

Utredning av Vestre Varanger barneverntjeneste

Rapport utformet av prosjektleder Karin Pettersen

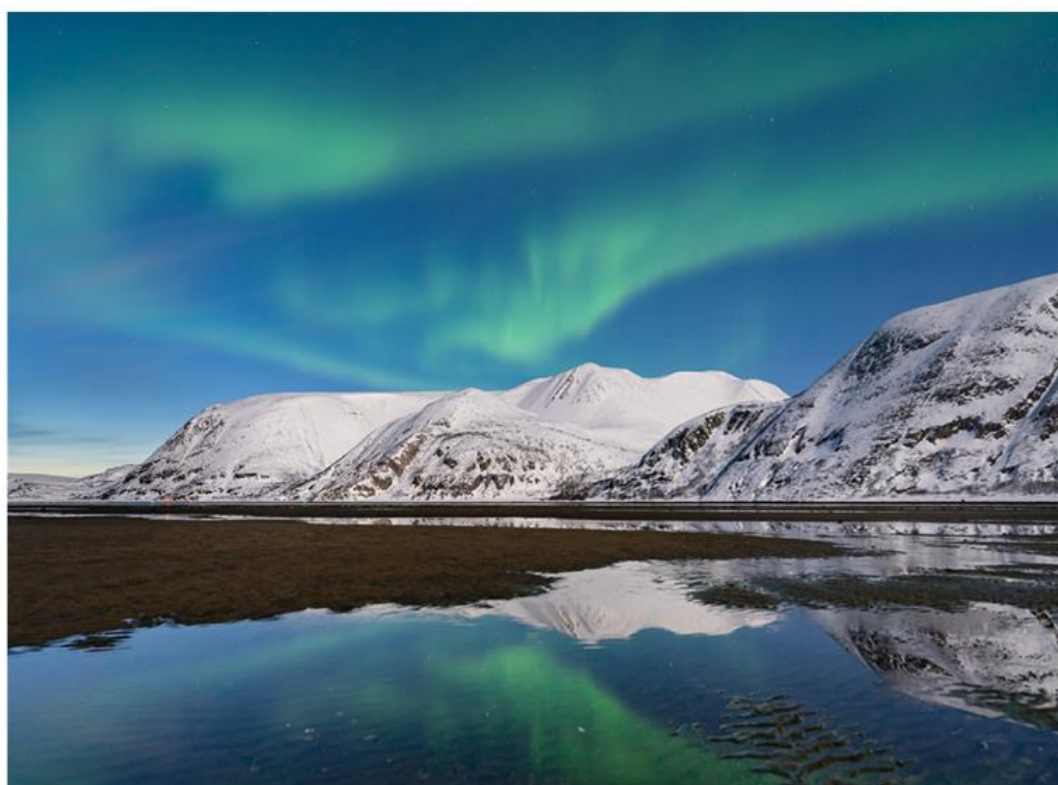


Foto: stiansamuelsen.com

FORORD

I foreliggende rapport vurderes en sammenslåing av to interkommunale barneverntjenester i Vestre Varanger, hhv. Nesseby og Tana barneverntjeneste og Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste. Det anbefales en ny felles organisering med økt kvalitet og kompetanse i alle ledd. Barnevernsfeltet skal ivareta de aller mest sårbare i samfunnet og er en kritisk viktig kommunal tjeneste. Rommet for faglig skjønn er stort, myndigheten mer inngripende enn politiet. De menneskelige og økonomiske omkostningene ved feilvurderinger er i mange tilfeller uopprettelige.

Barnevernsreformen krever store endringer i kommunene for å øke kvalitet og rettssikkerhet i barnevernsfeltet. I organiseringen av Vestre Varanger barnevern legges det opp til skreddersøm for å imøtekomme reformens krav. Målet er å skape en framtidrettet, kompetent og bærekraftig barneverntjeneste.

Sluttrapporten er skrevet av Karin Pettersen, som er tilsatt som prosjektleder for utredning av felles barnevern i Vestre Varanger. Prosjektleder startet i stillingen i august 2021. Prosjektleder er utdannet psykolog med spesialisering innen barne- og ungdomspsykologi, med lang fartstid blant annet fra spesialisthelsetjenesten for voksne og barn.

Geir Vinsand i NIVI Analyse har bidratt i løpende diskusjoner og gitt faglige innspill til struktur og innhold i sluttrapporten. Administrasjonssjef i Nesseby kommune, Olaf Trosten, har bidratt med nyttige og nødvendige faglige innspill gjennom hele utredningsperioden. Barnevernleder i Nesseby og Tana barneverntjeneste, Line Løkken, har vært en sentral samarbeidspartner. Hennes tilgjengelighet og vennlighet har bidratt til god framdrift og høy trivsel.

Deatnu-Tana, 6. januar 2022

INNHOLD

SAMMENDRAG.....	3
1 INNLEDNING	6
1.1 Kjennetegn ved Vestre Varanger som kommuneregion	6
1.2 Kommunene i 4K.....	6
1.3 Føringer i vedtatt grunnavtale.....	7
1.4 Hvorfor interkommunalt samarbeid?.....	8
1.5 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid.....	8
1.6 Utredningens mandat og formål	8
1.7 Metodisk tilnærming og arbeidsform	9
2 BESKRIVELSE AV DAGENS TO BARNEVERNTJENESTER.....	10
2.1 Fellestrekk.....	10
2.2 Nærmere om Nesseby og Tana barneverntjeneste.....	10
2.3 Nærmere om Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste	12
2.4 Saksmengde i de to tjenestene	13
2.5 KOSTRA-tall.....	14
2.6 De ansattes vurderinger	15
2.7 Erfaringsbilde fra andre interkommunale tjenester	18
2.8 Barnevernvakt i områder med lange avstander.....	20
2.9 Oppsummering av sterke og svake sider og anbefalte tiltak	20
3 ENDRINGSBEHOV OG VEIVALG	21
3.1 Barnevernsreform og oppvekstreform	21
3.2 Anbefalinger fra overordnet myndighet og fagmiljøer.....	21
3.3 Identifiserte forbedringsområder i dagens tjenester.....	22
3.4 To sentrale veivalg.....	22
4 ORGANISERING AV VESTRE VARANGER BARNEVERN	25
4.1 Mål og prinsipper.....	25
4.2 Anbefalt oppstartløsning.....	25
4.3 Forebyggende og systemrettet arbeid	28
4.4 Akuttberedskap i Vestre Varanger.....	28
4.5 Den samiske dimensjonen	29
4.6 Finansiering av den nye tjenesten.....	29
4.7 Rettslig regulering av samarbeidet	30
4.8 Vertskommuneansvaret	31
4.9 Øvrige kostnader som påløper i ny tjeneste.....	31
4.10 Tre faser i den videre oppfølging	32

Sammendrag

Dagens organisering av barneverntjenestene

I kartleggingen framkommer flere likhetstrekk mellom barneverntjenestene, blant annet likt befolkningsgrunnlag, stor sårbarhet i tjenestene og høy turnover. Begge tjenestene organiseres iht. generalistmodellen som betyr at alle ansatte i prinsippet jobber med alt. Tjenestene har markant mangel på kunnskaps- og erfaringsbaserte tiltak satt i system. Med dagens organisering av barneverntjenestene er det er lav kapasitet til systemrettet, strategisk og forebyggende arbeid. Videre er det ulikt hvorvidt tjenestene oppfyller lovkrav og frister for saksbehandling. En av tjenestene preges av svak økonomisk ressursstyring, med betydelig overforbruk inneværende år. Det er ulik rekrutteringsstrategi i de to interkommunale barneverntjenestene, der en av dem har en stor andel ufaglærte barnevernfaglige ansatte og benytter private konsulenter i stor skala. Det er en særskilt krevende situasjon for tjenesten å ha majoriteten av ansatte under opplæring, samtidig med økning i saksmengde. Kartleggingen viser at deler av tjenesten har store utfordringer med å oppnå dagens lovkrav og frister. Tjenestenes kapasitet og kompetanse vurderes ikke å være bærekraftig i møte med ny barnevernlov og nasjonale reformer.

De ansattes vurderinger

Det er gjennomført intervju med de ansatte hvor det framkommer ulike synspunkter på omorganisering. De som stiller seg kritisk til sammenslåing peker på risiko for kompetanseflukt, økt reisevirksomhet, styringsutfordringer og ulemper med fjernledelse. De som ser fordeler med sammenslåing framhever behovet for flere ansatte som gir grunnlag for faglig spesialisering, mindre sårbarhet, økt rom for systemrettet arbeid og bedre ivaretagelse av habilitetsutfordringer på små plasser. I tillegg peker noen på fordeler med større arbeidsmiljø av hensyn til trivsel og utvikling. Flere mener det er krevende å jobbe slik status i tjenesten er i dag, der «alle gjør alt». Det er også utfordrende å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om de ulike fagfeltene og lovverket barneverntjenesten dekkes av.

Erfaringsbilde fra andre interkommunale tjenester

I utredningen er det innhentet erfaringer fra øvrige interkommunale barneverntjenester via dokumentstudier, hospitering og intervju av barnevernledere. De samarbeidene som er kartlagt har overlappende problemstillinger med Vestre Varanger når det gjelder avstands- og framkommelighetsutfordringer. Felles for alle er at de har klart å få til et fungerende samarbeid. Det rapporteres om økt kvalitet i tjenesten, økt handlingsrom ift. spesialiserte team, økt robusthet i tjenesten og mer likeverdige tjenester for barn og unge, når små barneverntjenester blir større.

Barnevernsreform og ny barnevernlov

Barnevernsreformen gir blant annet økt faglig og økonomisk ansvar til kommunalt barnevern. Det pålegges kommunene å jobbe mer sømløst rundt barna, tidlig intervensjon og forebygging framheves som avgjørende tiltak for å lykkes med reformen. I tillegg skal administrativ og politisk ledelse ha økt eierskap, forankring og styring av barnevernets arbeid.

Identifiserte forbedringsområder i dagens tjenester

Dagens status med høy turnover og lav søkermasse ved utlysninger er en trussel for fagutvikling og målsettingen om økt kvalitet i tjenesten. Det er et uttalt behov for å skape en attraktiv barneverntjeneste med evne til å rekruttere og stabilisere riktig fagkompetanse. Ledelsen må styrkes med eget lederteam som skal jobbe strategisk og systemrettet for å sikre høy kompetanse og god ressursstyring. Ved en sammenslåing har tjenesten økt mulighet for å organiseres i spesialiserte team, noe som er sterkt anbefalt med tanke på økende kompetansekrav og nye oppgaver som overføres til kommunene. Det å hente ut «det beste» fra dagens to tjenester og

samtidig bygge ny og sterkere organisasjon i Vestre Varanger barnevern er et viktig tiltak for å imøtekomme barnevernsreformens krav.

Overgang til én felles barneverntjeneste

Det anbefales overgang til én felles barneverntjeneste framfor videreføring av dagens to tjenester. Barneverntjenesten håndterer daglig svært komplekse barnevernfaglige og juridiske problemstillinger. De vurderinger som gjøres i barnevernet får store konsekvenser for barn og deres familier. Det er nødvendig med endring i dagens organisering for å heve rettssikkerheten til barna i regionen. Utredningen har imidlertid avdekket noen utfordringer ved sammenslåing som hovedsakelig dreier seg om styringsutfordringer, lange avstander mellom kontorstedene og frykt for kompetanseflukt. I kartleggingen har det kommet innspill på at alternativ til sammenslåing er å bygge opp tiltaksportefølje i egen kommune sammen med et forsterket kompetansesamarbeid i Vestre Varanger. Et kompetansesamarbeid løser imidlertid ikke grunnleggende sårbarhet knyttet til personell, ledelse, økonomisk stabilitet, faglig kvalitet og rettssikkerhet til barna. Økte geografiske avstander kompenseres med en desentralisert vertskommunemodell med fagkompetanse i alle kommunene. Utreder fraråder på denne bakgrunn videreføring av to barneverntjenester, og anbefaler overgang til én felles barneverntjeneste.

Overgang til faglig spesialisering

Det er sterke faglige og økonomiske argumenter for å forlate generalistmodellen til fordel for en tjeneste som gir muligheter for faglig spesialisering. Ved videreføring av generalistmodellen vil tjenestene ha vansker med å imøtekomme barnevernsreformens økende krav til kompetanse og flere ansvarsområder. Eksempelvis vil det å ha mange undersøkelsessaker kombinert med krevende fosterhjemsoppfølging og hjelpetiltak, gå på bekostning av faglig kvalitet og i verste fall føre til uriktige vedtak for de mest sårbare i samfunnet. Kommunene i 4K anbefales omstilling til en felles barneverntjeneste med forsterket ledelse og spesialiserte team.

Anbefalt oppstartløsning

Det anbefales en oppstartløsning for Vestre Varanger barneverntjeneste med følgende kjennetegn: 1) Felles barnevernleder som del av et lederteam. 2) Et fagteam for undersøkelse og tiltak med teamleder. 3) Et fagteam for omsorg med teamleder. 4) En kompetanseenhet/stab med egen merkantil ressurs i hel stilling, egen stilling som psykologspesialist og tilgang til jurist med barnevernfaglig kompetanse. Hovedtrekkene i modellen er realisert og utprøvd i andre store distriktskommuner og kommuneregioner. Med en sterkere ledelses- og stabsfunksjon oppnås en nødvendig styrking av administrativ kapasitet, samt bedre muligheter for økonomisk styring og løpende rapportering til kommunestyrene. Ny organisering vil i større grad imøtekomme krav til en planmessig forebyggende innsats i alle kommunene, nødvendig systemrettet arbeid og kompetanseutvikling. En slik organisering gir muligheter for økt kompetanse i alle ledd av barnevernets styring, forvaltning og tjenesteutøving, herunder dialog mot kommunene på administrativt og politisk nivå, barnevernledelse, undersøkelsesleddet, tiltaksporteføljen, fosterhjemsoppfølging, samt tilføring av spisskompetanse som psykologspesialist og juridisk kompetanse. Det anbefales et vertskommunebytte fra Nesseby kommune til Tana kommune av praktiske og organisatoriske årsaker. Bytte av vertskommune er også begrunnet i mindre faglig og økonomisk risiko ved at den største kommunen i samarbeidet ivaretar det formelle vertskommuneansvaret.

