



SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
103/2021	Formannskap/plan- og økonomiutvalet	PS	30.11.2021
119/2021	Kommunestyret	PS	14.12.2021
26/2021	Levekårsutvalet	PS	07.12.2021

Sakshandsamar	Arkiv	ArkivsakID
Ann Kristin Bolstad		21/1176

INTERKOMMUNALT SAMARBEID FOR BARNEVERNSTENESTA I VAKSDAL

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren om å fortsetje prosess om felles barnevernstenesta med Osterøy kommune med mål om avtale om interkommunalt vertskommunesamarbeid.

Formannskap/plan- og økonomiutvalet - Sak 103/2021

FPØ - Behandling:

Formannskapet drøfta saka.

Kjartan Haugsnes, SV la fram følgjande alternative vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren om å fortsetje prosess om felles barnevernstenesta med Osterøy kommune med mål om avtale om interkommunalt samarbeid.

Kommunestyret ber om at ein får ei utgreiing om fordeler/ulempar med dei ulike interkommunale samarbeidsformene.

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak vart sett opp mot Kjartan Haugsnes, SV sitt vedtak.

Kjartan Haugsnes, SV sitt framlegg til vedtak vart samrøystes vedteke.

FPØ - Tilråding/Vedtak:

Formannskapet si innstilling til kommunestyret:

Kommunestyret ber kommunedirektøren om å fortsetje prosess om felles barnevernstenesta med Osterøy kommune med mål om avtale om interkommunalt samarbeid.

Kommunestyret ber om at ein får ei utgreiing om fordelar/ulempar med dei ulike interkommunale samarbeidsformene.

Levekårsutvalet - Sak 26/2021

LEV - Behandling:

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak vart samrøystes vedteke.

LEV - Tilråding/Vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren om å fortsetje prosess om felles barnevernstenesta med Osterøy kommune med mål om avtale om interkommunalt vertskommunesamarbeid.

Kommunestyret - Sak 119/2021

KOM - Behandling:

Formannskapet si innstilling vart samrøystes vedteke.

KOM - Tilråding/Vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren om å fortsetje prosess om felles barnevernstenesta med Osterøy kommune med mål om avtale om interkommunalt samarbeid.

Kommunestyret ber om at ein får ei utgreiing om fordelar/ulempar med dei ulike interkommunale samarbeidsformene.

Saksopplysningar:

Kort om saka

Heimel

I møte 15.12.2020, sak 97/2020 – Budsjett 2021, Vaksdal kommune, vedtok Kommunestyret følgjande:

«Administrasjonen skal i løpet av fyrste halvdel av 2021 leggje fram ei sak til kommunestyret med alternativer for eit interkommunalt samarbeid om barnevernstenester. Fokuset i saka skal vere korleis Vaksdal kommune skal kunne tilpasse barnevernstenesta til krava som foreligg i barnevernsreformen. Dei tilsette vert involvert i prosessen.»

Bakgrunn for saka

Regjeringa sette i 2014 i gong eit arbeid med å endre ansvarsfordelinga mellom stat og kommune i barnevernet. I 2015 deltok kommunane i Høyring- forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet, og fleire kommunar deltok i forsøksordning med auka oppgåve- og finansieringsansvar på kommunalt nivå. Prosessane kan sjåast saman med kommunereforma Meld.St.14 (2014-2015) «Kommunereformen- nye oppgåver til større kommuner».

Kvalitets- og strukturreform

I Prop.73 L (2016-2017) finn ein lovendringane som skal styrkje kommunane sitt ansvar for barnevernet, samt ei rekkje forslag til kvalitet- og kompetansetiltak retta mot kommunane. Målet er at fleire utsette barn og familiar skal få den hjelpen dei treng på eit tidleg tidspunkt. Forslaga til endringar i barnevernloven vert kalla ein kvalitets- og strukturreform. Prop. 169 L (2016-2017) inneheld fleire endringar i barnevernloven som skal styrkje sakshandsaminga og barneperspektivet i loven. Rett til naudsynnte tiltak, medverknad, sikring av dokumentasjon, samt ei presisering av opplysningsplikt er sentralt.

