enn det som går frem av svar fra rådmenn i samarbeidskommuner. Videre gir en høyere andel av rådmenn fra vertskommuner enn rådmenn fra samarbeidskommuner uttrykk for at kommunens økonomiske bidrag til samarbeidet er for stort i forhold til fordelene som kommunen har av samarbeidet. Rådmennenes opplevelse av kontroll med utgifter til barnevernet, varierer også etter hvilken type posisjon den enkelte kommune har i samarbeidet. Det vil si at en betydelig høyere andel rådmenn i samarbeidskommuner (41 prosent) enn i vertskommuner (18 prosent) gir uttrykk for at de har for lite kontroll med utgiftene til felles barnevern. Opplevelsen av kontroll kan henge sammen med grad av informasjon som kommuneledelsen får fra barneverntjenesten. Mer enn en fjerdedel av rådmenn fra samarbeidskommuner oppgir at de ikke får tilstrekkelig informasjon, mens mindre enn en tiendedel av rådmenn fra vertskommuner gir uttrykk for det samme.

Ressurser

Den interkommunale organiseringen har styrket barneverntjenestene personellmessig, i alle fall i de aller minste tjenestene. Det er fortsatt noen tjenester som har mindre enn fem årsverk for fagstillinger, men ingen har mindre enn tre årsverk. Totalt sett spenner fagmiljøenes størrelse fra de minste med rundt tre årsverk for ansatte i fagstillinger til det største miljøet med 115 årsverk. Mindre enn 10 årsverk for fagstillinger er mest vanlig (43 prosent), en noe mindre andel (38 prosent) har mellom 10 og 20 årsverk, mens i underkant av 20 prosent har mer enn 20 årsverk. Forholdet mellom antall fagstillinger og antall undersøkelser, varierer også. Det samarbeidet med færrest antall undersøkelser per årsverk i 2013, har fire saker, mens det samarbeidet som har flest undersøkelser per årsverk, har 21,8 saker.

Ressurssituasjonen samlet sett vurderes noe ulikt av barnevernledere og rådmenn. Det vil si at rådmenn gir et mer positivt inntrykk av tilstanden enn det barnevernledere gjør, men her varierer oppfatningen også mellom rådmennene. Bort imot ni av ti rådmenn i vertskommuner og vel syv av ti rådmenn i samarbeidskommuner gir uttrykk for at barnevernet har tilstrekkelige ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner og liknende. Barnevernledere gir ikke full støtte til denne oppfatningen. Vel fire av ti oppgir at tjenesten har tilstrekkelige ressurser til å takle ulike former for fravær, mens en like stor andel oppgir at tjenesten ikke har det. Studien tyder for øvrig på at personellressursene ikke er tilstrekkelig tilpasset variasjon i geografiske forhold. Bortimot 40 prosent av barnevernlederne oppgir at mye reisetid i arbeidssituasjonen går utover det barnevernfaglige arbeidet.

Personalet er relativt stabilt i de interkommunale tjenestene, men vel 20 prosent av barnevernlederne gir uttrykk for at det er høy grad av utskifting av personell i tjenesten. Noe i underkant av 30 prosent oppgir at de har problemer med å skaffe kvalifisert personell til ledige fagstillinger. Lav bemanning kan gi seg utslag i brudd på lovbestemte frister for saksbehandling. Blant de barnevernlederne som har deltatt i vår studie, oppgir i underkant av en femtedel at de har problemer med å holde frister. I følge representanter for fylkesmannsembetene skjer fristbrudd både i store og små barneverntjenester, uavhengig av organiseringsform på tjenesten.

Kompetanse og kompetansebehov

Rådmenn gir uttrykk for at de er fornøyd både med kompetansen i eget barnevern og med kvaliteten på tjenestene som tilbys, men også her varierer vurderinger noe mellom rådmennene. I alt mener 95 prosent av rådmennene fra vertskommuner at tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å løse lovpålagte oppgaver, mens 83 prosent av rådmennene fra samarbeidskommuner mener det samme. Forskjellen mellom gruppene av rådmenn er også tydelig når det gjelder vurderinger av kvalitet. Samtlige rådmenn fra vertskommuner mener at tjenesten leverer tjenester av god kvalitet, mens noe i overkant av 80 prosent av rådmennene i samarbeidskommuner mener det samme.

Barnevernledere gir også et positivt inntrykk av kompetansesituasjonen særlig når det gjelder kjerneområder i tjenesten som forberedelse av saker for Fylkesnemnda, generell utredning, omsorgssvikt, barns utvikling og foreldreveiledning. Noen områder er imidlertid mangelfullt dekket, og det skorter særlig på kompetanse i bruk av ulike kartleggings- og utredningsmetoder, flerkulturell problematikk, rusproblemer, psykiske problemer, voldsproblematikk og samtaler med barn. I hovedsak dreier dette seg om kompliserte og sammensatte forhold, og barnevernledere uttrykker et tydelig behov for kompetanseheving innenfor disse områdene. Noe i underkant av 60 prosent av barnevernlederne mener at ansatte har tilstrekkelig mulighet for fagligspesialisering innenfor rammen av virksomheten.

Tilgangen til spesialkompetanse innenfor områder som psykologi og juss varierer. Rundt 70 prosent av tjenestene leier inn denne typen kompetanse ved behov, men noen flere tjenester har tilgang til jurist enn til psykolog i egen tjeneste eller via andre tjenester i deltakerkommunene. Vel ti prosent av tjenestene har ikke tilgang til psykolog, mens to prosent ikke har tilgang til jurist. Antall barnevernledere som ønsker å styrke psykologisk kompetanse i egen tjeneste, er høyere enn antallet som ønsker å styrke den juridiske kompetansen. Barnevernledere ønsker også mer veiledning i tjenesten, både saksrelatert og prosessrelatert. Halvparten av dem oppgir at tjenesten har tilgang til ekstern prosessrelatert veiledning for personalet, mens noe under halvparten har tilgang til saksrelatert veiledning. Tilgang til ekstern veiledning i bruk av kartleggings- eller metodeverktøy varierer også. En tredjedel av barnevernlederne oppgir at de har tilgang til slik veiledning, mens vel en femtedel oppgir at de savner det. I alt oppgir vel en femtedel av barnevernlederne at de enten ikke savner eller ikke vet om de savner noen form for spesialkompetanse. Både representanter for fylkesmannsembetene og ledere for fylkesnemndene peker på at det er et problem for mange barneverntjenester at Bufetat bygges ned før kommunene har fått anledning til å bygge opp tilsvarende kompetanse.

Ledere for fylkesnemnda støtter barnevernlederens vurderinger av at kompetansen i forberedelse av saker for fylkesnemnda er jevnt over god, men dette gjelder uavhengig av hvordan barnevernet er organisert. Informanter både fra fylkesmannsembetet og fra fylkesnemnda er imidlertid enige om at barnevernet har behov for kompetanseheving innenfor noen områder, men det er litt uenighet om hvor skoen trykker. Blant annet er det en viss uenighet om tjenestene har behov for spesialkompetanse som psykologi og juss i form av egne stillinger til spesialutdannet personell, eller om det er behov for å øke denne typen kompetanse blant de ansatte i fagstillinger. Flere informanter gir uttrykk for at barnevernet særlig har behov for kompetanseheving innenfor områder som barns utvikling, tilknytningsproblematikk og voldsproblematikk, og dette gjelder uavhengig av organiseringsform på tjenestene.

Størrelse og kvalitet

Informanter både fra fylkesmannsembetet og fra fylkesnemndene ønsker mer nyanserte debatter rundt sammenslåing av barneverntjenester og sammenslåing av kommuner med bedre barneverntjenester som begrunnelse. De presiserer at en barneverntjeneste ikke nødvendigvis er bra selv om den er stor. Etter deres erfaringer finnes det store kommuner som har problemer i barnevernet og små kommuner som har velfungerende barnevern. De understreker altså at størrelse på fagmiljøet og kompetanse, eller kvalitet på tjenester som utføres, ikke alltid og heller ikke nødvendigvis, henger sammen. De ser derfor ikke et stort fagmiljø som den eneste eller mest hensiktsmessige løsningen for et tilfredsstillende barnevern. Større tjenester fører med seg økende byråkrati, og kvaliteten på tjenesten kan svekkes blant annet fordi det kan bli utfordrende å holde oversikt og fordi nærheten til brukerne går tapt. Flere poengterer at god barnevernledelse er like viktig, og kanskje vel så viktig, som et stort fagmiljø. Mangel på sammenheng mellom størrelse på fagmiljøet og kvaliteten på tjenestene som tilbys, kan også tolkes av svar fra rådmennene. Uavhengig av størrelse på kommunen, mener et overveiende flertall av dem at eget barnevern tilbyr tjenester av god kvalitet og har tilstrekkelig kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver.

Forslag til videre studier

Videre studier bør ta sikte på å få frem både større bredde og mer nyanserte erfaringer enn det som har vært mulig innenfor rammen av denne studien. For eksempel bør studier inkludere både barnevernets samarbeidspartnere og befolkningen i deltakerkommuner. Det er også viktig å få frem erfaringer fra fagpersonell som tidligere har arbeidet i små kommunale barneverntjenester for å få frem deres synspunkter på fordeler og ulemper ved den interkommunale organiseringen av tjenesten. For mange av tjenestene er geografiske utfordringer åpenbare. Vi vil derfor anbefale at det gjennomføres en egen studie av den gruppen av tjenester som dekker store regioner. Her kan det for eksempel undersøkes hvilke typer oppgaver som må nedprioriteres på grunn av at mye tid går med til transport. Andre temaer som med fordel kan belyses, er følgende: Hvordan balanseres forholdet mellom nærhet til fagmiljøet og nærhet til brukere? Hvordan organiseres det praktiske arbeidet? Hvilke erfaringer har fagpersonell med å være sentralisert i vertskommunen eller helt eller delvis desentralisert? Har regionstørrelse betydning for forholdet mellom barneverntjenesten og deres samarbeidspartnere, og eventuelt på hvilken måte?

1 INNLEDNING

1.1 OPPDRAGET: BAKGRUNN OG FORMÅL

Denne rapporten er basert på en studie av interkommunalt samarbeid om barnevern som Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). Fra 1. januar 2014 har Bufdir vært fagdirektorat for hele barnevernet. Dette innebærer at direktoratet blant annet skal utarbeide faglige anbefalinger for praksis og med det bidra til å fremme god kvalitet i barneverntjenesten.

Med den studien som her er gjennomført, ønsket Bufdir å få kartlagt det interkommunale barnevernet. Interkommunalt barnevern vil si at to eller flere kommuner har en felles barneverntjeneste. Bufdir har spesielt ønsket innsikt i kompetansesituasjonen i barnevern som har valgt en slik organiseringsform. Kompetanse i barnevernet bygges og akkumuleres blant annet av alle ansattes samlede teoretiske og praktiske kunnskaper og ferdigheter. Innenfor rammen av denne studien har det ikke vært mulig å fange opp den fulle bredden i personalets kvalifikasjoner. Studien gir likevel et innblikk i vesentlige sider av kompetansesituasjonen i tjenestene ved å identifisere hvilke temaområder som synes å være godt dekket og hvilke områder som med fordel kan styrkes. Studien viser også hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer innenfor sentrale områder og avdekker fordeler og ulemper sett fra forskjellige ståsteder. Organisatoriske forhold beskrives i et eget kapittel i rapporten. Her er det blant annet skissert hvilke samarbeidsmodeller som er valgt og hvordan utgifter fordeles mellom kommunene.

1.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM BARNEVERN

I løpet av få år er antallet kommuner som har etablert samarbeid om barnevern, mer enn doblet. Mens i alt 83 norske kommuner deltok i interkommunalt samarbeid i 2008 (Gjertsen og Lichtwarck, 2013), har antallet per oktober 2014 økt til 202,¹ som vil si rundt 47 prosent av landets 428 kommuner. Over en tiårsperiode har dessuten antallet samarbeid økt fra 13 til 63.

Det er flere grunner til at nabokommuner velger å løse oppgaver innenfor barnevern i fellesskap. Mange små kommuner har blant annet hatt problemer med å etablere et fagmiljø som har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere krevende og belastende oppgaver som arbeid med barnevern kan innebære (Brandtzæg 2006). Forbedringer av de ansattes arbeids-situasjon har også vært et motiv for å utvide fagmiljøet. I kommuner med få innbyggere har ansatte ofte arbeidet isolert og uten faglig støtte. Dette har igjen ført til stor utskifting av fagpersonalet og mangel på stabilitet i barnevernet. Lichtwarck og Clifford (2010) viser at de minste kommunene, de med mindre enn 3000 innbyggere, er spesielt utsatt og at de har stått overfor særlige utfordringer både når det gjelder kvalitet og effektivitet i tjenesten.

¹ Listen over kommuner som har etablert interkommunalt samarbeid om barnevern, er basert på Fylkesmannsembetenes opplysninger til Nordlandsforskning i oktober 2014 (se pkt. 3 i rapporten).

Sentrale myndigheter har også vært sterke pådrivere i arbeidet med å etablere interkommunale samarbeid. Begrunnelsen har variert noe alt etter hvilke oppgaver det har vært snakk om å løse. Når det gjelder barnevern, bunner myndighetenes engasjement først og fremst i et ønske om å sikre at tjenesten har tilstrekkelig mange ansatte samtidig som det er tilstrekkelig bredde i fagkompetansen til å hjelpe utsatte barn og unge. I og med at små kommuner ofte har få ansatte i barnevernet, regnes interkommunalt samarbeid som et virkemiddel for å oppnå det som omtales som større grad av robusthet i tjenesten. En tenker seg også at større fagmiljøer bidrar til å bedre kvaliteten på tjenestene (Clifford og Lichtwarck, 1996; Lichtwarck og Clifford, 2010). Innenfor barnevernsfeltet er med andre ord kompetanseutvikling og svekket sårbarhet i tjenesten hovedargumentene for å stimulere til samarbeid på tvers av kommuner. Argumenter som stordriftsfordeler og effektiv tjenesteproduksjon, som er fremtredende når det gjelder samarbeid om oppgaver innenfor andre kommunale sektorer (Leknes m.fl. 2013), er tonet noe ned.

Myndighetens ønske om å styrke barnevernet i kommunene via interkommunalt samarbeid, har også ført til lovendringer. Kommunelovens kapittel 5A § 28-1 b og c, som trådte i kraft 1. januar 2007, åpner opp for vertskommunesamarbeid hvor det blant annet er blitt mulig for kommuner å overføre vedtaksmyndighet til en annen kommune. Adgangen til å delegerer lovpålagt myndighet til en annen kommune, det vil si til vertskommunen, har resultert i at mange regioner i løpet av få år har etablert formelle samarbeidsløsninger innenfor barnevernet (Leknes m.fl. 2013). Tidligere måtte kommuner få innvilget forsøksstatus for å få anledning til å overføre myndighet innenfor dette feltet til en annen kommune.

Tidligere studier viser varierende erfaringer med interkommunale barneverntjenester. Brandtzægs (2006) evaluering av seks samarbeid viser at fagmiljøene både har blitt større og mer stabile. Sammenslåingen av tjenestene har også hatt betydning for ansattes håndtering av tunge omsorgssaker. Blant annet har det blitt mulig å dele vanskelige saker på flere og/eller sørge for at flere arbeider med samme sak. For ansatte har det også blitt mulig å unngå saker som angår noen i eget nærmiljø eller i egen familie, noe som spesielt har vært utfordrende i små og «gjennomsiktige» kommuner. Etablering av større fagmiljøer har også bidratt til at nye arbeidsmetoder og tiltak har blitt tatt i bruk. Evaluering viser for øvrig at antall bekymringsmeldinger har økt. Brandtzæg antyder at dette kan henge sammen med at geografisk avstand til barnevernet i mange tilfeller har økt, og at denne avstanden kan ha gjort det lettere å ta kontakt med tjenesten fordi brukere føler seg mer anonyme når de slipper å gi seg til kjenne i «eget kommunehus». Dette igjen, kan ha gitt befolkningen tilgang til tjenester som de har krav på, og som de av ulike grunner ikke har fått tidligere. Hovedfunn i Brandtzægs (2006) studie støttes av andre evalueringer, for eksempel Brandtzæg (2009), Gjertsen og Lichtwarck (2013) og Wendelborg m.fl. (2008).

Flere studier viser også utfordringer i samarbeidene. En av de største utfordringene har vært manglende samhandling med andre tjenester i kommunen og manglende kommunikasjon mellom partene (Deloitte, 2012). Avstanden mellom barnevernet og samarbeidspartnerne har økt flere steder, ikke bare i rent geografisk forstand, men også ved at samhörigheten er svekket. Gjertsen og Lichtwarcks (2013) studie viser at samarbeidspartnere i kommunene savner mer strukturert samhandling med barnevernet, for eksempel i form av at barnevernet deltar fast på felles møter. Noen av barnevernets samarbeidspartnere savner også bedre informasjon om så vel enkeltsaker som generelle arbeidsmetoder i tjenesten. Flere

informanter i Gjertsen og Lichtwarcks (2013) studie nevner også at ansatte i barnevernet er for lite tilgjengelig både per telefon og for direkte samtaler, og at de har for lite lokal kunnskap og for svake relasjoner til lokale samarbeidspartnere.

Andre forhold som har skapt utfordringer, er ulike prioriteringer (Deloitte, 2012) og økte rapporteringskrav (Madsen og Salvesen 2014). I tillegg har det i flere studier kommet frem at barnevernets medvirkning savnes i det forebyggende arbeidet i kommunene. Dette vises blant annet av Brandtzæg (2006) og Gjertsen og Lichtwarck (2013). Bøynen for mange kommuner har imidlertid vært uenighet om lokalisering og om økonomisk fordeling av utgifter. Når det gjelder utgiftssiden ved samarbeidet, går funn i tidligere studier i ulike retninger. Et fellestrekk er likevel at kommuner erfarer betydelig utgiftsøkning og/eller at utgiftene har økt mer enn forventet, etter at samarbeidet ble etablert. Utgiftene har økt både når det gjelder drift og tiltak (Brandtzæg, 2006). Brandtzæg antyder imidlertid både at kostnadene kunne ha blitt ennå høyere om hver enkelt kommune hadde hatt ansvaret for de aktuelle oppgavene alene og at det kan være grunn til å forvente reduksjon i kostnadene etter hvert som samarbeidet får stabilisert seg.

Lichtwarck og Clifford (2010) studie av interkommunalt samarbeid i Nordland viser at ansatte i barnevernet hadde et ambivalent forhold til samarbeidet. På den ene siden opplevde de at interkommunalt samarbeid ga gevinster i form av et større fagmiljø, men på den andre siden var de bekymret for at interkommunalt samarbeid skulle bli sett på som løsningen på alle utfordringene som finnes i barnevernet.

1.3 SAMARBEIDSMODELLER

Det finnes flere organisatoriske modeller for interkommunalt samarbeid innenfor barnevern. Den eldste modellen som har vært i bruk, var regulert etter § 27 i kommuneloven og ble etablert i 1921. Av kommuneloven går det fram at et § 27-samarbeid kan etableres for å løse «felles oppgaver». Bestemmelsen ble utformet i første rekke med tanke på interkommunalt samarbeid om driftsoppgaver for eksempel utbygging og drift av større anlegg som strøm- og vannforsyning, kloakk og renovasjon. For å etablere § 27-samarbeid må deltakerne opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Det må også utarbeides vedtekter for samarbeidet som angir området for styrets virksomhet. Hvorvidt kommunenes lovbestemte oppgaver kan legges til et slikt samarbeid, vil være avhengig av tolkningen av det enkelte lovgrunnlag. Kommunene kan delegere myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering til et § 27-samarbeid, men det er snevre grenser for hva slags myndighet slikt samarbeid kan få. Myndighet i politisk kontroversielle spørsmål og prinsipielle beslutninger vedrørende virksomheten, faller utenfor. Slik beslutningsmyndighet kan ikke delegeres til § 27-samarbeid (Leknes m.fl., 2013:18).

Det som kalles vertskommunesamarbeid finnes i to hovedtyper etter kommunelovens § 28-1 b og c, det vil si: Vertskommune med administrativt nemnd og vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Det som i hovedsak skiller de to formene for vertskommunemodell, er hvor vid adgangen til delegasjon av myndighet er. I samarbeider ledet av felles folkevalgt nemnd, er det adgang til å delegere myndighet også i prinsipielle saker. Den folkevalgte nemnda leder samarbeidet, og må selv treffe vedtak i prinsipielle saker, men slik at

myndighet i «enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning» kan delegeres til rådmannen i vertskommunen (Leknes m.fl., 2013: 43).

Vertskommunen har en sentral rolle i begge typer samarbeid. Den er arbeidsgiver, den skal utføre de lovpålagte oppgavene som er overlatt til den, og den vil ha beslutningsmyndighet så langt slik myndighet er delegert. Ansvar for oppgaven og myndighetsutøvelsen ligger imidlertid fortsatt hos kommunen som har delegert myndigheten.

En samarbeidskommunes styringsmuligheter ved vertskommunesamarbeid er knyttet til hva som avtales i samarbeidsavtalen, til generelle instruksjoner som gis på saksområder som overlates til vertskommunen og gjennom valg av medlemmer i den felles folkevalgte nemnda dersom denne formen er valgt for samarbeidet. Når avtale er inngått og myndighet delegert, vil styringsmulighetene være mer begrenset sammenlignet med situasjonen der kommunen selv utøver lovpålagt myndighet og ivaretar sine lovpålagte oppgaver (Leknes m.fl., 2013:46). Vertskommunen kan instrueres i sin delegerte myndighetsutøvelse når dette alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere. Samarbeidskommuner har etter forvaltningslovens § 35 også omgjøringsmyndighet overfor vedtak som vertskommunen treffer (Leknes m.fl. 2013:119). Spesielle problemer er knyttet til om det er samarbeidskommunen, eller vertskommunen som har partsevne og kan saksøkes i forhold til vedtak truffet av vertskommunen.²

Intensjonen med vertskommuneordningen fra lovgiver har vært å sikre en hensiktsmessig samarbeidsform for lovpålagte oppgaver med individrettete myndighetsoppgaver. Slikt samarbeid forutsetter adgang til delegasjon av myndighet for eksempel myndighet til å ta avgjørelser i enkeltsaker (treffe enkeltvedtak). Delegering av myndighet til en annen kommune er som hovedregel ikke mulig i andre interkommunale samarbeidsformer under kommuneloven. Vertskommunemodellen som organisasjonsform, er imidlertid ikke et eget rettssubjekt. Den er del av den kommunale virksomheten. Det betyr at kommunens ledelse har ansvar for barnevernet også i en interkommunal organisering.

Kommuneloven opererer med tre begreper innen vertskommunesamarbeid, det vil si vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommuner. Vertskommunen er den kommunen som har fått delegert myndighet fra samarbeidskommunen(e) til å utføre eller treffe avgjørelser på denne/disses vegne. Deltakerkommunene er alle kommunene som utgjør vertskommunesamarbeidet.

I en samkommunemodell er det inngått et forpliktende samarbeid mellom to eller flere kommuner for å løse felles oppgaver. Fra 1. juli 2012 er samkommuner tillatt etter kommunelovens kapittel 5B. Samkommune er en samarbeidsform som er tenkt å legge til rette for at et sett av kommuner kan utvikle et bredt anlagt samarbeid innenfor en og samme organisatoriske paraply. For denne samarbeidsmodellen etableres det et samkommunestyre som autoritativt beslutningsorgan. Dette styret har fått delegert myndighet fra deltakende kommunestyrer.

² For en nærmere drøfting se Ot. Prp. Nr. 95 (2005-2006)

1.4 AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLINGER

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har bedt om en oppdatert oppsummering av kommunenes erfaringer med å arbeide i større fagfellesskap innen barnevern, gjennom interkommunalt samarbeid, med særlig vekt på: i) fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid innen barnevernfeltet, ii) hvorvidt økt satsning på interkommunalt samarbeid har styrket tjenestens barnevernfaglige kompetanse, inkludert juridisk og psykologisk kompetanse, og iii) opplevd behov for ytterligere styrking av kompetanse. I utlysningen er studien definert som et forprosjekt til en mulig senere studie.

I denne studien har vi tatt utgangspunkt i oppdragsgivers presiseringer i kravspesifikasjonen samtidig som vi har gjort noen avgrensninger etter hva vi mener at det var mulig å få svar på innenfor den tidsmessige og økonomiske rammen som vi hadde til rådighet. Det vil si at vi har kartlagt situasjonen innenfor noen områder her og nå i stedet for før og etter sammenslåingen. Det er flere grunner til at vi til slutt falt ned på en slik avgrensning. En vesentlig grunn er at en betydelig andel av de interkommunale barnevernsamarbeidene har vart i bortimot 10 år eller mer. Om barnevernledere, som oppdragsgiver ønsket informasjon fra, skulle ha hentet inn opplysninger om for eksempel barnevernfaglig kompetanse i alle kommunene som inngår i samarbeidet fra tiden før samarbeidet startet, ville dette ha vært svært krevende, om i det hele tatt mulig. Tidligere studier viser dessuten at tilstanden i barnevernet har vært svært variabel i kommunene før sammenslåingen og at motivasjonen for å søke samarbeid har variert alt etter kommunenes geografiske beliggenhet, økonomi og størrelse. Også dette ville ha vært utfordrende å fange opp i en studie blant dem som i dag er ledere for de interkommunale tjenestene. Det har dessuten skjedd betydelige endringer i barnevernet i løpet av det siste tiåret. Bemanningen er blant annet styrket ved hjelp av statlige overføringer og arbeidsmetoder er endret. Disse og andre forhold, gjør det komplisert å isolere endringer i barneverntjenesten som utelukkende kan tolkes som effekter av det interkommunale samarbeidet.

Oppdragsgiver ønsket også en oppsummering av kommunenes erfaringer med å arbeide i større fagfellesskap innen barnevern. Denne problemstillingen besvarer vi ved å fange opp erfaringer direkte via barnevernledere og indirekte via representanter for fylkesmanns-embetene. Flere av de interkommunale tjenestene er imidlertid ganske små, med nede i tre årsverk totalt for enkelte. De fleste ansatte er likevel i et større fagmiljø etter sammenslåingen enn det de var før, bortsett fra ansatte i tjenester i de større bykommunene som er involvert, hvor noen få personer til i staben knapt nok merkes (se kapittel 3). For å kunne belyse mulige forskjeller mellom å arbeide i et «større» fagfellesskap og et «mindre» fagfellesskap, burde vi ha hatt tilgang til informasjon fra fagpersonell i barnevernet som har erfart begge deler. Fagpersonell med denne typen erfaring var imidlertid ikke blant de informantgruppene som oppdragsgiver ønsket at vi skulle prioritere i studien. Denne problemstillingen må derfor ligge til en eventuell senere studie.

I denne studien har vi altså lagt vekt på å få frem nåtidssituasjonen med tanke på kompetanse og ressurser ved å gjennomføre en breddekartlegging av det interkommunale barnevernet. I tillegg har vi fanget opp fordeler og ulemper ved samarbeidet sett fra ulike ståsteder. De aktuelle temaene har vi konkretisert og splittet opp i følgende delproblemstillinger:

1. Hvordan er den interkommunale barneverntjenesten organisert?

Blant aspektene som fanges opp her, er hvor mange kommuner som inngår i hvert samarbeid, hvilken organisatorisk modell som er valgt, hvordan utgifter fordeles, og hvordan arbeidet er organisert og fordelt mellom kommunene.

2. Hva har de interkommunale barneverntjenestene av ressurser og fagkompetanse og hva mangler de?

Hva har barneverntjenestene av personellressurser?

Er det behov for styrking av personellressurser?

Klarer tjenestene å rekruttere og beholde kvalifiserte fagpersoner?

Hva har tjenestene av samlet kompetanse innenfor sentrale fagområder?

Hvilken type spesialkompetanse er tilgjengelig?

Hvilken type kompetanse savnes?

Er det mulighet for faglig spesialisering innenfor tjenesten?

3. Hvordan fungerer det interkommunale samarbeidet om barnevern?

Er barneverntjenesten i samme grad tilgjengelig for alle i de deltakende kommunene?

Er barneverntjenesten involvert i tverrfaglig arbeid i de deltakende kommunene?

Hvordan fungerer samarbeidet mellom barneverntjenesten og samarbeidspartnere i de deltakende kommunene?

Har hver enkelt kommune tilstrekkelig innsikt i og kontroll over det som foregår innenfor barneverntjenesten?

Hvordan virker geografisk avstand inn på tjenestetilbudet?

4. Er det systematiske forskjeller i vurderingene?

Erfaringer med interkommunalt samarbeid kan variere alt etter hvilken posisjon den enkelte kommune har i samarbeidet, det vil si om kommunen er vertskommune eller ikke. Det som kan være av fordeler ved samarbeidet for en vertskommune, kan oppleves som ulemper for en eller flere av samarbeidskommunene og vise versa. Vi undersøker derfor om det finnes forskjeller i svar fra rådmenn i vertskommuner og fra rådmenn i samarbeidskommuner.

2 DATAGRUNNLAG OG METODISK TILNÆRMING

2.1 TREDELT FORSKNINGSDESIGN

Etter ønske fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har vi belyst problemstillingene fra ståstedet til: i) Fylkesmannsembetene; ii) rådmenn i de kommunene som har inngått avtale om interkommunale barneverntjenester; iii) ledere av de interkommunale barneverntjenestene; og iv) ledere for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Rådmannsgruppen er størst i antall med 202 personer, mens antallet ledere i de interkommunale barneverntjenestene er 63. Ingen av kommunene i Akershus har etablert formelt interkommunalt samarbeid om barnevern og det som finnes av samarbeid mellom bydeler i Oslo, holdes utenfor denne studien. Det er dermed 17 aktuelle fylkesmanns-embeter og 11 Fylkesnemnder.³

I og med at rådmenn og barnevernledere utgjør de største informantgruppene, valgte vi å kartlegge aspekter som faller innenfor disse gruppenes ansvarsområde, via elektroniske spørreskjemaer. Representanter for fylkesmannsembetene og lederne for fylkesnemndene ble invitert til å delta i en intervjustudie.

Til deler av studien som handler om ressurser i tjenestene, har vi benyttet datamateriale fra Statistisk sentralbyrå.

Arbeidet med intervjuene, spørreskjemaer og registerdata pågikk parallelt. Detaljer i gjennomføringen av de empiriske studiene er beskrevet nedenfor.

2.1.1 INTERVJUSTUDIE

For å rekruttere informanter, henvendte vi oss per telefon til alle de 17 fylkesmanns-embetene som var aktuelle, og ba om å få snakke med den personen ved embetet som var leder eller fagansvarlig for barnevern. I de fylkene hvor opplysninger om kontaktpersoner for barnevern var oppgitt på Fylkesmannens hjemmeside på Internett, ringte vi vedkommende direkte. Alle ble spurt om de kunne tenke seg å delta i studien, og om det eventuelt var andre ved embetet som var mer aktuelle å invitere til å svare på våre spørsmål. Bortsett fra ett fylkesmannsembete, takket alle ja til å delta. Informantene hadde ansiennitet i stillingen som varierte fra et par år til vel 20 år.⁴ To av informantene hadde hatt et møte med kollegaer i forkant av intervjuet, og i ett fylke deltok to representanter i intervjuet.