Den samiske dimensjonen

Det er nødvendig med en helhetlig strategi for å imøtekomme samiske barns lovmessige krav på språklig og kulturelt tilpasset tjenestetilbud. Det er opprettet dialog med regionale kompetansesenter for bistand til kompetanseutvikling ift. kultursensitiv tilnærming til samiske barn og familier. I tillegg er det viktig at tjenesten rekrutterer samiskspråklige kontaktpersoner.

Finansiering og kostnadsfordeling

I tråd med hva som er vanlig for interkommunale barneverntjenester anbefales en to-delt finansieringsløsning: Driftsutgifter (funksjon 244) deles på den enkelte kommune etter antall barn i kommunen fra 0-22 år. Utgifter til tiltak (funksjonene 251 og 252) utgiftsføres den kommunen der barnet har sin bostedsadresse.

Overgang til en ny tjeneste vil innebære visse omstillingskostnader knyttet til nødvending stillingsforsterkning i ny organisasjonsmodell, behov for nye lokaler for en større tjeneste, tilgang til akutthjem og tjenestebiler tilpasset ekstrem geografi. Det vil også påløpe kostnader til IT-harmonisering og organisasjonsutvikling.

Rettslig regulering av samarbeidet

En interkommunal barneverntjeneste forutsetter delegasjon av myndighet til en utpekt vertskommune og en felles barnevernleder. Vertskommuneregelverket i kommuneloven er eneste lovlige organisasjonsform. Det legges til grunn at Vestre Varanger barneverntjeneste skal reguleres med hjemmel i kommunelovens §20-2 Administrativ vertskommune. Det er samme organisasjonsform og regelverk som ligger til grunn for dagens to interkommunale tjenester. Prosjektleder anbefaler at Vestre Vanger barneverntjeneste etableres med vertskommunen som felles arbeidsgiver. Det bør legges til grunn at fagpersonell i den nye tjenesten skal ha relevant barnevernsfaglig utdanning, fortrinnsvis ved oppstart av den nye tjenesten.

Behov for oppfølgende arbeid

I utredningen er det konkretisert tre faser i det videre arbeid med sammenslåingen, hhv. en vedtaksfase i kommunene i januar/februar 2022, en etableringsfase fra februar-september 2022 og første driftsfase fra 01.09.22. da ny tjeneste anslås å være operativ. Første driftsfase med nødvendig tid til konsolidering anslås å vare i 1-2 år. I første driftsfase vil det være behov for stegvis utvikling og utprøving av nye løsninger. Rapportens anbefalinger må betraktes som et startpunkt.

1 Innledning

1.1 Kjennetegn ved Vestre Varanger som kommuneregion

Vestre Varanger er en kommuneregion som er sammensatt med hensyn til natur, demografi og avstander. Fra det ene ytterpunktet Berlevåg i nord til Levajok i sør er det 235 km, eller ca. tre timers kjøring på sommerføre. Det geografiske området Vestre Varanger barneverntjeneste dekker er på hele 8045 kvadratkilometer. Det er et område på størrelse med Rogaland fylke, noe som innebærer at det er uvanlig langt mellom kommunesentrene. På vinterstid er fjellovergangene Kongsfjordfjellet og Båtsfjordfjellet stengt eller kolonnekjørt 40-50 dager vinterhalvåret.

Vestre Varanger er i en særstilling sett i et interkommunalt perspektiv, i lys av de ekstreme reiseavstandene og ufrivillige små kommuner uten naturlig tilgang til et regionalt senter med differensierte tilbud og kompetanse rettet mot barn og unge. Det er langt til nærmeste

2.linjetjeneste, det kan ta opp mot 5 timer en vei for et barn fra Berlevåg å reise til nærmeste Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk som er i Kirkenes. Samlet befolkningsgrunnlag for de fire kommunene er 6837 pr 1.1.2021.

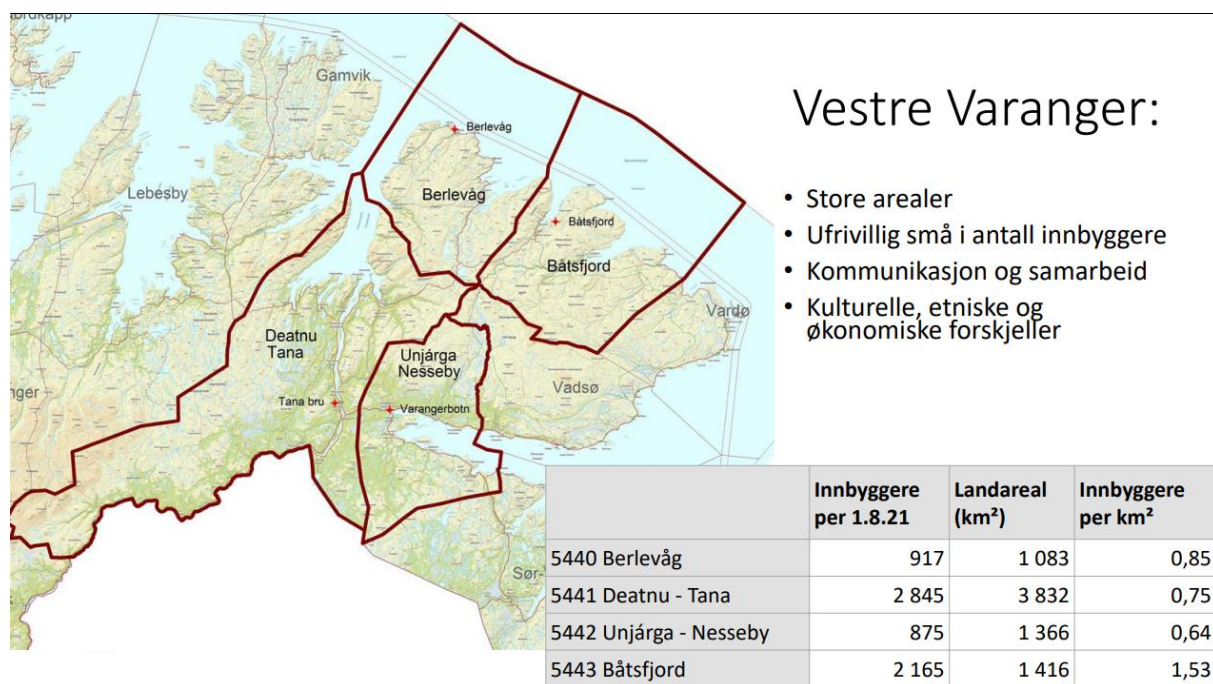
1.2 Kommunene i 4K

Unjárgga gielda/Nesseby kommune er en samisk kystkommune som ligger innerst i Varangerfjorden i Øst-Finnmark. Kommunen er en del av samisk forvaltningsområde, der både samisk og norsk språk er likestilt. Befolkningsgrunnlaget er på 880 innbyggere, hvorav 132 (11%) barn. Varangerbotn er kommunens tettsted.

Deanu gielda/Tana kommune er en samisk kommune i Øst-Finnmark. Tana er et geografisk og kommunikasjonsmessig knutepunkt i Øst-Finnmark. Administrasjonssenteret er Tana bru, og kommunen består av mange små bygder som strekker seg over hele kommunen. Tana kommune er Norges 5. største kommune i areal, og derav lange avstander mellom bygdene. Kommunen har 2829 innbyggere, hvorav 458 (13%) barn.

Berlevåg kommune er en aktiv fiskerikommune geografisk plassert nordvest på Varangerhalvøya, på grensen til Barentshavet. Kommunens 928 (124/13% barn) innbyggere er fordelt mellom fiskerihavnen Berlevåg og fiskeværet Kongsfjord. Berlevåg er det nordligste tettstedet på fastlandet i Norge.

Båtsfjord kommune ligger på nordsiden av Varangerhalvøya. All bosetning og administrasjon i kommunen er samlet i det store fiskeværet innerst i den 13 km lange Båtsfjorden. I 2018 var kommunen på 2. plass i Norge over kommuner med flest prosent innvandrere. Den største innvandrerguppen kommer fra Litauen. Båtsfjord har 2200 innbyggere, hvorav 393/18% er barn.



Figur 1.1 Oversikt over kommunene i Vestre Varanger. Kilde: Kommunedirektør i Berlevåg

1.3 Føringer i vedtatt grunnavtale

Prosjekt Vestre Varanger ble startet opp etter initiativ fra kommunedirektørene i 1.halvår 2020. Nesseby, Tana, Berlevåg og Båtsfjord (4K) har inngått et forpliktende samarbeid om tjenesteproduksjon og kommunal forvaltning. De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon og løpende tjenesteutvikling.

Fire samarbeidsområder er utpekt i første omgang, vertskommune i parentes: Felles forvaltningskontor for helse- og omsorg (Båtsfjord), IKT (Tana), barnevern (Nesseby) og økonomikontor (Berlevåg). Samarbeidet baseres på balansert vertskommunemodell der alle kommuner vil få ansvar for ett eller flere områder på vegne av de andre kommunene. Det er forutsatt at samarbeidet skal baseres på en desentralisert vertskommunemodell med faglige grunnressurser tilgjengelig i alle kommunene. Den felles samarbeidsstrategien for tjenesteutvikling er enstemmig vedtatt i alle fire kommunestyre (grunnavtale). Det er videre utpekt to prioriterte områder for samarbeid, som ønskes i drift så snart som mulig: IKT og barnevern. Det er også iverksatt prosesser for mulig vertskommunesamarbeid innenfor NAV og regionalt plankontor. Felles PPT er også et aktuelt samarbeidsområde.

Det pågående prosjektet har vært støttet med prosjektskjønnsmidler fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Fra Statsforvalteren er det signalisert at prosjektet i Vestre Varanger er høyt prioritert med bakgrunn i kommunenes spesielle geografiske stilling og betydelige utfordringer knyttet til faglig sårbarhet og stabilitet som små generalistkommuner. Prosjektet har høy prioritet også i Kommunal og moderniseringsdepartementet, bl.a. med bakgrunn i særskilt omtale av betydningen av et forsterket kommunesamarbeid i Nordområdemeldingen¹. Det er signalisert muligheter for betydelig økonomisk og faglig støtte fra regionale og nasjonale myndigheter, forutsatt at kommunene forplikter seg til et langsiktig samarbeid.

¹ Meld. St. 9 (2020-2021) (regjeringen.no)

1.4 Hvorfor interkommunalt samarbeid?

Bakgrunnen for 4K-prosjektet er felles utfordringer og betydelig faglig sårbarhet innenfor en rekke oppgaveområder som kan være egnet for interkommunalt samarbeid. Systematiske kartlegginger i regi av Statsforvalteren tyder på at kommunene i Finnmark samarbeider mindre med hverandre enn kommuner i andre deler av landet. Det er typisk at de minste kommunene samarbeider i ulike geografiske retninger, ofte til fordel for kompetanseoppbygging i de største kommunene.

NIVIs rapport fra 2019² viser at mye av dagens samarbeid er kortsiktig og ofte tilfeldig organisert. Kommunene kan oppnå bedre og mer stabile tjenester ved en mer planmessig og langsiktig forpliktende utvikling av samarbeidet mellom faste partnere. Ut fra kartleggingen i rapporten konkluderes det med at dagens interkommunale praksis ikke gir noen systematisk effekt på fagmiljøene i de mest sårbare kommunene.

1.5 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid har både positive og negative sider. Blant annet vil det kunne bidra til bedre tilgang til nødvendig kompetanse og fagmiljøer som er nødvendig for å sikre gode tjenester. Samtidig reiser interkommunalt samarbeid noen problemstillinger. Dette gjelder blant annet praktiske utfordringer knyttet til samarbeid og koordinering mellom det interkommunale samarbeidet og andre deler av kommunens tjenester. Det er også mer prinsipielle innvendinger knyttet til at kommunestyrene bare indirekte styrer samarbeidene, og at det derfor kan bli lengre avstand til innbyggerne.

Interkommunalt samarbeid om barnevern aktualiserer noen nye problemstillinger i lys av Barnevernsreformen som trer i kraft i januar 2022, der øverste ledelse i kommunene skal involveres i større grad i styring og planlegging av barneverntjenestene. Imidlertid er det ikke et farbart alternativ å splitte opp eksisterende interkommunale barneverntjenester for å sikre nærhet til kommuneledelsen. Det må heller jobbes med å utarbeide fruktbare samhandlingsstrategier mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen i interkommunale barneverntjenester. Barnevernsreformen skal beskrives mer utførlig senere i rapporten.

1.6 Utredningens mandat og formål

Utredningens formål er å etablere felles interkommunal barneverntjenesten for 4K-samarbeidet. Resultatet skal bli en faglig sterk barneverntjeneste som er utviklende, attraktiv på arbeidsmarkedet og med en tilstrekkelig nærhet til kommunene og brukerne. I utredningsrapporten belyses hvordan en interkommunal barneverntjeneste kan bidra til å heve kvaliteten i tjenesten og hvordan ressursene kan brukes bedre enn i dag, for å sikre bærekraftighet i tjenesten.

Mandat for utredningen er som følger:

- Beskrivelse av dagens tjenester med vekt på styrker og svakheter
- Argumenter for og imot sammenslåing - ansatteperspektivet
- Erfaringsinnhenting fra andre relevante barneverntjenester
- Argumenter for og imot en felles tjeneste sett i lys av barnevernsreformen
- Hovedmodell for organisering av en felles barneverntjeneste og barnevernvakt
- Anbefalt løsning og forutsetninger for etablering av ny tjeneste
- Ivaretagelse av de samiske barna ved en eventuell sammenslåing

² NIVI Rapport 2019:4 Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark

1.7 Metodisk tilnærming og arbeidsform

Den metodiske tilnærmingen har bestått av dokumentstudier, kvalitative intervju, møtevirksomhet med styringsgruppa og ansatte, møter med Bufetat og Statsforvalteren i Troms og Finnmark, samt noe bruk av KOSTRA-tall som en del av grunnlaget for å identifisere styrker og svakheter i tjenesten. I tillegg er det gjennomført samling med alle ansatte i Vestre Varanger, samt hospitering til Ytre-Helgeland barneverntjeneste. Prosjektleder har deltatt på samling med Midt-Finnmark barnevern, der resultatene fra KS Konsulent sin utredning av felles barneverntjeneste ble lagt fram. Det er utarbeidet en prosjektplan som beskriver mer utførlig prosjektets innhold. Det foreligger en rapport fra 2019 der en arbeidsgruppe fra NTBVT og BBBVT kartla forutsetningene for en felles barneverntjeneste. Innholdet fra kartleggingen er tatt med i denne rapporten.

