

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

## INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Hitra kommune

Januar 2015



## **Forord**

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Hitra kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2014 – januar 2015..

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 30.01.2015

Anna Ølnes  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Espen Langseth  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer forvaltningsrevisjon av Interkommunalt samarbeid i Hitra kommune. Kontrollutvalget bestilte revisjonen i sak 02/2014. Bestillingen var rettet mot utfordringene som kan ligge i politisk styring og de kostnader og gevinster interkommunalt arbeid kan gi. Revisjonen har tatt utgangspunkt i to utvalgte samarbeid som Hitra kommune er involvert i: Barnevernstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT). Grunnlaget for våre vurderinger er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale, samt intervju med ansatte og ledelse. Føringerne i samarbeidsavtalen mellom kommunene som deltar i samarbeidet har vært sentral i våre vurderinger.

### Politisk styring

Et samarbeid med en felles interkommunal nemnd vil medføre endringer i politisk og administrativ styringspraksis, og den enkelte kommune må forholde seg til og tilpasse seg til de spilleregler som gjelder for det aktuelle samarbeidet. De viktigste føringerne for dette samarbeidet er nedfelt i samarbeidsavtalen mellom kommunen. Nemnda har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp samarbeidsavtalen som gjelder for barnevernstjenesten i det interkommunale samarbeidet, og dette kan ha vært med på å skape usikkerhet i Hitra kommune om barnevernstjenestens forebyggende arbeid er i tråd med det kommunen ønsker. Her må nemnda få på plass omforente handlingsplaner, strategidokumenter og virksomhetsplaner, herunder overordnede føringer på organiseringen av det forebyggende arbeidet.

Samarbeidsavtalen gir videre nemnda et delansvar for å utvikle gode former for dialog mellom kommunen. Intervjuinformasjon tyder på at de ikke har klart dette. Medlemmene i nemnda har ikke iverksatt grep for å få tilstrekkelig informasjon og innsikt i arbeidet til barnevernstjenesten. Det synes heller ikke å være gode nok kommunikasjonslinjer innenfor den administrative ledelsen av barnevernstjenesten eller mellom kommunene. Her må de ulike aktørene innenfor samarbeidet møtes for å diskutere og finne gode løsninger.

PP-tjenesten har i utgangspunktet mye av de samme utfordringene som innenfor barnevernstjenesten. Det synes likevel å være få styringsutfordringer knyttet til den administrative styringen av PP-tjenesten. Dette henger dels sammen med at Hitra som vertskommune er tett på denne tjenesten, dels en god dialog innenfor samarbeidet og at eiermøtene får tilstrekkelig rapportering og informasjon til å kunne styre tjenesten.

### Kostnader og gevinster

Det synes å være utfordringer med hensyn på å sy sammen de ulike organisasjonene fra samarbeidskommunene innenfor barnevernstjenesten til en velfungerende enhet. Dette på grunn av ulik struktur i kommunene, store avstander for en leder, ulike IKT-plattform, mm. Leder av barnevernstjenesten forteller at de interne konfliktene har vært fokusområdet for tjenesten i 2013 og så langt i 2014. Det jobbes med å finne gode løsninger på disse utfordringene.

Revisor ser at PP-tjenesten til dels hadde de samme utfordringene som barnevernstjenesten hadde i starten av samarbeidet. Samarbeidet startet allerede i 2003, og synes nå å fungerer godt.

Når det gjelder gevinster av samarbeidet pekes det på flere forhold, og spesielt det med større fagmiljø og redusert sårbarhet.

### Høring

Rådmannen har fått anledning til å gi tilbakemelding på en foreløpig versjon av rapporten. Tilbakemeldingen fra kommunen var at rapporten synes å gi et tilfredsstillende bilde av status for de aktuelle tjenestene.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling .....	8
1.2 Vertskommunesamarbeid .....	8
1.3 Hitra kommunes interkommunale samarbeid .....	9
2 Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1 Avgrensning.....	10
2.2 Problemstilling .....	10
2.3 Revisjonskriterier .....	11
2.4 Metode .....	12
3 Følges kommunens vedtatte føringer for interkommunalt samarbeid innen barnevern og PPT i praksis? .....	14
3.1 Revisjonskriterier .....	14
3.2 Data.....	16
3.3 Revisors vurdering.....	23
4 Fungerer det interkommunale samarbeidet i tråd med intensjonene for tjenestene innen barnevern og PPT? .....	27
4.1 Revisjonskriterier .....	27
4.2 Data.....	28
4.3 Revisors vurdering.....	36
5 Utvidelse av det interkommunale samarbeidet .....	39
6 Høring .....	42
7 Konklusjoner og anbefalinger .....	43
7.1 Konklusjon.....	43
7.2 Anbefaling.....	45
Kilder.....	46

## Tabell

Tabell 1. Netto driftsutgifter til sammen per innbygger 0-17 år.....	29
Tabell 2. Kostnader for barnevern i Hitra kommune i perioden 2011 - 2014 .....	30
Tabell 3. Barn med undersøkelse ift antall innbyggere 0-17 år. ....	32
Tabell 4. Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk .....	32
Tabell 5. Andel undersøkelser som fører til tiltak .....	33
Tabell 6. Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder.....	33

Tabell 7. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt.....	35
Tabell 8. Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning .....	35
Tabell 9. Ulike samarbeidsformer i Sør-Trøndelag fylke. ....	40

## 1 Innledning

Denne rapporten er svar på bestilling av en forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget (KU) i Hitra kommune. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen, rammene for forvaltningsrevisjonen og kort om kommunens arbeid på temaområdet.