Parallelt vart det sett i verk ein nasjonal kompetansestrategi for barnevernet som inkluderer alle dei kommunale barnevernstenestene. I 2020 kom fleire lovendringar som einsrettar det kommunale barnevernet knytt til sakshandsaming, samstundes som krav om årleg tilstandsrapportering til kommunestyret vart lansert.

Det som står att som den mest sentrale overføringa av oppgåver frå stat til kommune er:

- finansiering av fosterheimar og institusjonsplassar
- fagleg ansvar for fosterheimtenesta

Det er eit kraftig økonomisk insentiv for kommunane til å arbeide tverrfagleg, førebyggjande og med tidleg innsats, knytt til at kommunane no må fullfinansiere inngripande tiltak som fosterheim- og institusjonsomsorg. Eit av måla med reforma er at kommunane skal styrkja arbeidet med tidleg innsats og førebygging i heile oppvekstsektoren. Tidleg innsats, med tiltak som er godt tilpassa barna og familien sitt behov, er først og fremst ei investering i innbyggjarane si velferd, men må òg sjåast på som ei investering som kan spare kommunen for meir inngripande og kostbare tiltak seinare.

Barnevernreforma frå eit kommunalt perspektiv

Det tosidige mandatet

Barnevernreforma, som vert kalla ei oppvekstreform har målsetnadar om at fleire barn og familiar skal få hjelp til rett tid, og at tilbodet i større grad skal tilpassast lokale forhold. Reforma består av lovendringar som krev utvida kapasitet til oppgåveløysing, kvalitetsutvikling, lokal forankring og tverrfagleg tidleg innsats innanfor oppvekstfeltet.

Vaksdal kommune har slik gjennom kvalitets- og strukturreforma fått eit tosidig mandat. På den eine sida krev reforma kapasitet- og kompetansesutviding knytt til fosterheimstenesta. I den nasjonale kompetansestrategien vart Vaksdal kommune plassert i samarbeidsgruppe med Osterøy, Samnanger og Øygarden, for å kunne etablere samarbeid knytt til dei nye oppgåvene mellom anna i fosterheimtenesta. På den andre sida krev reforma ein lokalt tverrfagleg saminnsats. Meld.St.6 (2019-2020) «Tett på- tidleg innsats og inkluderande fellesskap i barnehage, skole og SFO», nyttar omgrepet «Laget rundt barnet» og peiker på at om alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen dei treng når dei treng den, bør kompetansen vere så nær barna som mogeleg. Gode barnehagar og skular som samarbeider tett med PP-tenesta, helsestasjons- og skulehelsetenesta, kultur- og frivilligheita og andre lokale tenester/ressursar, er dei viktigaste førebyggingsarenaene ein kommune kan ha.

Kommunestyra er plikta til å vedta ein plan for kommunen sitt førebyggjande arbeid

Totalt sett er samarbeidsplikta, både på system og individnivå, styrka i den nye lova, og kommunestyra er plikta til å vedta ein plan for kommunen sitt førebyggjande arbeid.

Denne skal vera styrande for mål og kvalitetsarbeid i tenesta. Planen skal vera kjerna i reforma, og skildre overordna mål og strategiar for det heilskaplege tenestetilbodet, korleis ansvaret skal fordelast mellom tenestene, korleis oppgåvene skal organiserast og korleis dei ulike tenestene skal samarbeide. Lova gjev ei lovfesta samarbeidsplikt.

Omorganisering i tenesteområda oppvekst og kultur og helse og meistring hausten 2021 skal betra lokal tverrfagleg samhandling og forankring, med mål om å gjera saminnssatsen og oppgåvefelleskapa i innsatstrappa mogeleg.