2 Beskrivelse av dagens to barneverntjenester

2.1 Fellestrekk

Nesseby og Tana barneverntjeneste (NTBVT) er i likhet med Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste (BBBVT) organisert som interkommunal barneverntjeneste, med Nesseby og Berlevåg som vertskommuner, jf. Kommunelovens §20. Barneverntjenestene er administrativt underlagt kommunedirektør i vertskommunen.

Begge tjenestene er organisert etter såkalt «generalistmodell» der ansatte har oppgaver knyttet til hele eller deler av virkeområdet etter lov om barneverntjenester. Herunder mottak av meldinger, undersøkelser, hjelpetiltaksarbeid samt oppfølging av barn under omsorg. Generalistmodellen krever kompetanse på svært mange ulike felt. Det er krevende og tilnærmet umulig å bli god på alle fagfelt og lovverk som barneverntjenesten dekkes av.

Barnevernvakta er organisert ved at alle ansatte som vurderes som tilstrekkelig opplært til vaktordning har en ukes vakt hver. Vaktfrekvens avhenger av antall ansatte som inngår i vaktordningen. I perioder har for eksempel to ansatte gått vakt annenhver uke, pga. fravær og vakanser i tjenesten. Noe som anses av de fleste som begrensende for fritiden.

Begge tjenestene har vedvarende høy turnover. Inneværende år er det 3 av 5 nyansatte i NTBVT og 4 av 7 nyansatte i BBBVT. Stadige utskiftninger og sykefravær påvirker i stor grad kontinuitet i saker og kompetanse i tjenesten ved at kunnskap forsvinner ved oppsigelser. I tillegg er opplæring av nyansatte svært ressurskrevende. Det er en særlig uheldig kombinasjon med et fåtall erfarne i tjenesten som skal ha flesteparten av barnevernssakene, og samtidig drive kvalitetssikret opplæring av nyansatte.

I begge tjenestene pågår det uttalt kompetanseheving, blant annet som følge av Barnevernsreformen. Både BBBVT og NTBVT deltok på Tjenestestøtteprogrammet i regi av Bufdir i 2018. På nyåret planlegges det implementering av tiltaksmetodikk Familien i Fokus (FiF) via Bufetat i begge tjenestene. I løpet av høsten 2021 har tjenestene deltatt på flere felles kurs og regionale kompetansenettverk.

Begge tjenester bruker fagprogrammet Familia. BBBVT abonnerer på Familia arkiv inn/ut post fra IT-avdelingen i Tana kommune. De har ikke fått dette på plass ennå da BBBVT ikke har fått tilstrekkelig brukerstøtte fra IT Tana.

2.2 Nærmere om Nesseby og Tana barneverntjeneste

2.2.1 Kapasitet og kompetanse

NTBVT har totalt 5,3 årsverk i tjenesten: 1 leder, 4 kontaktpersoner og 30% merkantil stilling. Tjenesten har en todelt kontorløsning; fem kontorplasser i Nesseby og to kontorplasser i Tana, med hovedbase i Nesseby. Saksmengden mellom Tana og Nesseby har en 80%-20% fordeling, det går en del tid til kjøring mellom hovedbase i Nesseby og oppfølging av barn og familier i Tana der hoveddelen av sakene er. Barnevernleder har jobbet i tjenesten i mange år, er utdannet barnevernspedagog og tar nasjonal barnevernlederutdanning på 30 studiepoeng i regi av NTNU. Kontaktpersonene har alle relevant høyere utdanning, herunder barnevernspedagog, vernepleier og allmennlærer. I tillegg er det en pågående ansettelsesprosess med en barnehagelærer. Tjenesten har fag- og tiltakskompetanse innen barnevernfaglig juss, familieråd, DCM -den dialogiske barnesamtalen, foreldreveiledningsprogrammet COS-P samt forebyggende psykisk helsearbeid rettet mot barn og unge.

Siden 2016 er det ikke leid inn eksterne konsulenter til saksbehandling. Ved fravær og vakanser har leder omdisponert tilgjengelige ressursene i tjenesten. Tjenesten har imidlertid hatt vakante

stillinger over flere år, noe som følgelig har påvirket tjenestens totale kapasitet, og bidratt til sårbarhet i tjenesten. Spesielt har dette gått utover tjenestens kapasitet til forebyggende og systemrettet arbeid.

Etter deltakelse på tjenestestøtteprogrammet har man blant annet økt henleggelsesstatistikken på bekymringsmeldinger, ved at tjenesten har utarbeidet tydelige kriterier de følger for igangsetting av undersøkelse. Tidligere praksis var opprettelse av undersøkelser i alle bekymringsmeldinger som kom inn.

Barnevernleder er svært delaktig i daglig drift og oppfølging av enkeltsaker på veiledende nivå, selv om hun ikke er kontaktperson i enkeltsaker. Leder driver internkontroll, veiledning og opplæring av nyansatte. Ved saksbehandlers sykefravær følger leder opp enkeltsaker. Dette er en organisering som har fungert til en viss grad. På den ene siden vurderes barnevernleders stabilitet og tilgjengelighet å være en av hovedårsakene til at tjenesten oppfyller lovkrav og frister, sett i lys av vedvarende høy turnover og vakante stillinger. På den andre siden er leders tilgjengelighet og deltakelse svært ressurskrevende og et hinder for systemrettet arbeid og øvrige strategiske prosesser i barneverntjenesten. Med tanke på barnevernsreformens krav til forebygging og forankring/samhandling med kommuneledelsen, vurderes ikke dagens organisering å være rustet til å oppfylle kravene i reformen.

NTBVT mangler samisktalende kontaktperson i tjenesten. Dette er uheldig da Nesseby og Tana er en del av samisk språkforvaltningsområde. Det vil si at samisk og norsk språk er likestilt, og samiske familier har rett til å motta tjenester på eget språk. Tematikken skal drøftes mer utførlig senere i rapporten.

NTBVT har kjøpt inn digitalt opplæringsprogram til fagsystemet Familia, slik at nyansatte i større grad kan benytte seg av denne opplæringsportalen, framfor at medarbeidere og leder skal veilede ift. fagprogrammet. Dette vil frigjøre en god del ressurser som i dag brukes til gjentakende opplæringsrunder i Familia.

2.2.2 Overordnet styring

Kommunens øverste politiske og administrative ledelse har det overordnede ansvaret for at barneverntjenesten forvaltes i tråd med gjeldende regelverk og at tjenestene er forsvarlige. Kommuner som jobber godt med faglig utvikling av barnevernet og samordning av tjenestetilbudet, kjennetegnes ofte av at den politiske og administrative ledelsen er tett på arbeidet, vurderer kvaliteten i egne tjenester og stiller klare forventninger. Politikerne må ha kjennskap til barnevern generelt og kunnskap om barnevern i egen kommune spesielt – da kan de treffe gode beslutninger og stille realistiske rammer til disposisjon.

I både Nesseby og Tana er kommuneledelsen noe bakpå ift. forberedelser til plan for implementering av tiltak rettet mot barnevernsreformen/oppvekstreformen. Barnevernleder har via ulike kanaler informert om endringene som trer i kraft 01.01.22, og at kommunesektorene må ta grep for å klare å imøtekomme de nye kravene som kommer. Imidlertid ser barnevernleder lite konkrete tiltak iverksatt av kommunene. Dette medfører at slik status er i dag, blir det utfordrende for NTBVT å oppnå målsettingene i reformen om økt systemrettet og forebyggende arbeid, dersom det ikke gjøres tverrsektorielle tiltak, og tiltakene er forankret i kommunens toppledelse.

Barneverntjenesten skal være delaktig i arbeidet med utarbeidelse av forebyggingsplaner og nye samhandlingsstrategier. Imidlertid er barnevernleder avhengig av en felles strategi for dette arbeidet, som er forankret og styrt fra kommuneledelsen. Et anbefalt tiltak er at kommuneledelsen deltar på KS sitt prosjekt Barnevernsløftet i Troms og Finnmark, som innebærer at KS gir bistand til folkevalgtopplæring opp mot barnevernsfeltet. Dette kan bidra

til styrking av sektorovergripende innsats og da særlig styrket samhandling mellom barnevern og oppvekstsektoren.

2.2.3 Vurdering av Statsforvalteren

Statsforvalteren i Troms og Finnmark beskriver tjenesten som en stabil tjeneste over år, som oppfyller frister og lovkrav. Det foreligger enkeltstående fristbrudd, men den totale vurderingen er at dette er en stabil og velfungerende tjeneste, som vurderes som grønn ihht. Statsforvalterens trafikklysmoell. I denne modellen blir barneverntjenestene delt inn i rød, grønn eller gul kategori. Rød innebærer betydelige avvik i henhold til lov og forskrift, gul kategori betyr moderate avvik, mens grønn betyr få eller ingen avvik. For 2020 beskrives NTBVT som følger: ingen fristbrudd på meldinger og undersøkelser, alle fosterbarn får sine oppfølgingsbesøk. Det er en positiv utvikling når det gjelder barn med hjelpetiltak med plan og evaluering av tiltaksplan. Det har vært ett avvik på tilsynsbesøk inneværende år.

2.3 Nærmere om Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste

2.3.1 Kapasitet og kompetanse

BBBVT har totalt 7 årsverk, hvorav 1 leder, 5 saksbehandlere og 1 tiltakskonsulent. Tjenesten har 2 ansatte i Berlevåg og 5 ansatte, (inkl. leder) i Båtsfjord. Saksmengden er omtrent 80%-20% mellom Båtsfjord og Berlevåg. Barnevernleder har jobbet i tjenesten i mange år, er utdannet barnevernspedagog og har videreutdanning innenfor barnevernfaglig veiledning. Dette for å kunne gi ansatte mer støtte og veiledning, og forhåpentligvis bidra til stabilisering av personell. Tre av seks saksbehandlere har relevant høyere utdanning, herunder barnevernspedagog, førskolelærer med spesialpedagogikk og allmennlærer. To ansatte tar desentralisert sosionomstudie. En ansatt er utdannet tannpleier og vurderer relevant videreutdanning innenfor barnevernfaget. Tjenesten har tiltakskompetanse innenfor familieråd og trygg base.

En viktig ressurs for BBBVT er oppfølging av Veiledningsteamet i regi av Bufdir fra 2020-2022. Veiledningsteam er et tilbud om veiledning til kommuner som ønsker å styrke og utvikle barneverntjenesten. Veiledningen skal støtte kommuneledelsen og barnevernleder i å drive utviklingsarbeid slik at barneverntjenesten kan utvikle sin praksis og oppnå bedre resultater.

Båtsfjord kommune er en av kommunene i Norge med størst andel innvandrere i befolkningen. Litauiske arbeidsinnvandrere utpekes som den største gruppen. Det anses som fordelaktig at en av saksbehandlerne i BBBVT er fra Litauen. Da ivaretas det språklige og kulturelle perspektivet i møte med barn og familier fra Litauen. I tillegg framstår BBBVT generelt å ha fokus på kulturelle faktorer i møte med innvandringsfamilier, for eksempel ved at de oversetter nødvendig dokumentasjon til familiens morsmål.

BBBVT har inneværende år hatt utfordringer med ustabil bemanning og stort forbruk av private konsulenttjenester, kombinert med økning i saksmengde. Grunnet underbemanning store deler av året har tjenesten måtte kjøpe inn konsulenttjenester fra stiftelsen Fyrlykta for bl.a. saksbehandling, internundervisning og opplæring av nyansatte. Inneværende år har BBBVT hatt et økonomisk merforbruk på over 7 millioner kroner som har gått til ekstern konsulent for å få løst lovpålagte grunnoppgaver. Påløpte og estimerte merutgifter fordeler seg med 4,2 mill. kr for Båtsfjord³ og 3,0 mill. kr for Berlevåg⁴.

³ Barneverntjenesten i Båtsfjord og Berlevåg – Tilleggsbevilgning, sak 2021/724-3 til kommunestyret

⁴ Rapport 2.tertial 2021 Berlevåg kommune, s.28

Tjenesten har over tid hatt stadige brudd på lovpålagte oppgaver og fristoverskridelser, se mer utførlig beskrivelse i avsnittet om Statsforvalterens vurdering av tjenesten. Som følge av denne krevende situasjonen har BBBVT fått tilført ekstra stillinger de siste årene, blant annet med økonomisk støtte fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. BBBVT har ansatt tre personer uten barnevernfaglig utdanning i inneværende år, noe som utfordrer tjenestens totale kapasitet og kvalitet ytterligere. Kvantitetsmessig er tjenesten godt bemannet, men med en slik bemanning er det krevende å oppnå en praksis som oppfyller lovens minimumskrav. De ufaglærte har et godt utgangspunkt for å bli dyktige barnevernsansatte ved at de tar relevant grunnutdanning og de ønsker å jobbe i barneverntjenesten. Men kombinasjonen av mange belastende faktorer i tjenesten og en stor andel ansatte som ikke er kvalifisert personell iht. barnevernloven, utgjør en betydelig risiko for at tjenesten ikke oppnår lovkravet om faglig forsvarlighet. Ifølge veiledningsteamet vil det med dagens bemanning ta 7 år før BBBVT oppfyller lovkrav om kompetanse i barneverntjenesten.

2.3.2 Overordnet styring

Både Berlevåg og Båtsfjord kommune deltar i overnevnte KS prosjekt Barnevernsløftet i Troms og Finnmark. Politisk og administrativ ledelse i Berlevåg og Båtsfjord er delaktige i helhetlig og samordnet implementering av barnevernsreformen. I dette arbeidet er barnevernleder inkludert, noe som bidrar til at BBBVT har et godt utgangspunkt for videre utviklingsarbeid som bl.a. en sammenslåing/omorganisering. For eksempel har oppvekstsjef i Berlevåg kommune utarbeidet en rapport for hvordan kommunen planlegger å imøtekomme nye krav i oppvekstreformen. I Båtsfjord deltok ansatte fra øvrige kommunesektorer på Bufetats traumekurs; Trygg base. I tillegg har barnevernleder nylig blitt med i en koordinerende gruppe i Båtsfjord som jobber med tverretattlig forebyggende arbeid rettet mot barn og unge i kommunen, og det jobbes aktivt med en plan for implementering av barnevernsreformen også i Båtsfjord kommune.