Ved fylkesnemndene kontaktet vi daglig leder. Ansatte i denne stillingen har ansvar for administrative oppgaver innenfor virksomheten, men de behandler også saker i fylkesnemnda. Ledernes erfaring fra den aktuelle nemnda varierte fra seks måneder til mer enn 20

³ Det finnes i alt 12 Fylkesnemnder for barnevern og sosiale saker. Fem fylker, Nordland, Møre og Romsdal, Telemark, Rogaland og Østfold, har egen Fylkesnemnd. De øvrige nemndene dekker to fylker hver; Troms og Finnmark; Sør- og Nord-Trøndelag; Hordaland og Sogn og Fjordane; Agder; Hedmark og Oppland; Buskerud og Vestfold; og Oslo og Akershus.

⁴ To av de 16 som ble intervjuet, var stedfortreder for leder eller fagansvarlig for barnevern ved fylkesmannsembetet. En leder/fagansvarlig var fraværende på grunn av sykdom, mens den andre var på ferie i det aktuelle tidsrommet.

år. Fire av dem hadde hatt et møte med kollegaer i forkant av intervjuet og formidlet samlede erfaringer ved nemnda. Også denne informantgruppen ble rekruttert per telefon, og alle takket ja til å delta.

Intervjuene hadde en åpen samtaleform. Det vil si at informantene ble invitert til å snakke om forhold som gjaldt samarbeid om barnevern på tvers av kommunegrenser med utgangspunkt i det de selv hadde kjennskap til. Dette er en intervjuform som er godt egnet til å få frem erfaringer og utdypende refleksjoner (Silverman, 2000). I intervjuene ble det lagt vekt på å få frem mulige endringer i tjenestene etter sammenslåingen, særlig med tanke på endringer i kompetansesituasjonen. De to informantgruppene har kjennskap til ulike sider ved virksomheten. Ledere for fylkesnemndene har først og fremst innsikt i saker som behandles i nemnda, mens representanter for fylkesmannsembetene får innsyn i tjenestene via møter, kursvirksomhet, jevnlig rapporteringer og tilsyn. Informanter i begge gruppene utdypet sine erfaringer med detaljerte eksempler. Flere sjekket også tilgjengelig tallmateriale underveis i intervjuet for å underbygge sine argumenter og synspunkter.

Intervjuene ble gjennomført i oktober og november i 2014. Alle informantene ble intervjuet enkeltvis. Tre intervju ble gjennomført ansikt-til-ansikt. De øvrige foregikk per telefon. Intervjuene med representanter for fylkesmannsmbetet varte fra 30 minutter til 1 time og 45 minutter, mens intervjuene med ledere for fylkesnemnda pågikk fra fem minutter til en time og 10 minutter.⁵

Det ble tatt grundige notater underveis i intervjuene. Lydopptak ble nedprioritert for å komme raskt i gang med studien. Personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) stiller krav om søknadsbehandling for å akseptere opptak. Dersom det kun tas notater, kan intervjuene gjennomføres uten godkjenning fra Personvernombudet, men under forutsetning av at informantene sikres full anonymitet.

2.1.2 SPØRRESKJEMASTUDIE

De elektroniske spørreskjemaene til rådmenn og ledere for de interkommunale samarbeidene ble utformet i QuestBack og hadde noe ulik innretning. Rådmennene fikk i hovedsak spørsmål om organisatoriske og økonomiske forhold, og om fordeler og ulemper ved samarbeidet som det kunne tenkes at de hadde forutsetninger for å vurdere. Lederne av de interkommunale barnevernstjenestene fikk spørsmål om mer tjenestespesifikke aspekter, blant annet om tilgjengelig kompetanse og kompetansebehov, om hva de har av ressurser, og om hvordan samarbeidet fungerer sett fra deres ståsted.⁶

Begge spørreskjemaene besto i hovedsak av standardiserte spørsmål med lukkede svar-kategorier. I skjemaet til barnevernledere ble det imidlertid lagt inn noen spørsmål med åpne svarmuligheter og et åpent svarfelt til slutt der deltakerne fikk mulighet til å skrive inn generelle kommentarer til studien og/eller gi mer utfyllende svar på noen av spørsmålene. De fleste spørsmålene var basert på tidligere forskning om interkommunalt samarbeid både innenfor barnevern (blant annet Brandtzæg, 2006; Gjertsen og Lichtwarck, 2013) og innenfor

⁵ Det korteste intervjuet var med en leder som manglet kjennskap til interkommunalt barnevernsamarbeid.

⁶ Spørreskjemaene finnes i vedlegg 1 og 2.

andre tjenesteområder (blant annet Andrews, 1993; Leknes m.fl., 2013). Foreløpige funn fra de kvalitative intervjuene i denne studien, ble også dratt veksler på.

For å sikre best mulig kvalitet i studien, gjennomførte vi pilotintervjuer med tre rådmenn. To av dem testet også spørreskjemaet. En barnevernleder vurderte og testet skjemaet til den gruppen. I tillegg bidro en gruppe på tre fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet med innspill til begge spørreskjemaene.

Undersøkelsen var åpen mellom syvende november og femte desember for rådmenn og mellom ellefte november og niende desember for barnevernledere. Det ble sendt tre påminnelser med en ukes mellomrom, og da undersøkelsen ble avsluttet hadde 50 ledere for barneverntjenesten og 77 rådmenn⁷ respondert. Svarprosenten for barnevernledere er dermed 79, mens andelen rådmenn som har svart, er på 39 prosent

Selv om svarprosenten fra rådmenn er lav, er det god spredning i responsen i den forstand at vi har fått svar fra rådmenn både i store og små kommuner, fra vertskommuner og fra samarbeidskommuner, og fra alle fylker, bortsett fra ett.

Tabell 2.1. viser fordeling av svar fra rådmenn etter kommunestørrelse, og vi ser at vel to av tre rådmenn representerer en kommune med mindre enn 5000 innbyggere.

Tabell 2.1 Hvor mange innbyggere bor det i din kommune? N=76

	Prosent
1999 innbyggere eller færre	33
2 000 - 4 999 innbyggere	34
5 000 - 9 999 innbyggere	16
10 000 - 19 999 innbyggere	11
20 000 - 49 999 innbyggere	5
50 000 – 99 999 innbyggere	0
100 000 eller flere innbyggere	1
Total	100

Av de rådmennene som har deltatt i studien, er i alt 27 prosent rådmann i en vertskommune, 70 prosent er rådmann i en samarbeidskommune, mens tre prosent er rådmann i en kommune som ikke er med i et samarbeid med vertskommunemodell.

2.1.3 ANALYSER AV REGISTERDATA

Til å besvare spørsmålet om personellressurser i barneverntjenestene, har vi brukt tallmateriale fra Statistisk sentralbyrå, det vil si fra KOSTRA-databasen (Kommune-Stat-Rapportering). Gjennom KOSTRA samles det inn opplysninger innenfor en rekke felt fra alle landets kommuner. Databasen oppdateres jevnlig og det siste tilgjengelige tallmaterialet for vårt formål er fra 2013. I denne rapporten har vi tatt med opplysninger om antall barn opp til 22 år i hver kommune som har interkommunalt barnevern, antall undersøkelser i alt, antall årsverk for ansatte i fagstillinger og antall saker per årsverk.

⁷ Ved en feiltakelse ble spørreskjemaet sendt til 199 i stedet for 202 rådmenn.

2.2 VURDERINGER AV DATAMATERIALET

Funn fra tidligere studier og fra intervjuene i denne studien har bidratt til å sikre kvalitet i spørreskjemastudien. Det samme har innspill fra oppdragsgiver, og fra rådmenn og en barnevernleder. Dette har for eksempel bidratt til at spørsmålene er forankret i den virkeligheten som barnevernledere og rådmenn erfarer. Dette sikrer i seg selv ikke pålitelige resultater. Det kan forekomme både overrapportering og underrapportering (Grønmo, 2004; Jacobsen, 2005). Enkelte kan svare strategisk utfra egeninteresse. De kan for eksempel ha et ønske om å gi et glansbilde av situasjonen slik at de selv og deres virksomhet kommer mest mulig positivt ut, eller de kan overdrive problemer for om mulig å få tilført mer ressurser til eget fagfelt. Et annet fenomen som ofte forekommer, kalles «ja-siing». Det vil si at studiedeltakere unngår å velge svar som gir inntrykk av at det er problemer innenfor virksomheten eller gi uttrykk for kritiske holdninger fordi det på bakgrunn av kulturelle normer oppfattes som «riktig» holdning å være positiv (Bowling, 2005). Slike forhold må tas i betraktning når funn i studien skal tolkes.

Kvaliteten i en studie er også avhengig av en tilfredsstillende svarprosent. Selv om vi la vekt på å stille relevante spørsmål og begrense frafallet ved å holde antall spørsmål nede (se f. eks. Elstad, 2010; Grønmo 2004; Jacobsen, 2005), ble ikke svarprosenten fra rådmenn høyere enn 39. Svarprosenten på elektroniske undersøkelser er ofte lav av ulike grunner (jfr. Jacobsen, 2005). I denne studien er det imidlertid grunn til å tro at lav svarprosent fra rådmenn først og fremst handler om at de i en presset arbeidshverdag, ikke prioriterer å delta i spørre-undersøkelser. Det er også grunn til å tro at denne informantgruppen mottar mange invitasjoner til å delta i undersøkelser om virksomheten som de leder. Responsen på studien fra denne gruppen er likevel tilfredsstillende både med tanke på å belyse problemstillingene som vi utforsker og med tanke på hvilke analyser som kan gjøres på bakgrunn av data-materialet.

2.3 FORSKNINGSETISKE HENSYN

Forskningsprosjektet er meldt til Personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, og det innsamlede datamaterialet har vært behandlet i tråd med etiske retningslinjer for forskning formulert av Nasjonal forskningsetisk komité for humaniora og samfunnsvitenskap. Alle som har bidratt i studien, ble informert om at det var frivillig å delta og at de kunne trekke seg fra studien når som helst uten å oppgi grunn. De kunne også unnlate å svare på spørsmål de ikke kunne eller ikke ønsket å besvare. De som ble intervjuet, fikk muntlig informasjon om studien, mens deltakerne i spørreskjemaundersøkelsen fikk skriftlig informasjon via epost. I forbindelse med elektroniske undersøkelser regnes svar på undersøkelsen som samtykke.

Rapporten viser ikke resultater fra enkeltkommuner eller fra enkelte barneverntjenester. Enkeltpersoner kan heller ikke kjennes igjen. I presentasjonen av funn fra intervjuene gis det ikke opplysninger om informanternes navn eller arbeidssted. Alle sitater fra intervjuene er dessuten gjengitt i bokmålsform med tanke på anonymisering. Lister med epostadresser til dem som har svart på spørreskjemaet, slettes når studien er avsluttet.

2.4 ANALYSER OG PRESENTASJON AV FUNN

Datamaterialet fra spørreskjemaene er analysert ved hjelp av statistikkprogrammet SPSS. I hovedsak rapporteres resultatene i form av prosentvise fordelinger og/eller absolutte tall presentert i figurer og tabeller. I fremstillingen av svar fra rådmannsgruppen, er fordelingen splittet opp for rådmenn fra henholdsvis vertskommuner og samarbeidskommuner. Forskjeller mellom disse to gruppene kommenteres i teksten.

I alle tabeller og figurer er totalt antall svar (N) oppgitt. Ettersom ikke alle har svart på alle spørsmålene i undersøkelsen, vil N variere noe i tabellene og figurene som presenteres. Det er variasjon både innenfor samme spørsmål, ved flere delspørsmål, og mellom spørsmålene. For noen av temaene som vi har utforsket, har studiedeltakerne blitt bedt om å vurdere forskjellige påstander og angi hvor enig eller uenig de er i hver påstand langs en gradert skala. Dette er en spørsmålstype som ofte brukes i spørreskjemaer for å tappe studiedeltakernes oppfatninger og erfaringer. Det var mulig for deltakerne å hoppe over spørsmål som han/hun ikke ønsket eller ikke kunne svare på, og for flere av spørsmålene var det mulig å krysse av for «vet ikke».

I analysene av det kvalitative datamaterialet har vi valgt en induktiv tilnærming. Det vil si at utsagn i intervjuene er gruppert i et sett med hovedtemaer eller empirinære kategorier (Spradley, 1979). Hver kategori favner flere delmomenter som belegges eller underbygges med relevante utdrag fra utsagn i intervjuene.

3 BESKRIVELSER AV SAMARBEIDENE – OMFANG, ORGANISERINGSFORM OG VARIGHET

Tabell 3.1 viser hvordan de 202 kommunene er fordelt i de 63 barnevernsamarbeidende, og hvordan disse igjen er fordelt på de 17 fylkene. Vi ser at både antall samarbeid per fylke og antall kommuner i samarbeidene varierer. Ytterpunktene når det gjelder antall samarbeid, representeres av Østfold i den ene enden med ett samarbeid og Sør-Trøndelag og Nordland i den andre enden, med syv samarbeid hver. Vest-Agder har størst andel kommuner som samarbeider om barnevern. Av fylkets 15 kommuner, er 14 med i et samarbeid. Bare den største kommunen, Kristiansand, har eget barnevern. Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal har også høye andeler av kommuner med interkommunalt barnevern med henholdsvis 20 av 25 kommuner og 21 av 36 kommuner. Nordland er det fylket som har flest kommuner med i alt 44. Av disse har 25 interkommunalt barnevern. Aust-Agder og Finnmark har begge fire kommuner, av henholdsvis 15 og 19 kommuner, som samarbeider med andre kommuner om barnevern, mens det samme gjelder for to av Østfolds 19 kommuner.

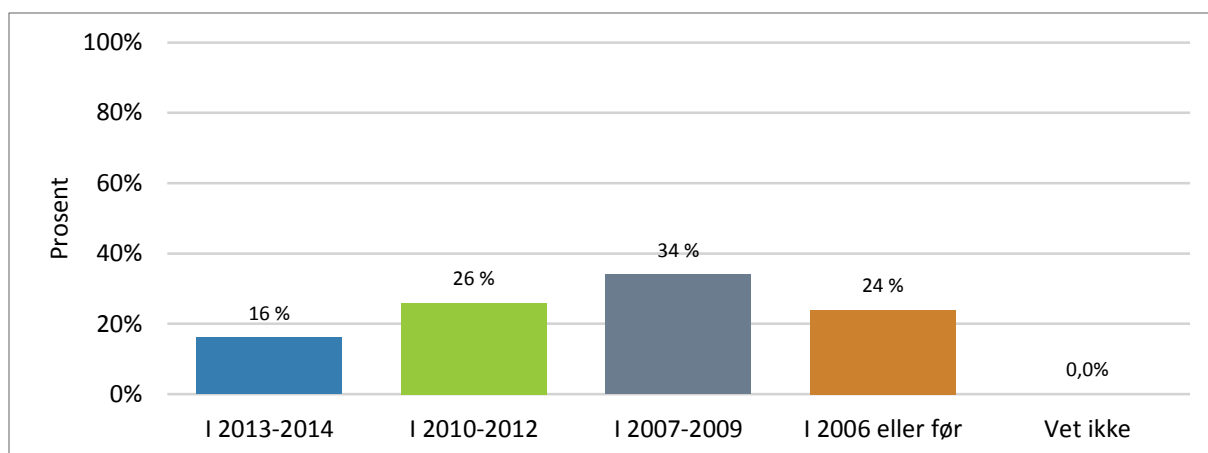
Av de 63 barneverntjenestene er 41 et samarbeid mellom to eller tre kommuner, og av disse igjen er 27 et samarbeid mellom to kommuner. Fire eller fem kommuner er med i 16 av samarbeidene, mens tre samarbeider har seks kommuner og ett har syv kommuner. Blant kommunene som har interkommunalt barnevern, finner vi noen større bykommuner som for eksempel Stavanger, Haugesund, Larvik, Molde og Kristiansund.

Stort sett alle samarbeidene skjer innenfor den geografiske rammen av et fylke. Fem barnevern inkluderer imidlertid kommuner fra mer enn ett fylke. Troms og Nordland har ett samarbeid som krysser fylkesgrensen, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag har to samarbeid, Sør-Trøndelag og Hedmark har ett, det samme har Aust-Agder og Vest-Agder.

Tabell 3.1 Kommuner med interkommunalt barnevern fordelt etter fylker
a) vertskommune, b) samkommunemodell, c) samarbeid over fylkesgrenser

Finnmark	Troms		Nordland	
Lebesby	Salangen ^{a)}	Nordreisa ^{a)}	Evenes ^{a) c)}	Leirfjord ^{a)}
Gamvik ^{a)}	Gratangen	Kvænanen	Skånland	Alstahaug
	Lavangen		Tjeldsund	Dønna
Berlevåg ^{a)}		Sørreisa ^{a)}		Herøy
Båtsfjord	Lenvik ^{a)}	Dyrøy	Brønnøy ^{a)}	Træna
	Torsken		Bindal	
	Tranøy		Sømna	Sortland ^{a)}
	Berg		Vega	Andøy
			Vevelstad	Bø
				Hadsel
			Saltdal ^{a)}	Lødingen
			Beiarn	Øksnes
			Tysfjord ^{a)}	Flakstad ^{a)}
			Hamarøy	Moskenes
				Værøy
				Røst

Nord-Trøndelag		Sør-Trøndelag		Møre og Romsdal	
Grong ^{a)}	Namsos ^{b)}	Stjørdal ^{a) c)}	Frøya ^{a)}	Molde ^{a)}	Skodje ^{a)}
Høylandet	Fosnes	Frosta	Hitra	Aukra	Stordal
Lierne	Namdalseid	Meråker		Eide	Norddal
Namsskogan	Overhalla	Tydal	Oppdal ^{a)}	Midsund	Aurskog
Røyrvik	Flatanger	Selbu	Rennebu		
Snåsa				Kristiansund ^{a)}	Sunndal ^{a)}
	Vikna ^{a)}	Rissa ^{a) c)}	Orkdal ^{a)}	Averøy	Neset
	Leka	Leksvik	Meldal	Gjemnes	Tingvoll
	Nærøy	Osen	Agdenes		
		Roan	Skaun	Volda ^{a)}	Surnadal ^{a)}
		Åfjord		Ørsta	Halsa
		Bjugn	Røros ^{a) c)}	Hareid	Rindal
		Ørland	Holtålen	Ulstein	
			Os		
		Hemne ^{a)}			
		Snillfjord			
Sogn og Fjordane		Hordaland		Rogaland	
Sogndal ^{a)}	Fjaler ^{a)}	Odda ^{a)}	Stord ^{a)}	Stavanger ^{a)}	Haugesund ^{a)}
Luster	Hyllestad	Jondal	Bømlo	Kvitsøy	Utsira
Leikanger	Askvoll	Ullensvang	Fitjar		
Balestrand	Solund	Ulvik		Eigersund ^{a)}	Karmøy ^{a)}
		Eidfjord		Sokndal	Bokn
Aurland ^{a)}	Førde ^{a)}			Lund	
Lærdal	Gaular				
Vest-Agder		Aust-Agder		Telemark	
Farsund ^{a)}	Mandal ^{a)}	Bykle		Kviteseid ^{a)}	Bø
Flekkefjord	Marnardal	Valle ^{a)}		Seljord	Nome
Kvinesdal	Lindesnes	Bygland		Tokke	Sauherad ^{a)}
Sirdal	Åseral			Vinje	
Lyngdal		Iveland		Fyresdal	Notodden ^{a)}
		Vennesla ^{a) c)}		Nissedal	Hjartdal
Songdalen ^{a)}	Hægebostad ^{a)}				
Søgne	Audnedal				
Vestfold		Buskerud		Oppland	
Nøtterøy ^{a)}		Flå	Sigdal	Nord-Aurdal ^{a)}	Ringe ^{a)}
Tjøme		Nes	Krødsherad	Sør-Aurdal	Sør-Fron
		Gol	Modum ^{a)}	Etnedal	
Larvik ^{a)}		Ål ^{a)}		Øystre Slidre	Sel ^{a)}
Lardal		Hol	Flesberg		Vågå
		Hemsedal	Rollag	Vestre Slidre ^{a)}	
Re ^{a)}			Nore og Uvdal ^{a)}	Vang	Skjåk ^{a)}
Hof					Lom
Hedmark		Østfold			
Tynset ^{a)}	Åsnes ^{a)}	Marker ^{a)}			
Tolga	Våler	Rømskog			
Rendalen	Grue				
Folldal					
Alvdal	Nord-Odal ^{a)}				
	Sør-Odal				



Figur 3.1 Når ble det interkommunale samarbeidet som du leder, inngått? N=50

Svar fra barnevernledere viser at godt og vel halvparten av samarbeidene har vart i mer enn fem år. Nærmere en fjerdedel er etablert i 2006 eller tidligere, mens den største andelen ble etablert i perioden mellom 2007 og 2009, det vil si vel en tredjedel av samarbeidene samlet sett (figur 3.1).

Både rådmenn og barnevernledere har svart på spørsmål om hvilken organiseringsmodell som er valgt for det interkommunale barnevernet. Barnevernledere har imidlertid svart på vegne av flest tjenester. I tabell 3.2. har vi derfor brukt svarfordelingen fra denne gruppen. Vi ser at nærmere 90 prosent av alle samarbeidene er organisert som et vertskommune-samarbeid. Ni prosent (fire) er organisert etter kommunelovens § 27, mens to prosent (ett samarbeid) har valgt samkommunemodell. Ettersom en fjerdedel av samarbeidene er etablert før vertskommunemodellen ble et alternativ, betyr dette at flere samarbeid har endret organisasjonsform etter at kommunelovens § 28 åpnet opp for dette fra januar 2007 (se pkt. 1.3). Det vil si at de er omdannet fra § 27 samarbeider til § 28 b eller c samarbeider.

Tabell 3.2 Hvilken samarbeidsmodell er det interkommunale samarbeidet organisert etter? Antall og prosent

	Prosent	Antall
Administrativ vertskommunemodell (§28b)	83 %	38
Vertskommunemodell med folkevalgt nemnd (§28c)	6 %	3
Samarbeid etter kommunelovens § 27, overføring av myndighet/vedtaksrett til interkommunalt barnevernkontor	9 %	4
Samkommunemodell	2 %	1
Total	100 %	46

Modell for fordeling av driftsutgifter mellom deltakerkommuner varierer også mellom barnevernsamarbeidene. Noen av prinsippene går frem av tabell 3.3. Basert på opplysninger fra rådmenn som har deltatt i studien, er det åpenbart ikke ett bestemt prinsipp som klart foretrekkes. Likevel har flest rådmenn oppgitt at bidraget er fastsatt etter befolkningsstørrelse, helt eller delvis. Det vil si at dette prinsippet er valgt oftere enn bidrag etter kommunes opprinnelige stillingsressurser til barnevern og etter antall barn og unge i en viss aldersgruppe. I underkant av en femtedel av rådmennene har valgt kategorien «annet» som svar på dette spørsmålet. Som eksempler på andre former for fordelingsnøkkel enn dem

som er oppgitt i tabellen, nevnes at utgifter fordeles enten etter medgått tid eller etter medgått tid og en fast andel.

Tabell 3.3 Hvordan bidrar din kommune til driftsutgiftene i det interkommunale barnevernssamarbeidet?
Prosent. N=77

	Prosent
Bidraget fastsettes etter antall barn/unge i en bestemt aldersgruppe i kommunen	12
En del av driftsutgiftene fastsettes etter antall barn/unge i en bestemt aldersgruppe i kommunen, resten fordeles likt mellom kommunene	17
Bidraget fastsettes på grunnlag av befolkningsstørrelse	15
En del av driftsutgiftene fastsettes på grunnlag av befolkningsstørrelse, resten fordeles likt mellom kommunene	21
Bidraget fastsettes etter kommunens stillingsressurser til barnevern før samarbeidet ble etablert	9
Bidraget fastsettes etter kommunens stillingsressurser til barnevern før samarbeidet ble etablert med et tillegg for felles driftsutgifter	8
Annet	18
Total	100

Tabell 3.4 viser hva som finnes av stillingsressurser i samarbeidene basert på antall årsverk for stillinger med fagutdanning. Tabellen viser også antall undersøkelser i alt, antall undersøkelser per årsverk, og antall barn mellom 0 og 22 år. Alle opplysningene er basert på KOSTRA-rapporteringer fra 2013. Kommuner som etablerte samarbeid i 2014 er dermed registrert med det de hadde av ressurser før samarbeidet ble formalisert. KOSTRA registrerer opplysninger for hver kommune, men i tabellen har vi for oversiktens skyld ført opp samlet sum for alle kommunene under vertskommunen for hvert samarbeid.⁸

Vi ser av tabellen at det finnes betydelig variasjon i størrelse på fagmiljøene. Antall årsverk for ansatte i fagstillinger spenner fra de minste miljøene med rundt tre årsverk til det største miljøet med 115 årsverk. I alt har 27 tjenester (43 prosent) mindre enn 10 årsverk, 24 (38 prosent) har mellom 10 og 20 årsverk, mens 12 (19 prosent) har mer enn 20 årsverk. I gruppen på 27 samarbeid som har færre enn 10 årsverk, har en gruppe på åtte mindre enn fem årsverk. Antall undersøkelser per årsverk varierer også, og spenner fra fire i ett samarbeid til rundt 22 i det samarbeidet som har hatt flest saker per ansatt i 2013. Her må det legges til at registreringsrutiner kan variere og at saker under et visst antall i små kommuner ikke kommer frem i oversikten fra KOSTRA. Tallmaterialet i tabellen bør dermed ikke tillegges for stor vekt som sammenliknings-grunnlag. Tallmaterialet for 2013 sier ikke noe om endringer over tid, for eksempel når det gjelder undersøkelsessaker. Antall undersøkelser alene, sier heller ikke noe om total arbeidsbelastning i barnevernet. Tabellen viser ikke noe tydelig mønster med tanke på variasjon i antall undersøkelsessaker per årsverk etter størrelse på fagmiljøet. I alt 30 (15 prosent) av de 202 kommunene som har interkommunalt barnevern, var oppført i KOSTRA-databasen med ett årsverk eller mindre for fagstillinger i 2013 (ikke vist i tabellen), men vi vet ikke om dette tilsvarer det barnevernet i den enkelte kommune hadde av stillingsressurser før sammenslåingen.

⁸ Hvilke kommuner som inngår i de ulike samarbeidene, går frem av tabell 3.1.

Tabell 3.4 Årsverk for fagstillinger og undersøkelser i barnevernet samlet under vertskommuner og organisert etter fylke (fra KOSTRA, 2013)

Vertskommune	Unders. i alt	Unders./årsv.	Still. m/fagutd.	Barn 0-22 år	Vertskommune	Unders. i alt	Unders./årsv.	Still. m/fagutd.	Barn 0-22 år
Gamvik	36	12	3	602	Sogndal	102	9,4	10,8	4837
Berlevåg	43	12,3	3,5	839	Odda	82	8,7	9,4	3574
Salangen	88	9,8	9	1256	Stord	213	8,7	24,5	10817
Lenvik	174	12,2	14,3	4379	Karmøy	420	12,4	34	13422
Nordreisa	88	10,2	8,6	1729	Haugesund	315	8,2	38,2	10455
Sørreisa	56	5,2	10,8	1325	Stavanger	994	8,7	114,9	38063
Evenes	36	4	9	1378	Eigersund	332	17,4	19,1	6677
Flakstad		0	3,1	1002	Hægebostad	33	8,3	4	1103
Sortland	362	12,0	30,1	9153	Songdalen	172	12,9	13,3	5629
Tysfjord	56	11,2	5	956	Mandal	238	12,0	19,9	7160
Saltdal	59	12,8	4,6	1434	Farsund	323	11,9	27,2	10518
Leirfjord	172	11,9	14,5	3693	Valle	27	7,3	3,7	937
Brønnøy	218	14,6	14,9	3790	Vennesla	160	10,8	14,8	4834
Vikna	121	13,2	9,2	2892	Kviteseid	102	7,8	13	3755
Grong	85	12,1	7	2370	Sauherad	136	10,1	13,5	4655
Namsos	351	21,8	16,1	6129	Notodden	134	11,9	11,3	3762
Stjørdal	344	13,1	26,3	9864	Nøtterøy	223	11,9	18,8	7441
Orkdal	186	11,8	15,8	7197	Larvik	509	9,1	55,9	12371
Røros	67	8,8	7,6	2523	Re	159	11,8	13,5	3626
Oppdal	106	14,5	7,3	2599	Nore Uvdal	69	8,6	8	1787
Frøya	99	16,5	6	2382	Modum	220	14,6	15,1	4984
Hemne	45	8,2	5,5	1513	Ål	211	11,7	18	5413
Rissa	288	13,3	21,6	7080	Nord-Aurdal	106	11,2	9,5	3658
Surnadal	64	6,2	10,4	2654	Vestre Slidre	31	6,9	4,5	995
Sunndal	123	12,3	10	3551	Ringebu	38	7,2	5,3	1976
Skodje	206	10,8	19,1	6437	Sel	101	12,6	8	2533
Volda	254	10,7	23,8	9803	Skjåk	36	10,9	3,3	1171
Kristiansund	277	9,7	28,7	9018	Tynset	139	13,4	10,4	3689
Molde	248	10,4	23,8	10070	Åsnes	174	12,0	14,5	3748
Førde	106	7,9	13,5	5092	Nord-Odal	162	16,7	9,7	3271
Aurland	44	8,8	5	1034	Marker	48	9,4	5,1	1094
Fjaler	55	8,3	6,6	2313					

4 BARNEVERNLEDERES BESKRIVELSER OG VURDERINGER

4.1 SAMARBEIDSMØNSTER OG SAMARBEIDSRELASJONER

Ledere for barneverntjenesten fikk spørsmål om hvordan det praktiske arbeidet i de interkommunale tjenestene er organisert og om hvordan samarbeidet fungerer innenfor noen sentrale områder. Spørsmålene dreier seg blant annet om personalet har fast kontortid i de samarbeidende kommunene, om personalet deltar i tverrfaglige team i alle deltakerkommunene, og om tjenesten er tilgjengelig i like stor grad for innbyggerne og for samarbeidspartnerne i alle deltakerkommunene.

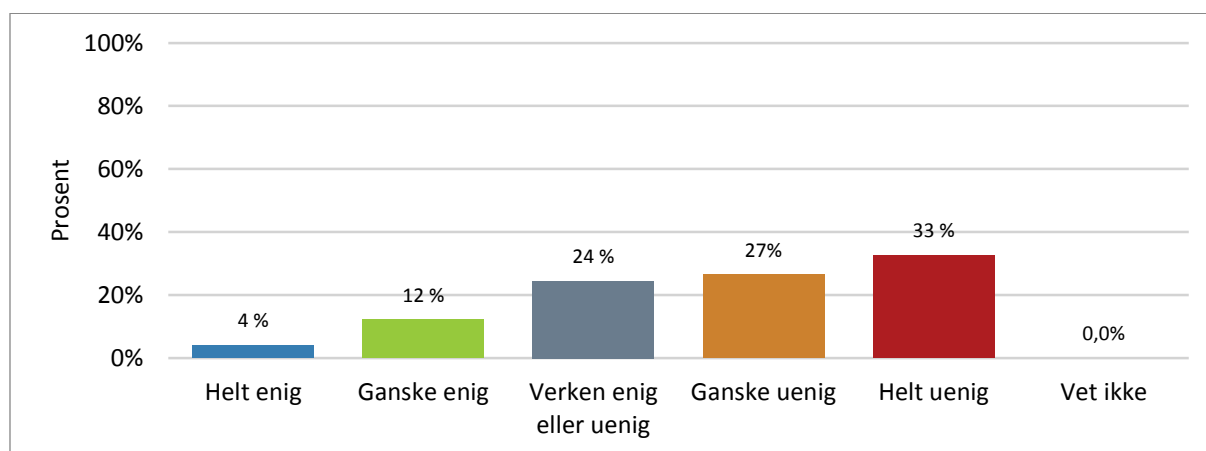
Tabell 4.1 Har barneverntjenesten fast kontortid i alle kommunene som deltar i samarbeidet? N=50

	Prosent
Ja	34
Nei	66
Total	100

To tredjedeler av de barnevernstjenestene som vi har opplysninger om, har ikke fast kontortid i deltakerkommunene (tabell 4.1).⁹ I 86 prosent av samarbeidene deltar derimot ansatte i barnevernet fast i tverrfaglige team i alle kommuner som er inkludert, mens 10 prosent deltar mer sporadisk (tabell 4.2).