Kriterier som er lagt til grunn for eit eventuelt barnevernssamarbeid med andre kommunar

Kriterier for vurdering av samarbeid for kommunane er henta frå krava i Oppvekstreformen; endringar i barnevernsloven. Slik sett har Bufdir sine føringar og krav til dei kommunale barnevernstenestene danna grunnlag for vurderingane av barneverntenesta i Vaksdal og mogeleg samarbeidspartar.

Ein kan i hovudsak dele endringane i to hovudkategoriar, der det eine handlar om kvalitet på dei områda som dei kommunale barnevernstenestene allereie har. Det andre er kapasitet til å følge opp nye oppgåver på fosterheimsområdet.

Når det gjeld tal har kommunane fått føringar på dette området ut frå taloversikter over talet på plasserte barn for kvar kommune. Dette avgjer talet tilsette barnevernstenesta må ha for å utføre desse oppgåvene, og kor mange tilsette som må gjennomføre den obligatoriske opplæringa på fosterheimsområdet. Kriterier her vert då talet på plasserte barn i fosterheimar og ressursar og kompetanse dette krev av oppfølging. Delen plasserte barn sett mot barn i populasjonen er slik sett eit kriterie, men ikkje berre det proposjonale talet tel her når ein skal vurdere samarbeid. Vaksdal kommune har totalt sett relativt få plasserte barn om ein samanliknar med store kommunar som Voss og Bergen, og har naturleg nok meir fellestrekk med kommunar på vår eigen storleik.

Når det gjeld kvalitet vil ny lov styrka rettigheter for barn og foreldre, innføra krav om kompetanse og leggja auka vekt på førebygging og tidleg innsats. I den auka vekta på førebygging og tidleg innsats kjem krav til betre kommunalstyring og leiing av barneverntenesta, ei kommunal ansvar for førebygging og barnevernet får plikt til tidleg innsats for å førebygge alvorleg omsorgssvikt. Det er dette som gjer at barnevernsreformen vert omtala som ein oppvekstreform. Barnevernet skal saman med dei andre i laget kring barnet ha ei sentral rolle i tidleg innsats og førebygging. Dette krev lokal forankring og samarbeid på tvers i dei kommunale tenestene, samstundes som det krev ei robust teneste som har evne til kompetanseutvikling. Kriterier for Vaksdal kommune vert slik sett å både å vere robuste nok til å kunne romme og utvikle kompetanse til å arbeide i team der fagfolka tilsaman har kompetanse i dei komplekse utfordringsbileta ein kan ha innan barnevern, samstundes som ein må sikre lokal forankring og det tverrfaglege samarbeidet med dei kommunale tenestene.

Barnevernstenestene har det siste året motteke tenestekatalogar på kvart område innanfor barnevern. Dette er tenesteskildringar som dei kommunale barnevernstenestene har kunna nytta som bakgrunn for å vurdere kapasitet og kompetanse i eigne tenester. Barnevernstenestene har òg gjennom rapporteringssystem og tilstandsrapportar gode kjelder til å både spegle eigen kapasitet og vurdere andre kommunar sin kapasitet.

Det lovmessige i høve samarbeid med andre kommunar

Føringane for vertskommunesamarbeid er skildra i Lov om kommunar og fylkeskommunar § 20-2 Administrativ vertskommunesamarbeid og § 20-4 Samarbeidsavtale.

Eit av hovedmåla med vertskommunemodellen er å tilby ei meir føremålstenleg lovregulering av interkommunalt samarbeid om dei lovpålagte og meir individretta tenestene. Lovfesting av vertskommunemodellen tilbyr ein modell som gjer det forsvarleg å overføra myndigheit til avgjersle

til eit interkommunalt samarbeid, òg når det er snakk om offentleg myndigheitsutøving.

Bakgrunnen for dette er særleg å leggje til rette for etablering av einingar og fagmiljø som er større og meir bærekraftige enn det som er mogeleg å etablere for mange mindre kommunar kvar for seg.