2.3.3 Vurdering av Statsforvalteren

Statsforvalteren i Troms og Finnmark beskriver tjenesten å være totalvurdert til en rød tjeneste som har slitt med overskridelser av frister og lovkrav over tid. De framhever imidlertid at det jobbes systematisk og målrettet med forbedringsarbeid. For 2020 beskrives tjenesten som følger: fristbrudd på meldinger og undersøkelser, men positiv utvikling på undersøkelser. 25% av barna med hjelpetiltak mangler plan. 29% av barna får ikke sin plan evaluert. Der har vært en positiv utvikling ved at alle fosterbarn får sine tilsynsbesøk. Tjenesten har ansatte uten barnevernfaglig kompetanse og utfordringer knyttet til stabilitet i bemanningen, samt stort bruk av private aktører. Barnevernleder forklarer at en andel av lovbruddene og fristoverskridelser omhandler feilregistrering i fagsystemet på grunn av nyansattes manglende erfaring ift. registrering.

2.4 Saksmengde i de to tjenestene

Tabellen nedenfor gir oversikt over saksmengden så langt i 2021 i NTBVT og BBBVT. Nøkkeltallene er hentet fra barnevernlederne i begge tjenestene.

Sakstype	Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste (BBBVT)	Nesseby og Tana barneverntjeneste (NTBVT)
Bekyringsmeldinger	59	40
Undersøkelsessaker	33	26
Melding aktiv sak	16	0
Henlagte meldinger	10	14
Barn under omsorg	17	8
Aktive hjelpetiltak	15	7
Aktive saker totalt	40	25

Tabell 2.1. Saksmengde og sakstyper i dagens barneverntjenester

I tabellen framkommer store ulikheter i saksmengde mellom tjenestene. Det er beskrevet en økning i saksmengde i BBBVT det siste året, og en nedgang i NTBVT. For eksempel hadde NTBVT 60 aktive barnevernssaker for ca. to år siden, som er en stor forskjell til dagens 25 aktive saker. En tabell som dette gir derav kun et øyeblikksbilde av arbeidssituasjonen i tjenestene. Men slik nøkkeltallene i tjenesten er i dag, betyr dette at det helhetlige arbeidspresset er betydelig høyere i BBBVT sammenliknet med NTBVT.

2.5 KOSTRA-tall

Utredningen har i liten grad vektlagt KOSTRA-data i identifisering av sterke og svake sider ved dagens to tjenester. Innrapporterte KOSTRA-data gir i begrenset grad et tidsriktig og dekkende bilde av kompetanse, kvalitet og ressursbruk i så små og sårbare tjenester. Det henger bl.a. sammen med høy turnover, stadig behov for omprioriteringer og begrenset kompetanse og kapasitet til å jobbe med styringsinformasjon. I utredningen er kommunens egne beskrivelse av tjenestene, samt statsforvalterens vurderinger i all hovedsak lagt til grunn for vurdering av sterke og svake sider.

Nedenfor er det gjort et uttrekk av utvalgte nøkkeldata i KOSTRA for 2020 som er ment å vise prioritering, dekningsgrad og produktivitet i de to barneverntjenestene. Tallene stemmer bare delvis med det som førøvrig rapporteres fra de to tjenestene og må derfor tolkes med forsiktighet. Tabellen inneholder standard indikatorer og relevante referansetall for de fire kommunene. Tana og Båtsfjord tilhører kostragruppe 6, mens Nesseby og Berlevåg tilhører kostragruppe 15.

Tallene for netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr innbygger 0-22 år brukes som indikator på kommunenes samlede prioritering av barneverntjenesten. Nesseby og Berlevåg ligger høyt ifht. både sammenliknbare kommuner i samme kostragruppe og de andre kommunene. Tana og Båtsfjord ligger under sammenliknbare kommuner i sin kostragruppe og har driftsutgifter nær gjennomsnittet for Troms og Finnmark.

Tallene som viser prosentandel barn med hhv. melding og undersøkelser, tilsier at særlig Båtsfjord ligger unormalt høyt, hvilket stemmer med annen informasjon fra tjenestene. Det er betydelig mindre variasjon i andelen barn med barneverntiltak, der alle de fire kommunene ligger under tall for sammenliknbare kommuner i samme kostragruppe.

Tallene for brutto driftsutgifter er delt opp i tre funksjoner:

- Funksjon 244 som angir samlede driftsutgifter inkl. utgifter til administrasjon, egen saksbehandling, sakkyndig bistand, tolk etc.
- Funksjon 251 som dekker utgifter til barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet dvs. utgifter til hjelpetiltak for barn og familier, plasser i sentre for barn og foreldre og tiltaksstillinger

- Funksjon 252 som dekker utgifter til barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet dvs. utgifter til fosterhjem, akuttplasseringer, institusjon og bofellesskap, samt utgifter andre hjelpetiltak og tilsynsfører i fosterhjem

Tallen for brutto driftsutgifter på disse områdene viser til dels svært store variasjoner. Også tallene for antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk i tjenestene varierer mye. Det går ikke nærmere inn på mulige årsaker til disse store variasjonene i enhetskostnader og produktivitet.

Undersøkelser i barnevernstjenesten skal gjennomføres innen 3 måneder. I særskilte tilfeller kan denne fristen utvides til 6 måneder. Overskridelse av disse fristene regnes som avvik. Tallene nederst i tabellen tyder på at først og fremst Båtsfjord og Berlevåg barneverntjeneste har hatt utfordringer på dette området.

Det skal understrekes at små avvik kan gi store utslag i kommuner med lavt innbyggertall. Det gjelder mange av indikatorene i KOSTRA og understreker at det må jobbes videre med å sikre god rapportering og relevant styringsinformasjon fra barneverntjenesten.

Nøkkeltall	Unjárga-Nesseby	Berlevåg	KOSTRA gr.15 Nes./Berle.	Deatnu-Tana	Båtsfjord	KOSTRA gr.6 Tana/Båtsfj.	Troms og Finnmark	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter til barnevernstjeneste per innbygger 0-22 år (kr)	17521	13998	10225	9320	9168	10611	9316	8059
Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)	11,3	8,4	7,3	7,6	14,4	5,9	6,1	5,0
Prosentdelen barn med undersøking ift. innbyggere 0-17 år (prosent)	4,8	6,1	6,9	6,8	14,4	5,7	5,9	4,7
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)	3,6	3,4	5,7	3,6	3,4	5,3	4,1	3,8
Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)	380455	95324	75243	46792	261727	66063	63633	55757
Brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr)	0	11500	28969	18615	85500	46913	42490	44053
Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)	333800	398100	415316	339300	1914000	373091	375697	431849
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	5,5	12,3	13,1	15,5	10,5	14,6	15,9	17,5
Undersøkingar med handsamingstid innan 3 månader (prosent)	100	63	81	90	88	90	82	90

Tabell 2.2 KOSTRA nøkkeltall for barneverntjenestene. Kilde: SSB/KOSTRA tabell 12280

2.6 De ansattes vurderinger

Informasjonen i dette kapittelet er hentet fra intervju, møtevirksomhet, workshop og løpende drøftinger med ledere og ansatte i de to tjenestene. Intervjuene ble gjennomført i alle fire kommuner på lokale barnevernkontor. 9 ansatte ble intervjuet, av disse var det 5 nyansatte innværende år. Det var altså et flertall av informantene som var under opplæring og hadde begrenset erfaringsgrunnlag. Nedenfor oppsummeres hovedtematikken i innhenting av informasjon fra ledere og ansatte.

2.6.1 Argumenter for sammenslåing

De informantene som var positive til sammenslåing, ønsket spesialiserte team i ny tjeneste. Flere ansatte ønsket å ha mulighet til faglig fordypning. Det ble uttalt at det var utilfredsstillende å ikke ha "det lille ekstra å gi for å få til endring hos barn og familier". Det kom spesifikt forslag

om at undersøkelse og tiltak bør være i ett og samme team, for å bevare kontinuiteten i sakene slik at ikke foreldrene og barna må forholde seg til nye kontaktpersoner ved overgang fra undersøkelse til tiltak. Som en alternativ organisering i ny tjenesten ble det foreslått å danne egne fagteam, for eksempel der noen er spesialister på rusproblematikk, traumer, sped- og småbarn o.l.

Det er behov for å bygge opp tiltaksporteføljen, da det oppleves som utilfredsstillende at man har lite tiltak å tilby utover råd og veiledning. Det bør jobbes med å bygge opp tiltaksteam på tvers av sektorer i de fire kommunene.

Flere ønsket å jobbe mer systemrettet, slik organiseringen er i dag prioriteres dette ned. Det var ønske om å være mer til stede på skolene og barnehagene og på den måten bistå kommunene med tidlig intervensjon, forebygging, samt å synliggjøre barneverntjenesten. Det å jobbe med kompetanseheving i øvrig kommunale sektorer rettet mot barn og unge, var også et ønske hos flere.

Ansatte forteller at det er krevende å jobbe under forhold der saksmengden tidvis er stor og man skal ivareta alle ledd av barnevernfaglig arbeid. I perioder er det mange tunge undersøkelsessaker som krever betydelige ressurser, i tillegg til å følge opp øvrige ledd av barnevernfaget, som eksempelvis oppfølging av fosterhjem og reisevirksomhet. Dette er krevende for de ansatte i hverdagen, både når det gjelder arbeidsbelastning, men også en opplevelse av å ikke strekke til. Det ble foreslått at i ny organisering så kunne de som ønsket det selv, i hovedsak følge opp de barna som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for, da fosterhjems- og institusjonsoppfølging innebærer uttalt reisevirksomhet, og dybdekompetanse på veiledning og traumeforståelse.

Bruk av lyd-bilde teknologi løftes fram som et viktig supplement i tjenesten. For eksempel kan et tiltaksteam benytte seg av Teams til foreldreveiledning ved uvær eller stengt fjellovergang. I tillegg kan lyd-bilde teknologi brukes i møtevirksomhet innad i tjenesten og ved utadrettet systemarbeid. Det ble poengtert at lyd-bilde ikke kan erstatte fysisk tilstedeværelse, på grunn av sine begrensninger ift. blant annet observasjon, kontaktetablering med foreldre og i en bli-kjent fase mellom ansatte i Vestre Varanger barneverntjeneste.

Det å ha et større kollegialt fellesskap vil være et løft for flere, da det ble beskrevet som tidvis belastende å være en del av et lite og gjennomsiktig arbeidsmiljø.

Nærhet og habilitet er også et tema som har hatt fokus i intervjuer og øvrige utredningsforaer. Majoriteten opplevde det ikke, utfra et ansatteperspektiv, som belastende å jobbe under små forhold i egen kommune. Fra et brukerperspektiv ble det løftet fram at det kunne være krevende å møte barnevernsansatte i nærmiljøet: "Enkelte kan oppleve det som forferdelig å møte saksbehandleren på butikken, da vil det være fordelaktig å kunne tilby utenforstående som kontaktperson". På den andre siden framkom det i intervjuene at brukere kunne fortelle om økt trygghet som følge av å få en saksbehandler/kontaktperson som er kjent i lokalsamfunnet.

Sårbarheten i tjenesten var en kime til bekymring både på ledelses- og ansattnivå. Ved fravær og vakanser i en allerede liten tjeneste, "er man marginalisert inn til skinnen med ressurser i tjenesten, det skal så lite fravær til før en er helt på bar bakke med kontaktpersoner".

2.6.2 Argumenter mot sammenslåing

Det fryktes at etter en sammenslåing så mister kontaktpersonene tett veiledning fra leder, slik de har i dag. Flere rapporterer om stor grad av mestring, fagutvikling og trygghet når de får god lederstøtte. Felles for mange var at de så fordelene med å jobbe etter generalistmodell, særlig som ny og uerfaren i barneverntjenesten og med få ansatte i enheten. En opplevde innsikt og kontinuitet i alle ledd av barnevernfaget ved generalistorganisering. Det var også lettere å overta barnevernssaker ved fravær hos andre saksbehandlere.

En stor del av motstanden til sammenslåing omhandler ekstrem geografi og krevende klimaforhold i Vestre Varanger regionen. Det var skepsis mot å få akuttoppdrag i vær- og føreforhold hvor man risikerte å enten ikke kunne rykke ut eller å ikke komme seg hjem igjen pga. stengt fjellovergang. Det var utsagn som at “vi hater det fjellet”, da ansatte fra BBBVT relativt hyppig må reise over Båtsfjord og Kongsfjordfjellet når de skal på sykehus, og øvrige ærender i regionsentrene i Øst-Finnmark. De fryktet at økt reisevirksomhet i ny tjeneste skal medføre mindre fritid for den enkelte.

Det var også skepsis til fjernledelse ved ny organisering, og en stilte seg spørrende til hvordan man skal klare å oppnå målsettingene i barnevernsreformen ved implementering i fire kommuner i ny tjeneste.

Videre var det frykt for at noe som begynner å fungere, eller at noe som allerede fungerer bra, skal destabiliseres og medføre at flere slutter. I begge tjenestene jobbes det iherdig med rekruttering, nyansettelser, opplæring, kompetanseheving, parallelt med barnevernfaglige kjerneoppgaver. Det er i seg selv en krevende situasjon å stå i og flere uttrykte bekymring for hvordan en omorganiseringsprosess utartes dersom konsekvensene blir ny runde med kompetanseflukt og ustabilitet.

Det var skepsis til felles barnevernvakt ved å ha vakt i kommuner man ikke kjente godt. Det var ønske om å ha to i vaktordning i en overgangsfase, en fra hver tjeneste.

Et alternativ til sammenslåing av de to barneverntjenestene var å bygge ut tiltaksteam og jobbe mer tverrsektorielt internt i kommunen, og på den måten imøtekomme barnevernsreformens nye krav. I tillegg til å arbeide videre med et tettere samarbeid om fagutvikling og veiledning mellom BBBVT og NTBVT. “Sammenslåing vil skape mer rot enn nytteverdi”. Det er ulik erfaring med samarbeid internt i de to interkommunale tjenestene. I en tjeneste ble det beskrevet mange krevende samarbeidsproblemer mellom verts- og samarbeidskommune, og unødvendig ressursbruk på systemnivå, som går på bekostning av kjerneoppgavene i barneverntjenesten.

Det var heller ikke alle som så behov for økt kompetanse i barneverntjenesten ved eksempelvis psykolog eller jurist, en opplevde at denne faglige spisskompetansen dekkes ved å leie inn saksyndig psykolog, og det samme gjaldt juridisk bistand.