Tabell 4.2 Deltar barneverntjenesten på møter i tverrfaglige team i alle kommunene? N=50

	Prosent
Ja, fast	86
Ja, noen ganger	10
Nei	4
Total	100

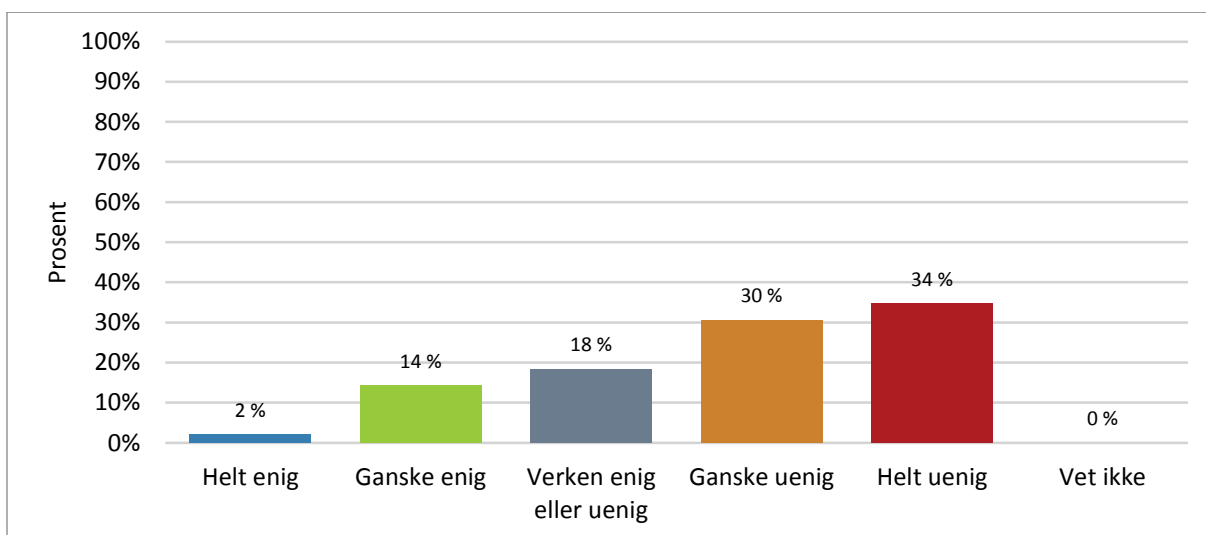


Figur 4.1 Vurderinger av påstand: Barneverntjenesten er mer tilgjengelig for innbyggere i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene. N=49

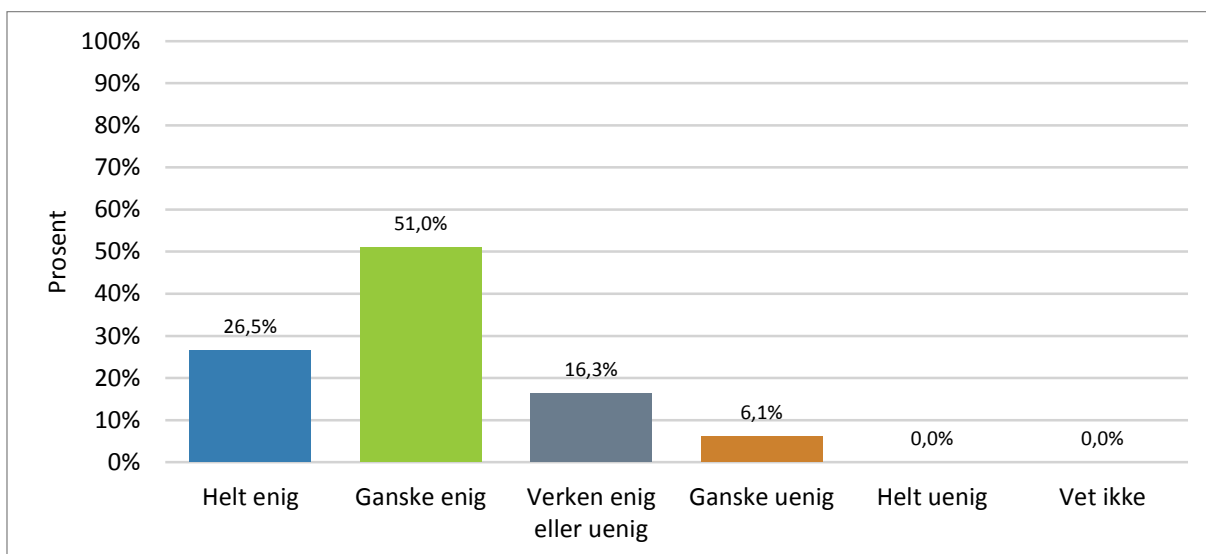
⁹ I følge opplysninger fra representanter fra fylkesmannsembetet, har de ansatte i en håndfull av samarbeidene fast oppmøtested i hver av de samarbeidende kommunene (se kapittel 8).

Selv om en betydelig andel av de interkommunale barneverntjenestene ikke har fast kontortid i alle kommunene, er flertallet av lederne likevel tydelig på at tjenesten er like tilgjengelig for alle deltakerkommunenes innbyggere. På spørsmålet om barneverntjenesten er mer tilgjengelig for innbyggere i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene, sier 60 prosent seg enten «ganske uenig» eller «helt uenig» (figur 4.1). I alt 16 prosent uttrykker tydelig at tjenesten ikke er like tilgjengelig for alle, mens 24 prosent har krysset av for «verken/eller».

Tilsvarende mener et overveldende flertall av barnevernlederne at barneverntjenesten er like tilgjengelig for samarbeidspartnere som skole, PPT, helsestasjon og BUP i alle deltakerkommunene (figur 4.2). I alt 64 prosent av lederne oppgir at de er «ganske uenig» eller «helt uenig» i at tjenesten er mer tilgjengelig for samarbeidspartnerne i vertskommunen enn i samarbeidskommunene, 18 prosent har svart verken/eller, mens 16 prosent er enten helt eller ganske enig i at tjenesten er mer tilgjengelig i vertskommunen.



Figur 4.2 Vurderinger av påstand: Barneverntjenesten er mer tilgjengelig for samarbeidspartnere (for eksempel skole, PPT, helsestasjon, BUP) i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene N=49



Figur 4.3 Vurderinger av påstand: Samarbeidet mellom barneverntjenesten og samarbeidspartnere i kommunene er jevnt over godt. N=49

Også kvaliteten på samarbeidet med de viktigste samarbeidspartnere vurderes som tilfredsstillende. Figur 4.3 viser betydelig enighet på tvers av samarbeidene i dette spørsmålet. Bort imot 80 prosent av lederne sier seg enten «helt enig» eller «ganske enig» i en påstand om at samarbeidet er jevnt over godt.

Som det går frem av tabell 3.1, består to tredjedeler av samarbeidene av to til tre kommuner, en fjerdedel består av fire til fem kommuner, mens til sammen fire samarbeider består av seks kommuner eller flere. Barnevernslederne ble spurt om det etter deres mening, er for få, for mange eller tilstrekkelig antall kommuner med i samarbeidet som de leder. Tre av fire svarer at antallet kommuner er tilstrekkelig, mens 14 prosent oppgir at flere kommuner med fordel kunne ha deltatt. En liten andel gir uttrykk for at det er for mange kommuner som er involvert, eller er usikker (tabell 4.3).

Tabell 4.3 Etter din mening, er det for få, for mange eller tilstrekkelig antall kommuner i det interkommunale barnevernsamarbeidet. N=50

	Prosent
Det er for få	14
Det er tilstrekkelig	76
Det er for mange	2
Vet ikke	8
Total	100

Fire av barnevern lederne i utvalget har oppgitt at samarbeidet som de leder, krysser fylkesgrenser. På et oppfølgingsspørsmål i spørreskjemaet om hvorvidt samarbeid på tvers av fylker skaper noen utfordringer, svarer to at samarbeidet er uproblematisk, mens to oppgir at det er utfordringer. Det som gir utfordringer, gjelder særlig rapporteringsrutiner som det kan være ulik praksis på, og dernest oppleves det at transaksjonskostnader øker fordi det blir behov for større møteaktivitet og kursdeltakelse.

4.2 KOMPETANSE OG KOMPETANSEBEHOV

Barnevern lederne ble bedt om å vurdere samlet kompetanse innenfor sentrale områder i egen tjeneste som: Saksforberedelse overfor Fylkesnemnda, generell utredning, bruk av kartleggingsverktøy, omsorgssvikt, psykiske lidelser, rusproblematikk, voldsproblematikk, flerkulturell problematikk, barns utvikling, samtaler med barn og foreldreveiledning. Hvert av disse kompetanseområdene ble vurdert langs en femdelt skala fra «i stor grad» til «i liten grad», og svarfordelingen er gjengitt i tabell 4.4.

De fleste av de oppgitte kompetanseområdene er etter ledernes vurderinger godt dekket i tjenesten. Fem områder skiller seg imidlertid ut i positiv retning, det vil si; forberedelse av saker for Fylkesnemnda, generell utredning, omsorgssvikt, barns utvikling og foreldreveiledning. Rundt 90 prosent av lederne har oppgitt at tjenesten enten «i ganske stor grad» eller «i stor grad» har kompetanse innenfor disse områdene. En betydelig andel barnevern ledere har i sine vurderinger av temaene på listen valgt midtkategorien på svarskalaen eller

krysset av for at området er dekket i ganske liten eller i liten grad. Disse kompetanseområdene har vi tolket som noe mangelfullt dekket. Flerkulturell problematikk kommer inn her sammen med psykiske lidelser, rusproblematikk, vold og bruk av kartleggingsverktøy.

Tabell 4.4 I hvilken grad har de ansatte i barneverntjenesten, samlet sett, kompetanse på følgende områder? Antall og prosent

	I stor grad	I ganske stor grad	I verken stor eller liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Total	N
Saksforberedelse (overfor Fylkesnemnda)	42 %	46 %	12 %	0 %	0 %	100 %	50
Generell utredning/undersøkelse	40 %	48 %	12 %	0 %	0 %	100 %	50
Bruk av kartleggingsverktøy	6 %	46 %	36 %	6 %	6 %	100 %	50
Omsorgssvikt	48 %	40 %	12 %	0 %	0 %	100 %	50
Psykiske lidelser	10 %	50 %	34 %	4 %	2 %	100 %	50
Rusproblematikk	8 %	50 %	38 %	2 %	2 %	100 %	50
Voldsproblematikk	16 %	53 %	31 %	0 %	0 %	100 %	49
Flerkulturell problematikk	2 %	28 %	52 %	12 %	6 %	100 %	50
Barns utvikling	52 %	40 %	8 %	0 %	0 %	100 %	50
Samtaler med barn	32 %	48 %	18 %	2 %	0 %	100 %	50
Foreldreveiledning	42 %	46 %	12 %	0 %	0 %	100 %	48

Tabell 4.5 summerer opp kompetanseområder hvor lederne gir uttrykk for at de har god dekning og områder hvor de antyder at det skorter noe på kompetansen.

Tabell 4.5 Barnevernslederes vurderinger av kompetanse i egen organisasjon

Har kompetanse	Har noe mangelfull kompetanse
Saksforberedende (fylkesnemnda)	Bruk av kartleggingsverktøy/utredningsmetodikk
Generell utredning	Psykiske lidelser
Omsorgssvikt	Rusproblematikk
Barns utvikling	Voldsproblematikk
Samtaler med barn	Flerkulturell problematikk
Foreldreveiledning	

For å få et best mulig inntrykk av hvilke kompetanseområder som barnevernledere selv ønsker å få styrket, ba vi dem om å liste opp aktuelle områder som svar på et åpent spørsmål i spørreskjemaet. Ledernes svar med utfyllende kommentarer understøtter inntrykket som

er summert i tabell 4.5. Flest av dem som har besvart spørsmålet, det vil si 19 (40 prosent), nevner behov for å styrke kompetansen innenfor kartleggings- og utredningsmetodikk (tabell 4.6). Lederne uttrykker også behov for kompetanseøkning innenfor komplekse problemområder som psykisk helse, rusavhengighet og vold.¹⁰ Flere nevner at de ønsker både spesialkompetanse innenfor disse områdene og større breddekompetanse, fordi disse sakene er fler-dimensjonale og krever helhetstenking, og gjerne også etisk refleksjon. Det samme gjelder for det området hvor rundt en tredjedel av lederne påpeker kompetansebehov, nemlig flerkulturell problematikk, det vil si barnevern rettet mot minoritetsfamilier og innvandrere.

Tabell 4.6 Hvis du mener at det er behov for kompetanseheving i din tjeneste, vennligst nevnen nedenfor hvilket/hvilke områder. N=48

Behov for kompetanseheving	Antall
Vold	12
Seksuelle overgrep	3
Psykisk helse	11
Rus	10
Flerkulturelle forhold	15
Samtale med barn	13
Utrede spedbarn	1
Tiltaksplaner/arbeid	7
Kartleggings- og utredningsmetoder	19
Veiledning internt	2
Veiledning av familier	9
Ordinær saksbehandling/dokumentasjon	2
Barnerett	1
Fosterhjemsoppfølging	1

Et annet kompetansebehov, som nevnes, handler om samtaler med barn. Vel en fjerdedel (13) av dem som har svart, har ført opp dette. I kommentarene sondres det mellom kompetanse innenfor barns utvikling, det vil si en mer teoretisk kunnskap om barnets utviklingspsykologi på den ene siden, og på den andre siden, kompetanse i å gjennomføre samtaler med barn i praksis og å fange opp det barn prøver å formidle. Dette handler både om kommunikativ kompetanse og psykologisk kompetanse, og det handler om metoder for å gjennomføre samtaler med barn og ungdommer. Dette kan også dreie seg om det å måle sensitivitet og emosjonell vannskjøtsel. Knyttet til spedbarn, nevnes også behov for mer kompetanse i å observere for eksempel tilknytningsproblemer.

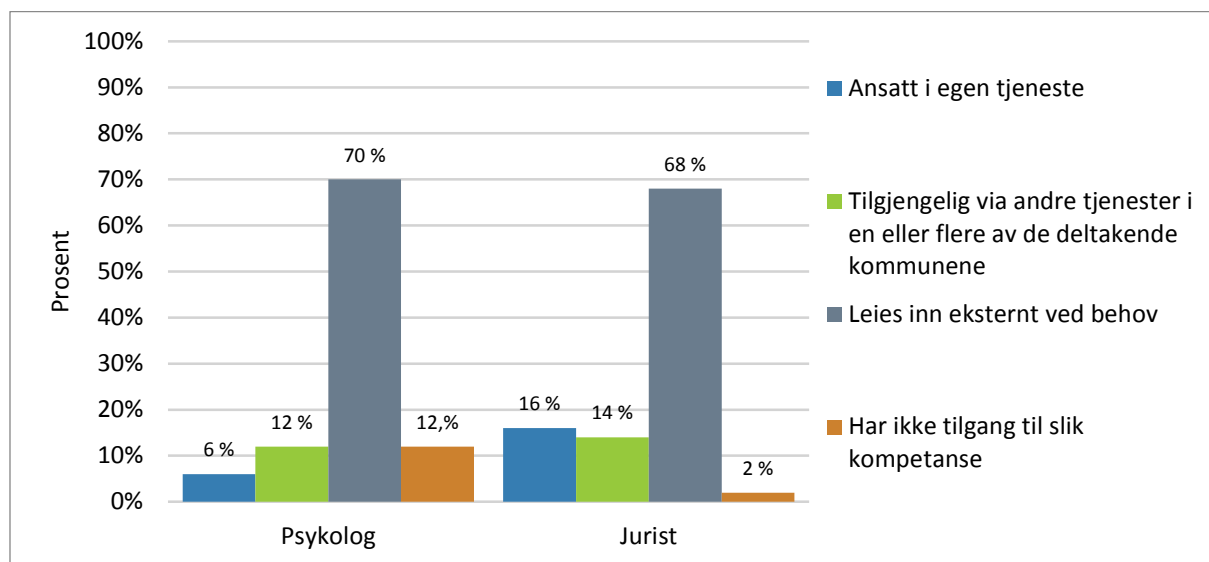
¹⁰ Her nevnes blant annet kompetanse i evaluering av hjelpetiltaksmodell i voldssaker for eksempel Klemmetsrudmodellen.

Behov for kompetanse innenfor foreldreveiledning og metoder for endringsarbeid i familien/familieterapi, oppgis også. I denne forbindelse nevnes konkrete metode-/modellverktøy som:

- COS (Circle of Security) har som mål å fremme trygg tilknytning mellom barn og omsorgsperson(er)
- MST (Multisystemisk terapi) som retter seg mot familier med barn eller ungdommer med store atferdsproblemer. I MST legges det spesielt stor vekt på å styrke foreldre eller foresattes kompetanse i å håndtere ungdommers antisosiale atferd.
- PMTO (Parent Management Training – Orego). Målet med behandlingen er at barnet og foreldre kan gjenopprette en positiv relasjon slik at opposisjonell atferd brytes og positiv utvikling fremmes.

Videre etterlyses mer generell metodisk kompetanse innenfor analyse og utredning, og metoder for evaluering av hjelpetiltak samt nettverksmetodikk. Enkelte savner også kompetanse innenfor ordinær saksbehandling herunder det å utarbeide treffsikre tiltaksplaner og implementering av disse. Det nevnes også at det er behov for økt kompetanse når det gjelder oppfølging av barn i fosterhjem.

Ledernes svar på spørsmål om tilgang til spesialkompetanse som psykolog og jurist, viser at det er mest vanlige å leie inn begge deler ved behov (figur 4.4). I alt har imidlertid 30 prosent av de interkommunale tjenestene tilgang til jurist enten i egen tjeneste eller tilgjengelig via andre tjenester i de deltakende kommunene, mens i underkant av 20 prosent har tilgang til psykolog på tilsvarende måte. Det er verdt å merke seg at 12 prosent av lederne oppgir at de ikke har tilgang til psykolog, mens to prosent ikke har tilgang til jurist.



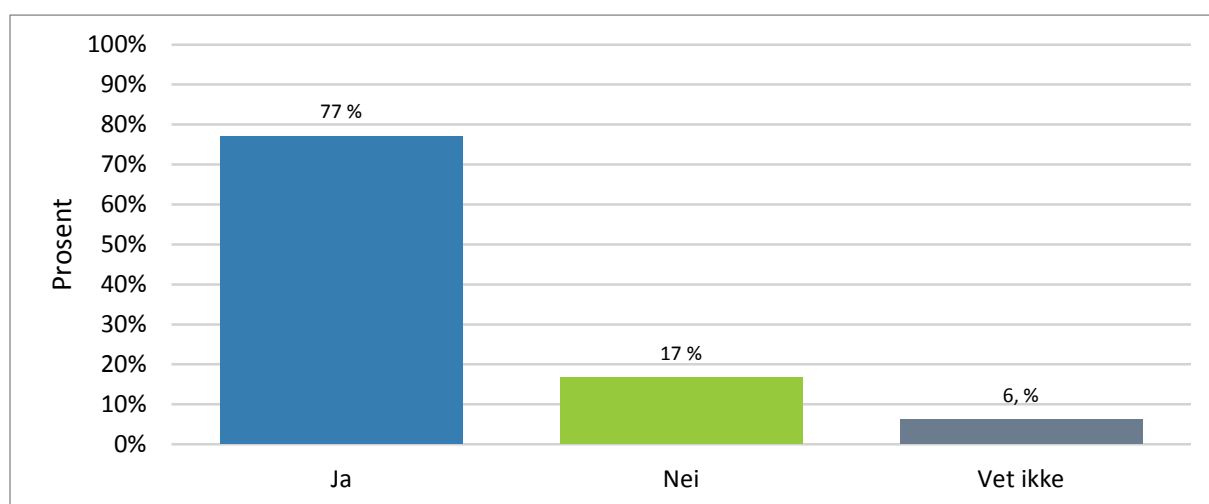
Figur 4.4 Har barneverntjenesten som du leder, tilgang til spesialkompetanse som psykolog og jurist, og eventuelt på hvilken måte? N=49

Barnevernlederne fikk også spørsmål om tjenesten har tilgang til ekstern veiledning både saksrelatert og ikke saksrelatert, og mer spesifikt om de har tilgang til ekstern veileder i bruk av kartleggingsverktøy. Tabell 4.7 viser at vel halvparten av tjenestene har tilgang til ekstern

veileder for personalet, mens noe under halvparten har tilgang til saksrelatert veiledning. En av tre tjenester har tilgang til ekstern veiledning i bruk av kartleggings-/metodeverktøy.

Tabell 4.7 Er noe av følgende spesialkompetanse tilgjengelig i barneverntjenesten som du leder? Antall og prosent

	Ja	Nei	Total	N
Ekstern veileder for personalet (ikke saksrelatert)	54 %	46 %	100 %	50
Ekstern veileder for personalet (saksrelatert)	45 %	55 %	100 %	49
Ekstern veileder i bruk av kartleggingsverktøy/ utredningsmetodikk	33 %	67 %	100 %	49



Figur 4.5 Savner du tilgang til noen av formene for spesialkompetanse nevnt i de to foregående spørsmålene eller andre former for spesialkompetanse? N=48

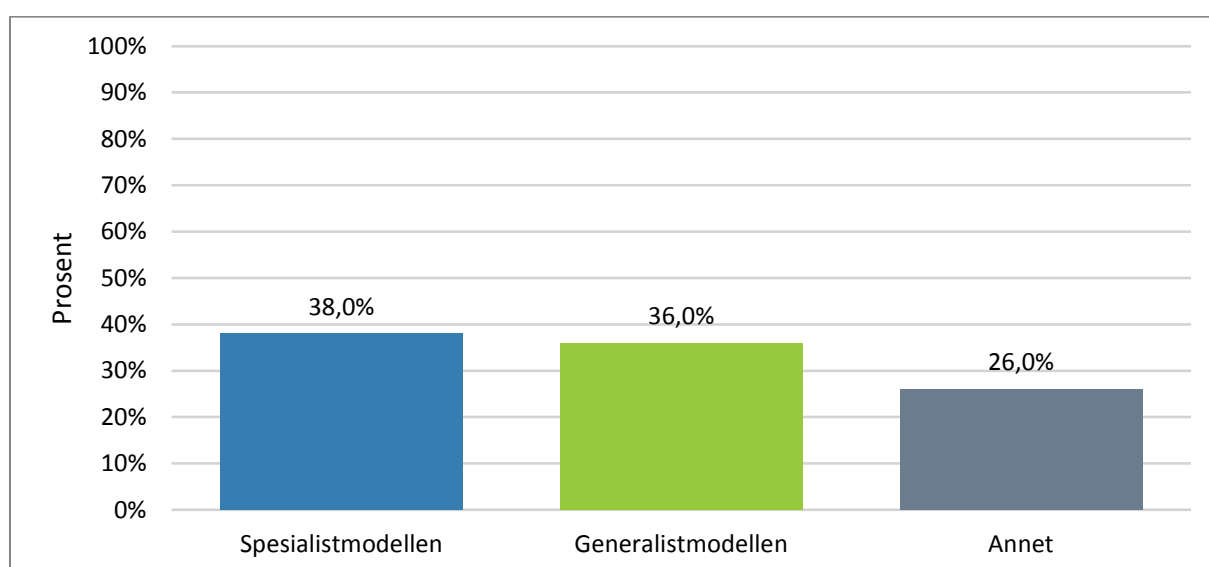
Vel en femtedel av barnevernlederne har enten svart nei eller vet ikke på et spørsmål om de savner tilgang til noen form for spesialkompetanse (figur 4.5). Av dem som har oppgitt at de savner tilgang til spesialkompetanse, har 37 besvart et åpent spørsmål om hvilken type kompetanse det her er snakk om. Svarene er gruppert og vist i tabell 4.8.

Flest barnevernledere ønsker seg mer psykologisk kompetanse (i alt 15 eller vel 40 prosent av dem som har svart), gjerne i form av egen stilling for psykolog i staben, i følge utdypende kommentarer, men også tilgang via andre tjenester i kommunen. Et betydelig mindre antall enn dem som ønsker psykolog i staben, ønsker å råde over jurist i egen tjeneste. Når det gjelder juridisk kompetanse nevner enkelte at de spesifikt har behov for advokatkompetanse. Også som svar på dette spørsmålet, nevner ledere at det er behov for mer kompetanse innenfor kartleggings- og undersøkelsesmetodikk, men her er det snakk om behov for veiledning. Ledere ønsker også mer veiledning både på sak og på egen yrkesutøvelse. Noen nevner spesifikt at veiledning på prosess er viktig for å kunne stå i jobben og å være trygg i jobben. Flere nevner imidlertid at kompetanse både i forhold til personalet og til saksbehandling, kan leies inn.

Tabell 4.8 Hvis du savner noen former for spesialkompetanse, vennligst nevnen hvilken type kompetanse, og ønsket form for tilknytning (ansatt i egen tjeneste, innleie osv): (N=37)

Behov for spesialkompetanse	Antall
Veiledning prosess	9
Veiledning faglig/saksrelatert (ikke spesifisert)	12
Veiledning fosterhjem	1
Veiledning i kartleggings- og undersøkelsesmetodikk	8
Psykologisk kompetanse	15
Juridisk kompetanse	6
Sakskompetanse	1
Tiltak	2
Team/mellomlederkompetanse	1

Som det går frem av figur 4.6, er det daglige arbeidet organisert etter to hovedprinsipper. Det ene prinsippet er teamorganisering («spesialistmodellen»), det vil si at et team har hovedansvar for utredning av saker, mens andre team har hovedansvar for tiltak. Her kan det være snakk om oppsplitting i team med ansvar for tiltak i hjemmet og team med ansvar for tiltak utenfor hjemmet. I det andre hovedprinsippet er arbeidet organisert etter generalistmodellen hvor saksbehandlere har ansvar for hele prosessen fra utredning til tiltak. Disse to hovedmodellene fordeler seg tilsynelatende likt mellom samarbeidene med 38 prosent på teamorganisering og 36 prosent på generalistorganisering. Imidlertid registrerer vi at en stor gruppe ledere (26 prosent) har krysset av for svarkategorien «annet». Etter kommentarene å dømme, er de fleste av disse organisert etter teamprinsippet, men hvor teamorganiseringen er noe mer differensiert eller kan ha litt ulik arbeidsfordeling enn det som ble skissert som alternativ i spørreskjemaet. Det forekommer også hybridmodeller, eller en mellomting mellom team- og generalistmodellen.

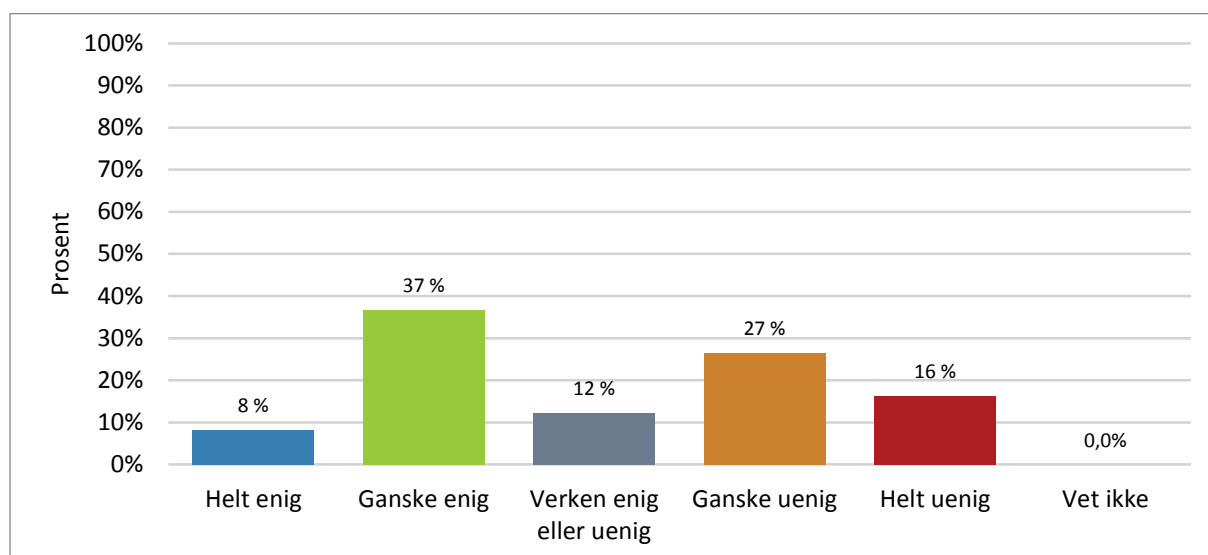


Figur 4.6 Hvordan er arbeidet organisert mellom saksbehandlerne? N=50

4.3 RESSURSER I SAMARBEIDENE

Ressurser i samarbeidene er blant annet kartlagt via barnevernlederes vurderinger av et sett med påstander om forhold som bemanning, rekrutteringsmuligheter og stabilitet i staben. Lederne ble bedt om å vurdere disse påstandene langs en femdelt skala med «helt enig» og «helt uenig» som ytterpunkter. Lederne har også svart på spørsmål om geografiske forhold og/eller økonomiske rammer har konsekvenser for det daglige arbeidet.

Basert på barnevernlederes vurderinger, kan det se ut til at bemanningssituasjonen varierer betydelig i de 50 interkommunale tjenestene som vi har opplysninger om. Noe under halvparten (45 prosent) av lederne som har svart, gir uttrykk for at de har nok ressurser i tjenesten til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner eller liknende (figur 4.7). En nesten like stor andel av lederne (43 prosent) gir uttrykk for det motsatte. En andel på 12 prosent har krysset av for svarkategorien «verken enig eller uenig».



Figur 4.7 Vurderinger av påstand: Barneverntjenesten har tilstrekkelige ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner o.l. N=50

Når det gjelder grad av stabilitet blant fagpersonellet, som kan si noe om opplevelsen av arbeidspress, svarer 52 prosent av lederne at det er lav turnover i staben, mens 22 prosent er av motsatt oppfatning (tabell 4.9). Videre ble lederne spurt om fastsatte frister for saksbehandling blir overholdt. Her svarer 72 prosent at frister stort sett overholdes (tabell 4.10). I hvilken grad dette gir et godt uttrykk for arbeidspress er imidlertid noe usikkert i og med at det er mulig å nedprioritere andre oppgaver.

Tabell 4.9 Barnevernlederes vurderinger av påstand om turnover blant fagpersonellet. Antall og prosent.