Vertskommunemodellen etter kommuneloven ivaretar demokratiske og rettslege omsyn, og

modellen har difor innebygd mekanismer som gjer at deltakarane kan gripe inn og ivareta egne interesser på ein heilt annan måte enn det for eksempel er vanleg ved reine kjøp og sal av tenester.

Eit administrativ vertskommunesamarbeid vil krevja ein samarbeidsavtale som skal vedtakast i kommunestyret i dei samarbeidande kommunane.

Vurdering av vegval for interkommunalt samarbeid for barnevernstenesta i Vaksdal

Fleire likeverdige mål har vore viktige i arbeidet knytt til Vaksdal barnevern 2022. Det har vore viktig å ivareta både behovet for ei større og robust barnevernteneste, samstundes som ein intensiverer den lokal tverrfaglege saminnsatsen i tiltakstrappa for Vaksdal kommune.

I vår region har fleire av kommunane hatt eksisterande samarbeid på barnevernsfeltet gjennom interkommunalt samarbeid, eller nasjonale eller regionale pilotar. Døme på dette er Bergen, Alver, Askøy og Bufetat sitt prosjekt «Sammen om å støtte barns utvikling i fosterhjem», samt Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Kvam og Voss herad sitt «Utvikling av eit robust og kvalitetssikkert fosterheimssamarbeid». Desse prosessane har hatt innverknad på vurderinga av vegvalg for vår kommune. I den nasjonale kompetansesatsinga vart Vaksdal sett i gruppe med Osterøy, Samnanger og Øygarden.

Uavhengig av utgreiinga om samarbeid om barnevernsteneste på tvers av kommunar, måtte Vaksdal barnevernsteneste gjere val knytt til fosterheimsområdet. Av desse kommunane fann Vaksdal barnevernteneste det mest tenleg, fagleg og geografisk, å samarbeide med Osterøy knytt til å utvikle kompetanse på fosterheimfeltet. Kompetanseutviklinga inneheld vidareutdanning knytt til Trygg base og Traumebevisst omsorg for fosterforeldre (TBO-F). Dette er kompetanse som tidlegare har lagt til Bufetat og som Bufetat har gitt fosterheimane i form av gruppetilbod, kurs og rettleiing, og som kommunane no skal samarbeide om å gje til fosterheimane. Både kapasitet i tenesta og geografisk avstand var avgjerande for val av Osterøy som samarbeidspart.

Vaksdal barnevern hadde på dette tidspunktet ikkje berre kravet om kompetanseheving og oppgåveansvar knytt til reforma, men eit kommunestyrevedtak som opna for å vurdere eit meir omfattande barnevernsamarbeid med andre kommunar.

Vaksdal kommune starta med eit møte med dei tilsette i barnevernstenesta i Vaksdal. Tema på møte var politisk vedtak gjort i kommunestyret desember 2020, gjennomgang av barnevernsreforma og endringane i denne, innspel til kva som var viktig å få med i ei analyse/vurdering av eit samarbeid, samt kva kommunar som var mest aktuelle for eit samarbeid. Dei tilsette i barneverntenesta i Vaksdal har gjennom samarbeid, nettverk og kompetansehevingstiltak i regionen kjennskap til tenesta i dei andre kommunane, både gjennom denne kontakten og gjennom rapporteringssystemet som er i denne tenesta nasjonalt.

Aktuelle samarbeidskommunar som vart lagt fram i møte var Alver, Osterøy, Gulen/Masfjorden, Bergen og Voss.

I kontakt med Gulen/Masfjorden kom det fram at dei har kapasitet på eigenhand til å handtere utvida oppgåver med reforma. Den geografiske avstanden gjer det òg vanskeleg å samarbeide, ikkje berre knytt til fosterheimsarbeidet, men òg knytt til det lokale førebyggjande arbeidet og tidleg innsats.

Alver har allereie pilotert med Bergen og Askøy, samt at ein òg ser utfordringar med moglegheit

for samarbeid med lokalt tverrfaglege arbeid og tidleg innsats.