2.6.3 Hvordan lykkes med en felles tjeneste?

Et tema i intervjuene var hvordan barneverntjenesten skal lykkes med stabilisering av ansatte. Her ble det trukket fram mange faktorer som er verdt å vurdere å implementere i ny tjeneste, herunder aktiv jobbing med godt arbeidsmiljø med fokus på trivsel og fagutvikling. Årlige medarbeidersamtaler ble trekt fram som et viktig tiltak. Det opplevdes som viktig å ha klare rammer rundt betingelser i ny tjeneste, som felles regler for overtid, kjøretid, fleksitid o.l.

Det må også sikres at kontaktpersoner som jobber i samme team må oppleve en psykologisk trygghet i teamet med sine kolleger. Det å stå i tøffe saker med høyt emosjonelt trykk, krever blant annet at kollegene er trygge på hverandre, og kjenner hverandres styrker og svakheter, for å kunne være stødige barnevernsansatte sammen. Lønnsfaktoren er viktig for stabilisering, det ble foreslått et eget rekrutterings- og stabiliseringstillegg for ansatte i ny tjeneste. I tillegg til HMS tiltak som trening i arbeidstiden, felles turdager og sosiale samlingspunkt.

Opplæringsrutiner er elementært i ny tjeneste, samt systemer som sørger for at disse blir fulgt. I begge barneverntjenester foregår det opplæring av nyansatte, men det var store variasjoner i hvorvidt det forelå konkrete opplæringsrutiner, og om opplæringsrutinene ble fulgt opp av tjenesten. Det ble også løftet fram i intervjuene at tjenesten var i en særskilt situasjon med opplæring av mange nyansatte samtidig, noe som gikk på bekostning av opplæringen til den enkelte. I intervjuet kom utsagn som “da jeg begynte ble jeg kastet rett til ulvene, jeg fikk ingen opplæring og ble satt rett inn i tunge saker”. Dette er særskilt uheldig sett i lys av de komplekse

faglige og juridiske vurderingene barneverntjenesten håndterer, og vil nødvendigvis gå utover faglig kvalitet og i verste fall ikke være faglig forsvarlig.

En av fordelene med å jobbe i barneverntjenesten var høy grad av autonomi, fleksibilitet og mulighet til å strukturere arbeidsdagen selv. Tillitsbasert system, der arbeidsgiver hadde tillit til at ansatte fulgte opp jobben, ble løftet fram som en viktig faktor som bidro til trivsel. Kompetanseheving og utdanningsløp kan risikerer å bli en såkalt “flaskehals” i ny tjeneste. Fordi en sammenslått tjeneste fortsatt vil være en liten tjeneste, og det vil være behov for uttalt kompetanseheving i mange år framover. Det må lages en helhetlig kompetansehevingsplan for Vestre Varanger barneverntjeneste.

Flesteparten er enige i at det bør være ansatte i alle kommuner, av hensyn til lokal funksjonsevne. En slik organisering forutsetter gode møtestrukturer som ivaretar faglig samarbeid og felles kulturbygging. Det er ønskelig at man planlegger fysiske og digitale møter inn i et årshjul, og det er forslag om å ha flest fysiske møter fra mai til oktober og flest digitale møter fra november til mars. Det er ønske om en fulltids merkantil ressurs til fellesoppgaver i tjenesten. Det anses ikke som tilstrekkelig med dagens 30% stilling i en sammenslått tjeneste, på grunn av dobling av ansatte og saksmengde. Dette trekkes fram som en faktor som vil effektivisere tjenesten.

Det var bred enighet om at barnevernvaktordningen bør organiseres slik at en sikrer faglig forsvarlighet, og det var ønske om at man i en oppstartsfasen kan gå to i vaktordningen, en fra NTBVT og en fra BBBVT. Responstid trekkes fram som en utfordring, særlig på vinterhalvåret. Noen mente at barnevernvaktordningen bør fraskilles barneverntjenesten, for å sikre at det er kvalifisert personell som har personlig egnethet og fagkompetanse til å håndtere akutt situasjoner som kan være svært krevende. På den andre siden er det svært få akutt henvendelser i løpet av ett år i begge tjenestene, slik at det utgjør et svekket saksgrunnlag for å fraskille barnevernvakta fra barneverntjenesten.

2.7 Erfaringsbilde fra andre interkommunale tjenester

Grunnlaget for dette kapittelet er hentet fra følgende kilder:

- Intervju av barnevernledere fra øvrige interkommunale tjenester i Troms og Finnmark, herunder Alta-Kvænangen, Loppa (som var i en prosess med å opprette et interkommunalt samarbeid med Alta) og Hammerfest-Måsøy.
- Intervju av leder ved Sør-Varanger barneverntjeneste som har et sammenliknbart antall ansatte som Vestre Varanger barneverntjeneste vil få.
- Deler av prosjektgruppa har vært på hospitering i Ytre Helgeland barneverntjeneste i november 2021.
- Det er hentet informasjon fra rapporten som ledet til etablering av Vesterålen barneverntjeneste⁵, KS Konsulent sin rapport fra utredning av felles barneverntjeneste i Midt-Finnmark⁶, samt evaluering av Vesterålen barneverntjeneste⁷.

De samarbeidene vi har innhentet erfaringer fra, har i ulikt omfang avstander mellom kontorsteder. De har krevende klimatiske forhold, som setter begrensninger på framkommelighet. Det er øysamfunn som er avhengig av båttransport. Det er altså overlappende problemstillinger med Vestre Varanger regionen når det gjelder avstands- og framkommelighetsutfordringer. De har på hver sin måte klart å få til et fungerende samarbeid.

⁵ Vesterålen interkommunale barnevern, Isaksen 2010

⁶ Midt-Finnmark sluttrapport, KS Konsulent 2021

⁷ Evaluering av Vesterålen barnevern, Telemarksforskning 2018

Når det gjelder målsettingen om å oppnå økt kvalitet i tjenesten, er erfaringene nokså like på tvers av de interkommunale barneverntjenestene. Alle rapporterer om at handlingsrommet ift. spesialiserte team, robusthet i tjenesten ved flere ansatte, og likeverdighet i tjenesteutøvelsen til familiene økes når små barneverntjenester blir større.

2.7.1 Sør-Varanger barneverntjeneste

I Sør-Varanger er de 13 ansatte totalt. Denne tjenesten er lik Vestre Varanger barneverntjeneste ved at de har omtrent likt antall ansatte. De har over tid jobbet med å endre praksis fra generalistmodell der alle deltok på alle møter og kjente til samtlige saker og innkomne bekymringsmeldinger. Leder var delaktig i alle ledd av driften. De har over flere år endret strukturen i organisasjonen for å imøtekomme kravene i barnevernsreformen; de har gått over til mer spesialiserte team og spissede oppgaver til hver enkelt ansatt. Det er 8 saksbehandlere som er organisert i to team: team undersøkelse-tiltak og team omsorg. I tillegg har de en fagleder med veiledningsansvar for alle saksbehandlere.

Erfaringen etter omorganisering er at ledelsen i barneverntjenesten i større grad jobber systemrettet, med økt samhandling og forebygging. Effekten av dette målrettede arbeidet ser de ved at de f.eks. får inn færre bekymringsmeldinger, og de tilskriver noe av årsaken til tett samarbeid med politi og skole ift. meldeplikt. De opplever økt tillit i befolkningen ved at flere tar direkte kontakt med barnevernet for drøfting av saker. Leder forteller om ansatte som opplever mestring, glede og motivasjon etter ny organisering.

2.7.2 Hospitering Ytre Helgeland barneverntjeneste

Det var opprinnelig planlagt at prosjektgruppa skulle reise på hospitering til Vesterålen barneverntjeneste. Imidlertid valgte vi å endre hospiteringsdestinasjon til Ytre Helgeland på bakgrunn av mer relevant småkommuneproblematikk med ansatte på flere kontorsteder, samt lange avstander mellom de ulike samarbeidskommunene. Fra prosjektgruppa var det Line Løkken og Hanne Kjærra som hadde anledning å reise på hospitering.

Ytre Helgeland barneverntjeneste består av kommunene Herøy, Alstadhaug, Leirfjord og Dønna. Dette er et geografisk område som består av flere tusen øyer, samt krevende vær- og logistikkforhold gjennom hele året. De har organisert seg via administrativ vertskommunemodell, med Leirfjord som vertskommune, og ble sammenslått i 2010. De har 20 ansatte totalt og et befolkningsgrunnlag på ca. 13000. Det er få ansatte som bor i Leirfjord, de har satelittkontor i samarbeidskommunene, og reiser inn til Leirfjord hver mandag som er fast møtedag. Tjenesten er organisert i spesialiserte team, herunder team undersøkelse, team tiltak og team omsorg. Lederteam består av leder, nestleder og teamkoordinatorer. Med en slik teaminndeling jobber saksbehandlere på tvers av kommuner og øysamfunn. De opplever det som viktig å bevare lokal stedlighet i barneverntjenesten, da det blir større distanse mellom barneverntjenesten og deres brukere og samarbeidspartnere i kommunene, ved sentralisering av ansatte til en hovedbase.

En viktig faktor for å unngå å bruke for mye tid på reising mellom kommunene, var god planlegging og oppsamling av undersøkelsessaker. Her har teamleder en viktig rolle i å bistå med planlegging og koordinering. De har klart å organisere seg på en slik måte at de ikke opplever at reisetid går på bekostning av de totale ressursene i tjenesten. Leder forteller at de ansatte er fornøyde med organiseringen av barneverntjenesten, og det er ingen som vil tilbake til gammel drift med småskala barneverntjenester og generalistarbeidere, "man slipper saker i nabolaget, det er nesten umulig å være upartisk når man jobber med nære relasjoner". De opplever det ikke utfordrende med rekruttering til stillingene, og de har en stabil bemanning. Før sammenslåing var det en kommune som hadde kultur på å ikke overta omsorgen for barn. Etter sammenslåing ble det foretatt elleve omsorgsovertakelser på ett år, på grunn av grov

omsorgssvikt som ikke var fanget opp av tjenesten. Dette eksempelet illustrerer tydelig hvordan en sammenslåing kan utjevne forskjeller i praksis og på den måten oppnå likeverdige tjenester for barn og unge.

En interessant erfaring fra helsestasjonsansatte i Herøy kommune var at de beskrev barneverntjenesten som en velfungerende tjeneste før sammenslåing. Etter at Herøy ble en del av Ytre Helgeland barneverntjeneste forteller helsestasjonsansatte om at barnevernet er mer tilgjengelig og deltakende i samarbeidsfora. De uttalte at "alt handler om organisering". Ytre Helgeland erfarte også at i første driftsfase etter sammenslåing var det kaos og konflikter i personalgruppa. De opplevde økt turnover i 2-3 år etter omorganisering. Det tok noen år å harmonisere betingelser i tjenesten, og det ble presisert at de ikke kunne utligne alle forskjeller. De brukte mye tid på å jobbe fram felles rutiner. I første driftsfase erfarte de at saksmengden økte, men så flatet den seg ut til et mer stabilt nivå.

2.8 Barnevernvakt i områder med lange avstander

Det finnes mange ulike måter å organisere barnevernvakta i et interkommunalt samarbeid, er erfaringen etter intervjurundene. I det følgende beskrives Hammerfest-Måsøy modellen, da den anses som mest overførbar til Vestre Varanger barneverntjeneste. Det er ca. tre timers kjøring på vinterstid fra Hammerfest til Havøysund (kommunesenter i Måsøy), på dårlig vei. I tillegg består Måsøy kommune av et øysamfunn hvor man er avhengig av båttransport for framkommelighet. På vinterstid er det svært værhardt i ytre strøk av Vest-Finnmark og det er ikke sikkert at man kommer seg ut til øyene i akuttssituasjoner. Av den grunn har barneverntjenesten rekruttert akutthjem i Måsøy kommune som kan ta imot barn i akuttssituasjoner, slik at man sikrer forsvarlighet i tjenesten. Akutthjem honoreres med ca. 3000-4000 kr i mnd. Det er også utarbeidet en egen avtale med politiet i Vest-Finnmark, der det er avtalt at jourhavende jurist bistår barnevernvakta med vedtakskompetanse i akuttssituasjoner. På denne måten sikrer man døgnkontinuerlig personell med vedtakskompetanse, og belastningen ift. vaktberedskap på barnevernleder er dermed mindre.

2.9 Oppsummering av sterke og svake sider og anbefalte tiltak

Det er flere likhetstrekk mellom tjenestene mht. befolkningsgrunnlag, erfaren leder som har fagkompetanse, samt høy turnover i tjenesten. Likevel er det ulikt hvordan tjenestene oppfyller lovkrav og frister, fagkompetanse i tjenestene, bruk av private aktører, samt stor ulikhet ifht. ressursstyring. På disse områdene vurderes en sammenslåing å gi gevinstrealisering ved å styrke ledelsen med et eget lederteam, samt samkjøre rutiner, internkontroll og ressursbruk mellom dagens to tjenester. Det å «hente ut det beste» fra begge tjenester anses som et riktig steg for å oppnå målsettingene til Vestre Varanger barneverntjeneste. I tillegg er det behov for at kommuneledelsen i 4K samkjøres i større grad mht. overordnet styring og forankring av barneverntjenestens systemrettede arbeid.

3 Endringsbehov og veivalg

3.1 Barnevernsreform og oppvekstreform

Fra og med 2022 trer barnevernsreformen, også kalt oppvekstreformen i kraft. Kommunene får økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernsområdet, og reformen er tenkt å styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. En viktig målsetting er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og rettssikkerheten til barn skal bli bedre. Bakgrunnen for å flytte ansvar fra statlig barnevern til kommune er kommunenes nærhet og innsikt til familienes behov.

Et av de konkrete tiltakene i reformen er kommunens økte ansvar for fosterhjem. Fra og med nyttår skal kommunen ha ansvar for all veiledning og oppfølging etter at barnet har flyttet inn i fosterhjemmet. Bufetat har fortsatt ansvar for rekruttering av fosterhjem, men kommunalt barnevern har en lovfestet plikt til å alltid søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk. Ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen. Reformen innebærer også et krav til kommunestyret om plan for forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dette vil bidra til en overordnet forankring av det forebyggende tilbudet og fordeling av kommunens ressurser til dette arbeidet.