	Helt enig	Ganske enig	Verken		Helt uenig	Total
			enig/ uenig	Ganske uenig		
Det er lav turnover blant fagpersonellet	14 29 %	16 33 %	8 16 %	8 16 %	3 6 %	49 100 %

Tabell 4.10 Barnevernlederes vurderinger av påstand om overholdelse av frister. Antall og prosent

	Verken					Total
	Helt enig	Ganske enig	enig/ uenig	Ganske uenig	Helt uenig	
Fastsatte frister for saks-behandling overholdes stort sett	17 35 %	18 37 %	5 10 %	7 14 %	2 4 %	49 100 %

Tabell 4.11 Barnevernlederes vurderinger av påstand om rekruttering av fagpersonell. Antall og prosent

	Verken					Total
	Helt enig	Ganske enig	enig/ uenig	Ganske uenig	Helt uenig	
Barneverntjenesten har god tilgang til fagpersonell (rekruttering)	7 14 %	21 43 %	7 14 %	11 23 %	3 6 %	49 100 %

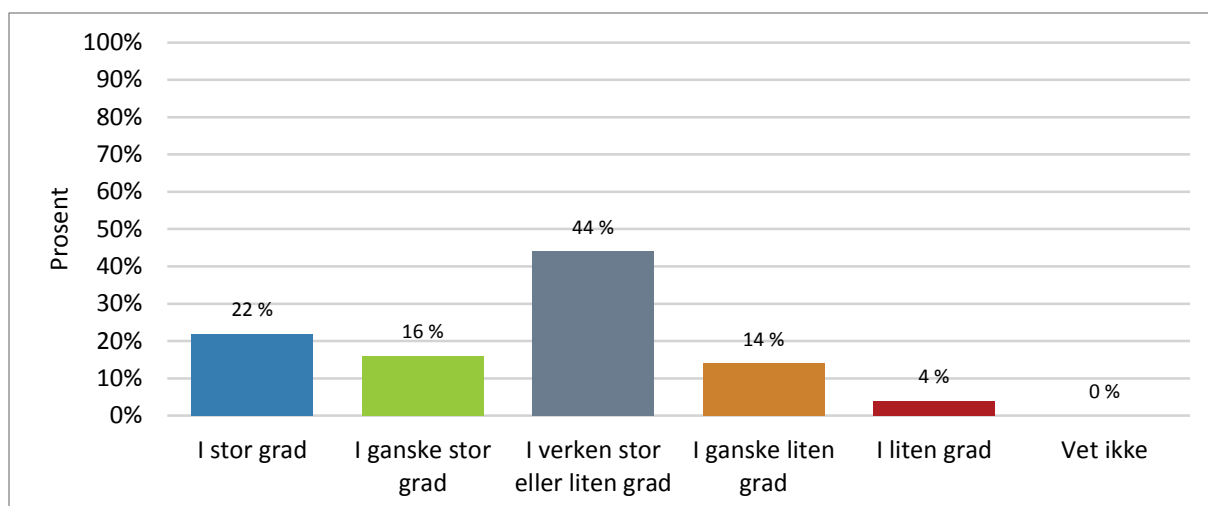
I vurderinger av rekrutteringsmuligheter i tjenesten, sier nærmere 60 prosent av lederne seg enig eller ganske enig i at det er god tilgang på fagpersonell, mens i underkant av 30 prosent gir uttrykk for at det er vanskelig å skaffe seg kvalifiserte medarbeidere (tabell 4.11).

Et flertall av lederne som har svart, mener at de ansatte i tjenesten har tilstrekkelig mulighet for faglig spesialisering (tabell 4.12). I alt 57 prosent er enten helt eller ganske enig i dette. Der er likevel verdt å merke seg at nærmere 30 prosent svarer verken/eller på spørsmålet om de ansatte har tilstrekkelig mulighet for faglig spesialisering, mens 14 prosent er helt eller ganske uenig. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om dette kan skyldes for stort arbeidspress eller annet.

Tabell 4.12 Barnevernlederes vurderinger av påstand om mulighet for faglig spesialisering i tjenesten. Antall og prosent

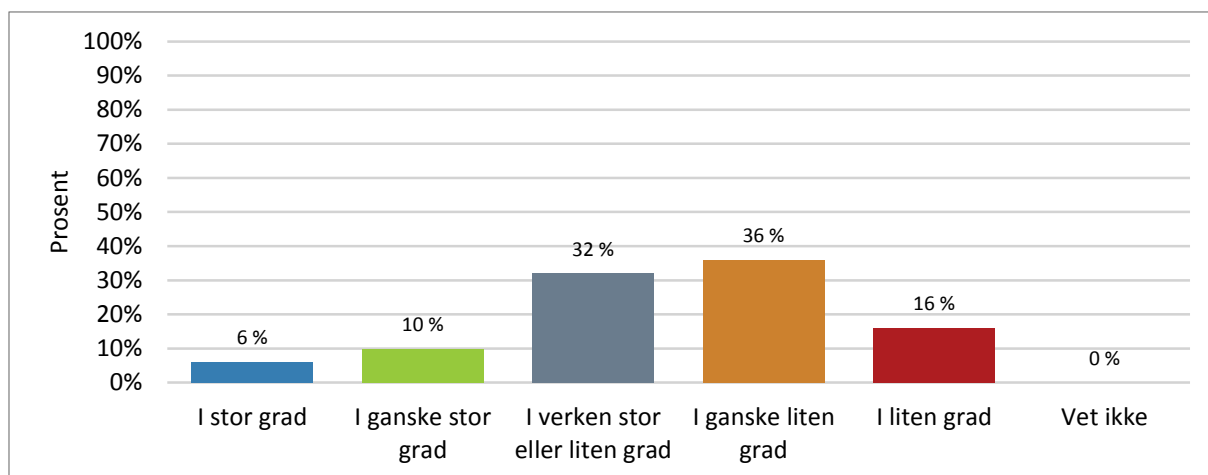
	Verken					Total
	Helt enig	Ganske enig	enig/ uenig	Ganske uenig	Helt uenig	
De ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig mulighet til faglig spesialisering	7 14 %	21 43 %	14 29 %	5 10 %	2 4 %	49 100 %

På et spørsmål om reisetid som går med til å utføre tjenester i det interkommunale barnevernet, på noen måter går utover det barnevernfaglige arbeidet, svarer 38 prosent av lederne bekreftende (figur 4.8). Det vil si at nesten fire av ti ledere erfarer negative konsekvenser av at samarbeidet dekker en stor region eller dekker en region med geografiske utfordringer. Likevel er det slik at 44 prosent gir uttrykk for at reisetid ikke i vesentlig grad påvirker det barnevernfaglige arbeidet, mens 18 prosent har svart «i ganske liten» eller «i liten grad».



Figur 4.8 I hvilken grad opplever du at ansatte bruker så mye tid på reising ute i kommunene at det går utover det barnevernfaglige arbeidet? N=50

Økonomiske rammer varierer tydeligvis også fra et samarbeid til et annet. Vel halvparten av lederne (52 prosent) oppgir at kommunenes økonomi «i ganske liten grad» eller «i liten grad» begrenser tjenestens mulighet til å iverksette hensiktsmessige tiltak (figur 4.9). På den annen side oppgir 16 prosent av lederne det motsatte. Det vil si at de har erfart at kommuneøkonomi begrenser muligheten for å sette i verk hensiktsmessige tiltak. Nærmere en tredjedel har valgt midtkategorien på svarskalaen («verken/eller»).



Figur 4.9 I hvilken grad opplever du at kommunenes økonomi begrenser iverksetting av de mest hensiktsmessige tiltakene? N=50

I spørreskjemaet fikk lederne for de interkommunale barnevernsamarbeidene anledning til å gi utfyllende kommentarer enten til spørsmål i undersøkelsen, eller om andre forhold i samarbeidet som ikke ble dekket inn i undersøkelsen. De fleste kommentarene handler om utfordringer som barnevernet står over for når det gjelder ressursituasjonen. De følgende momentene er eksempler på ledernes kommentarer:

- at vedvarende lav bemanning gjør tjenesten sårbar ved sykefravær
- at det på grunn av ressursituasjonen kan være vanskelig å sikre rettsikkerhet for brukere

- at det for barnevernstjenester i distriktene, kan være vanskelig å rekruttere fagpersoner til tjenesten. Dette medfører at det må brukes større ressurser på opplæring.
- at samarbeidet om barnevernstjenesten ikke må bli for stort og for uoverskuelig
- at det kan oppstå et konkurranseforhold mellom barnevernet og andre kommunale samarbeidspartnere
- at manglende kontinuitet i ledelse skaper problemer for tjenesten

5 RÅDMENNS VURDERINGER AV SAMARBEIDET

Rådmennene ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander som belyser ulike sider ved det interkommunale samarbeidet om barnevern. Påstandene dreier seg om temaer som organiseringsmodell, den økonomiske byrdefordelingen, graden av kontroll med utgifter, og om tjenestens kvalitet og tilgjengelighet. Rådmennene ble bedt om å vurdere hver av påstandene, 12 i alt, langs en skala fra «helt enig» til «helt uenig». I presentasjonen av svarfordelingene nedenfor skiller vi mellom svar fra rådmenn som representerer en vertskommune og rådmenn som representerer samarbeidskommuner.¹¹

I alt 80 prosent av rådmennene har oppgitt at vertskommunen for det interkommunale samarbeidet er lokalisert til den største kommunen (ikke vist i tabell). På et spørsmål om det har vært full enighet mellom kommunene om valg av vertskommune, viser tabell 5.1 at det har vært relativt stor samstemthet. Samtlige rådmenn i vertskommuner har valgt svarkategoriene «helt enig» eller «ganske enig» i sin vurdering av påstanden. Det er imidlertid verdt å merke seg at 12 prosent av rådmenn i samarbeidskommuner oppgir at det har vært uenighet i valget av vertskommune og at nærmere 10 prosent gir uttrykk for at de er usikker eller ikke vet om det har vært enighet eller uenighet mellom kommunene i dette spørsmålet.

Tabell 5.1 Rådmenns vurderinger av påstand om valg av vertskommune. Antall og prosent

Det har vært full enighet mellom kommunene når det gjelder valg av vertskommune							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	18	4	0	0	0	0	22
	82 %	18 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Samarbeids-kommune	34	9	2	3	3	3	54
	63 %	16 %	3 %	6 %	6 %	6 %	100 %

Tabell 5.2 Rådmenns vurderinger av påstand om budsjettmessig fordelingsnøkkel. Antall og prosent

Det har vært full enighet mellom kommunene når det gjelder budsjettmessig fordelingsnøkkel							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	8	10	2	2	0	0	22
	36 %	46 %	9 %	9 %	0 %	0 %	100 %
Samarbeids-kommune	22	17	7	5	2	1	54
	41 %	31 %	13 %	9 %	4 %	2 %	100 %

Alle barnevernssamarbeidene inngår avtale om en budsjettmessig fordelingsnøkkel mellom deltakerkommunene, og tabell 3.3 viser hvilke prinsipper som ligger til grunn for den økonomiske fordelingen i de samarbeidene som vi har opplysninger om. Svarfordelingen i tabell 5.2 tyder på at det har vært relativt bred enighet om den fordelingsnøkkelen som de respektive samarbeidene har valgt. Mellom 72 prosent og 82 prosent av rådmennene er enten «helt enig» eller «ganske enig» i en påstand om at det har vært full enighet om

¹¹ Utvalget av rådmenn fra vertskommuner er relativt lite. I tabellene presenteres likevel svarfordelingen i prosent (i tillegg til absolutte tall) for å kunne sammenlikne de to rådmannsgruppene.

fordelingsprinsippet. Rådmenn i vertskommuner er imidlertid mer tilbøyelig enn rådmenn fra samarbeidskommuner til å si seg enig i påstanden. Likevel viser tabell 5.3 at bortimot 30 prosent av rådmennene for vertskommuner og nærmere 20 prosent av rådmenn fra samarbeidskommuner mener at kommunens økonomiske bidrag til samarbeidet er for stort sett i forhold til fordelene som kommunen har av samarbeidet.

Tabell 5.3 Rådmenns vurderinger av påstand om kommunens økonomiske bidrag i samarbeidet. Antall og prosent

Kommunens økonomiske bidrag til det interkommunale barnevernet er for stort i forhold til fordelene vi får igjen ved å samarbeide							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	2 9 %	4 18 %	5 23 %	5 23 %	6 27 %		22 100 %
Samarbeids-kommune	3 6 %	6 11 %	13 24 %	19 35 %	13 24 %		54 100 %

Tilsynelatende henger ikke rådmenns misnøye med forholdet mellom kommunens innsats og utbytte av samarbeidet (tabell 5.3) sammen med en opplevelse av at utgifter til barnevernet har økt etter at det interkommunale samarbeidet ble etablert. Rådmenn både i vertskommuner og i samarbeidskommuner gir uttrykk for at utgiftene har økt, men som vist i tabell 5.4., sier rådmenn i samarbeidskommuner seg i størst grad enig i at utgifter har økt etter etablering av samarbeidet, med 68 prosent, mot 36 prosent av rådmenn fra vertskommuner.

Tabell 5.4 Rådmenns vurderinger av påstand om kommunens utgifter til barnevern. Antall og prosent

Kommunens utgifter til tiltak i barnevernet har økt etter at det interkommunale samarbeidet ble etablert							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	2 9 %	6 27 %	7 32 %	3 14 %	2 9 %	2 9 %	22 100 %
Samarbeids-kommune	20 38 %	16 30 %	9 17 %	4 7 %	2 4 %	2 4 %	53 100 %

Tabell 5.5 Rådmenns vurderinger av påstand om kontroll med utgiftene til barnevern. Antall og prosent

I den interkommunale organiseringen har kommunen for lite kontroll med utgiftene til barnevern							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	1 4 %	3 14 %	6 27 %	5 23 %	7 32 %		22 100 %
Samarbeids-kommune	5 9 %	17 32 %	9 17 %	18 34 %	4 7 %		53 100 %

Forskjellene mellom rådmannsgruppene når det gjelder vurderinger av forholdet mellom innsats og utbytte (tabell 5.3), henger heller ikke sammen med at rådmenn i vertskommuner opplever at de har mindre kontroll med utgiftene til barnevernsamarbeidet enn rådmenn fra samarbeidskommuner. I svar på spørsmålet om grad av kontroll med utgifter, gir 55 prosent av vertskommunerådmenn uttrykk for at kontrollen er tilfredsstillende, mens 18 prosent

antyder at kontrollen er mangelfull (tabell 5.5). For rådmenn fra samarbeidskommuner er andelen som opplever at de har tilstrekkelig kontroll med utgifter til barnevernet, like stor som andelen som opplever at de ikke har det (41 prosent).

Opplevelsen av kontroll kan henge sammen med grad av informasjon som gis fra den interkommunale barneverntjenesten. På dette spørsmål ser vi at mer enn en fjerdedel av rådmenn fra samarbeidskommuner opplever at de ikke får tilstrekkelig informasjon (tabell 5.6), mens mindre enn en tiendedel av vertskommunerådmennene opplever mangel på informasjon. I den utstrekning at vertskommuneorganiseringen medfører at tjenesten er direkte underlagt denne kommunen, er den registrerte forskjellen som forventet.

Tabell 5.6 Rådmenns vurderinger av påstand om informasjon fra barnevernet. Antall og prosent

Kommunens ledelse får tilstrekkelig informasjon fra den interkommunale barneverntjenesten							
Rådmann	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	5 23 %	10 45 %	5 23 %	2 9 %	0	0	22 100 %
Samarbeids-kommune	5 9 %	27 50 %	7 13 %	11 20 %	3 6 %	1 2 %	54 100 %

På spørsmål som handler om utførelsen av barnevernstjenesten, gir både rådmenn fra vertskommuner og rådmenn fra samarbeidskommuner inntrykk av at det interkommunale barnevernet yter kvalitativt gode tjenester til kommunens innbyggere (tabell 5.7). Alle rådmenn fra vertskommuner er helt eller ganske enig i påstanden om dette, mot noe i overkant av 80 prosent av rådmenn i samarbeidskommuner.

Tabell 5.7 Rådmenns vurderinger av påstand om kvalitet i barnevernet. Antall og prosent

Det interkommunale barnevernet tilbyr en kvalitativt god tjeneste til kommunens innbyggere							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	11 50 %	11 50 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %		22 100 %
Samarbeids-kommune	15 28 %	30 55 %	7 13 %	1 2 %	1 2 %		54 100 %

Tabell 5.8 Rådmenns vurderinger av påstand om kompetanse i barnevernet. Antall og prosent

Den interkommunale barneverntjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	8 40 %	11 55 %	1 5 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	20 100 %
Samarbeids-kommune	15 28 %	30 55 %	6 11 %	2 4 %	0 0 %	1 2 %	54 100 %

Også når det gjelder vurderinger av kompetansen i barnevernstjenesten ser vi en viss forskjell mellom rådmannsgruppene. I alt 95 prosent av rådmennene i vertskommuner

mener at egen barneverntjeneste har tilstrekkelig kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver, mens 83 prosent av rådmenn fra samarbeidskommuner gir uttrykk for det samme (tabell 5.8).

En annen forskjell som det er verdt å merke seg, er at vel en femtedel av rådmenn fra samarbeidskommuner gir uttrykk for at den interkommunale barnevernstjenesten er for lite tilgjengelig for kommunens innbyggere, mens ingen rådmenn fra vertskommunene mener dette (tabell 5.9).

Tabell 5.9 Rådmenns vurderinger av påstand om barnevernets tilgjengelighet for innbyggere i kommunen. Antall og prosent

Den interkommunale barneverntjenesten er for lite tilgjengelig for kommunens innbyggere							
Rådmann	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	0 0 %	0 0 %	5 23 %	8 36 %	7 32 %	2 9 %	22 100 %
Samarbeids-kommune	4 7 %	8 15 %	9 17 %	13 24 %	15 28 %	5 9 %	54 100 %

Tabell 5.10 Rådmenns vurderinger av påstand om ressurser i barneverntjenesten. Antall og prosent

Den interkommunale barneverntjenesten har tilstrekkelige ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner o.l.							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	7 32 %	12 54 %	3 14 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	22 100 %
Samarbeids-kommune	12 22 %	27 51 %	8 15 %	3 6 %	0 0 %	3 6 %	53 100 %

Også når det gjelder vurderinger av barnevernstjenestens ressurser, finner vi noe variasjon mellom rådmenn fra vertskommuner og rådmenn fra samarbeidskommuner. I alt mener 86 prosent av rådmenn fra vertskommuner at den interkommunale barnevernstjenesten har tilstrekkelig ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner o.l., mens 73 prosent av rådmenn fra samarbeidskommuner mener det samme (tabell 5.10). Rådmennene generelt er også av den oppfattelse at de ansatte har tilfredsstillende arbeidsvilkår i den interkommunale barnevernstjenesten. Henholdsvis 86 prosent av rådmennene i vertskommuner og 80 prosent av rådmenn i samarbeidskommuner er enten ganske enig eller helt enig i påstanden om dette (tabell 5.11).

Tabell 5.11 Rådmenns vurderinger av påstand om ansattes arbeidsvilkår i barnevernet. Antall og prosent

De ansatte har tilfredsstillende arbeidsvilkår i den interkommunale barneverntjenesten							
Rådmann:	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total
Vertskommune	9 41 %	10 45 %	3 14 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	22 100 %
Samarbeids-kommune	21 39 %	22 41 %	6 11 %	1 2 %	0 0 %	4 7 %	54 100 %

Et resultat som imidlertid bidrar til å nyansere bildet av ressurssituasjonen for barneverntjenesten, er at bortimot 30 prosent av rådmenn fra vertskommuner og vel 40 prosent av rådmenn for samarbeidskommuner mener at den interkommunale barneverntjenesten er for lite involvert i tverrfaglige samarbeidsteam i enkeltkommunen (tabell 5.12). Det at en såpass stor andel gir uttrykk for dette, kan tolkes som et uttrykk for at det ikke er ressurser nok til å ivareta det tverrfaglige samarbeidet. En annen tolkning kan være at barneverntjenesten er organisert slik at den ikke i tilstrekkelig grad ivaretar helhet, men i for stor utstrekning har en for fragmentert tjenesteproduksjon.

Tabell 5.12 Rådmenns vurderinger av påstand om barnevernets involvering i tverrfaglige team. Antall og prosent

Rådmann:	Den interkommunale barneverntjenesten er for lite involvert i tverrfaglige samarbeidsteam i kommunen						Total
	Helt enig	Ganske enig	Verken/eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	
Vertskommune	1 4 %	5 23 %	3 14 %	4 18 %	7 32 %	2 9 %	22 100 %
Samarbeids-kommune	10 19 %	13 24 %	7 13 %	19 35 %	4 7 %	1 2 %	54 100 %

Når det gjelder rådmenns vurderinger av hva som er et hensiktsmessig antall deltakerkommuner i barnevernsamarbeidene, viser vår undersøkelse at samarbeider som består av to kommuner kan oppleves som for lite. Rundt halvparten av rådmenn fra to-kommunesamarbeider mener i alle fall at dette er for få deltakerkommuner. Denne svarfordelingen blant rådmenn finner vi uavhengig av kommunestørrelse (ikke vist i tabell).

6 FYLKESMANNSEMBETETENES TILNÆRMINGER OG VURDERINGER

6.1 FRA TILBAKELENT TIL STERK PÅDRIVER

Fylkesmannsembetene har valgt forskjellige tilnærminger i prosessene som har funnet sted i forkant av sammenslåingen av barnevernstjenester. Representanter for embetene beskriver i intervjuene at eget embete enten har opptrådt som sterk eller lett pådriver, eller vært tilbakelemt eller «lite proaktiv». I tillegg forteller noen at embetet har skiftet tilnærming over tid, alt etter hvem som har vært Fylkesmann eller som følge av erfaringer eller ny innsikt. De forskjellige tilnærmingerne beskrives blant annet på følgende måter:

[Kommunenavn] kom sent inn i samarbeidet. [Kommunenavn] er en liten kommune med en særegen kultur. De var svært skeptisk til å slå seg sammen med andre. ... De ble presset fra Fylkesmannen. Men også motivert. I begynnelsen var de ennå staere. Tjenesten var alt for liten. De hadde tre stillinger og alle i bygda kjente alle. Klassisk barnevernsproblematikk. Saksbehandlere møter klienter på butikken Så barneverntjenesten ble overbevist om at det ville være gunstig å slå seg sammen. Bøygen var politisk. De ville være for seg selv. Men de fikk to stillinger ekstra, og det var litt av gulroten for å få til sammenslåing.

Fylkesmannen har vært svært aktiv i sammenslåingen i [navn på en samarbeidsregion]. De hadde flere fristbrudd og lav kompetanse. Etter flere tilsyn inviterte vi oss selv på møte i regionrådet med rådmenn og ordførere og viste dem tall for barnevernet ... Fagfolkene var helt utarmet. De hadde ikke hodet over vannet, så de klarte ikke å gjøre noe med organisasjonen.

Fylkesmannen har ikke dyttet på. Her har man vært tilbakelemt selv om flere burde ha samarbeidet. Fylkesmannen i [navn på nabofylket] har vært langt mer pågående.

Fylkesmannen har ikke hatt en spesielt proaktiv rolle. Vi har latt kommunene styre seg litt selv. ... Noen kommuner har hatt uformelt samarbeid med andre kommuner ... Vi har ikke sagt at de kan få flere stillinger om de slår seg sammen.

I tillegg til å oppfordre kommuner til å samarbeide, eller «dytte på» som noen sier, har fylkesmannsembetene brukt økonomiske virkemidler. De har blant annet prioritert å støtte søknader om tilskudds- eller «skjønnsmidler» og om statlig finansierte stillinger fra kommuner som hadde planer om å etablere samarbeid. Slik prioritering har vært i tråd med føringer fra departementet. Samarbeidene har fått tildelt en eller flere stillinger, men i ett fylke måtte kommuner bidra med like mye i egenandel som det de fikk tilført fra Fylkesmannen, selv om det ikke var et krav fra departementet. Graden av begeistring for fylkesmannsembetenes aktive tilnærming har variert, som en informant sier: *Vi har fått pes fra kommunene fordi de mener at vi presser dem.*

Noen av informantene som beskriver at eget embete har valgt en «tilbakelent tilnærming» til sammenslåing av barneverntjenester, sier at de *støtter opp om prosessen uten å ta aktivt initiativ*. Andre sier at de har *«hatt et ekstra blikk på de interkommunale og styrket de med midler til samarbeid og med ekstra stillinger. De skal også dekke et mye større geografisk areal og trenger ekstra stillinger av den grunn»*. Fylkesmannsembetene har imidlertid også gitt økonomisk støtte, ekstra stillingsressurser inkludert, til kommuner som de mente hadde behov for det, selv om det var snakk om små kommuner uten samarbeid, og som fylkesmannsmbetet i noen tilfeller mente burde ha samarbeidet, som illustrert i følgende utsagn:

Vi har fordelt øremerkete stillinger etter meldte behov, men også litt etter levekårsfaktorer ... Vi har brukt litt skjønn. Også store kommuner har fått, ... Og små kommuner som [kommunenavn] har fått fordi de er sårbare.

Representanter fra fylkesmannsembetene løfter frem ulike grunner til at kommuner ønsker å opprettholde eget barnevern. For eksempel er det vanskelig for noen kommuner å ha en barneverntjeneste som deler av året befinner seg på den andre siden av en vinterstengt fjellovergang eller veistrekning. Ett annet eksempel som nevnes, er at små kommuner med få saker ikke ønsker at deres barneverntjeneste skal «slukes opp» av nabokommunen som kan være en større bykommune.

Flere informanter sier at de unngår «å presse på» fordi de har erfart, eller mener, at dersom samarbeidet skal bli vellykket, må beslutningen komme nedenfra og prosessene må være godt forankret i kommunene. De forteller også at små kommuner som ikke inngår i noe samarbeid, etter deres oppfatning, løser oppgaver i barnevernet på hensiktsmessige måter. I flere regioner er det en utstrakt faglig dialog og mange fellesaktiviteter på tvers av kommunegrenser for eksempel innenfor kompetanseheving, kursvirksomhet og veiledning av personalet. Det finnes også et omfattende samarbeid, inkludert samlokalisering, enkelte steder uten at det er registrert eller formalisert etter kommuneloven. Her presiserer enkelte informanter at disse tjenestene må *«passe ekstra godt på lovverk for eksempel lov om taushetsplikt for å unngå at ulike lovverk kommer i konflikt»*. Enkelte forteller også om interkommunale barneverntjenester som samarbeider med hverandre. Videre beskrives det eksempler på kommuner som kjøper barneverntjenester av større nabokommuner, leier inn konsulenthjelp, eller allierer seg med andre fagpersoner i kommunen, mens andre samarbeider med NAV. Flere representanter for fylkesmannsembetene forteller imidlertid at interkommunalt samarbeid om barnevern skjøt fart i små kommuner etter at sosialkontorene ble lagt ned i forbindelse med NAV-reformen. En del av barneverntjenestene som tidligere samarbeidet med sosialkontoret, mistet, i følge informantene, uforholdsmessig mye ressurser på grunn av uklar fordelingsnøkkel mellom tjenestene da NAV ble etablert. Noen steder ble det også mer komplisert å samarbeide, rent praktisk, på grunn av at NAV flyttet i egne lokaler, slik at interkommunalt samarbeid fikk fornyet aktualitet etter dette.

Etter det fylkesmannsembetene kjenner til, kommer initiativet til samarbeid som oftest enten fra barneverntjenesten selv eller fra administrativt og/eller politisk nivå i kommunen(e). Ansatte i barnevernet har blant annet tatt initiativ til sammenslåing fordi de ønsker et fagmiljø rundt seg og fordi de har mange vanskelige saker. I forkant har prosessene handlet både om hvem og om hvordan. Det vil si om hvilke kommuner som kan være

aktuelle å samarbeide med og om hvilken modell som er mest hensiktsmessig for samarbeidet. Enkelte ganger har det åpenbart vært «mye krumspring for å få til sammenslåingen». Informantene trekker frem flere grunner til at prosesser rundt mulige samarbeid har strandet eller ikke kommet i gang, og til at kommuner har trukket seg fra samarbeidet, inkludert kommuner som kanskje «hadde trengt det mest». Flere kommuner har vært uenig om hvor hovedsetet skulle ligge. I en region ble det for eksempel ikke akseptert at en og samme kommune skulle være sentrum for alle oppgaver som skulle løses i fellesskap. Den aktuelle kommunen lå for lang vekk geografisk fra noen av de andre kommunene. Flertallet av kommunene ønsket å spre ansvaret, og fikk til slutt gjennomslag. Andre samarbeid har hatt god erfaring med å spre vertskommuneansvar for felles oppgaver. Lokaliseringsdebatter har fått ulikt utfall. Noen har for eksempel valgt å lokalisere tjenesten «der de fikk billigst sted å bo», noe som ikke alltid har vært like populært blant de ansatte i barnevernet.

I følge informanter fra fylkesmannsembetene, har det fra rådmannsnivå i tillegg til lokaliseringsdebatt og bekymring for at kommunen skal tape oppgaver, også vært utstrakt bekymring for utgiftssidene ved samarbeidet og den økonomiske fordelingsnøkkelen. To av informantene uttrykker det på følgende måte:

Rådmenn bråker om at det blir for dyrt... De så for seg at dette kunne bli billigere, men her ble de snytt. De er ganske kritiske fremdeles. Det er ikke bare fellesutgiftene som har økt, men antall saker har også økt... Det har roet seg litt. Jeg tror de ser mer fordelene nå.

Den største ulempen for noen av samarbeidene, er at de har urealistiske politiske forventninger på seg. De presses unødvendig. Prosessen med å slå seg sammen er en vanskelig øvelse, som for mange tror går av seg selv, men det gjør det ikke, eller sjelden. Det er politisk press lokalt. Boblen som kommer med en gang, er økt pengebruk, og økt antall saker, og det er vanskelig å akseptere for lokalpolitikere og rådmenn.

Noen informanter gir uttrykk for at utgiftsøkningen, sett fra deres side, kan være tegn på en positiv utvikling, med utsagn som: *Utgifter til barnevern går opp. Det er greit. Det skal være sånn. Det kan være tegn på at barnevernet blir bedre.* Samtidig forteller de om kommuner som har trukket seg fra samarbeidet, nettopp på grunn av utgiftsveksten. For eksempel fikk en kommune økte utgifter på flere millioner. Denne kommunen velger derfor heller å kjøpe tjenester fra eksterne når det trengs. Andre små kommuner har kommet frem til samme konklusjon. Det vil si at de finner det mer lønnsomt å leie inn tjenester ved behov enn å inngå i interkommunalt samarbeid med blant annet andre kommuner som har langt flere saker enn dem selv slik at de selv ender opp med å bidra økonomisk med mer enn de mener at de får igjen. I følge representanter fra fylkesmannsembetene er det flere kommuner som benytter eksterne barneverntjenester som opplever dette som nyttig, noen har også god økonomi, særlig kraftkommuner, og kan dermed «bære utgiftene». Fylkesmannsembetene har imidlertid erfart eller kjenner til, at enkelte eksterne tjenester har levert «dårlige produkter», og de lurte på om ledelsen i barnevernet og i kommunene «følger godt nok med». En av informantene sier at Fylkesmannen ikke har noen prinsipiell holdning til dette. Det må være opp til kommunene selv å se på hvilke muligheter som finnes. En annen

informant er mer skeptisk og sier at kommunene *ikke får mye kontroll med det de kjøper. Det kan være risikosport å leie inn ekstern hjelp.*

Informanter forteller også at flere rådmenn ikke bare er opptatt av økonomi og lokalisering, men også av kvalitet på tjenester, og de lurer på om de i en interkommunal organisering får bedre, like gode eller dårligere tjenester enn det de hadde fra før. Både sentral ledelse og barneverntjenesten i enkelte kommuner har dessuten uttrykt bekymring for at sammenlåingen skal svekke tjenesten totalt sett og/eller svekke samarbeidet innad i kommunen.