Bergen har som omtalt pilotert med Alver og Askøy på fosterheimsarbeidet, og Voss det same med Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Kvam, men dei vil begge potensielt kunne vere kommunar Vaksdal kunne samarbeide med knytt til barnevernstenesta sitt forvaltingsområde. Eit eventuelt samarbeid med to slike store aktørar vil kunne sikre kompetanse og kapasitet inn mot krava i ny barnevernslov. Det er likevel grunnleggjande skilnadar mellom ein kommune som Vaksdal og desse to nabokommunane. Særleg Bergen er organisert med store sektorar som utfordrar tverrfagleg samarbeid. Både Voss og Bergen er store organisasjonar og har langt fleire inngripande tiltak knytt til plassering i fosterheim og institusjonar.

I Vaksdal kommune har ein over tid, gjennom lokal tverrfagleg saminnnsats og kompetanseutvikling med skule og barnehage, hatt stor fokus på hjelpetiltak og tiltak som skal førebygge inngripande vedtak om plassering utanfor heimen. Barnevernstenesta har vore del av avdeling Tverrfagleg teneste barn og unge (TBU) saman med helsestasjonen og PPT og organisert i tenesteområdet Oppvekst. Saminnnsatsen her har vore avgjerande for det førebyggjande arbeidet. Skilnadane på ei stor barnevernsteneste og ei lita barnevernsteneste ligg gjerne nettopp her, i skjeringspunktet mellom å tidvis oppleve utfordringar knytt til kapasitet på den eine sida, men samstundes gjere dette til sin største ressurs. Barnevernstenesta er i barnevernsreforma heilt avhengig av eit godt samarbeid med dei lokale tenestene i laget kring barnet.

Det vil i eit eventuelt interkommunalt samarbeid vera særskilt viktig å ha fokus på tverrfagleg samarbeid og tidleg innsats. På nasjonal konferanse om barnevern peika både statsforvaltarembetet og KS på at interkommunalt samarbeid utfordrar barnevernsreforma i forhold til det kommunale ansvaret for førebyggjande arbeidet.

Når ein no opplever at barnevernsreforma krev ei kapasitetsutviding og vi vurderer ikkje berre samarbeid knytt til dei nye oppgåvene, men barnevernstenesta generelt, vurderer vi at Osterøy kommune på mange vis kan gje oss ei kapasitetsutviding, samstundes som den geografiske, og gjerne og kulturelle avstanden, ikkje er for stor. Osterøy kommune har over tid satsa på det lokale tverrfaglege og førebyggjande arbeidet gjennom oppbygging av Familiens hus.

Ei slik satsing gjer at Osterøy kommune, om enn i større skala, har ein profil knytt til hjelpetiltak versus inngripande tiltak nær det som er Vaksdal kommune sin målprofil. Osterøy var òg den av kommunane som det var mest nærliggjande fagleg og geografisk å samarbeide med knytt til kommunane Vaksdal var sett saman med i den nasjonale kompetansesatsinga. Vaksdal og Osterøy er begge medlemmar i IKTNH og har slik sett felles administrativt ikt-system, kommunikasjonssystem og felles arbeid kring GDPR.

Det er ei fagleg vurdering på tvers av kommunane at kapasitet skal vere tilstrekkeleg knytt til dei kjente barnevernstiltaka i kommunane. Når det gjeld fagleg kompetanse vil dei tilsette i Vaksdal vera del av eit større fagmiljø i eit samarbeid, og dei vil i større grad kunne spisse sin kompetanse og spesialisere seg til teamarbeidet, noko som vil styrke deira bidrag inn i det kommunale arbeidet med førebygging. Det vil framleis vera trong for å leige inn blant juridisk kompetanse ved behov.

Samarbeid på fosterheimsområdet og eit eventuelt interkommunalt barnevern sett saman av Osterøy og Vaksdal, krev etter innleiande sonderingar og vurderinga, å gå vidare til organisering, økonomi, ansvar, mynde, og praktisk drift. Dette er prosessar som krev brei medverknad frå dei tilsette.