I tillegg får kommunene fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem, og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak. For eksempel vil månedlig egenandel ved institusjonsplassering øke fra dagens sats på 70 000 kr til ca. 170 000 kr i mnd. Den eksakte egenandelsøkningen har vært noe vanskelig å finne i dokumenter, men det som er sikkert er at det blir en betydelig utgiftsøkning for kommunene. Formålet med økt økonomisk ansvar er å gi kommunene bedre muligheter og sterkere insentiver til å prioritere forebyggende tilbud til barn og familier.

Ny barnevernslov trer i kraft 01.01.23. Proposisjon 73L - Endringer i barnevernloven, er bakgrunnen for barnevernsreformen. Noe av bakgrunnen for krav om mastergrad innen 2031 hos barnevernsansatte er følgende: barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. I noen tilfeller har barneverntjenesten større makt enn politiet. Dette stiller store krav til barnevernets kompetanse og til at rettssikkerheten for barn og foreldre blir ivaretatt på en god måte. Barnevernets viktigste ressurs er kompetansen til de som jobber i tjenesten. Tilsyns- og forskningsrapporter viser at det er kvalitetsutfordringer i dagens tjeneste. Rapporten Kompetanse i barnevern⁸ framhever at det er utilstrekkelig kompetanse med dagens utdanningsstatus hos barnevernsansatte, pga. kompleksiteten i sakene, maktdimensjonen og alvorlighetsgraden i barnevernfaglig arbeid.

3.2 Anbefalinger fra overordnet myndighet og fagmiljøer

Det har vært dialog med Statsforvalteren Troms og Finnmark avd. barnevern, regionledelsen i Bufetat og Statens barnehus Tromsø. De er unisone i synet på endringsbehovet i barneverntjenestene i Vestre Varanger; særlig viktig at små barneverntjenester blir mer robuste og får større faglig tyngde. Fra Bufetats side var de imidlertid noe spørrende til hvordan interkommunale barneverntjenester skal klare å imøtekomme kravet i barnevernsreformen med solid forankring av barnevernets arbeid i øverste administrative og politiske ledelse i kommunene. KS har nedsatt en nasjonal arbeidsgruppe som bl.a. jobber med å avklare hvordan en administrativ vertskommunemodell i interkommunale barneverntjenester skal forankres i

⁸ NIFU-rapport 2017

alle kommuner i et interkommunalt samarbeid. KS sine anbefalinger for organisering av de interkommunale barneverntjenestene iht. barnevernsreformen, er foreløpig ikke kjent.

3.3 Identifiserte forbedringsområder i dagens tjenester

Den nært forestående barnevernsreformen og ny barnevernlov medfører tydelig behov for endringer i dagens drift av barneverntjenestene i 4K. Anbefalte endringer for å imøtekomme kravene i barnevernsreformen er som følger:

- Behov for en større, mer attraktiv og robust barneverntjeneste der ansatte ønsker å jobbe over lengre tid.
- Med flere ansatte øker også muligheten for spesialiserte team der en kan faglig fordype seg i avgrensede områder av barneverntjenestens oppgaver. Dette er helt elementært å få til da det overføres flere ansvarsoppgaver fra stat til kommune. Med dagens generalistmodell er det en umulig oppgave å bli god på alle ledd av barneverntjenestens ansvarsoppgaver og fagområder.
- Kommunen får lovfestet plikt til samordning av tjenestetilbud til barn og unge. Det vil si at det må utvikles helhetlige og koordinerte tjenester med alle instanser i oppvekst- og helsesektoren i 4K, noe av dette arbeidet foregår lokalt i hver enkelt kommune og består av skreddersøm iht. de særskilte utfordringene kommunene står i. Forskning⁹ viser at følgende faktorer må til for å lykkes med dette: god ledelse, ansatte har en grunnleggende kunnskap om helheten og de andre tjenestene, og at det er gode strukturer som legger til rette for samarbeid og samhandling mellom ansatte og på tvers av tjenester.
- Kommunestyret skal i tillegg vedta plan for å fremme gode oppvekstvilkår og arbeid rettet mot forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide¹⁰.
- Det må lages en kompetansehevingsplan for ansatte i Vestre Varanger barneverntjeneste som hensyntar både økende kompetansekrav til barneverntjenesten som følge av reformen, men også krav om mastergrad innen 2031. I tillegg bør kommuneledelsen i 4K ha et overordnet planverk for kompetanseheving for kommunalt ansatte, og man bør etterstrebe gode avtaler med utdanningsinstitusjoner som kan tilby 4K et strategisk, langsiktig og utviklende kompetanseløft for regionen.
- Ved at kommunene får helhetlig ansvar for oppfølging av fosterhjem, medfører dette behov for økt dybdekompetanse på en rekke felt som bl.a. traumer, spesifikk foreldreveiledningsmetodikk, relasjonskompetanse samt forebygging og håndtering av atferdsvansker. Dette må inn i kompetansehevingsplanen, men forskjellen i fra dagens drift er at det kun blir de i omsorgsteamet som skal fordype seg i de eksemplifiserte fagområdene. Det er med dette ikke gitt at disse fagtemaene er uviktig for øvrige i barneverntjenesten, men med en spesialistmodell i ny tjeneste må det prioriteres hva de ulike teamene skal inneha av spisskompetanse. Tiden der alle skal kunne alt i barnevernet er forbi.

3.4 To sentrale veivalg

Slik barneverntjenestene i 4K driftes i dag og med tanke på de nye kravene som kommer, er det to sentrale veivalg kommunene står ovenfor:

⁹ Ut av blindsonene, Forskningsrådet, 2021

¹⁰ Prop. 133 L (2020-2021), regjeringen.no

1. Overgang til én felles tjeneste eller videreføring av to barneverntjenester

Hovedargumentene mot én tjeneste er blant annet fare for styringsutfordringer i et interkommunalt samarbeid, som kan bli forsterket i et samarbeid mellom fire kommuner. I en artikkel fra Telemarksforskning¹¹ pekes det på generelle utfordringer knyttet til styring av interkommunale barneverntjenester. I artikkelen skisseres risiko for at administrasjon og politikere i samarbeidskommuner mister styringen over barneverntjenesten. Den viser til utfordringer med barneverntjenestens systemrettede arbeid og mange instanser som skal samhandle i en interkommunal barneverntjeneste, noe som vil kreve store ressurser av barnevernleder. Dette er viktige problemstillinger som man må være oppmerksom på i ny tjeneste, men forskningen bygger på empiri fra Trøndelag hvor mange kommuner har valgt en sentralisert vertskommunemodell. Forskningsresultatene vurderes derfor ikke å være direkte overførbare til Vestre Varanger barneverntjeneste, hvor det legges opp til en desentralisert organisering.

NIVIs siste kartlegging fra 2021¹² viser dessuten at tre fjerdedeler av Trøndelags kommuner har videreført og videreutviklet interkommunale løsninger, slik at også interkommunale barneverntjenester kan imøtekomme kravene i barnevernsreformen. Sett i et nasjonalt perspektiv er hoveddelen av barneverntjenestene i Distrikts-Norge interkommunalt organisert. Ifølge NIVI analyse, som har god oversikt over barneverntjenestenes organiseringsformer, er det svært få distriktskommuner som vurderer reversering av interkommunale barnevern som følge av styrings- og samhandlingsutfordringer med ny barnevernsreform. Det jobbes med kompetanseutvikling og forsterket samarbeid for å møte de nye utfordringene barnevernet står overfor i årene framover. Det å velge bort større og bredere fagmiljø, økt rettssikkerhet for barn og unge samt økt kvalitet i tjenesten, til fordel for lokal forankring av små distriktsbarnevern, anses som en fallitterklæring.

Økt reisetid er et annet argument som brukes mot sammenslåing. Det fryktes mindre fritid for de ansatte, samt at reisetiden skal gå utover øvrige ressurser i barnevernet. I kapittel 4 skal forslag til organisering presenteres, men her skisseres hovedlinjene i ny tjeneste: Overordnet legges det opp til en desentralisert organisering med stedlige ressurser i alle fire kommuner. Det planlegges et møtepunkt for ansatte i Austertana som er et geografisk midtpunkt i Vestre Varanger regionen, f.eks. er det 45 minutters kjøretid fra Båtsfjord til Austertana. For enkelte i BBBVT blir dette kortere reisevei sammenliknet med traséen Båtsfjord-Berlevåg. Det skal jobbes primært i egen kommune, og sekundært/behovsmessig i samarbeidskommuner. Den store forskjellen fra dagens drift blir spesialiserte team, oppbygging av et eget lederteam, samt tilføring av ny kompetanse i tjenesten i form av psykolog- og juristkompetanse. Med denne organiseringen vil en ikke måtte reise uforholdsmessig hyppig ut av egen kommune, og man unngår dermed å bli et såkalt interkommunalt transportselskap. Det legges opp til reising i arbeidstiden, og ved uvær/stengt fjellovergang brukes lyd-bilde teknologi. I tillegg vil den totale reisetiden bli mindre for majoriteten av ansatte, ved å etablere et eget omsorgsteam. Reisetiden vil øke for de som primært jobber med oppfølging av barn som er under barnevernets omsorg, og tilsvarende mindre reisetid på de som ikke er i omsorgsteamet.

Kompetanseflukt ved omorganisering er en fryktet konsekvens av sammenslåing. Det er allerede stor turnover og kompetanseflukt i tjenesten ved dagens organisering, så det er viktig å vurdere nye løsninger for økt stabilitet. En viss uro og ustabilitet hos ansatte er en normal og forventet prosess i første fase av omorganiseringen. Det skal forsøkes å lage en god strategi for denne omorganiseringsfasen, det er alltid risiko for at noen som slutter som følge av endringsprosesser. Det anbefales å ha fokus på de langsiktige målsettingene og prinsippene for Vestre Varanger barneverntjeneste. Det er forventet at det vil ta tid før man oppnår

¹¹ Brantæg, Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid, Telemarksforskning 2019

¹² NIVI rapport 2021: Interkommunalt samarbeid i Trøndelag

gevinstrealisering av denne sammenslåingen. Hvor lang tid det tar er vanskelig å forutse - men man kan belage seg på noen år i omstillingsfase.

En annen konsekvens av sammenslåing er at alle barnevernssakene i regionen, blir Vestre Varanger barneverntjeneste sitt ansvar. I perioder med stor belastning ift. saksmengde i en kommune, kan øvrige ansatte i tjenesten bistå og avlaste. Noe som vil merkes for de ansatte – det er flere ressurser å spille på lag med ved fravær og vakanser. Det vil være ressursmessig besparende, og en vil oppnå økt grad av kontinuitet i sakene fra et brukerperspektiv, ved at man unngår høyt forbruk av private aktører som kun er inne i saken i en avgrenset periode. En kan ikke utelukke bruk av private aktører, særlig i en omstillingsfase, men på sikt er det et uttalt mål å ha lavest mulig forbruk av eksterne tilbydere i barnevernets saksbehandling og øvrige driftsoppgaver. Målet er en tjeneste som løser alle sine grunnoppgaver selv.

Oppsummert frarådes videreføring av to barneverntjenester med et forsterket faglig samarbeid. Et kompetansesamarbeid mellom de to tjenestene løser ikke grunnleggende sårbarhet knyttet til personell, ledelse, økonomisk stabilitet og rettssikkerhet til barna. En organisatorisk avstand knyttet opp mot et større fagmiljø, med tanke på fjernledelse og styrking av ledelse, må betraktes som en fordel da det er nødvendig at ledelsen skal jobbe mer strategisk og systemrettet. Økte geografiske avstander kan kompenseres med en desentralisert vertskommunemodell med fagkompetanse i alle kommunene, kombinert med særskilte tiltak for å sikre nærhet og god dialog mellom kommunene. Endring i geografiske avstander vil være små for ansatte i alle kommunene, særlig dersom møtepunkt i ny tjeneste opprettes i Austertana. Over tid kan det forventes at flere kompetansekrevede tjenester utvikles på 4K-nivå, som felles økonomikontor, felles forvaltningskontor, felles IKT-organisasjon, felles NAV-kontor og felles PPT. Et bredere kommunesamarbeid i Vestre Varanger vil gi den felles barneverntjenesten flere fagmiljøer å spille på i både systemrettet og brukerrettet arbeid. Et forsterket tverrsektorielt samarbeid om samisk tjenesteutvikling kan også inngå som del av dette.

2. Overgang til faglig spesialisering eller videreføring av generalistmodell

Det er sterke faglige og økonomiske argumenter for å forlate en generalistmodell, som er en av hovedårsakene til manglende kompetanse og stabilitet i tjenestene inkl. økonomisk merforbruk. Utfordringen med generalistorganisering er at tjenesten vil ha vansker med å imøtekomme økende krav til kompetanse og flere ansvarsområder, slik det er beskrevet i barnevernsreformen. Manglende kapasitet og kompetanse og for stor personellmessig sårbarhet er primærårsaken til at en fraråder denne modellen. Ved videreføring av generalistmodellen i Vestre Varanger, jobber man i stor grad slik som før med geografi som avgrensning av saksmengde, men under en større organisatorisk paraply. Med denne modellen blir det vanskeligere å bygge en tjeneste der ansatte føler seg som en del av et fagfellesskap. I tillegg vil det å ha mange undersøkelsessaker kombinert med krevende fosterhjemsoppfølging og hjelpetiltak, gå på bekostning av kvaliteten i de enkeltområdene og i verste fall føre til uriktige vedtak. Noe som kan få uopprettelige konsekvenser for de barn og familier det gjelder. Det vurderes derfor som nødvendig med strukturelle endringer i tjenesten i sin helhet, både for å imøtekomme kravene i barnevernsreformen, men også for å oppnå målsettingene i Vestre Varanger barneverntjeneste.

Dersom kommunene i 4K ikke ønsker omstilling til en barneverntjeneste med lederteam rundt barnevernleder og spesialiserte team, bør ikke tjenestene slås sammen. Det å bli en større enhet og fortsette å jobbe som før, vil medføre risiko for at problemene dobles. En videreføring av generalistmodell med leder og nestleder vil verken gi ønsket gevinstrealisering eller medføre at en klarer å løse de utfordringene barneverntjenestene står ovenfor i årene framover. Det legges til grunn at motivet for sammenslåing av barneverntjenestene i 4K er økt kompetanse og kvalitet i tjenesten, og da er oppbygging av lederteam og spesialiserte team den nødvendige veien å gå. Av den grunn drøftes ikke generalistmodell ytterligere i kapittel 4 ved redegjørelse av organisering av ny tjeneste.