6.2 «IKKE LIKHETSTEGN MELLOM STØRRELSE OG KVALITET»

I intervjuene trekker alle informantene frem verdifulle sider ved interkommunalt barnevern. Det er blant annet full enighet om at de aller minste kommunene er mindre sårbare for mangel på personell etter at de har inngått avtale om samarbeid, som det går frem av dette eksemplet:

Det er ikke lenger to personer eller kanskje bare en som skal ta seg av alle oppgavene i barnevernet inkludert akuttsaker med omsorgsovertakelse. Plutselig må fire barn akutt plasseres og dette kan ikke håndteres av to ansatte i barnevernet alene.

Flere informanter peker dessuten på at enkelte tjenester er eller har vært *så små og sårbare at de ved sykdom må leie inn folk utenfra og da er det vanskelig å drive barnevern*, eller som andre sier; *om to av tre er borte fra jobb er det ingen til å ta telefonen; å sitte som barnevernleder med en halv stilling er uforsvarlig; og det blir mer profesjonalitet med større barnevern*. I en tjeneste med flere kollegaer unngår de ansatte noen dilemmaer som ville ha vært komplisert å håndtere slik en informant kommenterer det:

Tidligere var det en person som hadde en halv stilling som NAV-leder og en halv stilling i barnevernet. Om det kommer en familie med problemer, hva gjør man, hvem drøfter man med, hvem lener man seg på? Det skal være taushetsplikt mellom NAV og barnevernet. I felles posisjon får man informasjon som er taushetsbelagt, og det må håndteres.

I tillegg til enighet blant informantene om at sårbarheten i hovedsak er minimert i de tjenestene som det her er snakk om, er det også bred enighet om at flere ansatte samlet er verdifullt med tanke på det faglige miljøet, som en sier: *«Med en halv stilling hadde de ingen å diskutere med»*. Informantene legger spesielt vekt på at det i et større fagmiljø finnes potensial for styrket kompetanse. Det finnes også større mulighet for individuell faglig utvikling, samlet kompetanseheving og veiledning. Et annet aspekt som fremheves, er muligheten for å organisere tjenesten etter en spesialistmodell i stedet for etter en generalistmodell for dem som ønsker det. Det vil si at tjenesten kan organiseres i team etter fag-/kompetanseområder, eller etter undersøkelser, oppfølging i hjemmet og oppfølging utenom hjemmet. Noen informanter presiserer at dette ikke nødvendigvis er den beste måten å organisere tjenesten på, men at et større fagmiljø gjør det mulig. Tjenesten er i alle fall ikke forhindret av for få ansatte om det er ønskelig å organisere arbeidet på denne måten.

Noen informanter nevner også at det kan være enklere for en større stab «å ta tak i kompliserte saker». En sier det slik: «*Så mange sammen våger å gripe inn oftere. Jeg har mistanke om at noen grep inn for lite før*». Noen kommuner har hatt flere meldinger etter at de etablerte samarbeid om barnevern, enn det de hadde før. I følge informantene er det vanskelig å si om antall saker har økt som del av en generell trend eller om det er gjort et grundigere arbeid som direkte følge av det etablerte samarbeidet:

Alle kommunene hadde økt antall saker til å begynne med. Noe ble henlagt. Det var ikke alt som kunne dokumenteres. ... Det har vært mye rart i kommunene, litt avhengig av hvem som hadde vært der og hva de hadde gjort... Det har vært økt fokus på barnevernssaker i det siste. Det kunne ha vært at de små hadde vært bedre i dag.

Informantene poengterer samtidig at det ikke bare er det interkommunale samarbeidet som har bidratt til en positiv utvikling i de barneverntjenestene som det her er snakk om. I løpet av få år har barnevernet blitt betydelig styrket blant annet med stillingsressurser. For eksempel har Sør-Trøndelag alene fått 51 nye stillinger. Enkelte tjenester har fått en hel fagstilling hver, mens andre har fått flere. Noen relativt store enkeltkommuner har fått mer stillingsressurser til barnevernet enn andre fordi de i utgangspunktet var lavt bemannet.

Likevel har ikke alle de interkommunale samarbeidene en bemanning som er tilstrekkelig etter enkelte fylkesmannsembeters vurderinger. Noen tjenester har fortsatt få ansatte. I ett av fylkene uttrykker informanten bekymring for en totalbemanning på tre årsverk i ett samarbeid. Informanten i et annet fylke uttaler derimot at tjenester med tre årsverk er en betydelig forbedring: *det er absolutt en fordel at de har tre i stedet for en hver*, og vedkommende sier videre at det er mer grunn til å være bekymret for dem som har en person ansatt i tjenesten, enn for dem som har tre, med tanke på om de har nok bredde i kompetansen og tilstrekkelig høy kvalitet på tjenestene som tilbys.

Beskrivelser av tilstanden i barnevernet viser at det er variasjoner både mellom fylkene og mellom regioner i hvert fylke. Noen små kommuner søker samarbeid med sterkere tjenester i større kommuner, men det mest vanlige samarbeidet etableres mellom små kommuner. Enkelte informanter legger til at det vanligvis ikke er de små kommunene som har flest barnevernssaker sett i forhold til innbyggertallet. I flere fylker er det de store og de mellomstore kommunene som har slitt med saker som hopper seg opp og som de har leid inn hjelp til, ikke de små. Noen av de store tjenestene har, i følge denne informantgruppen, hatt for lavt antall ansatte i forhold til antall saker. Andre viser til en viss variasjon i sitt område og peker på at de interkommunale tjenestene har slitt mest. Atter andre beskriver en generell positiv utvikling:

Unnlatelsessynden har vært stor de senere årene. ... Det har vært et oppsving i arbeidet og antall saker har økt. De arbeider også annerledes. Noen av de minste jobber bra og har et stabilt barnevern. Men ingen bør ha mindre enn fem stillinger.

Ressurssituasjonen er imidlertid ikke bedret i alle tjenestene. I følge enkelte informanters beskrivelser har noen kommuner tapt ressurser samlet sett, både vertskommuner og andre kommuner i samarbeidet. I enkelte vertskommuner er barnevernet blitt svekket i forhold til situasjonen forut for samarbeidet. De har «fått opp i fanget» flere kompliserte saker fra en

eller flere av de samarbeidende kommunene uten at dette er kompensert for ved styrket bemanning eller ved å tilsette for en periode «så mange som må til for å rydde opp». Også noen av samarbeidskommunene har erfart svekkelse i barneverntjenesten. De har bidratt til fellespotten med det de hadde av stillingsressurser, og noen kommuner har hatt bedre økonomi enn andre, og dermed bidratt «rikelig». Etter sammenslåingen *får de mindre igjen enn det de hadde* fordi en betydelig andel av fellesressursene *går med til tunge saker i andre kommuner* som bidrar med mindre ressurser inn til fellespotten.

Selv om informantene beskriver både egne og andres positive erfaringer ved at fagmiljøet i mange av samarbeidene har blitt større, poengterer flere at et større fagmiljø i seg selv, ikke sikrer kvalitet i barneverntjenesten. Noen bemerker at *et stort fagmiljø ikke nødvendigvis skaper et sterkt fagmiljø*, mens andre fremhever styrke ved små tjenester. En informant forteller blant annet om fem små kommuner med egen barneverntjeneste, hvor fire fungerer svært godt selv om de er små. De ansatte der utmerker seg, de er faglig sterke og de tilbyr tjenester av høy kvalitet. Den femte av disse kommunene hadde derimot betydelige problemer i barnevernet med blant annet fristoverskridelse, men, som informanten legger til, denne tjenesten er ikke alene om det. Liknende problemer forekommer også i noen av de store kommunene. Ett annet fylke har en kommune med mindre enn tre årsverk i barnevernet og en med rett i overkant av tre årsverk. Her klarer kommunen med den minste tjenesten seg veldig bra, etter fylkesmannsembetets vurderinger, mens den største av de to klarer seg «mindre bra». Andre uttalelser i intervjuene gir også uttrykk for at små barneverntjenester klarer seg bra:

Ved stabile solide fagfolk går det rimelig bra selv om man er en liten kommune. Jeg er ikke overbevist om at det skjer en kvalitetsøking i tjenesten om kommuner slår seg sammen. Mange er litt for ukritisk til store enheter.

I vårt fylke har det vært mye diskusjon rundt spørsmålet om større er bedre ... Men det er ikke alltid snakk om størrelse. De aller minste er for sårbare fordi de har for få stillinger. De kan likevel ha godt kompetente fagpersoner som er stabile. ... De beste fagfolkene er ikke alltid i de store ...

Om kompetansen er god, kan barnevernet være vel så godt i en liten kommune som i en stor. Det er veldig personavhengig. I noen små tjenester har de stabile barnevernsarbeidere med høy kompetanse. Men det finnes også stabile barnevernsarbeidere med lav kompetanse. ... Ved tilsyn finner vi ofte avvik i de større bykommunene.

[Navn på en større kommune] har tatt med flere kommuner i samarbeidet etter hvert. De er litt ekspansiv i politikken der, men jeg vet ikke helt om de har all den kompetansen som skal til for å ekspandere.

Informantene peker både på at det er flere grunner til at barnevernet ikke fungerer og på at det foregår flere prosesser samtidig. De uttrykker også at dette bør fanges opp. Det var dessuten viktig for noen å få frem at; *det er fordeler med de små som ikke må skyves inn under teppet*, og at barnevernet i enkeltkommuner hadde fungert bedre før sammenslåingen. I tillegg trakk flere informanter linjer fra sine refleksjoner rundt forholdet mellom

størrelse og kvalitet, til en pågående politisk debatt om kommunesammenslåing, med liknende uttalelser som disse:

Barnevern må ikke brukes som argument i debatten om kommunesammenslåing. Med kommunereformen kommer det større kommuner, men barnevernet blir ikke bedre av den grunn.

Fylkesmannen skal være talerør for [navn på kommunal- og moderniseringsministeren], selv om vi ikke er enig. Men det er litt komplisert når vi har en annen erfaring ... det blir ikke mer kvalitet bare om de blir større... Om dette skulle vise seg etter en fullverdig breddedebatt, da skal jeg bøye meg.

Det er grunn til å tro at kommunebildet ser helt annerledes ut her om en stund. Antall kommuner blir kanskje mer enn halvert, og det får betydning for barneverntjenesten. Tjenestene kan bli mere robuste og kompetansen økt. Tjenestene kan også bli mere attraktive å være i og lede. Men det gir et nytt sett med utfordringer å være stor og det må det tas høyde for. Det blir for eksempel et svært spenn geografisk.

En av bekymringene som uttrykkes når det gjelder vekst i omfang eller størrelse av barneverntjenesten, dreier seg om byråkrati og problemer i kjølvannet av dette. Flere informanter poengterer ettertrykkelig at med større tjenester kommer mer byråkrati, flere ledernivåer og flere møter. Følgende uttalelse illustrerer blant annet dette aspektet:

Sammenslåing løser ikke alltid alle utfordringer. Større fagmiljø sikrer ikke god ledelse eller kvalitet på tjenestene. Store enheter må splittes opp. Da blir det flere nivå. Dette er ikke alltid gunstig... Det kommer inn ledere på flere nivå. Det skal skaffes oversikt...

En annen bekymring som kommer frem i intervjuene, handler om at et svakt utgangspunkt kan være svært ugunstig for resultatet av en sammenslåing av tjenester:

Om to av kommunene hos oss som nå har store problemer i barnevernet, slår seg sammen, er jeg redd for at det bare betyr mer jobb enn mer effektivitet.

Når en kommune sliter noe voldsomt, er det ikke gitt at nabokommunen bare skal overta.

De som sitter i grisgrendte strøk og sliter kompetansemessig, blir ikke bedre av å slå seg sammen.

Representanter fra fylkesmannsembetene har ikke tilstrekkelig innsikt i alle tjenestene til å vurdere kvaliteten på det arbeidet som gjøres. De forholder seg først og fremst til forhold som ligger innenfor embetets mandat som for eksempel om tjenestene overholder lovpålagte frister. Informantene gir imidlertid uttrykk for litt ulike oppfatninger av dette som et godt kvalitetsmål, som det går frem av følgende uttalelser:

Frist er et minimumskrav. Det er også et kvalitetsmål. ... Det som det blir målt på blir det viktigste – uten at det er det viktigste kvalitetsmålet. Brorparten av kommunene klarer det. Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig ...

Frister på saksbehandling er et godt kvalitetsmål. Tiltaksplaner og omsorgsplaner telles hvert halvår. Ved tilsyn kan vi se om innholdet er som det burde. Men vi lurte jo på om krav til rapportering er for høyt, og om det tar for mye tid. ... Kunne det ha gått bedre om de ikke rapporterte så mye?

Rapportering handler om å telle frister, og vurdere om de holdes. Dette er ikke et kvalitativt godt mål. ... Kvalitet går på innhold i tjenesten, ikke hastighet. Om 15 av 20 barn har tiltaksplan, har ikke Fylkesmannen grunnlag for å kritisere kvaliteten. Rapporteringen viser hvor mange undersøkelser som er gjennomført, hvor mange hjelpetiltak, hvor mange har plan, og hvor mange tilsyn i fosterhjem Når vi har tilsyn i kommunene – systemrevisjon - ser vi om kommunen har løst oppgaver etter barnevernloven... Fylkesmannen vurderer ikke kvaliteten, om tjenestene er forsvarlige eller hvilke faglige vurderinger som er gjort i forhold til barnets beste.

Noen poengterer også at kvalitet på tjenestene kan sikres ved nærhet til dem som har behov for barnevernets tjenester og ved å styrke det tverrfaglige samarbeidet:

Mange vil ha et stort miljø, men i små kommuner jobber barnevernet godt med familiene, og de er synlig i kommunene ...

Tross alt er de blitt større de som har slått seg sammen. De har blitt mer robust med flere stillinger, men kvalitet er noe annet. Det må finnes bredde i kunnskapen. Men de som kan bistå i hjelpetiltak, kan være andre enn barnevernet. Barnevernet må ikke gjøre alt alene. Barnevernet må vurdere hva som finnes i nabetjenester og hva som finnes i andre deler av hjelpetjenestene ... Helsestasjonen har høy kompetanse på foreldrestøttende tiltak

6.3 «DET HANDLER OM LEDELSE»

I forlengelsen av refleksjoner rundt sammenheng, eller mangel på sammenheng, mellom størrelse og kvalitet i barneverntjenesten, poengterer de fleste informantene at en god tjeneste først og fremst, eller i stor grad, henger sammen med god ledelse. Dette ble uttrykt med formuleringer som *god ledelse er nøkkelen til det hele* og *barnevernleder er nøkkelen til suksess*. Dyktige barnevernledere ble også nevnt som en viktig grunn til at flere små barneverntjenester fungerer godt, noe som blant annet følgende eksempel viser:

Noen av de små får det til fordi de har god ledelse. De har også gode folk nedover i linjen selv om de bare er to eller tre. De har rammene på plass. De har gode strukturer og god internkontroll.

Andre uttalelser i intervjuene følger i samme spor og indikerer blant annet at det finnes et forbedringspotensial innenfor ledelsesfeltet:

Når man starter et interkommunalt barnevern og i en samordningsprosess, må man være tydelig barnevernleder. ... Ulike kulturer og praksiser skal bli mer eller mindre en En utydelig leder skaper ikke en god barneverntjeneste.

Med god ledelse får man også gode medarbeidere.... De gode medarbeiderne må lederne vite å ta vare på.

Det er stor forskjell på barnevernledere. Det er ujevnt. .. Jeg skulle ønske at rådmennene var mere på der. ... Barnevernet har godt av å bli sett av rådmannen.

I de kommunene hvor vi er bekymret for ståa, enten det er store eller små kommuner, handler det ofte om svak ledelse. (....). Ledere må være på og følge med. Det å drifte en stor tjeneste, er utfordrende.

Som eksempler på bekymringsfull ledelse, nevner flere informanter at noen av de større barneverntjenestene ofte legger seg helt oppunder maks behandlingstid for saker, som er seks måneder. Da unngår de å få merknad for fristbrudd. Små kommuner, derimot, som av ulike grunner unntaksvis overskrider fristen, blir registrert. En av informantene bemerker at vedkommende er mer bekymret for dem som alltid ligger helt opp under maksfrist, enn for dem som av og til overskrider fristen og får registrert fristbrudd. Informantene forteller videre at prosesser i forbindelse med tilsyn i barneverntjenester hvor de finner svikt, ikke alltid er like bra eller like hensiktsmessige. Hver enkelt kommune har ansvar for at barnevernet fungerer og hver enkelt kommune har ansvar for at deres innbyggere får de tjenestene de har krav på og for at de tjenestene som tilbys, er forsvarlige. Dette er ikke vertskommunens ansvar alene. For at kommunene skal kunne ta ivare sitt ansvar, er de avhengige av at barnevernleder holder dem orientert om hva som skjer i tjenesten. Også når det gjelder ledelse, viser intervjuene at det er variasjon i vurderingene. Informantene er enig i at ledelse er viktig, men betydningen av barnevernfagligkunnskap må ikke undervurderes i følge noen av dem:

I [navn på samarbeidsregion] er det grunnlag for bekymring. De rapporterer dårlig på hjelpetiltak. De har ikke organisert virksomheten godt nok. De har skiftet barnevernleder, og har hatt litt bedring på frister. ... Det hjelper ikke å være stor. Barnevernledelse er viktig og særlig når de blir større, da kreves mer internkontroll.

Vi har hatt flere tilsyn som viser at det er utfordringer innenfor ledelse. De må følge opp lovkrav. Det går mye på lederkompetanse. Alle ledere er ikke like gode. De overholder ikke krav. Det er fortsatt kommuner som sliter. De har organiseringsproblemer. Det kan bli for stort ... De får et stort kontrollspenn. Barnevernledere må se til at det er kvalitet. De skal rapportere både oppover og nedover. Noen har tillit til at nærhet er positivt. Alle problemer løses ikke ved størrelse.... Både faglig kunnskap og ledelse er avgjørende.

God ledelse i barnevernet er viktig, men i dagens barneverntjeneste forventes det at differensiert metodikk brukes ved problemer i familien. Feltet har endret seg, og det som er faglig forsvarlig må ha en faglig forankring. Man kan være en god barnevernleder, men er man god nok til å møte ulike typer problemer som krever ulike

typer tilnærminger? ... de [barnevernledere] må ha nok verktøy i kista og nok vett til å bruke det.

Både barnevernleder og ansatte må ha formalkompetanse... I små miljø er det vanskelig med tunge saker... De fomler seg gjennom det på en måte ..., men med litt for lite kompetanse kan det fort komme gærent ut.

Flere informanter nevner at utdanning i barnevernledelse er svært verdifullt. I intervjuene nevner tre informanter at alle barnevernlederne i deres fylke har gjennomført eller var i ferd med å gjennomføre, et utdanningsprogram i ledelse tilpasset denne tjenesten. Dette gjelder Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Høgskolen i Nord-Trøndelag har utviklet programmet og drifter det også i andre fylker enn Nord-Trøndelag. Noen informanter nevner også at barnevernledere bruker for mye tid på saksbehandling og tiltaksarbeid, og da blir det ikke mye tid til ledelse.

6.4 NÅR ULIKE KULTURER RISTES SAMMEN

Noen av informantene forteller at det har vært betydelig turbulens blant ansatte i enkelte barneverntjenester etter sammenslåingen. Enkelte steder har det først og fremst handlet om oppstartsproblemer, mens andre steder har turbulensen vart ved over lengre tid. Informantene nevner flere forhold som kan ha skapt utfordringer. I noen kommuner har for eksempel prosessen gått for fort, eller den har foregått på rådmannsnivå uten at de ansatte i barnevernet har vært delaktig. Noen av informantene har erfart at i tilfeller der de ansatte oppfatter at de har vært medvirkende i prosessen, har dette hatt betydning for utfallet i positiv retning, og i negativ retning dersom de ikke har medvirket.

Etter sammenslåingen har de ansatte i noen regioner fått lang reisevei til arbeidsstedet, inkludert reise over havstykker med båt eller ferge. I forbindelse med dette har det blant annet vært uenighet om organisering av tjenesten med tanke på om ansatte kunne ha fast arbeidssted i egen kommune. Noen få har valgt å ha fast personell helt eller delvis i samarbeidskommunene, mens andre ikke har ønsket en slik form for organisering, eller ikke har fått det til. I tillegg til organisatoriske utfordringer har de ansatte også måttet bryne seg på ulike måter å utføre arbeidet på og på ulike oppfatninger om hva som er «viktig og riktig», som to av informantene uttrykker det:

Ansatte ble misfornøyd og sluttet. Det var så ulike kulturer ved de forskjellige kontorene. Noen var opptatt av å følge alle frister, mens andre var opptatt av å gjøre jobben. Når 20 mennesker ristes sammen til en kultur, er det ikke så enkelt.

Kultur sitter i veggene. De ser dette når de slår seg sammen, og når det kommer nye.

Ansatte har støtt på utfordringer også som følge av at samarbeidspartnere i andre tjenester i kommunene arbeider på andre måter enn det de selv har vært vant til fra den kommunen hvor de var ansatt tidligere. På toppen av arbeidsmiljøutfordringer og utskiftninger av personalet, har enkelte tjenester hatt tilsynssaker, uten at dette nødvendigvis henger sammen, etter informantenes vurderinger, men det har likevel «tæret på de tilsatte». Flere har dessuten slitt med lav bemanning fordi ansatte har sluttet, og det har tatt tid å

rekruttere nytt fagpersonell. Blant andre utfordringer nevnes at flere tidligere barnevernledere har gått over i «ordinær fagstilling» under en ny leder som de kanskje er uenig med i enkelte spørsmål og/eller i faglige avgjørelser.

6.5 NÅR BARNEVERNET KOMMER PÅ AVSTAND

Informanter fra fylkesmannsembetene ser både fordeler og ulemper med avstand mellom barneverntjenesten og enkelte av samarbeidskommunene. Som pekt på i punktet over, er lang reisevei en betydelig ulempe sett med mange ansattes øyne. Dette gjelder både reiser til og fra eget arbeidssted og reiser i forbindelse med saker eller møter i kommunene. Noen tjenester har valgt å ha fast oppmøte i samarbeidskommunene. Andre steder hvor dette ikke er aktuelt, har noen kommuner valgt å stå utenfor et eksisterende samarbeid fordi de ansatte i barnevernet ikke ønsker å ha arbeidsplass i vertskommunen. De følgende utsagnene illustrerer noe av problematikken:

Det blir mye kjøring. Det er det mest problematiske. Kritikken mot samarbeidet er at de sitter mye i bil. Noen har løst det med at enkelte får fast oppmøte noen dager i kommunen hvor de bor og noen dager oppmøte i vertskommunen. ... Min opplevelse er at dette har gått seg til. Om de bare møter opp i egen kommune, får de litt for lite fagmiljø og føler seg litt alene. Noe av grunnen til å slå seg sammen, er å være sammen. De ansatte sitter da med forskjellig kompetanse. Noen har spisskompetanse på for eksempel rus. De kan ikke kunne alt som to barnevernsansatte i en kommune.

Mye av arbeidsdagen går med til kjøring og det går ut over antall saker som kan behandles. Det er et stort geografisk område med over 20 000 innbyggere. Barnevernet har regnet på det og kommet frem til at det går med to stillinger til reise i løpet av et år.

Store kommuner i geografisk utstrekning har et problem, for eksempel [kommunenavn] som er like stor i utstrekning som hele Vestfold fylke, men som bare har rundt 4000 innbyggere, og med [kommunenavn] med på laget blir det fryktelig langt ...

Geografi er imidlertid ikke like utfordrende i alle regioner, men langt mer utfordrende i nord og vest og på kysten enn på Østlandet. Mens ansatte hos Fylkesmannen i Østfold, for eksempel, *aldri kjører lenger enn en time for å besøke en kommune*, poengterer representanten for fylkesmannskapet i Troms at *vi er heldig stilt i forhold til andre. Vi kommer oss på kryss og tvers i løpet av en dag.*

Geografisk avstand har også betydning for tjenesten som utøves, både i positiv og negativ retning. En av fordelene som pekes på, er at det er mulig å fordele saker mellom ansatte slik at de unngår saker der de selv bor. Dette bidrar til at hver enkelt ansatt står litt fjernere fra sakene og *slipper å ta saker som angår skolekamerater til egne barn*. En annen fordel, som fremheves i intervjuene, er at det kan ha blitt *mindre farlig å melde*. Flere informanter bemerker at for mange saker kanskje har blitt liggende tidligere:

Alle har økt i antall saker. Det er mye rart i kommunene. Mange steder har det vært høy terskel for å åpne sak. Flere saker burde ha vært hos fylkesnemnda

Når antall saker øker, kan det, i følge flere informanter, tenkes å henge sammen med at barrierer for «å melde» er minsket. Tilbakemeldinger som flere fylkesmannsembeter har fått, tyder på at offentlige instanser, blant andre, i mange tilfeller finner det enklere å melde saker «når barnevernet er på litt avstand». Informantene uttrykker imidlertid noe varierende erfaringer når det gjelder dette. Fra å ha hatt barnevernet på kontoret rett over gangen, må samarbeidspartnere nå «ta en telefon» og dette kan være en barriere for noen. Enkelte informanter har erfart at for dem som skal melde, er det viktig å ha et ansikt, *det er verre om de verken kjenner navn eller ansikt*. Av tilbakemeldinger som fylkesmannsembetene har fått fra barnevernets samarbeidspartnere, nevnes for eksempel: *vi ser de [ansatte i barnevernet] nesten ikke lenger, og jo større de [barnevernet] blir, jo mer reisetid, og jo mindre ser vi de*. Informantene fra fylkesmannsembetene har lite kjennskap til hvordan befolkningen i kommunene vurderer tjenestens tilgjengelighet, men det som formidles av oppfatninger og erfaringer, varierer, som det går frem av følgende uttalelser:

For barnevernet er det en ulempe både om det er for nært og om det er for fjernt. ... For noen av de svakeste som trenger tjenesten, foreldre – og det er foreldre som oftest tar kontakt – vil det være viktig å ha nærhet til kontoret. Det vil også være en høyere terskel for skoler å melde om det er for fjernt.

Veien blir litt til mens man går. Noen gjør endringer i måten å organisere arbeidet på ... for eksempel gikk et samarbeid bort fra å ha fast kontortid i alle kommunene fordi folk i de samarbeidende kommunene tok kontakt med tjenesten i vertskommunen.

Blant informantene var det få som hadde oversikt over det lokale forebyggende arbeidet i deltakerkommunene, og hvordan barnevernet bidrar i dette. Av dem som uttalte seg om saken, ga noen uttrykk for at denne delen av tjenesten «lider». Andre kommenterte at det er viktig at barnevernet deltar i en tverrfaglig struktur og at de har kontakt med skoler og barnehager, *om de ikke har kontakt, fungerer ikke det forebyggende arbeidet og det er viktig å hindre at problemer oppstår*. Informantene gir likevel uttrykk for at de forstår dilemmaet med tiden som kan bli for knapp:

Forebyggende arbeid i tverrfaglige team er veldig opp og ned. I to samarbeid har de vært flinke. De har vært i skoler og barnehager, men det er utrolig mange skoler og barnehager som skal ha informasjon.

De må være i kommunene og bidra i det psykososiale arbeidet. Før hadde de kontor i samme bygg og de var synlig i bygda. Utfordringen for det interkommunale barnevernet om de er presset for tid med enkeltsaker og mye reising, da går det ut over det forebyggende arbeidet fordi det arbeidet skal ikke rapporteres til noen frister eller nøkkeltall. Det som skal rapporteres må prioriteres.

Det blir lite forebyggende arbeid ... hovedsakelig brannslukking. De interkommunale tjenestene dekker store geografiske områder. De sitter i et administrasjonssenter og

så drar de milevis ut til grisgrendte strøk. De har ikke mulighet til å vite hva som foregår på alle skolene.

Tverrfaglige team i kommunene inviterer flere steder barnevernet inn i aktuelle saker. Sett fra fylkesmannsembetets ståsted, er det imidlertid viktig at også barnevernet har tilhørighet i en kommune på lik linje med de andre samarbeidspartnerne. Med for stor avstand følger også mangel på lokalkunnskap og manglende kjennskap til ansatte i andre tjenester i kommunen. I følge enkelte informanter er noen rådmenn tydelige på at de skal ha barnevernet med i tverrfaglige team i sin kommune. Noen informanter nevner at utekontor med stasjonære ansatte kan være en løsning. Mens en del samarbeidspartnere som helsestasjonstjenesten mistet tett kontakt, og savner det, i følge informantene, har et større fagmiljø for mange i barnevernet veid opp for savn etter samarbeidspartnere i kommunene.

Blant andre ulemper som trekkes frem i intervjuene, er det informantene beskriver som brist i kommunikasjonen mellom barneverntjenesten og de enkelte kommunene, og en viss ansvarsfraskrivelse fra enkelte rådmenns side. Noen barnevernledere har, i følge informantene, vært svak på rapportering og kommuniserer ikke godt nok til rådmenn i samarbeidskommunene om hva de kan forvente. For eksempel kan store utgifter komme mot slutten av året. I følge lovverket kan ikke økonomi ligge til hinder for at nødvendige tiltak settes i verk, men om det blir stor budsjettsprikk, må barnevernleder informere i god tid. I følge informantene mister rådmenn lett kontroll med barnevernet i en interkommunal organisering, *de (rådmenn) vil være orientert, men de ser på barnevern som en stat i staten.* Ansatte i barnevernet på sin side, støter på utfordringer i enkelte samarbeid fordi kommunene ikke har felles rapporteringsrutiner. Sett fra fylkesmannsembetets side, burde rådmenn i større grad møtes for å diskutere barnevern, og barnevernledere må møte alle rådmenn, for som en sier, *de interkommunale samarbeidene som fungerer best, er de som har god informasjonsflyt.*

Når det gjelder eksempler på ansvarsfraskrivelse, forteller en informant om en sak hvor det hadde vært fristbrudd i en tjeneste. I slike saker sender fylkesmannsembetet melding til rådmannen i vertskommunen, med kopi til rådmannen i aktuell kommune. Rådmann i den aktuelle kommunen tok da kontakt med Fylkesmannen for å gjøre dem oppmerksom på at barnevernet var interkommunalt - «vi har satt dette vekk» som vedkommende sa, med implisitt antydning om at dette (barnevernet) ikke lenger er kommunens ansvar. Andre formulerer noen av utfordringene på følgende måte:

Rådmenn og kommunalsjefer kan ende med å glemme barnevernet litt. De kan bli litt for bakoverlent. Mange har styringsgrupper hvor rådmenn eller kommunalsjefer er med. Det er mulig å få det til, i alle fall ikke umulig. Mange steder blir barnevernet usynlig i kommunen.... Rådmenn følger ikke alltid godt nok med. De stoler på at barnevernleder har nok kontroll på dette.

De kommunene som ikke er vertskommune, bør ville at barneverntjenesten skal være god og de bør følge med om vertskommunen har en tjeneste som er godt drevet. Dersom de bare outsourcer forsvinner oppmerksomheten. ... For noen er samarbeidet et rent administrativt stunt.

De som inngår i interkommunalt samarbeid, opplever at rådmannen fjerner seg litt fra tjenesten og oppfølgingen. De tenker at de har kjøpt hele pakka. ... det [barnevernet] kan fort bli litt stemoderlig behandlet, det blir ivaretatt tenker rådmannen ...