4 Organisering av Vestre Varanger barnevern

4.1 Mål og prinsipper

Målsettingen med omorganiseringen er å etablere et faglig kompetent og forsvarlig barnevern, som er planmessig og økonomisk forankret i alle kommunene. Med faglig forsvarlighet menes det at Vestre Varanger barnevern skal være i stand til å rekruttere og stabilisere ansatte med nødvendig fagkompetanse og arbeidserfaring, fortrinnsvis barnevernspedagoger og sosionomer. Unntaksvis kan annen høyere utdanning vurderes ved barnevernfaglig relevant erfaring. Det skal foreligge en langsiktig kompetansehevingsplan for hver enkelt ansatt, med sikte på lovkrav om mastergrad innen 2031.

Det å styre den nyetablerte barneverntjenesten innenfor lovverket er et minimumskrav, men også den viktigste målsettingen i første fase av omorganiseringen. Når faglig forsvarlighet og legitimitet i tjenesten er sikret og forankret i den daglige yrkesutøvelsen, kan man starte jobben med å heve kvaliteten ytterligere i forhold til innholdet i tjenesten.

Organisatorisk foreslås en felles barnevernleder i vertskommunen med et lederteam. Det skal være stedlige fagressurser i alle samarbeidskommuner. Et overordnet og styrende prinsipp er at ansatte skal jobbe kunnskapsbasert og med høy faglig integritet i alle ledd av det barnevernfaglige arbeidet i Vestre Varanger. Barnets beste vurderinger er alltid i fokus, og derav brukes tittelen «barnets kontaktperson» på barnevernsansatte.

Vestre Varanger barnevern skal inneha en regional kompetansesenterfunksjon, enheten skal være en bærende og koordinerende instans for fagutvikling, samhandling og forebygging rettet mot barn og unge i 4K-samarbeidet. Vestre Varanger barnevern skal være første ledd i etableringen av en halvannenlinjetjeneste rettet mot barn og unge i regionen. Tjenesten skal være basert på moderne og effektive IKT-systemer, som legger til rette for god intern og eksternt samhandling.

4.2 Anbefalt oppstartløsning

Vestre Varanger barnevern er ikke et ferdig konsept, men heller en skisse til et utgangspunkt man må jobbe med å forme og utvikle videre. I første driftsfase er det viktig å justere praksis etter erfaringer og evalueringer som gjøres underveis, det er viktig at de ansatte i barneverntjenesten med verdifull erfaring fra praksis, er delaktige i utformingen av ny tjeneste.

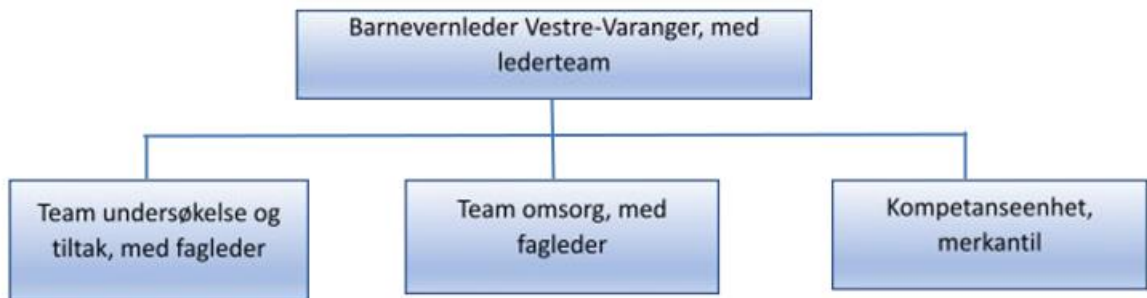
Det anbefales en løsning med følgende kjennetegn:

- Felles barnevernleder som del av et lederteam
- Fagteam for undersøkelse og tiltak
- Fagteam for omsorg
- Kompetansenhet med egen merkantil ressurs i hel stilling, egen stilling som psykologspesialist og tilgang til jurist med barnevernfaglig kompetanse

Hovedtrekkene i modellen er realisert og utprøvd i andre store distriktskommuner og kommuneregioner, jf. omtale i kap.3. Nedenfor følger en nærmere omtale av hovedtrekkene i den nye organiseringen. Detaljene må planlegges og implementeres fortløpende etter et eventuelt vedtak i kommunestyrene om sammenslåing.

I møte med de ansatte er det pekt på en alternativ løsning med økt spesialisering i ulike fagområder og aldersinndelinger. For eksempel eget team for sped- og småbarn, barneskolebarn og ungdomsteam. I tillegg egne team for dedikerte fagområder som traumer, rus- og psykisk helse hos foreldre osv. Etter hva prosjektleder kjenner til er en slik løsning preget av sterk faglig spesialisering lite utprøvd i barneverntjenestens organisering på landsbasis. Eksisterende

rapporter og evalueringer av eksisterende barneverntjenester beskriver i all hovedsak elementer fra anbefalt løsning. Det anbefales ikke å prøve ut en ukjent modell i et sårbart kommuneområde med spesielle utfordringer, som Vestre Varanger anses å være. I tillegg vil ikke modellen løse grunnleggende utfordringer med brudd på lover og frister i saksbehandlingen til barnevernet. Av den grunn frarådes en mer spesialisert og oppdelt organisasjonsløsning. Imidlertid bør Vestre Varanger barneverntjeneste på sikt implementere spisset kompetanse på de overnevnte fagområdene, i nært samarbeid med andre kompetansemiljøer og tjenesteytere.



Figur 4.1 Anbefalt grunnmodell med lederteam og fagledere

Vestre Varanger barnevern blir en større organisasjon med dobling av ansatte, befolkningsgrunnlag og saksmengde. Dette medfører økt behov for ressurser til ledelse, herunder støttefunksjoner rundt barnevernleder. Oppbygging av lederteam vil være en forbedring av dagens ledersituasjon, ved at man styrker og samler lederkompetansen i Vestre Varanger barneverntjeneste.

Lederteamet vil bestå av barnevernleder, fagleder for de ulike teamene, herunder team undersøkelse og tiltak, samt team omsorg. En fagleder skal være i Nesseby-Tana og en fagleder i Berlevåg-Båtsfjord. Det anbefales at lederstillingene lyses ut. En av faglederne skal også ha nestlederfunksjon og fungere som stedfortreder for barnevernleder.

Barnevernleder skal ha ansvar for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse og støttefunksjoner i det daglige arbeidet til å oppnå målsettingene til Vestre Varanger barnevern. Leder skal ha ansvar for budsjettarbeid og rapportering til alle fire kommunestyre. I tillegg har barnevernleder ansvar for rekruttering og stabilisering av ansatte, arbeidsmiljø, personalarbeid og ressursstyring. Leder skal sikre gode rutiner for opplæring, internkontroll og avviksmeldinger. Barnevernleder skal ha vedtaksmyndighet ved vedtak om henleggelse og ift. akutthjemlene i barnevernloven, samt kobles på i fylkesnemndsaker. Leder skal ha inngående kjennskap til lovverket som regulerer barneverntjenesten, og sammen med lederteamet skal lovverket implementeres i det daglige arbeidet i den nye barneverntjenesten. Det er et lovpålagt krav at barnevernleder har videreutdanning innen barnevernledelse, innen 2031.

Fagledere skal ha oversikt over teamets saker, aktuelle problemstillinger teamet står i, både av personalmessig og faglig art. Fagleder skal ikke ha personalansvar, men et overordnet blikk over personalsituasjonen i teamet, samt være pådriver for koordinering og planlegging av teamets arbeid. I tillegg skal fagleder jobbe som barnets kontaktperson.

Arbeidsfordelingen mellom faglederansvar og saksbehandling må konkretiseres ytterligere når en ser arbeidsmengden i praksis etter omorganisering.

Barnevernleder og fagledere skal ha jevnlig møtepunkter, for eksempel ukentlig ledermøte for orientering om status i teamene og planlegge tiltak for videre. Lederteamet skal vurdere innkomne bekymringsmeldinger, samt lage vedtak utfra vurderingene som gjøres.

Personalgruppa i sin helhet bør også ha jevnlig møtepunkter, både fysisk og digitalt. Noe som skal planlegges inn i et årshjul for å sikre forutsigbarhet og kontinuitet.

Det er en risiko ved at barnevernleder ikke kjenner til beslutningene i det løpende daglige arbeidet, da barnevernleder skal fatte vedtak i akutsaker og nemndsaker. Det kan oppstå situasjoner der det er nødvendig med raske beslutninger, og der leder ikke kjenner til saken. Det er derfor viktig at leder har god tilgjengelighet for drøfting av akutte saker, samt holdes fortløpende oppdatert om de mest alvorlige sakene teamene står i. Dette vil være en forbedring fra dagens drift der leder er svært involvert i de fleste aspekter av saksbehandling hos ansatte. Ny organisering legger opp til å avgrense leders tilgjengelighet og involvering ift. drøfting av fortløpende problemstillinger.

Team undersøkelse og tiltak består av to sentrale deler av barnevernsansattes arbeid. Årsakene til at disse to er slått sammen i ett team er fordi Vestre Varanger barnevern foreløpig består av for få ansatte til å ha egne team dedikert til undersøkelse og tiltak. I tillegg har evaluering av blant annet Vesterålen barnevern¹³ vist at det er sårbart å dele opp undersøkelse og tiltak da man får en risikosone for svikt, når en sak går fra undersøkelse og over til tiltaksteam. Dette innebærer bytte av saksbehandlere, noe som kan være ugunstig både for de som mottar hjelp fra barneverntjenesten, men også for samarbeidspartnere. Sør-Varanger barneverntjeneste har gode erfaringer med å ha team undersøkelse og tiltak i ett team, og de har et sammenliknbart antall ansatte i tjenesten som Vestre Varanger vil få. Dette er imidlertid et punkt som må evalueres fortløpende, da det på sikt kan være hensiktsmessig å dele teamet inn i to. Dersom kommunene etablerer egne tiltaksteam på tvers av sektorene, kan det være hensiktsmessig med en inndeling av team undersøkelse og tiltak. Imidlertid er kommunene i startfasen med å bygge opp tiltakskompetanse i ulike sektorer, så dette må vurderes etter hvert.

Team omsorg skal primært jobbe med oppfølging av barn som er under barnevernets omsorg. Dette vil være ressursmessig innsparende ved at fosterhjemsoppfølging i Vestre Varanger deles opp i geografiske områder, og ansatte kan følge opp fosterhjem i nærliggende geografiske områder. Ansettelse i dette teamet innebærer økt reisevirksomhet. Av hensyn til brukerperspektivet er det formålstjenlig med et separat team for omsorgsovertakelser, slik at nye kontaktpersoner overtar ansvar etter opprivende runder i fylkesnemnda og eventuelt tingretten, for foreldrene som har mistet omsorgen for barna sine. Team omsorg skal også ha et særskilt fokus på ivaretagelse og oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen for sine barn, samt jobbe aktivt med vurdering av tilbakeføring.

Kompetanseenheten skal fungere som en del av staben i barneverntjenesten. Det anbefales at rekruttering av psykologspesialist til Vestre Varanger barnevern. Bakgrunnen for rekruttering av psykologkompetanse inn i ny organisasjon er blant annet erkjennelsen av behov for økt kompetanse i kommunalt barnevern. En psykolog vil tilføre verdifull kunnskap innenfor mange relevante fagområder, både direkte i barnevernssakene, men også i form av internundervisning og opplæring til ansatte om bl.a. traumeforståelse, barns utvikling, tilknytningspsykologi, terapeutiske prosesser, kartlegging av psykiske symptomer hos barn og ungdom, foreldres psykiske helse og behov for helsehjelp m.m. Dernest bør det vurderes hvorvidt jurist ved felles forvaltningskontor for helse og omsorg i 4K også skal inneha en fagrolle i Vestre Varanger barneverntjeneste. En jurist kan bistå med nødvendig kompetanseheving innenfor barneverfaglig juss, i tillegg bistå med juridisk veiledning i særskilt komplekse saker. Dette vil være et viktig bidrag for å øke rettsikkerheten til mottakerne av barnevernets arbeid.

¹³ Evaluering av Vesterålen barnevern, Telemarksforskning, 2019

I staben inngår også merkantil funksjon, det anbefales å øke stillingen til 100% merkantil, da dette vil avlaste leder og kontaktpersoner betydelig i deres arbeidshverdag, og frigjøre kapasitet til barnevernets kjerneoppgaver.

Med en sterk ledelses- og stabsfunksjon vil man oppnå en betydelig styrking av administrative oppgaver samt utvidede muligheter for økonomisk styring. Fokuset på ledelse og ny organisering vil i større grad optimalisere satsing på forebyggende arbeid og kompetanseutvikling, samtidig som man oppnår mer helhetlige og likeverdige tjenester for barn og unge i Vestre Varanger.

Det vil være aktuelt å mobilisere felles økonomikompetanse og plankompetanse i systemrettet arbeid i den felles barneverntjenesten. Det må jobbes kontinuerlig med å sikre gode rapporteringsrutiner og en planmessig integrering av barneverntjenesten i den enkelte kommune.

4.3 Forebyggende og systemrettet arbeid

Det er få interkommunale barneverntjenester som har klare modeller eller metoder på hvordan møte barnevernsreformens krav om tidlig innsats og tverrfaglig samhandling. Det er imidlertid en interessant erfaring, slik det er nevnt tidligere i rapporten, at i noen interkommunale barnevern erfarer samarbeidspartnere økt synlighet og forbedret systemkompetanse når små distriktsbarnevern blir en del av et interkommunalt samarbeid. En viktig suksessfaktor for dette er organisering og ledelse av ny tjeneste. Når det gjelder forebyggende og systemrettet arbeid i Vestre Varanger barnevern, er målet at tjenesten i sin helhet skal ha økt kapasitet og kompetanse til dette i løpet av første driftsfase. Det anses på nåværende tidspunkt som mest hensiktsmessig at de lokalt forankrede barnevernsansatte jobber tett opp mot samarbeidspartnere i egen kommune, med ansvar for forebyggende arbeid i den enkelte kommune. Organiseringen av det forebyggende arbeidet vil være et område som det må jobbes med kontinuerlig i lederteamet, i nær dialog med ledelsen i den enkelte kommune og andre tjenesteytere. Igjen påpekes viktigheten av hyppige evalueringspunkt for å vurdere egen praksis og justere ved behov.