6.6 SVEKKET EKSTERN BISTAND

Flere informanter bemerker at endringer i Bufetats oppgaver (etter Prop. 106 L) får store konsekvenser for barnevernstjenestene både for de interkommunale og for de kommunale tjenestene. Det som er særlig bekymringsfullt, sett fra fylkesmannsembetets side, er at Bufetats virksomhet trappes ned lenge før kommunene har fått på plass «strukturer» som erstatter det etaten tidligere har bidratt med. For eksempel nevnes det at mye av veiledningstjenesten for familier og fosterhjem trappes ned, og at kommuner med dette får større ansvar før de har bemanning og kompetanse til å ta det ansvaret. Bufetats tidligere bidrag med faglige råd og veiledning til kommunene, er også et savn *nå når de har minket godt i størrelse*. Mens Bufetat bidro med gratis prosessrelatert veiledning av personalet i flere kommuner samtidig, og BUP veiledet på saker, må barneverntjenestene nå leie inn psykologer, noe som er svært kostnadskrevenende, om kompetansen i det hele tatt er tilgjengelig. Tidligere har kommunene også hatt mulighet for å trekke på den psykologiske kompetansen som fantes i Bufetat i forbindelse med konkrete saker:

Det har vært vanskelig å få tilsatt egen psykolog. Psykologer søker seg vekk. De blir for alene i barnevernet. Kutt i statlig barnevern får stor betydning – også for bruk av sakkyndig.

Barnevernet i [navn på større bykommune] har god nytte av tiltak fra Bufetat. Tilbudene er også tilgjengelig for kommunene som ligger nært til [navn på større bykommune]. [Navn på interkommunalt samarbeid] har mest tilgang til kartleggingsverktøy og metodikk. De som ligger mer perifert, har det verre ..., men noen av dem leverer bedre på lovkrav.

Omstilling i Bufetat får vel så mye å si for barneverntjenesten som om de inngår i samarbeid eller ikke ...

Andre bemerker at det er viktig ikke å undergrave kompetansen som barnevernet skal sitte på selv. En av informantene nevner at mange i barnevernet mener at det er forventet at de skal ha hatt en sakkyndig inne i bildet. Vedkommende legger til at i utdanningen av barnevernspedagoger er det viktig å tenke på at de kan gjøre mye selv, og fortsetter sitt resonnement på følgende måte:

Ansatte i barnevernet skal kunne se omsorgssvikt uten å bruke psykolog. Barnevernet må bli trygge på sitt eget arbeidsfelt Det er litt problematisk at det ikke er krav til en spesiell kompetanse for å arbeide i barnevernet ... Autorisasjon bør vurderes

Tilgang til spesialkompetanse kan i følge enkelte informanter, være problematisk for små kommuner selv om de samarbeider. Visse typer kompetanse har de kanskje behov for en sjelden gang, som til bruk av «avansert» kartleggingsverktøy for å vurdere samspill mellom

foreldre og barn. Informantene forteller også om store forskjeller i hvordan Bufetat fungerer i ulike fylker. Forskjellene er kanskje størst mellom store og små kommuner, som følgende intervjuutdrag tyder på:

Det er tiltaksfattigdom i grisgrendte strøk ..., men Bufetat reiser ikke dit. Hjelpetiltakene har ikke vært tilgjengelig for dem som er i randsonen. I [navn på større bykommune] har de fagfolk som er spesialister. De kan ta seg av det meste. Men i [navn på øykommune] og [navn på øykommune] har de ikke tilbud som kan tilpasses alle behov ...

Nå når Bufetat ikke følger dem opp som før, er det vanskelig for de små. Når Bufetat bygger ned eller avvikles, må tjenestene søke hjelp annet sted til veiledning av familier. Små kommuner kan ikke klare å skolere alle i bredden, så noen orienterer seg mot større kommuner for å få hjelp i enkeltsaker. Men dette blir problematisk for dem som ligger langt fra store kommuner. ... Kommunene må bygge opp, men de rekker ikke det like fort som Bufetat bygger ned

[Navn på større bykommune] og [navn på større bykommune] har store hjelpetiltaksenheter. Det er helt avgjørende nå når Bufetat har trukket seg ut. ... Det har ikke de andre...

Noen informanter nevner at Bufdir som skal støtte opp om arbeidet i barnevernet og bidra til kompetanseutvikling ikke alltid «spiller på lag» med dem som har behov for støtten:

Bufdir bestemmer hva det skal holdes kurs i. Men det kan ikke lages så mye kurs at folk ikke får jobbet ... Vi vil også være med å bestemme hva barnevernet skal kurses i, for vi ser hvor det svikter... Hos oss er det mye behov for kompetanse på det fremmedkulturelle ... men Fylkesmannen blir teknisk arrangør for kurs som Bufdir bestemmer.... Vi får oppgaver i fanget på tampen av året, og så skal det skje fort ...

Noen informanter er også opptatt av at ansatte i barnevernet har mer kompetanse enn de selv tror, og at de i større grad bør gjøre seg uavhengig av eksternt bistand eller kompetanse:

Noen av de største samarbeidene har ønsket egen psykologstilling, men det har vært vanskelig å få tak i. Vi ved fylkesmannsembetet synes at noen bruker psykologer for ofte til saker som de kunne ha tatt selv. De lar seg presse av nemnda til å bruke psykolog eller sakkyndig oftere enn jeg mener at de burde. (...) Det handler kanskje om tradisjon for å bruke sakkyndig. Noen kommer fra små kommuner og er ikke vant til tunge saker. Når nemnda sier at de må ha sakkyndig i noen saker blir det til at de gjør det i alle saker. Noen rekker ikke å gjøre ferdig sakene fordi de er bedt om sakkyndig vurdering

7 LEDERE FOR FYLKESNEMNDENES VURDERINGER

7.1 FAGMILJØ OG KOMPETANSE

I og med at bokommunen til barn og familier er motpart og forhandler i saker som føres for Fylkesnemnda, møter barnevernansatte som representanter for den enkelte kommune og ikke på vegne av en interkommunal tjeneste. Det vil si at ansatte i fylkesnemndene ikke forholder seg til hvilken organiseringsform barnevernet har valgt. For det daglige arbeidet i nemnda har det heller ingen betydning om barneverntjenesten dekker en eller flere kommuner:

Vi tenker ikke på om kommunen samarbeider eller ikke. Det spiller ingen rolle for oss. Vi har fokus på å løse den enkelte sak.

Lederne for fylkesnemndene snakket derfor mer om erfaringer med store og små fagmiljøer i barnevernet enn om erfaringer med barnevern som en interkommunal eller kommunal tjeneste. I intervjuene kontrasterte de også arbeid i barnevernet med utgangspunkt i størrelse på kommunene. Flere informanter hadde likevel betydelig innsikt i de interkommunale tjenestene, og noen viste et betydelig engasjement i etableringsprosesser, som det går frem av følgende eksempler på uttalelser:

Fylkesnemnda ivret for sammenslåing. Der har vi gitt full støtte til Fylkesmannen som har tatt initiativ. .. Fylkesmannen har pushet og har hatt prosjekter på gang. ...

Jeg har vært forkjemper for interkommunalt samarbeid. Mange kommuner er for små. De har ikke nok kompetanse og de våger ikke å gripe inn.

I refleksjoner rundt interkommunale samarbeid trekker lederne frem verdien av en større stab som blant annet kan gjøre tjenesten bedre rustet til å løse lovpålagte oppgaver og minske sårbarheten for uforutsette hendelser:

... barnevernleder må være her [hvor fylkesnemnda er lokalisert] mens saken pågår. Når det er en liten kommune, blir det veldig sårbart for kommunen, for da er det kanskje ingen til å arbeide i barnevernet mens lederen er borte.

Det er umulig å ivareta så forskjellige oppgaver som barnevernet har, med få personer. Det er viktig å spre oppgaver på flere. Det er viktig med faglig samarbeid for å være robust nok. En norsk gjennomsnitts kommune kan vanskelig ivareta det som oppstår akutt og med tiltak, pluss rettsprosessen, og med mulig overtakelse og oppfølging.

Det er viktig at de små slår seg sammen og får et større miljø. Samarbeid i [navn på samarbeid] har eksistert så langt tilbake i tid at vi ikke har noen klare oppfatninger av før og nå. Men i samarbeidet i [navn på samarbeid] har det vært en klar endring. ... Vi har ikke noe å bemerke på sakene fra de interkommunale samarbeidene, men vi har

et par små kommuner som absolutt ville ha tjent på å samarbeide. De er ikke robuste på samme måten som de andre.

I et interkommunalt samarbeid har de ansatte flere å spille på. Alle liker ikke å komme i nemnda, alle passer ikke til å sitte i nemnda heller, alle er ikke like gode.

Lederne ser også muligheten for å sikre både bredde og tyngde i kompetanse om staben utvides. Flere nevner at i små kommuner sto tidligere helt nyutdannede overfor «tunge familier» og skulle veilede dem uten at de selv hadde tilstrekkelig kompetanse til dette. Det nevnes også at «de små» ved å slå seg sammen, får mulighet til å utvikle kompetanse innenfor spesielle områder. De får potensielt mer bredde både med tanke på praktisk erfaring og teoretisk utdanning. Samtidig er det mulig å få til både stabilitet og fleksibilitet i saksbehandlingen. Informantene ga også uttrykk for at et større fagmiljø er bra for de ansatte ved at *de får noen å lene seg på; de får noen å snakke med om arbeidet; de kan lære av hverandre, og de tenker bedre sammen.*

Noen av ledernes bekymringer med hensyn til for svak kompetanse og for få ansatte i små barneverntjenester utdypes i intervjuutdragene nedenfor:

De små kan vi stusse litt over hvor godt de har utredet. ... Det er stor forskjell på å utrede en sak og å vurdere fremtidsrettet. ... Det å forberede en sak her og nå er enklere enn å foreta en prognosevurdering. Mors og fars fungering, omsorg og rusbruk utredes ikke godt nok. Det gjelder mange, men de store kommunene har bedre kompetanse. Det er store oppgaver for de små barneverntjenestene. Det som kreves i prognosevurdering, er mer enn de små ofte kan klare.

... Barnevernet er med urette kritisert. De skal gi tilbud til mor og far, og det gjør de, og så får de god kommunikasjon, og årene går og de får tettere og tettere samarbeid med foreldrene. ... men årene går og går og omsorgen fungerer ikke. Det vil si at barnevernet gir med den ene hånden og i neste omgang tar de barna. Det skjer et tillitsbrudd. Her er det snakk om gi og ta problematikk. Hvordan kan foreldre få tillit? Det vil være vanskelig for dem [foreldre] å samarbeide med så stor usikkerhet ... Noe kan løses ved at et annet kontor overtar saken.

Mens flere snakker om potensielle positive virkninger av interkommunalt barnevern, trekker andre frem merkbare forandringer i positiv retning, som de selv har erfart, særlig når det gjelder saksbehandling:

Vi har sett at saksrutiner er blitt bedre, ... sakene er mer gjennomarbeidet, kvaliteten har økt, og det er større trygghet i beslutninger. ... Hos oss er det en samstemt oppfatning om at de interkommunale tjenestene leverer jevnt over bedre produkter enn de små kommunale. ... Noen små kommuner har erfarne og dyktige saksbehandlere, men andre har nyansatte som står alene og har for lite erfaring. Vi har sett at det ved skifte av saksbehandlere kommer opp saker som burde ha vært ført for nemnda for lenge siden.

Vi kan se en endring i saksbehandlingen etter sammenslåing. De enkeltstående kommunene kan lettere gjøre feil ... De større miljøene har hatt flere saker, og de har et høyere faglig nivå. ... De ansatte har hatt utbytte av hverandre.

Noen av samarbeidene virker mer velsmurt enn de som er alene selv om det er større kommuner.

Flere nevner imidlertid også at det de har merket av forbedringer i barnevernet, kan tenkes å henge sammen med generelle endringer som har skjedd i løpet av få år, ikke minst den økte oppmerksomheten rundt tjenesten. Barnevernet har fått flere ansatte og mange ansatte har blitt tryggere i arbeidet og våger å ta opp saker som de er usikre på. Det har også gjort at flere saker havner i nemnda, og det beskrives som en positiv utvikling. De generelle endringene kommer også til uttrykk i arbeidet i de interkommunale tjenestene, som nemndsledere har innsikt i, og disse endringene henger ikke nødvendigvis sammen med at fagmiljøet er blitt større:

Det har vært tatt et krafttak innenfor barnevernet. Det har vært tilført midler og styrket stillinger. Tidligere måtte barnevernet lukke øynene for enkelte saker. ... Det har vært mye vold overfor barn som barnevernet ikke har fått melding om ...

Barnevernet er blitt mer bevisst på hva de sender inn. Vi ønsker ikke alt av journalnotater. De må skille ut det relevante. Det som kan dokumenteres er det viktigste. Tvisteloven stiller krav til hvordan en sak skal presenteres og hvordan den skal settes opp. Det må være noen få linjer historie, men det er dagens situasjon som skal frem. Barnevernet er blitt flinkere til dette.

En av ulempene som trekkes frem ved interkommunalt samarbeid, er store geografiske avstander i regionen som barnevernet dekker. I den forbindelse bemerkes det også at stillingsressurser fordeles i forhold til befolkningsstørrelse og ikke i forhold til geografi. Ett annet moment som går frem av flere intervju, er at en større tjeneste, med tanke på antall ansatte, ikke sikrer høyere kvalitet i barnevernet eller løser vesentlige utfordringer i denne tjenesten. Flere beskriver også positive erfaringer med barnevernet i små kommuner:

Om de [kommunene] er fryktelig, fryktelig små, er det ikke moro å være den ene i barnevernet alene. De får trøkk med foreldre som har behov for advokat, så de bør ha noen å støtte seg til. ... Men gode systemer kan alle få til. De må ikke være mange av den grunn. De kan arbeide på gode måter selv om de er små. ... Det skjer så mange endringer i barnevernet, men vi er ikke plaget med at endringene skjer på et godt grunnlag.

Vi har noen kommuner som er veldig små. Det kommer inn mange saker fra dem... De er veldig flinke de barnevernsarbeiderne der.

Er de barnevernfaglige god nok til å ta saker? [spørsmål stilt av informanten]. De store bykommunene har mange saker, og mengde har betydning for kompetanse. Men det kan ikke konkluderes med at de små er uforsvarlige. Det en liten kommune mangler av kompetanse, kan kjøpes inn eksternt. Noen i de små har bred erfaring ...

I rettferdighetens navn, vi har saker fra små kommuner hvor det er et godt barnevernfaglig arbeid som er lagt ned, og vi har saker fra store kommuner hvor det er gjort et elendig faglig arbeid.

Flere informanter presiserer at sakene som de får, i hovedsak kommer fra de store kommunene, fra byene. Barnevernet i noen av de store byene beskrives som profesjonelt selv om tjenesten kan ha blitt byråkratisk og ikke får til et optimalt fungerende samarbeid mellom avdelinger, mens i andre store byer har det vært betydelig svikt. Flere nemndsledere støtter derfor ikke oppfatninger som antyder at det er sammenheng mellom størrelse og kvalitet i barnevernet, og noen uttrykker skepsis med tanke på at barnevern brukes som argument i forbindelse med kommunesammenslåing:

Bedre barnevern er ikke grunn til å slå sammen kommuner. Det er andre måter å få det til på.

Noen nemndsledere er mer opptatt av det de har erfart som en generell kompetansesvikt i barnevernet enn av størrelse og organiseringsform på tjenestene. Det kommer imidlertid frem ulike oppfatninger av hvilken form for kompetanse som svikter. Flere gir uttrykk for at ansatte i barnevernet har for lite kompetanse innenfor områder som generell kommunikasjon, behandling av mennesker i krise, tilknytningsproblematikk, barns utvikling og vold, mens andre er opptatt av at kunnskapen innenfor enkelte områder, for eksempel voldsproblematikk, er for unyansert, som det går frem av følgende utdrag:

Barnevern er personrelatert arbeid. Ansatte burde ha hatt opplæring i å behandle folk i krise. De må kunne lytte før de kan gi råd. Det er ofte elendig kommunikasjon. Dersom den interkommunale tjenesten er god, er det mulig å lære av andre, de kan få råd og vink ... Jo flere med fagkompetanse, jo større mulighet for å lære av hverandre.

Det har vært en vanskelig utvikling de senere årene. Barn lever under konflikter, vold og frykt. Hva gjør dette med barns hjerne? Dette er en utvikling som barnevernet også må være med i. Barnevernet burde ha kompetanse på tilknytningsproblematikk. Hva gjør dette med barn? Det må være mer fokus på dette. ... Vi vet mye om dette, men gjør kanskje alt for lite. ... Det er viktig at barnevernspedagoger har kunnskaper om det som går på tilknytning, det å ikke bli sett, det å bli neglisjert. De må kunne vurdere samspill, og kunne beskrive det de har sett. I snitt er kunnskapen for dårlig. De må være oppdatert på forskningen som har kommet. Barnevernet må for eksempel kunne reflektere over hvilke konsekvenser samvær får for barnet... Noen ganger har vi i nemnda mer kunnskap enn barnevernet om psykologi og barns utvikling. ...

Det er litt lite refleksjon ... En trend i tiden er vold. Alt er vold. Blant toneangivende psykologer er alt vold... Vold er også toneangivende i media og i politikken. Men det må sees på konsekvenser av volden for de barna det gjelder. Nå er alt veldig svart-hvitt. ... Det er ikke alltid best for barn å bli plassert utenfor hjemmet. Mange [foreldre] benekter at det har skjedd noe fordi det får så store konsekvenser for dem. Det fører til lukkethet. Det faller tilbake på dem selv. De kommer seg ikke ut av det. Om de innrømmer, slår det også tilbake på dem. Selv uten at det er gjort noe

strafferettslig galt, kan barna bli tatt fra dem. ... Jeg håper at vi i fylkesnemnda er mer nyansert enn som så.

7.2 BRUK AV SAKKYNDIG VURDERING OG ANNEN SPESIALKOMPETANSE

I intervjuene ble det snakket om barnevernets tilgang til og bruk av spesialkompetanse, som psykolog og jurist, og om lederne for fylkesnemndene ser behov for at personell med slik kompetanse knyttes fastere til tjenesten. Også når det gjelder dette temaet ga lederne uttrykk for ulike synspunkter og ulike erfaringer. I refleksjoner rundt behov for psykologisk kompetanse i tjenestene, er det to aspekter som trekkes frem. Det ene aspektet handler om at personell med psykologisk utdanning i tjenesten kan bidra på verdifullt vis i kartlegging av enkelte situasjoner og vurderinger av tiltak. Det andre aspektet, som er et særskilt anliggende for fylkesnemnda, handler om sakkyndig utredning av saker som føres for nemnda, som psykologer foretar. I forbindelse med dette blir det presisert at slik utredning ikke kan gjennomføres av psykologer som er ansatt i barnevernet:

I godt barnevernsarbeid må foreldre være med å bestemme hvem [med tanke på sakkyndig] de vil ha til å utrede. Om psykolog er ansatt i barnevernet må de ha egen psykolog til utredning, ellers ville verdien blitt redusert. Det vil få betydning for bevis.

Mens noen ledere gir uttrykk for at sakkyndig utredning burde ha vært gjennomført langt oftere enn det de erfarer som vanlig i dag, sier andre at dagens praksis fungerer greit og/eller at det som oftest går greit uten sakkyndig utredning, det vil si at de mener at barnevernet stort sett har den kompetansen som skal til for å vurdere de fleste sakene:

Når saken kommer til fylkesnemnda kan vi se at barnevernet ikke har hatt kompetanse. ... Fylkesnemnda kan be om psykologisk utredning. Det kunne på forhånd ha spart tid og penger... Psykologer kan foreslå tiltak, opphold på senter eller institusjon for å få hjelp. ... Kommuner ber om utredning fra frittstående psykolog. Det skjer ofte. Psykologer utreder foreldres omsorgskompetanse, hver for seg og samlet, og hvilke tiltak som kan settes i verk. ... Fylkesnemnda stiller krav om at saker skal være godt forberedt. ... Bruk av psykolog i vanskelige saker er kostnadsbesparende. Det burde derfor ha vært brukt oftere. ... Det er en fordel at det har vært en fagperson inne og vurdert, det kan også være skole eller en helsesøster. Alle psykologer er ikke like flinke – de må kunne opparbeide en relasjon til foreldre, og de må ha tilstrekkelig fagkompetanse. ... Noen saker uten sakkyndig vurdering kan gå greit ... om saken er opplagt, er det ikke nødvendig å overdrive med ennå en utredning.

Forskning viser hvordan barn kan skades, og tidlig intervensjon er viktig. Det er økende enighet om det. Jeg kan ikke se noe mønster i bruk av sakkyndigvurdering, men det kunne ha vært brukt i større grad. ... Det er lite uenighet mellom nemnda og kommunene om bruk av sakkyndige. ... Sakkyndige burde ha vært brukt mer i prognosevurdering. ... Barnevernet er stort sett kompetente til å ta vurderinger når det gjelder her og nå situasjonen, ellers hadde nok nemnda oftere bedt om sakkyndig utredning.

I enkelte saker hvor det ikke er brukt sakkyndig og hvor det etter enkelte nemndslederes vurderinger kanskje burde ha vært brukt, trekker lederne av og til økonomiske aspekter inn i vurderingen:

Ved saker i små kommuner som kanskje ikke er godt nok forberedt, sitter det langt inne å be om en ekstra utredning. Det er snakk om rapporter på 40 til 70 sider, 150 000 kroner, og flere måneders arbeid. Ved et tungt fagmiljø vil kompetansen i systemet være bedre og beslutningene i forkant ofte bedre fundert.

Mange mangler innsikt i tilknytningsproblematikk. De prøver så godt de kan i barnevernet, men det burde ha vært psykologer knyttet opp mot dette. ... Det er en sammensatt forklaring på mangel. Det handler både om for lite innsikt og om høye kostnader. ... Noen tror at de har kompetanse som de ikke har ...

I følge nemndslederne koster det 100.000 kroner eller mer for en kommune å leie inn en ekstern psykolog. Det er likevel ikke alltid at de små kommunene vegrer seg for ekstra utgifter:

[Kommunenavn] og disse små øyene rundt forbi, engasjerer sakkyndige oftere enn de større. De store bruker litt sjeldnere sakkyndige, og [navn på den største bykommunen i fylket] bruker veldig sjelden sakkyndige fordi de har kompetansen selv. Saken blir ikke bedre utredet om de [den største barneverntjenesten] hadde brukt sakkyndig

Selv om flere av lederne ga uttrykk for at sakkyndig utredning av saker i barnevernet er for sjelden i dag, presiseres det også at det er grunn til å vurdere bruken av psykologer og kvaliteten på arbeidet som gjøres:

Det brukes for lite sakkyndige, men alle sakkyndige er ikke like gode. De som blir engasjert må være dyktige nok. Noen tar for mange saker og blir overarbeidet. ... Det er litt tilfeldig det utvalget vi har av psykologer i dag.

Enkelte forteller også at de over tid har erfart varierende trender når det gjelder bruk av sakkyndige, at det har gått i bølger. De har også erfart at ansatte i barnevernet har betydelig kompetanse selv:

Det er litt varierende hvor ofte barnevernet bruker psykolog. Normalt besitter barneverntjenesten tilstrekkelig kompetanse selv. Men ofte slipper de ikke til i familien for å få saken utredet. For noen år siden spredte det seg en holdning om å bruke psykolog. Nå har de mer tillit til egen kompetanse og henter inn psykolog når de mener at det er behov for det, for å få saken opplyst. ... Det kan gå ett og to år uten at vi må be om ekstra utredning, og så er det plutselig to saker på kort tid. Men saken stopper i nemnda om det er behov for videre utredning.

Psykologisk utredning brukes oftere og oftere. Det er ikke så ofte at vi oppnevner psykolog eller sender saken tilbake. Om barn bor hjemme, ber vi om å trekke saken for å utrede, men om barna er plassert, er det ikke tid til å stoppe saken.

Jeg kunne ha tenkt meg at psykolog hadde blitt brukt oftere. Det kunne ha belyst saken bedre. Om saken er for dårlig belyst blir den utsatt og det har stor betydning. ... Jo større fagmiljø, jo mindre behov er det kanskje for psykolog fordi de har egen kompetanse. Har man egen kompetanse skal man ikke bruke tid på ekstern psykolog.

Også når det gjelder juridisk kompetanse i barnevernet og juridisk bistand til saksforberedelse gir nemndslederne uttrykk for ulike oppfatninger og ulike erfaringer:

Mange ansatte i barnevernet er flinke, de kan mye juss ... men det burde ha vært både jurist og psykolog fast tilknyttet. Det ville ha økt kompetansen ...

Jeg har latt meg imponere over kunnskapen i [navn på samarbeid] og [navn på samarbeid]. De har hatt noen vanskelige saker som de har håndtert godt. De har erfarne barnevernsarbeidere som har vært der i mange år... De har hatt god kontakt med den faste advokaten, men de kunne sikkert ha profilert på en fast jurist i tjenesten. Vi har hatt fast rutine på at saker skal komme fra advokaten. Det kan bety at saksfremlegget har vært der først og at advokaten har spisset og redigert sakene, eller at de driver veiledning av de ansatte.

Saker fra småkommuner er kvalitetssikret. De er godt presentert og godt forberedt. Saksbehandling fra større byer er ikke alltid like bra. Små kommuner setter ofte alt arbeidet ut til advokat, og da blir det bedre.

Jeg er fornøyd med saksbehandlingen i de små [barneverntjenestene] som bruker advokat eller jurist. Store kommuner forbereder saker selv. De bruker mye tid og legger ned mye arbeid uten at det blir bra. Det blir for langt og for utydelig, og for mange dokumenter. Vi må lete etter anførselene med lupe. Det er mye å hente på å få inn en jurist. Mange gjør så godt de kan, men de burde ha brukt tiden på annen måte.

Intervjubeskrivelsene tyder på at praksis med hensyn til bruk av advokater til en viss grad varierer både mellom fylker og mellom store og små kommuner. I flere fylker er det et lite antall faste advokater som tar saker for flere kommuner. Noen dekker hver sine regioner. Denne praksisen hadde lederne for fylkesnemndene ulikt syn på. Enkelte nevner at bruk av samme advokat kan bidra til å kvalitetssikre det som sendes til nemnda. Hver advokat får oversikt over sin region eller sine regioner og over hvilke tiltak som er mulig. De skaffer seg etter hvert nyttig lokalkunnskap som bidrar til at de kan tenke likt i forhold til beboere og på tvers av saker, ... *da får vi en ensretting av sakene, og det sikrer kvalitet. ... Det er viktig med et likeverdig tilbud.* Enkelte ledere peker også på at det er viktig å ikke ha for mange advokater til disse sakene for at hver advokat skal få tilstrekkelig erfaring, mens andre argumenterer for fordelene med å ha tilgang til flere advokater for å hindre at noen tar for mange saker og dermed risikerer at arbeidet ikke blir godt nok utført. I noen kommuner kan barnevernet bruke «kommuneadvokaten». Nemndsledere antyder at dette har betydning for beramning av saker i den forstand at samlet tid til saksbehandling går ned. Dette kan skje fordi de offentlige advokatene ikke skal rekke andre saker samtidig slik som en privat advokat som har mange andre oppgaver. Eksempler på ulike praksiser går frem av følgende utdrag fra intervjuene:

Sakene som vi mottar er i hovedsak skrevet av advokater. Sakene blir bedre da enn når barnevernet lager sakene.

Noen advokater er tett på tjenesten når saken skal skrives. I [navn på et interkommunalt samarbeid] gjør de ansatte en god jobb. Advokaten er ikke mye inne, men kommer med forslag til vedtak. Andre advokat skriver mye selv. Det blir ofte bedre systematikk da ...

Mitt inntrykk er at sakene fra de store kommunene er best forberedt. I de kommunene som bruker kommuneadvokat til forberedelse, er sakene bedre presentert. Men det å leie inn juridisk hjelp, gjør ikke nødvendigvis at saken fremstilles bedre ...

7.3 «.... DET MÅ JO VÆRE NOE DER OGSÅ»

Ledere for fylkesnemndene peker på at geografisk avstand mellom barnevernet og familier som barnevernet arbeider med, er et verdifullt aspekt ved interkommunalt samarbeid. Her er det blant annet snakk om muligheten for at ansatte kan få mental avstand til enkeltsaker ved at saker kan fordeles på flere i et større fagmiljø. Saksbehandlere får avstand til de sakene de skal behandle ved at det blir mulig å unngå saker i egen kommune eller i eget lokalmiljø og i eventuelle egne barns skolemiljø, og som det uttrykkes: *det hindrer at saksbehandler kommer for tett på; de slipper å jobbe med naboen; og det må være bedre å etterforske nabobygda enn egen bygd*. Samarbeid mellom flere kommuner vurderes ikke bare som en fordel for de ansatte i barnevernet. Det pekes også på at det gjør det mulig å se på saker med *friske øyne*, og at det er mulig å *se nye ting i større miljø*, og at det kan være lettere å slå ned på alvorlige ting og gripe inn i tide, og videre:

De sakene som kommer for nemnda, er ofte bekymring over lang tid eller dramatisk endring i familien, eller det har vært jobbet lenge med familien. Men vi tenker ofte; hvorfor kom ikke denne saken for to år siden?

Vi har en følelse av at leie saker har blitt dratt frem ved sammenslåing. Tjenestene har fått tyngre og mer kompetent fagmiljø, og de kan se sakene fra litt avstand.

Flere forteller at antall saker har økt etter at kommuner har slått sammen sine barneverntjenester. Det kommer plutselig saker fra små kommuner som knapt nok har hatt en sak oppe for nemnda. Enkelte beskriver at det kommer saker både fra der de tenkte at det var noe, og fra områder hvor de tenkte at det mest sannsynlig ikke var noe:

Det kom plutselig noen saker fra en liten kommune ... Det viser seg at det har skjedd offentlig svikt eller unnlåtelsessynd. ... Man kan lett tro at alt er idyll, men vi tenker «hvorfor kommer det så lite saker fra de små stedene, det må jo være noe der også».

Vårt inntrykk er at vi opplever det [interkommunalt samarbeid] som en stor fordel. Fagmiljøene er bedre og sterkere. Vi ser bedre saksforberedelse og vi ser at det kommer saker fra bitte små steder. Fra steder som blir forbundet med den rene idyll, der kommer det noe når det kommer friske øyne.

Noen små kommuner har aldri hatt saker for fylkesnemnda, men det er sikkert noe der også. Vi ser forskjeller på saker fra fylke til fylke. Enkelte fylker har lite per innbygger, men særlig ett fylke har mange saker. Er omsorgsnivået så forskjellig fra sted til sted?

Ett av momentene som ledere peker på som fordel ved et større fagmiljø, er at en viss avstand både mellom barnevernet og de familiene de arbeider med og mellom barnevernet og andre samarbeidspartnere, kan bidra til å øke rettssikkerheten for dem som er involvert:

Avstand til personer som skal undersøkes er viktig. Vi vet at det er vanskelig å undersøke familier som de [ansatte i barnevernet] kjenner. Vi opplever at noen saker fra småkommuner har vært overmoden. Ungene blir helt ødelagt. Skadene kan være uopprettelig. I noen småkommuner har barn vært i 10-12-årsalderen før det ble grepet inn. Lokalsamfunnet må ha visst om dette. Det er en fordel at en nabokommune tar seg av saken. Det øker habiliteten og rettsikkerheten.

Slik kommunestrukturen er i vårt fylke, har jeg tro på interkommunalt samarbeid ... Rollefordeling i små kommuner er vanskelig. Det må tenkes rettssikkerhet. ... Ansatte i barnevernet kan ikke samtidig være ansatt i NAV. Det skal være taushetsbelagte skott mellom tjenestene. Barnevernet skal ikke ha kjennskap til gravide rusmisbrukere. Først når barnet er født, kan det komme et akuttvedtak og saken kan fremmes.

Betydningen av geografisk avstand for barnevernets arbeid, vurderes imidlertid noe ulikt. Flere poengterer at det kan være både fordeler og ulemper ved avstand mellom barnevernet og dem som potensielt melder saker til barnevernet, som illustrert i eksemplene nedenfor:

Vi har saker fra små kommuner hvor lærere, barnehager eller naboer melder, så vi får inn opplysninger. Man skulle tro at det var en fordel at forhold var mer gjennomskiktig, for å fange opp problemer, at det er lettere å gjemme seg bort i en stor kommune. Men vi har ikke holdepunkter for å si det. Nå med innvandrere er det litt mindre innsyn i familier og i eventuelle kritikkverdige forhold. Ved ulike normer for barneoppdragelse vil meldinger fra miljøet være preget av det.

Om du som nabo ser at det er noe klanderverdig som skjer, er det kanskje litt lettere å melde fra til et litt fjernere kontor.

I en kommune er det en del problemer og vi ville ha forventet at det kom flere saker derfra enn det gjør. I en annen liten kommune er det også få saker, men der tenker vi at det sikkert er reelt. Der de har få saker, kan det også være at de har kjempegode hjelpetiltak ...

Det faktum at det har vært avdekket flere saker i løpet av de siste årene i små kommuner som har etablert samarbeid, knyttes ikke utelukkende til effekter av interkommunalt samarbeid. Det knyttes heller ikke til at noen kommuner tidligere har hatt for få ansatte eller har hatt ansatte som ikke har våget å gripe inn i saker hvor de har vært «for tett på» familier som har hatt problemer. Ledere for fylkesnemndene beskriver eksempler på det som flere omtaler som «unnlatesynd» både i store kommuner og i små kommuner, og i regioner

med interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner. Lederne forteller videre at antall saker har økt innenfor alle regionene og at oppgangen har vært jevn fra 2008. Nå har imidlertid økningen stoppet og saksmengden er jevnet ut. Noen har også sett betydelig nedgang det siste året, uten at de vet hva som ligger bak «statistikken».

7.4 «GOD LEDELSE ER ALFA OG OMEGA»

God ledelse er ett av flere momenter som ledere for fylkesnemndene trekker frem som vesentlig for barneverntjenesten. Dette gjelder ikke bare for de interkommunale tjenestene, men for alle uavhengig av organiseringsform:

For at barnevernet skal bli bra, må de ha gode ledere. De må være dyktige administrative ledere og de må kunne ta beslutninger. Ledelse er et must. God ledelse er alfa og omega.

Jeg har fulgt en del kommuner og har undret meg over at det ikke har vært saker. Så har det kommet ny leder, en tydelig leder som tar ansvar. Med utydelige ledere skjer det ingenting. Vi har sett andre områder hvor vi ikke fikk saker, og vi har jo undret oss. (...). Jeg tenker at interkommunalt samarbeid er bra under forutsetning av at man har god ledelse. Om man har gode strukturer kan det bli bra.

Fylkesnemndslederne peker også på utfordringer for ledere som både kan variere med størrelse på barneverntjenesten, og som kan knyttes spesifikt til samarbeid på tvers av kommuner. Faren for at ansvaret pulveriseres, er ett av argumentene her:

Det er viktig å få samlet kompetanse og å få avstand til sakene. ... Men interkommunalt samarbeid har også noen negative sider. ... Når tre, fire kommuner slår seg sammen i en stor tjeneste blir kanskje ikke oversikten helt god, og det kan skje en pulverisering av ansvar.

I [navn på større by] er barnevernet delt i flere enheter med hver sin leder. Jeg er ikke begeistret for organiseringen. De har skilt forvaltning og tiltak. De ansatte opplever seg som to ulike enheter. ... Ingen ser helheten. Tiltakene snakker ikke med hverandre. Saksbehandleren snakker ikke med familien for det hører med til tiltak. Brukerne forstår ikke det som skjer. Dette påpekes i møter, de ser at unger lider.

Det er mye som burde ha vært forsket på. For eksempel hvor lenge har kommunen holdt på med hjelpetiltak. Det burde ha vært evaluert hvilken effekt hjelpetiltakene har, særlig når man får omsorgsovertakelse når barn er store og ødelagte. Barnevernet fortsetter med de samme hjelpetiltakene uten at dette virker, og til slutt kommer saken. Hva er det med organiseringen og ledelsen som gjør at det ikke skjer noe? Hva gjør at foreldre bare kan flytte fra kommune til kommune? Hvem har plikt til å si stopp? Kan barn flytte fra barneverntjeneste til barneverntjeneste uten at noen sier stopp? Jeg trodde at vi var kommet litt videre.

Enkelte informanter presiserer spesielt at det *bør være likt alle steder og god kvalitet alle steder*, og de mener at dyktige barnevernledere kan få dette til, om ikke tjenesten blir for stor:

Barnevernleder i større områder har oftere saker og får erfaring og opparbeider rutine. ... Det kan bli et problem med for mange saker, for barnevernleder kan ikke delegere vedtak.

En informant poengterer at en barnevernleder også har ansvar for å organisere arbeidet på en slik måte at de ansatte både kan gjøre en god jobb og trives på arbeidsplassen, men vedkommende legger til: ... *elendig organisering av tjenesten reflekteres heldigvis ikke i saksbehandlingen, så det merker ikke vi noe til*. Noen løfter også frem verdien av egen lederutdanning for ansatte i barnevernet:

Ledelsesutdanning hos oss har gitt et løft, utvilsomt. Vi ser en stor forskjell i dag. Tjenesten må ha ledere som tør å ta ansvar og som kan faget sitt.

7.5 «DET ER NOE MED KULTUREN»

Flere informanter forteller om betydelige forskjeller både mellom barneverntjenester og mellom kommuner. Blant annet beskriver en informant eksempler fra to små kommuner hvor begge er «belastet», det vil si at de har mange problemer innenfor barnevernfeltet. I den ene kommunen virker barnevernet, i følge informanten, tilbakeholden med å gripe inn, mens barnevernet i den andre *tar tak med en gang*. Noen snakket også om forskjeller mellom kulturer. På den ene siden handler dette om forskjellige kulturer i barnevernet som både kan dreie seg om faglig uenighet om grenser for når det er akseptabelt «å gripe inn» og om forskjeller som henger sammen med ulikhet i erfaringer. Noen av lederne er bekymret for dette, som en uttrykker på følgende måte:

Barneverntjenesten er en rettsenhet. Det skal være likt alle steder. Det som gjøres skal ikke være avhengig av kulturer i barnevernet.

Andre snaker om kulturelle forskjeller med referanse til trekk ved lokalsamfunnene. I dette ligger forskjeller med tanke på hva som aksepteres og hva som ikke aksepteres når det gjelder omsorg for barn. Dette kan imidlertid også dreie seg om forskjeller i hvordan lokalsamfunnene fungerer, og begge deler kan virke inn på avgjørelser som tas i barnevernet:

I en stor by kan en familie forsvinne. De som bor på landet blir mer synlig, men der kan enkelte bli redd for å gå til sak. ... Det er store forskjeller. I en kommune er det mange saker og det er mye som det ikke tas tak i. Det er en egen kultur i den kommunen og i bygdene der. I en annen kommune på samme størrelse, er det ikke mye man skal gjøre før barnevernet tar tak i det.

En fare ved interkommunal tjeneste er at barnevernet vet for lite om skolen, og om for eksempel PP-tjenesten har ligget nede. ... Lokalkunnskap og kunnskap om kulturen

er viktig og den kan svikte. Vi har hatt saker hvor saksbehandler har hatt for lite kunnskap, blant annet i en stor by.

Ledere for fylkesnemndene snakket om rettssikkerhet og om at dette kan sikres ved at alle får et likt tilbud, men også her kommer det frem ulike oppfatninger. Noen ga uttrykk for at «alle bør handle likt», mens andre ser verdien i at «ting gjøres forskjellig», det vil si at tilnærminger bør tilpasses hvert enkelt tilfelle.

7.6 ULIKT REGISTER MED HJELPETILTAK

Flere informanter var opptatt av at tilgjengelige hjelpetiltak både varierer med størrelse på barneverntjenesten og med kommunenes geografiske plassering. Enkelte uttrykte særlig bekymring for at saker kan havne raskere i nemnda om kommunen ikke har tilgang til relevante hjelpetiltak. De pekte også på tap av ekstern bistand som ulikhetsskapende faktor:

Kommuner praktiserer ulikt med tanke på hvor mye hjelpetiltak de setter i verk og hvor lenge. Store kommuner for eksempel [navn på større bykommune], gjør en god jobb. De har høyere terskel for å gå til omsorgsovertakelse enn små kommuner. Sannsynligvis handler det også om faglig uenighet. Når er nok, nok? Det skillet går ikke mellom store og små kommuner. ... Vi kan ikke si om det er riktig eller gal avgjørelse, men medholdsprosenten hos oss er ganske høy, og det kan tyde på at de er ganske sikre når de først går til det skrittet.

Vi har kommuner som ikke har hjelpetiltak som for eksempel foreldreveiledning. De kan ikke jobbe opp slike alternativer. Arbeidet er lettere om de har det i utgangspunktet. ... Det er absolutt en fordel å samarbeide. De ansatte kan diskutere, coache og debriefe hverandre. De kan bygge opp hjelpetjenester, og større basis for tiltak knyttet opp mot kompetanse.

Tidligere bidro Bufetat til kvalitet på tjenesten. De ga ekstra tilbud og støtte til hjelpetiltak. De hadde utvidet service. Nå kommer det for lite derfra, særlig til små kommuner.

Enkelte var også opptatt av at kommunens økonomi ikke må virke inn på valg av tiltak og dermed bidra til ulikhet i tilbudet for brukerne, som det går frem av følgende utsagn:

Jeg har inntrykk av at kommunens økonomi har spilt en rolle for valg av tiltak. ... En rådmann kan vanskelig gripe inn overfor en interkommunal tjeneste angående tiltak, men det skjer i små kommuner. En kommune i vårt fylke har hatt enkeltsaker hvor rådmenn har forsøkt å stoppe tiltak. Jeg vet at Fylkesmannen har hatt møte med formannskapet der.

8 OPPSUMMERING OG DRØFTING AV FUNN

8.1 INNLEDNING

Da denne studien ble gjennomført, hadde 202 norske kommuner etablert interkommunalt barnevern i til sammen 63 samarbeid. Disse samarbeidene er fordelt på 17 av landets fylker, med et antall per fylke som varierer fra ett til syv. Studien viser at det på mange områder finnes flere forskjeller enn likheter mellom barneverntjenestene som har valgt en interkommunal organiseringsmodell. For eksempel er det betydelig variasjon i varighet av samarbeidene. En fjerdedel har bestått i bortimot ti år eller mer, mens en sjettedel er relativt nylig etablert. Den største andelen av tjenestene startet imidlertid samarbeidet i perioden mellom 2007 og 2009. Oppsvinget i etableringen av interkommunale barnevern i denne perioden, kan ha sammenheng med at endringer i kommuneloven gjorde det mulig for kommuner å overføre beslutningsmyndighet til en annen kommune i saker som angår barnevern. Samtidig skjedde det formelle endringer i relasjonen mellom barnevernet og sosialtjenesten i kommunene i forbindelse med NAV-reformen. Videre er det betydelig forskjell i størrelse på regionene som har interkommunalt barnevern. I flere regioner har to, eller tre små nabokommuner opprettet formelle avtaler om samarbeid, mens i andre regioner har en eller flere små kommuner slått sin barneverntjeneste sammen med barnevernet i en nabokommune som er en større bykommune. Antall kommuner i hvert samarbeid varierer fra to til syv, men det er mest vanlig med to eller tre kommuner i sammenslutningen. Det er også betydelig variasjon i folketall mellom kommuner som har inngått avtale om barnevernsamarbeid. Ytterpunktene representeres av Utsira, som den minste kommunen, med vel 200 innbyggere og Stavanger som den største kommunen, med rundt 125.000 innbyggere. Vertskommunen er som oftest den befolkningsmessige største kommunen i samarbeidsregionen, men ikke alltid. Geografiske forhold er også variable. Noen samarbeidsregioner strekker seg over store landområder, selv om det bare er snakk om to kommuner med et samlet lavt folketall. Noen inkluderer øykommuner uten bru- eller tunnelforbindelse til fastlandet, mens andre må håndtere manglende veiforbindelse mellom vertskommuner og samarbeidskommuner i deler av vinterhalvåret. Denne typen forskjeller vil sannsynligvis ha betydning for erfaringene som kommer til uttrykk fra informantene som har deltatt i studien, det vil si barnevernledere, rådmenn, representanter for fylkesmanns-embetene og ledere for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

8.2 RESSURSSITUASJONEN

Også fagmiljøenes størrelse varierer mellom de interkommunale tjenestene. Antall årsverk for ansatte i fagstillinger spenner fra de minste miljøene med rundt tre årsverk til det største miljøet med 115 årsverk. Mindre enn 10 årsverk for fagstillinger er imidlertid mest vanlig. Vel 40 prosent av tjenestene har en stab i denne stillingskategorien på mellom tre og ni årsverk, mens en noe mindre andel har mellom 10 og 20 årsverk. I underkant av 20 prosent har mer enn 20 årsverk for fagstillinger. Forholdet mellom antall fagstillinger og antall undersøkelser, varierer også. Det samarbeidet med færrest antall undersøkelser per årsverk, har fire saker, mens det samarbeidet som har flest undersøkelser per årsverk, har 22 saker, basert på SSBs registreringer i 2013.

Flere av barnevernsamarbeidene har fått tilført ekstra stillingsressurser enten i forbindelse med sammenslåing av tjenestene eller i forbindelse med at personaldekningen over lengre tid har vært lav i forhold til saksmengden. Ressurssituasjonen vurderes likevel ikke som tilstrekkelig i alle tjenestene. Barnevernledere og rådmenn har imidlertid noe ulike oppfatninger av ressurssituasjonen i det interkommunale barnevernet. Det vil si at rådmenn gir et mer positivt inntrykk av tilstanden enn det barnevernledere gjør, men her skiller svar fra rådmenn i vertskommuner seg noe fra svar fra rådmenn i samarbeidskommuner. På et spørsmål om de mener at barneverntjenesten har tilstrekkelige ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner og liknende, svarer bort imot ni av ti rådmenn i vertskommuner bekreftende, mens vel syv av ti rådmenn i samarbeidskommuner gir uttrykk for det samme. Gruppen med barnevernledere er delt i sine svar på det samme spørsmålet. Omtrent like store andeler, det vil si vel fire av ti, oppgir at tjenesten enten har tilstrekkelige ressurser eller mangler tilstrekkelige ressurser til å takle ulike typer fravær i tjenesten. Samtidig oppgir i underkant av 30 prosent av barnevernlederne at tjenesten har et svakt rekrutteringspotensial.

Selv om ressurssituasjonen vurderes ulikt, er flere tjenester likevel styrket særlig de aller minste ettersom ingen har mindre enn tre årsverk. Før sammenslåingen hadde flere av de små kommunene mindre enn ett årsverk i barnevernet. Tidligere studier, blant andre Deloitte (2012), viser at ønsker om et større fagmiljø og en bedret ressurssituasjon har vært vesentlige grunner for kommuner til å velge interkommunale løsninger for barnevernet. Bildet i vår studie er likevel ikke entydig. Representanter for fylkesmannsembetene forteller om kommuner som har fått svekket sin barneverntjeneste ressursmessig etter sammenslåingen. Dette gjelder både for vertskommuner og for samarbeidskommuner. For eksempel har noen vertskommuner tatt over ansvaret for uløste problemer i nabokommuner, uten at dette er kompensert for med tilstrekkelig økning i stillinger, mens enkelte samarbeidskommuner mener at de har fått svekket sitt barnevern fordi mye av det de bidrar med av ressurser til fellesskapet, går med til å løse problemer i andre kommuner.

I flere av de interkommunale samarbeidene brukes betydelige personalressurser til transport fordi tjenesten dekker store geografiske områder. Likevel blir geografiske forhold i regionen bare unntaksvis tatt med i betraktning ved tildeling av stillinger, i følge representanter for fylkesmennene. Nesten fire av ti barnevernledere oppgir at tid som går med til reising for å utføre oppgaver i tjenesten, går ut over det barnevernfaglige arbeidet. Hvilke oppgaver som svekkes av at mye arbeidstid går med til reisevirksomhet, går ikke frem av denne studien. Vi vet derfor ikke om dette går ut over kapasiteten til saksbehandling, men noe i underkant av 20 prosent av barnevernlederne gir samlet sett uttrykk for at de har problemer med å holde fastsatte frister. Representanter for fylkesmennene oppgir at både «store» og «små» barnevern bryter lovpålagte frister, men den største andelen fristbrudd er registrert for de store tjenestene. De nevner også at gapet mellom personellressurser og behov for tjenester er størst i større tettsteder og i byer, og at gapet er større der enn i små kommuner med få ansatte i barnevernet.

Representanter for fylkesmannsembetene forteller videre at de «holder et øye med» de aller minste barneverntjenestene, særlig dem som har mindre enn fem årsverk for fagstillinger som er anbefalt som nedre grense av departementet i Proposisjon til Stortinget 106 L (2012-

2013). Tjenester med mindre enn fem årsverk er små i en interkommunal sammenheng, men disse tjenestene har likevel flere ansatte å spille på nå enn det de tidligere hadde hver for seg. Fylkesmannsembetet ser derfor dette som en positiv utvikling. Flere fylkesmannsembeter har «pushet på sammenslåing» der barnevernet har hatt betydelige problemer blant annet med å holde lovpålagte frister, eller hvor det er grunn til å tro at tjenesten ikke har «grepet inn» i aktuelle saker. I utgangspunktet mener imidlertid flere representanter for fylkesmannsembetene at initiativet til sammenslåing bør komme fra kommunene eller den enkelte tjeneste selv. For fylkesmannsembetene er det mange forhold som spiller inn i deres vurderinger av akseptabel størrelse på fagmiljøene, det vil si hvor nedre grense for et akseptabelt antall ansatte bør settes. Alle representantene for embetet som ble intervjuet, er i hovedsak enige om at en eller to ansatte i en barneverntjeneste er for få. I denne vurderingen får de støtte fra ledere for fylkesnemndene. Flere i begge informantkategoriene uttaler at en liten fast stab fører til at barnevernet må leie inn eksterne tjenester som kan variere kvalitetsmessig. Tjenester med få ansatte har også svekket beredskap om mer enn ett barn må «akutt plasseres», og ved ulike typer fravær som for eksempel at barnevernleder, som eneste ansatt i tjenesten, må møte i fylkesnemnda og være borte fra kommunen i flere dager. I en større tjeneste er det også mulig å fordele oppgaver på flere personer slik at ansatte unngår å bli involvert i arbeid med familier som de kjenner eller har et nært forhold til. Representanter for fylkesmannsembetene uttrykker likevel forståelse for de små barneverntjenestene som ikke ønsker å slå seg sammen med noen, eller som ikke ønsker å inngå i et samarbeid med større kommuner. De forteller at flere kommuner ønsker å ha barnevernet integrert i lokalt arbeid for barn og unge, at ansatte i barnevernet ønsker geografisk nærhet til lokalbefolkningen og til samarbeidspartnere i andre kommunale tjenester, og at både kommuneledelse og ansatte i barnevernet frykter at eget barnevern kan «bli slukt opp» av barnevernet i større nabokommuner om de inngår formelt samarbeid. Mange små barneverntjenester har dessuten betydelig uformelt samarbeid med barnevernet i andre kommuner, slik at de langt på vei får dekket opp for mangler i egen tjeneste.

Både representanter for fylkesmennene og ledere for fylkesnemnda uttrykker bekymring for at tjenestene kan blir for store. Dette kan føre til unødig byråkrati, oppsplitting i enheter, flere ledernivåer, og mer møtevirksomhet. I større tjenester kan en også få problemer med å se og ivareta helhet. Selv om det uttrykkes betydelig enighet om at barnevernet ikke må bli for stort, er det uklart hvor informantene mener at grensen går for når tjenesten kan karakteriseres som for stor.

8.3 KOMPETANSE OG KOMPETANSEBEHOV

Barnevernledere, rådmenn, representanter for fylkesmennene og ledere av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har innsikt i ulike sider ved de interkommunale barneverntjenestene. Dette kommer også til uttrykk i gruppenes svar på spørsmål om kompetanse i barnevernet og vurderinger av mulig behov for kompetanseøkning, som både er sammenfallende og divergerende.

Rådmenn gir igjen et positivt helhetsinntrykk. De fikk blant annet spørsmål om barneverntjenesten etter deres mening har tilstrekkelig kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver. I alt mener 95 prosent av rådmenn i vertskommuner at deres barneverntjeneste har det,

mens 83 prosent av rådmenn fra samarbeidskommuner gir uttrykk for det samme. Rådmennene er også i hovedsak fornøyd med kvaliteten på barnevernets tjenester. Imidlertid mener alle rådmennene fra vertskommuner at kvaliteten er god, mens noe i overkant av 80 prosent av rådmenn i samarbeidskommuner mener det samme.

Barnevernledere, som har bredere innsikt i fagpersonalets kvalifikasjoner enn det de andre gruppene som har deltatt i studien har, har svart på mer detaljerte spørsmål om kompetansesituasjonen. De ble bedt om å vurdere tjenestens samlede kompetanse innenfor sentrale områder i barnevernet. Rundt 90 prosent av dem har oppgitt at egen tjeneste har betydelig kompetanse særlig innenfor fem kjerneområder. Disse områdene er forberedelse av saker for Fylkesnemnda, generell utredning, omsorgssvikt, barns utvikling og foreldreveiledning. Av svarfordelingen på det samme spørsmålet, skiller et knippe på fem områder seg ut ved å være noe mangelfullt dekket. Dette gjelder flerkulturell problematikk, psykiske lidelser, rusproblematikk, vold og bruk av ulike kartleggingsverktøy. I ledernes presiseringer av hvilken type kompetanse de savner i tjenesten, er det også disse områdene som flest ledere nevner. Kartleggings- og utredningsmetoder er det kompetanseområdet som nevnes oftest. Fire av ti av dem som har svart, har dette med på listen. Flerkulturell problematikk oppgis nest oftest, og av vel tre av ti. Styrket kompetanse i samtaler med barn, ønskes også av en betydelig andel.

Den typen kompetanse som synes å være mangelfullt dekket, dreier seg i hovedsak om kompliserte og sammensatte forhold, mens den typen kompetanse som er godt dekket, hører med til det som regnes som grunnkompetanse i barnevernet. De problemområdene som synes å være noe mangelfullt dekket, er for øvrig problemområder som også hører med til andre kommunale tjenesters ansvarsområde, for eksempel psykiske problemer. Noen av representantene fra fylkesmannsembetene presiserer at ansatte i barnevernet ikke skal løse alle problemer alene, de må vurdere hva ansatte i «nabotjenester» kan bidra med.¹² I barnevernet finnes det dessuten ansatte med ulik fagkompetanse som barnevernfaglig, sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kompetanse.

Begrepet kompetanse dekker vanligvis både formelle og uformelle kvalifikasjoner. Det vil si at begrepet inkluderer de ansattes utdanningsbakgrunn så vel som kvalifikasjoner tilegnet via praktisk erfaring. Barnevernlederes vurderinger sier noe om samlet kompetanse i tjenesten, men deres svar gir ikke innsikt i hvordan denne kompetansen kommer til uttrykk i det praktiske arbeidet. Slike sider ved virksomheten må fanges opp via andre forskningsmetoder. Barnevernlederes svar på spesifikke spørsmål om kompetanse i spørreskjemaet og deres kommentarer i åpne svarfelt i det samme skjemaet, kan tyde på at det går et skille mellom teoretisk kompetanse og praktisk kompetanse innenfor et tema som for eksempel barns utvikling. Den teoretiske kompetansen kan være sterk, mens kompetanse i å vurdere barns utvikling i konkrete tilfeller kan være mangelfull.

Barnevernledere gir uttrykk for at de interkommunale tjenestene i stor grad har kompetanse i å forberede saker til fylkesnemnda. Denne vurderingen støttes langt på vei av ledere for fylkesnemndene. Enkelte ledere i denne gruppen forteller at de har erfart betydelige endringer i saksbehandling fra noen av småkommunene etter at de har sluttet seg til et interkommunalt barnevern. Flere fylkesnemndsledere nevner imidlertid at sakene som de

¹² For en diskusjon av et beslektet tema, se Fauske m.fl. (2009).

har fått oversendt fra barnevernet i løpet av de senere år, jevnt over er av høyere kvalitet enn tidligere. Dette gjelder både for store og små barneverntjenester, uavhengig av om de er kommunalt eller interkommunalt organisert. Flere nevner også at sakene fra små kommuner eller små barneverntjenester ofte er bedre presentert enn saker som kommer fra noen av de større tjenestene. Etter deres erfaringer er det mange flinke barnevernledere i små kommuner. Noen leier likevel inn juridisk hjelp til forberedelse av saker som føres for nemnda uten at ledere for nemnda vet i hvor stor grad jurister har vært involvert i forberedelsene eller hvor mye de bidrar til kvalitetsheving. Fylkesnemndslederne kan ikke konkludere med at de større tjenestene som legger frem saker hvor det «skorter noe på kvaliteten», har forberedt sakene selv, og av den grunn ender opp med for lav kvalitet. Både representanter for fylkesmennene og lederne for fylkesnemndene støtter barnevernledere i vurderingen av at kompetanse i flerkulturell problematikk er svak. Dette gjelder for barneverntjenester generelt, uavhengig av størrelse på tjenesten og organiseringsform. I alt gir imidlertid 30 prosent av barnevernlederne uttrykk for at kompetansen innenfor dette feltet er sterk i egen tjeneste. Flere ledere for fylkesnemndene gir videre uttrykk for at kompetansen i vurdering av barns utvikling og tilknytningsproblematikk ofte er for svak i barnevernet, også dette er etter deres oppfatning uavhengig av størrelse på tjenesten og organiseringsform. Ett av kompetanseområdene som barnevernledere trekker frem som mangelfullt dekket i tjenestene, er voldsproblematikk. Også i denne vurderingen får barnevernledere støtte fra flere nemndsledere. Enkelte nemndsledere peker imidlertid på at kompetansen når det gjelder vold, først og fremst er for unyansert og at her har både barnevernet og andre en utfordring. Mulighet for kompetanseutvikling er noe ulikt fordelt mellom samarbeidene. I underkant av seks av ti barnevernledere oppgir at de ansatte i egen tjeneste har tilstrekkelig mulighet til faglig spesialisering.

Spesialkompetanse innen psykologi og juss leies i hovedsak inn eksternt. Rundt 70 prosent av tjenestene som vi har opplysninger om, kjøper denne typen kompetanse. Noen flere tjenester har imidlertid tilgang til jurist enn til psykolog enten i egen tjeneste eller tilgjengelig via andre tjenester i deltakerkommunene, med henholdsvis 30 prosent og 20 prosent. Vel ti prosent av lederne oppgir at de ikke har tilgang til psykolog, mens to prosent ikke har tilgang til jurist. På et åpent spørsmål om lederne savner noen form for spesialkompetanse i egen organisasjon, er antallet som nevner at de ønsker psykologisk kompetanse i egen tjeneste, høyere enn antallet som nevner at de ønsker juridisk kompetanse. Vel en femtedel oppgir enten at de ikke savner eller ikke vet om de savner noen form for spesialkompetanse.

Det er betydelig enighet blant informanter fra fylkesmannsembetet og fra fylkesnemnda om at barnevernet generelt har behov for en viss kompetanseheving, men det er litt uenighet både innad og mellom informantgruppene om hvor skoen hovedsakelig trykker. For eksempel uttrykkes det noe uenighet eller ulike erfaringer når det gjelder behovet for kompetanse innenfor psykologi og juss, det vil si uenighet i spørsmålet om barnevernet har behov for ansatte som er psykologer eller jurister, eller om det først og fremst er behov for generell kompetanseheving innenfor disse fagområdene blant de ansatte i fagstillinger i barnevernet. Flere ledere for fylkesnemndene savner imidlertid sakkyndig vurdering av psykolog i langt flere saker enn det som er tilfellet i dag, og dette gjelder uavhengig av størrelse på tjenestene og organiseringsform.

Barnevernledere ønsker også mer både av saksrelatert og prosessrelatert veiledning. Halvparten oppgir at deres tjeneste har tilgang til ekstern prosessrelatert veiledning for personalet, mens noe under halvparten har tilgang til saksrelatert veiledning. Blant lederne som har svart av de savner noen form for veiledning, er det noen flere som oppgir saksrelatert veiledning enn prosessrelatert veiledning, men de legger til at denne typen veiledningskompetanse kan leies inn. Når det gjelder tilgang til ekstern veiledning spesifikt i bruk av kartleggings- eller metodeverktøy, oppgir en tredjedel av barnevernlederne at de har det, mens vel en femtedel oppgir at de savner det. Både representanter for fylkesmanns-embetene og ledere for fylkesnemndene peker på at det er et problem for mange barneverntjenester at Bufetat bygges ned og «trekker seg tilbake» før kommunene har fått anledning til å bygge opp tilsvarende kompetanse.¹³

Representanter for fylkesmennene snakker om kompetanse i sammenheng med det de forholder seg til av mål på kvalitet i barnevernet som vil si at tjenestene overholder lovpålagte frister. Denne informantgruppen forteller at fristbrudd skjer både i store og små barneverntjenester, men i større grad i de store tjenestene enn i de små. De peker også på at brudd på frister ikke nødvendigvis handler om manglende kompetanse. Dette handler også om mangel på kapasitet eller stort arbeidspress (se pkt.8.2) og utfordringer som følge av at det kan være problematisk å få gjennomført undersøkelser fordi foreldre ikke vil samarbeide.

I forbindelse med tidligere studier av interkommunalt barnevern (f. eks. Brandtzæg, 2006) har det vært pekt på at antall saker har økt etter sammenslåingen. I denne sammenhengen har det vært spekulert i om dette kan skyldes at barnevernet i de aktuelle kommunene før sammenslåingen, har vært tilbakeholdne med å «gripe inn» eller at saker ikke har blitt meldt fordi lokalsamfunnet er lite, eller fordi ansatte har hatt for nært forhold til dem det gjelder. I vår studie forteller både representanter for fylkesmennene og ledere for fylkesnemnda om tilfeller hvor barnevernet ikke har «grepet inn» i tide både i store og i små kommuner. Det vil si at det som flere omtaler som «unnlåtelsessynd» i barnevernet, ikke bare skjer i små kommuner. Det kommer også frem eksempler på at barnevernet i små kommuner er raske til å «gripe inn». Videre forteller flere at antall barnevernssaker har økt alle steder, slik at avdekning av flere saker i små kommuner ikke uten videre kan tolkes som effekt av at barnevernet har mer kompetanse fordi tjenesten har blitt større, som tilfellet er i flere interkommunale samarbeid.