Det kan medføre utfordringer at kommunene i 4K har ulike tilnærminger til hvordan målsettingene i oppvekstreformen skal nås. Dersom noen kommuner er gode og andre er mindre gode på samhandling, forebygging og tidlig intervensjon, vil dette gi utslag i form av økt press på barnevernet i kommuner som ikke har tilstrekkelig forebyggingskapasitet. Dette kan gi negative ringvirkninger på Vestre Varanger barneverntjeneste, ved at i verste fall taper én kommunes barnevernssaker en uforholdsmessig stor andel av tjenestens totale kapasitet.

Det anbefales av den grunn at kommunene i Vestre Varanger ser på mulighetene for et utvidet samarbeid i arbeidet med reformen. Det bør tenkes nytt rundt hvordan et lavterskelltilbud eller forebyggingsprogram kan organiseres i og på tvers av kommunene. Her kan barneverntjenesten ha en viktig tilretteleggende rolle ved at de har et unikt overblikk over 4K's forebyggingsarbeid rettet mot barn og unge.

4.4 Akuttberedskap i Vestre Varanger

Organiseringen av den operative barnevernvakta i Vestre Varanger er utfordrende på grunn av lange avstander og krevende vær- og framkommelighetsforhold. Men det er ikke umulig å få til, eksempelvis har Tromsø barnevernvaktansvar for akuttberedskapen til barn og unge på Svalbard. Imidlertid er det Hammerfest-Måsøy modellen som anses å være mest overførbar til Vestre Varanger-regionen. Det er planlagt møte med politiet i Øst-Finnmark for å avklare hvorvidt den samme avtalen som Hammerfest barneverntjeneste har med politiet i Vest-Finnmark kan implementeres i Øst-Finnmark også. Avtalen går ut på at jourhavende jurist i politiet bistår barnevernvakta med vedtaksmyndighet i akutsituasjoner. På denne måten sikres

døgnkontinuerlig tilgang på vedtakskompetanse. I tillegg er erfaringene fra vakta at det meste løses via telefonveiledning, men det må være en vaktordning som i realiteten sikrer barns lovmessige krav på akuttberedskap der de bor. Av den grunn anbefales det å rekruttere tre lokale akutthjem i Berlevåg, Båtsfjord og Tana/Nesseby som alle honoreres månedlig i perioden november-mars. Dette for å sikre barns krav på akuttberedskap også ved stengte fjelloverganger; i de tilfeller vakta ikke kan rykke ut pga. vær- og framkommelighetsutfordringer. I perioden april-oktober er det tilstrekkelig med ett felles akutthjem i Vestre Varanger regionen. I Hammerfest honoreres akutthjem med ca. 3000 kr i måneden, et honorar som Vestre Varanger også bør kunne tilby for å sikre rekruttering av akutthjem. Opplæring og oppfølging av akutthjemmene kan samkjøres. Denne organiseringen av barnevernvakta, i likhet med andre nye ordninger i Vestre Varanger, må også evalueres og justeres etter hvert som en opparbeider erfaring med driftsfordeler og -ulemper.

4.5 Den samiske dimensjonen

Norge har forpliktet seg via internasjonale konvensjoner og erklæringer¹⁴ samt nasjonal lovgivning¹⁵ til å tilby samene kulturelt og språklig tilpassede helse- og sosialtjenester. I FNs Barnekonvensjons artikkel 20 stadfestes det at det ved omsorgsplassering skal tas tilbørlig hensyn til kontinuitet til barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Unjárga-Nesseby og Deatnu-Tana er i tillegg begge innenfor samisk språkforvaltningsområde, og er således forpliktet av sameloven som likestiller samisk og norsk språk i tjenesteutøvelsen i kommunesektoren. Av den grunn er det viktig at tjenesten rekrutterer samiskspråklig kontaktperson. Det er imidlertid også behov for særskilt fokus og opplæring på kultursensitivitet i møte med samiske barn i barnevernet. Mange samiske familier sliter med konsekvenser av fornorskningen og har en grunnleggende mistillit til offentlige myndigheter. Det å ha kunnskap om samisk kultur og bli møtt på eget morsmål kan bidra til økt tillit og forståelse i møte med samiske barn og foreldre berørt av vold¹⁶.

Det er nødvendig med en helhetlig strategi for å imøtekomme samiske barns lovmessige krav på språklig og kulturelt tilpasset tjenestetilbud i 4K. Det er opprettet dialog med regionale kompetansesenter for bistand til kompetanseutvikling ift. kultursensitiv tilnærming til samiske barn og familier. Det skal søkes om midler fra Sametinget for videreutvikling av den samiske dimensjonen i Vestre Varanger barnevern.

4.6 Finansiering av den nye tjenesten

I tråd med hva som er vanlig for interkommunale barneverntjenester anbefales en to-delt finansieringsløsning:

1. Driftsutgifter (funksjon 244) deles på den enkelte kommune etter antall barn i kommunen fra 0-22 år
2. Utgifter til tiltak (funksjonene 251 og 252) utgiftsføres den kommunen der barnet har sin bostedsadresse

¹⁴ ILO 169 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, FNs generalforsamling, 2007, artikkel 24

¹⁵ Grunnlovens §108

¹⁶ Øverli, Bergman, Finstad. «Om du tør spørre, tør folk å svare»: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn (Rapport nr.2). NKVTS, 2017

I henhold til grunnavtalens pkt. 9.2 forutsettes en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i forbindelse med felles saksframlegg der en felles samarbeidsavtale vil inngå.

4.7 Rettslig regulering av samarbeidet

En interkommunal barneverntjeneste forutsetter delegasjon av myndighet til en utpekt vertskommune og en felles barnevernleder. Vertskommuneregelverket i kommuneloven er eneste lovlige organisasjonsform. Det legges til grunn at Vestre Varanger barneverntjeneste skal reguleres med hjemmel i kommunelovens §20-2 Administrativ vertskommune. Det er samme organisasjonsform og regelverk som ligger til grunn for dagens to interkommunale tjenester.

I en administrativ vertskommunemodell inngås en avtale om at en utpekt vertskommune skal utføre oppgaver på vegne av én eller flere samarbeidskommuner, uten at det etableres et nytt rettssubjekt og uten noen form for interkommunal organisatorisk overbygning. Tjenesten eller oppgaven det blir samarbeidet om, delegeres til administrasjonen i en annen kommune (vertskommunen). Selv om en kommune overlater en oppgave til en annen, har den fortsatt ansvaret for at oppgaven utføres forsvarlig og i overensstemmelse med lover og regler. I et veiledningsnotat fra Statsforvalteren¹⁷ beskrives kjennetegn ved et administrativt vertskommunesamarbeid nærmere, herunder lovpålagte krav til skriftlig samarbeidsavtale.

Kommuneloven gir også mulighet for å velge vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3. Bruk av felles folkevalgt nemnd er ikke vanlig for interkommunale barneverntjenester og anbefales ikke som løsning for Vestre Varanger barneverntjeneste. Det skyldes at myndighetsoverføring til en egen folkevalgt nemnd vil kunne komplisere aktørbildet og gjøre det vanskeligere å etablere effektive styrings- og rapporteringslinjer mellom barneverntjenesten og den enkelte kommune. Med ny barnevernslov blir det viktigere at barneverntjenesten forholder seg direkte til politisk og administrativ ledelse i den enkelte kommune.

I utredningen av felles barneverntjeneste i Midt-Finnmark¹⁸, er det vurdert to varianter av en administrativ vertskommunemodell, hhv. med og uten virksomhetsoverdragelse. En virksomhetsoverdragelse innebærer at arbeidsgiveransvaret for de ansatte overføres fra samarbeidskommunene til vertskommunen. KS Konsulent anbefaler overføring av arbeidsgiveransvar, med henvisning til at barneverntjenesten er en operativ tjeneste med stor grad av myndighetsutøvelse som stiller krav til klare linjer for løpende styring og personaloppfølging.

Selv om skifte av arbeidsgiver kan skape noe usikkerhet blant de ansatte i en overgangsfase, anbefales at Vestre Vanger barneverntjeneste etableres med vertskommunen som felles arbeidsgiver. De personalpolitiske og styringsmessige fordelene ved en slik løsning synes åpenbare. Det er vanskelig å se for seg at en felles operativ barneverntjeneste kan fungere i praksis med ansatte fordelt på fire arbeidsgivere med ulike systemer for lønns- og arbeidsforhold, permisjoner, kompetanseutvikling etc.

Det forutsettes at det jobbes videre med den konkrete reguleringen av samarbeidet ved utformingen av samarbeidsavtalen. Det er naturlig at rapporteringsrutiner og barneverntjenestens deltakelse i tverretattlig forebyggende arbeid i den enkelte kommune

¹⁷ Rammer for interkommunalt samarbeid. Innspill til prosjektgrupper for utvikling av interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark og Vestre Varanger

¹⁸ Utredning av felles barneverntjeneste i Midt-Finnmark. Sluttrapport. KSK-rapport nr.12/2021

beskrives nærmere i avtalen. Organisering av felles barnevernvakt må også drøftes nærmere og evt. reguleres i en egen avtale mellom kommunene.

4.8 Vertskommuneansvaret

Videre anbefales det at vertskommuneansvaret til Vestre Varanger barnevern endres fra Nesseby til Tana kommune. Dette av hensyn til geografiske forhold, ved at det etableres et møtepunkt i Austertana som er et geografisk midtpunkt i Vestre-Varanger. Barneverntjenesten er i en særstilling sammenliknet med de øvrige utpekte samarbeidsområdene i 4K; de jobber i team og er avhengig av et godt samarbeidsklima og psykologisk trygghet for å bli gode barnevernsarbeidere. For å oppnå en slik trygghet med kollegene sine er det nødvendig at det tilrettelegges for hyppige fysiske møtepunkt, da er Tana mer egnet for vertskommuneansvar enn Nesseby som er lengst borte fra Berlevåg og Båtsfjord. Videre medfører dagens organisering at NTBVT bruker en del ressurser på logistikk mellom hovedbasen i Nesseby og Tana hvor hoveddelen av saksmengden er. Reisetiden mellom Nesseby og Tana kan brukes mer målrettet og hensiktsmessig i ny tjeneste, dersom Tana blir vertskommune.

Det vektlegges også at vertskommuneansvaret for en så tung og individrettet lovpålagt tjeneste som barnevern bør være forankret i den største kommunen i samarbeidet, ut fra faglige og økonomiske sårbarhetsvurderinger. Tana har det største fagmiljøet og representerer den største kommuneøkonomien, som kan gi mindre sårbarhet og mindre risiko for omstillinger i barneverntjenesten som følge av utilsiktede hendelser i vertskommunen. I den største kommunen vil det være lettere å sikre at barneverntjenesten er forankret i et relevant sektorfaglig miljø.

Av NIVIs fylkesvise kartlegginger¹⁹ framgår det at det som regel er den største kommunen i samarbeidet som ivaretar vertskommuneansvaret i interkommunale barneverntjenester. NIVI anbefaler generelt at barnevern ikke bør betraktes som en stedsuavhengig funksjon, på linje med administrative støttefunksjoner.

4.9 Øvrige kostnader som påløper i ny tjeneste

- Innkjøp av biler for de kommunene som ikke har det
- Egnet lokale i vertskommunen da verken Nesseby eller Tana har gode nok lokasjoner tilpasset ny organisasjon med flere ansatte. Det er nødvendig å ha et lokale med tilstrekkelig kontorkapasitet, møterom som rommer minimum 15 personer, samt et barnevennlig rom hvor en kan ha barnesamtaler, observasjoner, gjennomføre samvær osv.
- Harmonisering av IKT-utstyr dvs. utskiftning av datasystemer slik at en kan operere sømløst mellom de ulike kontorfasilitetene
- I første driftsfase er det særskilt viktig med midler til fysiske samlinger for å bygge samhold i tjenesten
- Harmonisering av arbeidsbetingelser. En måte å løse dette på er at «beste avtale» gjelder for alle sammenliknbare stillinger. Alt kan imidlertid ikke harmoniseres, da det bør være en viss ulikhet som gjenspeiler kompetanse og individuelle forhold.
- Månedlige honorar til akutthjem.

¹⁹ Etter 2019 har NIVI gjennomført kommunevise kartlegginger i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Buskerud.

4.10 Tre faser i den videre oppfølging

Det legges opp til tre faser i det videre arbeidet med sammenslåingen:

1. Vedtaksfase fra januar-februar 2022
Prosjektleder deltar på felles formannskapsmøte for 4K i januar. Rapporten sendes til politisk behandling i kommunestyrene i 4K så tidlig som mulig i 2022. Det skal i tillegg lages et saksfremlegg og utkast til samarbeidsavtale som skal til politisk behandling.
2. Etableringsfase fra februar-september 2022
 - a. Utlysning og ansettelse av lederstillinger, merkantil, psykologspesialist.
 - b. Rutiner og personalpolitiske retningslinjer for ny tjeneste utarbeides
 - c. Søknad og forhandling om økonomisk støtte til ny tjeneste. Det skal lages et eget budsjett for kostnader i ny tjeneste.
 - d. Finne egnede lokale for Vestre Varanger barnevern i vertskommunen, etablere møtepunkt i Austertana.
 - e. Overdragelse av ansatte til ny tjeneste i vertskommunen, harmonisering av betingelser, drøfting med tillitsvalgte.
 - f. Nødvendige IKT-løsninger må etableres, samkjøring av IT-utstyr slik at man kan jobbe sømløst på tvers av kommunene.
 - g. Rekruttering og opplæring av akutthjem til ny barnevernvakt i Vestre Varanger
3. Første driftsfase fra 01.09.22. der ny tjeneste anslås å være operativ
Dette er en ambisiøs men realistisk dato. Det er viktig med tilstrekkelig tid til forberedelsesarbeid før sammenslåing effektueres, for å sikre kontinuitet i tjenesten og forebygge mot lovbrudd og kompetanseflukt i første driftsfase. Driftsfasen bør ikke igangsettes i ferieavviklingen, derfor anslås 01.09.22 som et tentativt startpunkt. Første driftsfase med nødvendig tid til konsolidering anslås å vare i 1-2 år. Det er ønskelig at tjenesten i denne tidsperioden får en såkalt omstillingsstatus med ekstra økonomisk støtte for å etablere en velfungerende tjeneste samtidig som den er kapabel til å ivareta barnevernets kjerneoppgaver. I første driftsfase er det behov for stegvis utvikling og utprøving av nye løsninger. Rapportens anbefalinger må betraktes som et startpunkt.