De fleste informantene både fra fylkesmannsembetet og fra fylkesnemnda uttaler at et fagmiljø med en eller to ansatte i barnevernet er for lite, selv om hver enkelt kan være godt kvalifisert faglig sett. Informanter fra fylkesmannsembetene har fanget opp erfaringer fra ansatte som tilsier at et større fagmiljø er positivt for dem, fordi de blant annet får mulighet til å dele oppgaver med andre og får flere å diskutere faglige spørsmål med. Etter representanter fra fylkesmennene og fylkesnemndas vurderinger vil et begrenset antall ansatte i små kommuner få problemer med å opparbeide tilstrekkelig erfaring med «tunge saker» slik at de har kompetanse å trekke på om de må håndtere «kompliserte tilfeller». Ledere for fylkesnemnda uttrykker dessuten bekymring for at barn i små kommuner eller i regioner med en liten barneverntjeneste, ikke får samme tilbud som barn i andre regioner enten på grunn av svak kommuneøkonomi eller på grunn av svak samlet fagkompetanse i

¹³ For en diskusjon rundt Bufetats rolle i barnevernet, se Myrdal m.fl. (2011).

barnevernet. I Deloitte's studie fra 2012 er det imidlertid noe under halvparten av kommunene (29 av 70) som nevner bredere fagkompetanse som grunn til å velge interkommunalt samarbeid om barnevern.

Flere informanter både fra fylkesmannsembetet og fra fylkesnemndene ønsker mer nyanserte debatter rundt sammenslåing av barneverntjenester og sammenslåing av kommuner med bedre barneverntjenester som begrunnelse. De presiserer at barneverntjenesten ikke nødvendigvis er bra selv om den er stor. Etter deres erfaringer finnes det store kommuner som har problemer i barnevernet og små kommuner som har vel-fungerende barnevern. De understreker altså at størrelse på fagmiljøet og kompetanse, eller kvalitet på tjenester som utføres, ikke alltid og heller ikke nødvendigvis, henger sammen. De ser derfor ikke et stort fagmiljø som den eneste eller mest hensiktsmessige løsningen for et tilfredsstillende barnevern. Flere poengterer at god barnevernledning er like viktig og kanskje vel så viktig som et stort fagmiljø.

Som nevnt i forbindelse med vurderinger av ressursituasjonen i punktet over, uttrykker flere informanter bekymring for at barneverntjenesten kan bli for stor. I tillegg til at større tjenester kan føre med seg økende byråkrati, frykter de at dette også kan gå utover kvaliteten på tjenestene, blant annet fordi det kan bli utfordrende å holde oversikt.

8.4 SAMARBEIDSFORHOLD

Fire av fem tjenester er organisert som et vertskommunesamarbeid regulert i Kommune-lovens kapittel 5A (§28-1 b). Det ser ut til å ha vært relativt bred enighet om lokaliseringsspørsmålet eller om valg av vertskommune, i alle fall sett fra ståstedet til rådmenn i vertskommuner. Det vil si at samtlige vertskommunerådmenn oppgir at det har vært enighet mellom kommunene i dette spørsmålet, mens fire av fem rådmenn fra samarbeidskommuner oppgir det samme. Representanter fra fylkesmannsembetene forteller at uenighet om lokalisering har vært en grunn til at potensielle samarbeid har strandet.

I de kommunene som vi har opplysninger om, fastsettes bidraget til felles utgifter oftest etter befolkningsstørrelse, helt eller delvis. Denne fordelingsnøkkelen er mer brukt enn bidrag fordelt etter antall barn og unge i en viss aldersgruppe og hver kommunes opprinnelige stillingsressurser til barnevern. Svar fra rådmenn tyder på at det har vært relativt bred enighet om fordelingsnøkkelen, men også når det gjelder dette spørsmålet, gir rådmenn fra vertskommuner uttrykk for større grad av enighet enn det som går frem av svar fra rådmenn i samarbeidskommuner. Likevel er det en høyere andel av rådmenn fra vertskommuner (i underkant av 30 prosent) enn rådmenn fra samarbeidskommuner (nærmere 20 prosent), som gir uttrykk for at kommunens økonomiske bidrag til samarbeidet er for stort sett i forhold til fordelene som kommunen har av samarbeidet. Noe av forklaringen på forskjeller i svar på dette spørsmålet, kan være at flere vertskommuner, i følge representanter fra fylkesmannsembetene, har fått «problemer opp i fanget» som ikke angår egne innbyggere, men som likevel bidrar til å øke administrative utgifter også for vertskommunen.

Rådmennenes opplevelse av kontroll med utgifter til barnevernet i den interkommunale organiseringen varierer også etter hvilken type posisjon den enkelte kommune har i

samarbeidet. Det vil si at en betydelig høyere andel rådmenn i samarbeidskommuner (41 prosent) enn i vertskommuner (18 prosent) gir uttrykk for at de har for lite kontroll med utgiftene til felles barnevern. Opplevelsen av kontroll kan henge sammen med grad av informasjon som kommuneledelsen får fra barneverntjenesten. Mer enn en fjerdedel av rådmenn fra samarbeidskommuner oppgir at de ikke får tilstrekkelig informasjon, mens mindre enn en tiendedel av vertskommunerådmennene gir uttrykk for det samme.

En av utfordringene ved interkommunalt barnevern som er pekt på av for eksempel Brandtzæg (2006), er at geografisk avstand kan bidra til at tjenesten blir mindre tilgjengelig både for innbyggere og for samarbeidspartnere i samarbeidskommunene. Vår studie viser at barnevernledere og rådmenn, som grupper, har litt forskjellige oppfatninger av hvor tilgjengelig barneverntjenesten er. Gruppene har vel og merke svart på spørsmål som er litt ulikt formulert, og de svarer på vegne av henholdsvis en felles barneverntjeneste og en enkelt kommune. Svarene er dermed ikke helt sammenliknbare. I alt oppgir seks av ti barnevernledere at tjenesten er like tilgjengelig for innbyggere i alle de deltakende kommunene, mens rådmannsgruppen er splittet i sine svar. Nærmere syv av ti rådmenn fra vertskommuner gir uttrykk for at tjenesten er tilstrekkelig tilgjengelig for innbyggere i egen kommune, mens vel fem av ti rådmenn i samarbeidskommuner gir uttrykk for det samme.

Når det gjelder spørsmål om barnevernet i samme grad er tilgjengelig for samarbeidspartnere i samarbeidskommuner som i vertskommuner, oppgir vel seks av ti barnevernledere at tilgjengeligheten er lik. Til tross for at tilgjengeligheten er noe ulik, virker ikke dette uten videre inn på forholdet mellom partene. Nærmere åtte av ti barnevernledere gir uttrykk for at samarbeidet er godt. Hvorvidt fast kontortid i alle samarbeidskommunene har betydning for grad av tilgjengelighet for innbyggere og samarbeidspartnere, er usikkert. Av de samarbeidene som vi har opplysninger om, er det bare ett av tre samarbeid som har fast kontortid i alle deltakerkommunene.

I andre studier av interkommunalt barnevern har samarbeidspartnere i deltakerkommuner bemerket at samarbeidet med barnevernet ikke alltid har fungert optimalt (se f.eks. Gjertsen, H. og Lichtwarck, 2013). I Proposisjon til Stortinget om Endringer i barnevernloven, presiserer departementet at kvalitet i barneverntjenesten blant annet innebærer at tjenesten samarbeider med andre tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdsforvaltningen, helsestasjon og psykisk helsevern for å sikre helhetlig hjelp (Prop. 106 L 2012-2013:47). I vår studie tegner barnevernledere og rådmenn litt ulike bilder av barnevernets deltakelse i tverrfaglige team. Bort imot ni av ti barnevernledere (86 prosent) oppgir at ansatte i deres tjeneste møter fast i tverrfaglige team i alle kommunene som inngår i samarbeidet, mens bort imot tre av ti rådmenn i vertskommuner og vel fire av ti rådmenn i samarbeidende kommuner oppgir at barnevernet er for lite involvert i tverrfaglige team i deres kommune.

Om barnevernet i så liten grad er med i tverrfaglige team i kommunene som rådmenn i samarbeidskommuner gir uttrykk for, kan det handle om at tjenestene er organisert slik at de ikke i tilstrekkelig grad ivaretar helhet, det vil si at tjenestene i for stor utstrekning er fragmentert. Hvis dette er tilfellet, er dette en utfordring for barnevernledere. I tverrfaglige team bidrar barneverntjenesten blant annet i forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, hvor barnevernet, i følge informanter fra fylkesmannsembetene, spiller en viktig rolle. I

forbindelse med involvering i tverrfaglige team, har ansatte i barnevernet også mulighet til å tilegne seg innsikt i lokal kontekst. Både informanter fra fylkesmannsembetene og fra fylkesnemndene gir uttrykk for at lokalkunnskap er avgjørende for at barnevernet skal kunne tilby tjenester av høy kvalitet.

8.5 AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG FORSLAG TIL VIDERE STUDIER

Med den tilnærmingen og det metodiske grepet som vi har valgt i denne studien, har vi fått frem et fyldig bilde av hvordan landskapet ser ut innenfor det interkommunale barnevernfeltet. Rapporten viser blant annet hvilke kommuner som samarbeider om barnevern, hvilke kommuner som inngår i hvert samarbeid, størrelse på samarbeidsregionene og geografisk lokalisering av samarbeidene. Rapporten viser også at den interkommunale organiseringen er et felles referansepunkt for disse barneverntjenestene, men utover dette er variasjonen betydelig. Ikke minst gjelder dette befolkningsgrunnlag, fagmiljøenes størrelse, ressurstilgang, rekrutteringsgrunnlag, arbeidsbelastning og geografiske eller naturgitte forhold. Disse rammebetingelsene har betydning for fagmiljøene, og uten innsikt i dette bakteppet kan det være vanskelig å forstå de ulikhetene som kan observeres i praksiser og erfaringer.

Studien gir også betydelig innsikt i fagmiljøene i de interkommunale tjenestene. Blant annet viser den hvor tjenestene har sin kompetansemessige styrke. Det har de innenfor kjerneområder i barnevernet som forberedelse av saker for Fylkesnemnda, generell utredning, omsorgssvikt, barns utvikling og foreldreveiledning. Områder som treer frem som noe mangelfullt dekket, er kompliserte og sammensatte forhold som flerkulturell problematikk, rusproblematikk, psykiske problemer, og vold. Visse faglige begrensninger innenfor disse områdene kan bidra til å forklare at en relativt høy andel av barnevernledere ønsker mer psykologisk kompetanse i egen tjeneste. Styrket kompetanse i bruk av ulike kartleggings- og utredningsmetoder, ønskes også.

I tillegg viser studien at det ikke er noen entydig sammenheng mellom størrelse på fagmiljøet og kvaliteten på tjenestene som tilbys. Et overveiende flertall av rådmennene mener at eget barnevern tilbyr en kvalitativt god tjeneste og har tilstrekkelig kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver, og dette mener de uavhengig av størrelse på egen kommune. Representanter for fylkesmennene og ledere for fylkesnemndene har både egne erfaringer og tallmateriale som tyder på det samme. Det vil si at kvalitet på tjenester kan være uavhengig av størrelse på fagmiljøet, og dette gjelder både for kommunale og interkommunale barneverntjenester. Informanter i begge disse gruppene har erfart at kvaliteten på tjenester i barnevernet ikke nødvendigvis blir god eller bedre selv om tjenesten er stor eller blir større. De har også erfart at små fagmiljø kan levere tjenester av høy kvalitet. Informanter i begge gruppene gir likevel uttrykk for at det går en grense for hvor lavt antall ansatte det er forsvarlig å ha, uten at den grensen defineres mer eksakt enn at en eller to ansatte er for lite. Informanter både fra fylkesmannskapet og fra fylkesnemndene ønsker derfor mer nyanserte debatter rundt sammenslåing av barneverntjenester og sammenslåing av kommuner med bedre barneverntjenester som begrunnelse. De peker både på at sammenslåing av kommuner ikke løser dagens problemer i barnevernet og at nye problemer kan oppstå om tjenestene blir for store. Derimot kan styrket ledelse i barnevernet, i følge flere informanter, bidra til å heve kvaliteten på tjenestene.

Hovedinntrykket for øvrig, er at den interkommunale organiseringen har styrket barneverntjenestene personellmessig. Det er fortsatt noen tjenester som har mindre enn fem årsverk for fagstillinger, men ingen har mindre enn tre årsverk. Ressurssituasjonen totalt sett vurderes imidlertid noe ulikt av barnevernledere og rådmenn. Det ser også ut til at samarbeidene fungerer relativt godt, selv om noen har utfordringer når det gjelder tilgang til tjenesten, fordeling av og kontroll med utgifter, og informasjonsflyt. En av de største ulempene, som avdekkes i denne studien, er knyttet til geografiske forhold. Bortimot 40 prosent av barnevernlederne oppgir at reisetid i arbeidssituasjonen går utover det barnevernfaglige arbeidet. Stor geografisk avstand, har også ført til at nærhet til brukere har gått tapt.

Innenfor den tidsmessige og økonomiske rammen for denne studien har det ikke vært mulig å undersøke alle forhold som handler om kompetanse og mulige utfordringer forbundet med interkommunalt barnevernsamarbeid. Barnevernet vil alltid utvikles og utøves i en lokal kontekst, og for å få best mulig innsikt i de tjenestene som det her er snakk om, må feltet studeres med ulike metoder. I tillegg er det viktig å fange opp synspunkter og erfaringer fra flest mulig berørte. Det vil si at videre studier bør ta sikte på å få frem både større bredde og mer nyanser i erfaringer enn det som har vært mulig i denne studien. For eksempel bør studier inkludere både barnevernets samarbeidspartnere og befolkningen i deltakerkommuner. Det er også viktig å få frem erfaringer fra fagpersonell som tidligere har arbeidet i små kommunale barneverntjenester for å få frem deres synspunkter på fordeler og ulemper ved den interkommunale organiseringen av tjenesten.

For mange av de interkommunale barneverntjenestene er geografiske utfordringer åpenbare. Vi vil derfor anbefale at det gjennomføres en egen studie av den gruppen av tjenester som dekker store regioner. Her kan det for eksempel undersøkes hvilke typer oppgaver som må nedprioriteres på grunn av at mye tid går med til transport. Andre temaer som med fordel kan belyses, er følgende: Hvordan balanseres forholdet mellom nærhet til fagmiljøet og nærhet til brukere? Hvordan organiseres det praktiske arbeidet? Hvilke erfaringer har fagpersonell med å være sentralisert i vertskommunen eller helt eller delvis desentralisert? Har regionstørrelse betydning for forholdet mellom barneverntjenesten og deres samarbeidspartnere, og eventuelt på hvilken måte?

REFERANSER

- Andrews, T. (1993): Interkommunalt samarbeid om miljørettet helsevern. *HEMIL-rapport nr. 3*. Universitetet i Bergen: HEMIL-senteret.
- Bowling, A. (2005): Mode of Questionnaire Administration can have serious effects on data quality. *Public Health* 27 (3).
- Brandtzæg, B.A. (2006): Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. *TF-rapport nr. 229*. Bø i Telemark: Telemarksforskning
- Brandtzæg, B.A. (2009): Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. *TF-rapport nr. 250*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Deloitte/KS FoU (2012): *Barnevern i små kommuner – status og utfordringer*.
- Elstad, J.I. (2010): "Spørreskjemaundersøkelsens fallgruber", s 155-169. I Album, D., Hansen, M. N., og Widerberg, K. (red): *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fauske, H., Lichtwarck, W., Marthinsen, E., Willumsen, E., Clifford, G. og Kojan, B.H. (2009). Det Nye barnevernet: et forsknings- og utviklingsprosjekt i Barnevernet: barnevernet på ny kurs? Sluttrapport fase 1. *NF-Rapport nr. 8/2009*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Gjertsen, H. og Lichtwarck, W. (2013): Evaluering av det interkommunale barnevernet Ytre Helgeland. *NF-notat nr. 1005/2013*. Bodø: Nordlandsforskning AS
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelige metoder*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røiseland, A. (2013): *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS-2013/008.
- Lichtwarck, W. og Clifford, G. (1996): *Samarbeid i barnevernet. Ideologi, endring og konflikt*. Tano.
- Lichtwarck, W. og Clifford, G. (2010): *Modernisering i barnevernet. Ideologi, kontekst og kompetanse*. Universitetsforlaget.
- Madsen, M. og Salvesen, H. (2014): «Ledelse av interkommunalt barnevern», I: Kvello, Ø. og Moe, T. (red.): *Barnevernledelse*. Oslo: Gyldendal forlag.

Myrdal, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M. og Kvinge, T. (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. *NIBR-rapport 2011:25*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Ot.prp. nr. 95 (2005-2006): Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

Prop. 106 L (2012-2013): Endringer i barnevernloven. Oslo: Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement.

Silverman, D. (2000): *Doing Qualitative Research*. Sage, London.

Spradley, J. (1979): *The ethnographic interview*. New York: Holt, Rinehart & Einston.

Wendelborg, C, Sand, R. og Aastre, J. (2008): Forsøk med felles barneverntjeneste i Midtre Namdal. Sluttrapport. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS

VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA TIL BARNEVERNLEDERE

Spørreskjema fra Nordlandsforskning om interkommunale samarbeid i barnevernet - til ledere i interkommunale samarbeid

Til ledere for interkommunale samarbeid i barnevernet

Nordlandsforskning har fått i oppdrag av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet å gjennomføre en kartlegging av erfaringer med interkommunalt samarbeid i barnevernet. I den forbindelse sender vi ut et spørreskjema til lederne for alle interkommunale samarbeid om barnevern i Norge, og rådmenn i de deltakende kommunene. Sluttrapport vil være tilgjengelig på Nordlandsforskning's hjemmeside (www.nordlandsforskning.no) i løpet av februar 2015.

Skjemaet vil blant annet inneholde spørsmål om organisasjonsform, ressurser og kompetanse i barnevernet, og vi vil også be deg vurdere hvor godt ulike aspekter ved samarbeidet fungerer. Det vil ta deg omtrent ti-femten minutter å fylle ut skjemaet.

Vi har satt svarfrist til tirsdag 18. november.

Prosjektet og opplegget for datainnsamling er godkjent av Personvernombudet for forskning. Resultatene fra prosjektet vil bli publisert nasjonalt, men ingen enkeltpersoner, enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid vil bli identifisert i rapportteksten. Alle personidentifiserende opplysninger (f.eks. e-postadresser) vil bli slettet etter at datainnsamlingen er fullført. Du kan trekke deg fra studien når som helst uten å oppgi noen grunn, ved å sende en e-post til prosjektteamet.

Prosjektet ledes av seniorforsker/forsker I Therese Andrews. Spørsmål eller kommentarer til undersøkelsen kan rettes til prosjektleder, enten i e-post til therese@andrews@nforsk.no, eller pr. telefon 75 41 18 12/mobil 97 10 78 93. Tekniske spørsmål om utfylling av spørreskjemaet kan rettes til annelin.gustavsens@nforsk.no.

På forhånd takk for ditt bidrag.

Med vennlig hilsen

Therese Andrews, prosjektleder

Annelin Gustavsens, Willy Lichtwarck og Graham Clifford, prosjektmedarbeidere

Nordlandsforskning

Postboks 1490

8049 Bodø

1) Hvilket fylke ligger din arbeidskommune i? Vennligst velg fra nedtrekksmenyen

Velg alternativ

2) Hvilken samarbeidsmodell er det interkommunale samarbeidet organisert etter?

- ☐ Administrativ vertskommunemodell (§28b)
- ☐ Vertskommunemodell med folkevalgt nemnd (§28c)
- ☐ Samarbeid etter kommunelovens § 27, overføring av myndighet eller vedtaksrett til interkommunalt barnevernskontor
- ☐ Samkommunemodell
- ☐ Annet

3) Hvor mange kommuner inngår i samarbeidet? Vennligst velg svaret ditt fra nedtrekksmenyen.

Velg alternativ

4) Etter din mening, er det for få, for mange eller tilstrekkelig antall kommuner i det interkommunale barnevernsamarbeidet?

- ☐ Det er for få
- ☐ Det er tilstrekkelig
- ☐ Det er for mange
- ☐ Vet ikke

5) Inngår det kommuner i samarbeidet fra mer enn ett fylke?

- ☐ Ja
- ☐ Nei



6) Opplever du samarbeidet over fylkesgrenser som utfordrende på noen måte?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



7) Hvis du opplever samarbeidet over fylkesgrenser som utfordrende på noen måte, vennligst beskriv det kort med egne ord.



8) Når ble det interkommunale samarbeidet som du leder inngått?

- ☐ I 2013-2014
- ☐ I 2010-2012
- ☐ I 2007-2009
- ☐ I 2006 eller tidligere
- ☐ Vet ikke

9) Har barneverntjenesten fast kontortid i alle kommunene som deltar i samarbeidet?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

10) Deltar barneverntjenesten på møter i tverrfaglig team i alle kommunene?

- ☐ Ja, fast
- ☐ Ja, noen ganger
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



11) I hvilken grad har de ansatte i barneverntjenesten, samlet sett, kompetanse på følgende områder?

	I stor grad	I ganske stor grad	I verken stor eller liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Vet ikke
Saksforberedelse (overfor Fylkesnemnda)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Generell utredning/undersøkelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bruk av kartleggingsverktøy/utredningsmetodikk	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Omsorgssvikt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Psykiske lidelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rusproblematikk	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Voldsproblematikk	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Flerkulturell problematikk	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Barns utvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samtaler med barn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Foreldreveiledning	☐	☐	☐	☐	☐	☐

12) Er det etter din mening behov for kompetanseheving innenfor noen områder i barneverntjenesten som du leder?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke/usikker



13) Hvis du mener at det er behov for kompetanseheving i din tjeneste, vennligst nevne innenfor hvilket/hvilke områder:

▲

▼

◀

▶



14) Har barneverntjenesten som du leder, tilgang til spesialkompetanse som psykolog og jurist, og eventuelt på hvilken måte?

	Ansatt i egen tjeneste	Tilgjengelig via andre tjenester i en eller flere av de deltakende kommunene	Leies inn eksternt ved behov	Har ikke tilgang til slik kompetanse
Psykolog	☐	☐	☐	☐
Jurist	☐	☐	☐	☐

15) Er noe av følgende spesialkompetanse tilgjengelig i barneverntjenesten som du leder?

	Ja	Nei	Vet ikke
a. Ekstern veileder for personalet (ikke saksrelatert)	☐	☐	☐
b. Ekstern veileder for personalet (saksrelatert)	☐	☐	☐
c. Ekstern veileder i bruk av kartleggingsverktøy/utredningsmetodikk	☐	☐	☐

16) Savner du tilgang til noen av formene for spesialkompetanse nevnt i de to foregående spørsmålene eller andre former for spesialkompetanse?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



17) Hvis du savner noen former for spesialkompetanse, vennligst nevner hvilken type kompetanse, og ønsket form for tilknytning (ansatt i egen tjeneste, innleie osv):



18) Hvordan er arbeidet organisert mellom saksbehandlerne?

- ☐ Arbeidet er organisert i et inntaksteam og/eller utredningsteam og et tiltaksteam
- ☐ Arbeidet er organisert etter generalistmodellen hvor en saksbehandler har ansvaret for hele familien fra inntak til tiltak
- ☐ Annet

19) I hvilken grad opplever du at ansatte bruker så mye tid på reising ute i kommunene at det går utover det barnevernfaglige arbeidet?

- ☐ I stor grad
- ☐ I ganske stor grad
- ☐ I verken stor eller liten grad
- ☐ I ganske liten grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Vet ikke

20) I hvilken grad opplever du at kommunenes økonomi begrenser iverksetting av de mest hensiktsmessige tiltakene?

- ☐ I stor grad
- ☐ I ganske stor grad
- ☐ I verken stor eller liten grad
- ☐ I ganske liten grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Vet ikke



Nå skal vi stille noen spørsmål om hvordan det interkommunale barnevernsamarbeidet fungerer:

21) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om det interkommunale barnevernsamarbeidet:

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Barneverntjenesten er mer tilgjengelig for innbyggere i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Barneverntjenesten er mer tilgjengelig for samarbeidspartnere (for eksempel skole, PPT, helsestasjon, BUP) i vertskommunen enn i de samarbeidende kommunene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeidet mellom barneverntjenesten og samarbeidspartnere i kommunene er jevnt over godt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Barneverntjenesten har tilstrekkelige ressurser til å takle ferieavvikling, sykefravær, vakanser, permisjoner o.l.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

22) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander:

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Fastsatte frister for saksbehandling overholdes stort sett	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Barneverntjenesten har god tilgang til fagpersonell (rekruttering)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det er lav turnover blant fagpersonellet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig mulighet til faglig spesialisering	☐	☐	☐	☐	☐	☐

23) Dersom du har noen utfyllende kommentarer du ønsker å gi avslutningsvis (også kommentarer til selve spørreskjemaet) er det fint om du noterer de her:

VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA TIL RÅDMENN

Spørreskjema fra Nordlandsforskning om interkommunale samarbeid i barnevernet - til rådmenn

Til rådmenn i kommuner som deltar i interkommunale samarbeid om barnevern

Nordlandsforskning har fått i oppdrag av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet å gjennomføre en kartlegging av kommunenes erfaringer med interkommunalt samarbeid i barnevernet. I den forbindelse sender vi ut et spørreskjema til rådmenn i samtlige kommuner som deltar i interkommunale samarbeid om barnevern, og lederne for disse interkommunale samarbeidene. Sluttrapport vil være tilgjengelig på Nordlandsforskning's hjemmesider (www.nordlandsforskning.no) i løpet av februar 2015.

Spørreskjemaet inneholder spørsmål om organisasjonsform og ressurser i barnevernet, og vi vil også be deg vurdere hvor godt ulike aspekter ved samarbeidet fungerer. Det vil ta deg omtrent ti minutter å fylle ut skjemaet.

Prosjektet og opplegget for datainnsamling er godkjent av Personvernombudet for forskning. Resultatene fra prosjektet vil bli publisert nasjonalt, men ingen enkeltpersoner, enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid vil bli identifisert i rapportteksten. Alle personidentifiserende opplysninger (f.eks. e-postadresser) vil bli slettet etter at datainnsamlingen er fullført. Du kan trekke deg fra studien når som helst uten å oppgi noen grunn, ved å sende en e-post til prosjektteamet.

Prosjektet ledes av seniorforsker/forsker I Therese Andrews. Spørsmål eller kommentarer til undersøkelsen kan rettes til prosjektleder, enten i e-post til therese@andrews@nforsk.no, eller pr. telefon 75 41 18 12/mobil 97 10 78 93. Tekniske spørsmål om utfylling av spørreskjemaet kan rettes til annelin.gustavsen@nforsk.no.

På forhånd takk for ditt bidrag.

Med vennlig hilsen

Therese Andrews, prosjektleder

Annelin Gustavsen, Willy Lichtwarck og Graham Clifford, prosjektmedarbeidere

Nordlandsforskning

Postboks 1490

8049 Bodø

--	--	--	--

1) Hvilket fylke ligger din arbeidskommune i? Vennligst velg fra nedtrekksmenyen

Velg alternativ ▼

2) Hvor mange innbyggere bor det i din kommune?

- ☐ 1999 innbyggere eller færre
- ☐ 2 000 - 4 999 innbyggere
- ☐ 5 000 - 9 999 innbyggere
- ☐ 10 000 - 19 999 innbyggere
- ☐ 20 000 - 49 999 innbyggere
- ☐ 50 000 - 99 999 innbyggere
- ☐ 100 000 eller flere innbyggere

3) Hvilken samarbeidsmodell er det interkommunale samarbeidet organisert etter?

- ☐ Administrativ vertskommunemodell (§28-b)
- ☐ Vertskommunemodell med folkevalgt nemnd (§28-c)
- ☐ Samarbeid etter kommunelovens §27, overføring av myndighet eller vedtaksrett til interkommunalt barnevernsskontor
- ☐ Samkommunemodell
- ☐ Annet

4) Hvor mange kommuner inngår i samarbeidet? Vennligst velg svar fra nedtrekksmenyen.

Velg alternativ ▼

5) Etter din mening, er det for få, for mange eller et tilstrekkelig antall kommuner i det interkommunale barnevernssamarbeidet?

- ☐ Det er for få
- ☐ Det er tilstrekkelig
- ☐ Det er for mange
- ☐ Vet ikke



6) Hvor lenge har din kommune deltatt i samarbeidet?

- ☐ Siden 2013-2014
- ☐ Siden 2010-2012
- ☐ Siden 2007-2009
- ☐ Siden 2006 eller tidligere
- ☐ Vet ikke

7) Er du rådmann i en kommune som er vertskommune for samarbeidet eller i en samarbeidende kommune?

- ☐ Jeg er rådmann i en vertskommune
- ☐ Jeg er rådmann i en samarbeidende kommune
- ☐ Dette spørsmålet er ikke aktuelt for meg, ettersom samarbeidet ikke er organisert i en vertskommunemodell

8) Er vertskommunen lokalisert til den befolkningsmessig største kommunen i samarbeidet?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

9) Hvordan bidrar din kommune til driftsutgiftene i det interkommunale barnevernssamarbeidet?

- ☐ Bidraget fastsettes etter antall barn/unge i en bestemt aldersgruppe i kommunen
- ☐ En del av driftsutgiftene fastsettes etter antall barn/unge i en bestemt aldersgruppe i kommunen, resten fordeles likt mellom kommunene
- ☐ Bidraget fastsettes på grunnlag av befolkningsstørrelse
- ☐ En del av driftsutgiftene fastsettes på grunnlag av befolkningsstørrelse, resten fordeles likt mellom kommunene
- ☐ Bidraget fastsettes etter kommunens stillingsressurser til barnevern før samarbeidet ble etablert
- ☐ Bidraget fastsettes etter kommunens stillingsressurser til barnevern før samarbeidet ble etablert med et tillegg for felles driftsutgifter
- ☐ Annet



10) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om det interkommunale samarbeidet om barnevern som din kommune deltar i:

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det har vært full enighet mellom kommunene når det gjelder valg av vertskommune	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det har vært full enighet mellom kommunene når det gjelder budsjettmessig fordelingsnøkkel	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens økonomiske bidrag til det interkommunale barnevernet er for stort i forhold til fordelene vi får igjen ved å samarbeide	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I den interkommunale organiseringen har kommunen for lite kontroll med utgiftene til barnevern	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens utgifter til tiltak i barnevernet har økt etter at det interkommunale samarbeidet ble etablert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens ledelse får tilstrekkelig informasjon fra den interkommunale barneverntjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det interkommunale barnevernet tilbyr en kvalitativt god tjeneste til kommunens innbyggere	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Den
interkommunale
barneverntjenesten
er for lite
tilgjengelig for
kommunens
innbyggere

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Den
interkommunale
barneverntjenesten
har tilstrekkelig
kompetanse til å
utføre lovpålagte
oppgaver

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Den
interkommunale
barneverntjenesten
har tilstrekkelige
ressurser til å takle
ferieavvikling,
sykefravær,
vakanser,
permisjoner o.l.

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

De ansatte har
tilfredsstillende
arbeidsvilkår i den
interkommunale
barneverntjenesten

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Den
interkommunale
barneverntjenesten
er for lite involvert
i tverrfaglige
samarbeidsteam i
kommunen

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

I denne studien som Nordlandsforskning AS har gjennomført på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, har rådmenn, barnevernledere, representanter for fylkesmannsembetet og ledere for fylkesnemnda formidlet synspunkter på og erfaringer med interkommunalt barnevern. Rapporten gir innsikt i fordeler og ulemper med organiseringsformen, og avdekker hva samarbeidene har av ressurser, kompetanse og kompetansebehov. Resultater fra denne studien bidrar til å nyansere resultater fra tidligere studier av interkommunalt barnevern.



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no