### 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hitra kommune vedtok i sak 02/14 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på interkommunalt samarbeid. Bestillingen var rettet mot utfordringene som kan ligge i politisk styring og de kostnader og gevinster interkommunalt arbeid kan gi. Kontrollutvalget og revisjonen ble enige om å ta utgangspunkt i to utvalgte samarbeid som Hitra kommune er involvert i: Barnevernstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).

Revisjon Midt-Norge skisserte en innretning på forvaltningsrevisjonen i kontrollutvalgets (KU) møte den 09.04.14. I samråd med KU ble det besluttet å se på to av områdene hvor kommunen har et vertskommunesamarbeid.

1. Barnevern, hvor Frøya kommune er vertskommune og Hitra kommune er deltagerkommune.
2. PPT hvor Hitra kommune er vertskommune og Frøya kommune er deltagerkommune.

### 1.2 Vertskommunesamarbeid<sup>1</sup>

Vertskommuneorganisering vil si at deltakerkommunene har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en av kommunene i samarbeidet. Denne kommunen kalles vertskommune.

Samarbeidskommunene vil stå i et politisk ansvarsforhold overfor sine innbyggere, også for den delen av virksomheten som utøves i et interkommunalt samarbeid. De administrative forholdene i et samarbeid skal reguleres i en egen samarbeidsavtale mellom partene, herunder hvordan man eventuelt skal kunne tre ut av et slikt samarbeid. Videre gir lovverket samarbeidskommunen ulike styringsvirkemidler som gir mulighet til å legge enkelte konkrete føringer på tjenesteytingen hos vertskommunen.

I et administrativt vertskommunesamarbeid avtaler en kommune (samarbeidskommunen) med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette betyr at

---

<sup>1</sup> Kommunal og Regionaldepartementet: Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.



samarbeidskommunen delegerer myndighet til vertskommunen i enkeltsaker og i kurante saker. Videre gir kommuneloven en samarbeidskommune rett til å gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som gjelder samarbeidskommunen alene eller dens berørte innbyggere (jf. Kommuneloven, § 28-1b).

I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er det gjort avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen om å opprette én felles folkevalgt nemnd. Til denne nemnda delegeres myndighet til å gjøre vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Kommuneloven gir videre den folkevalgte nemnda anledning til å delegere myndighet til vertskommunens administrasjon til å treffe vedtak i enkeltsaker eller av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Nemnda skal ha representanter fra alle samarbeidskommunene og vertskommunen. Vertskommunens folkevalgte organer har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet på områder som er delegert til vertskommunen.

### **1.3 Hitra kommunes interkommunale samarbeid**

Hitra kommune har inngått en samarbeidsavtale om et interkommunalt samarbeid på helse- og omsorgsområdet under fellesbetegnelsen "Samhandling i Øyregionen". Dette er vertskommunesamarbeid etter Kommunelovens kapittel 5 A, som gir hjemmel for to typer interkommunale samarbeidsformer med vertskommuneorganisering: administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28-1b.) og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (§ 28-1c.). Her har Hitra- og Frøya kommune etablert følgende samarbeid:

- En interkommunal barnevernstjeneste med Frøya som vertskommune med virkning fra 01.06.11.
- Et interkommunalt forvaltningskontor for Helse og omsorg med Hitra som vertskommune.
- En Folkehelsekoordinator, med Frøya som vertskommune.
- Psykisk helse, med Frøya som vertskommune.
- Hitra kommune har felles PP-tjeneste med Snillfjord og Frøya kommuner, med Hitra er vertskommune.

Hitra kommune har videre et felles feiervesen med Frøya kommune gjennom Sør-Fosen interkommunale feievesen, og Hitra kommune er medeier i de interkommunale selskapene for henholdsvis renovasjon, revisjonen og sekretariatet for kontrollutvalget. Utover dette er det også flere samarbeid på tvers av kommunegrenser, for eksempel samarbeidet i Orkdalsregionen (SIO) som gjelder samhandlingsreformen.

## 2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunktet for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres også her.

### 2.1 Avgrensning

Som vi har beskrevet i kapittel 1 vil vi i denne revisjonen se på to av områdene hvor kommunen har et vertskommunesamarbeid: Barnevernstjenesten og PPT. Øvrige interkommunale samarbeid Hitra kommune deltar i vil ikke bli gjenstand for vår undersøkelse. Revisjonen vil ikke se på hvordan Hitra kommune utfører tjenestene, men om kommunes målsetning med å delta i samarbeidet innfris, og om vedtatte føringer, beslutninger og strategier for dette samarbeidet blir fulgt opp i praksis.

Kontrollutvalget ønsker videre at revisjonen ser på andre områder som antas egnet for interkommunalt samarbeid. Her er det bedt om en redegjørelse/oversikt over hvilke typer samarbeid sammenlignbare kommuner har, og om tilgjengelig informasjon kan gi en indikasjon på mulige områder for et fremtidig samarbeid med andre kommuner.

- Revisor vil ikke komme med noen anbefalinger på dette området, men sammenstille tilgjengelig informasjon, utredninger/rapporter og tilgjengelig statistikk, som kan belyse problemstillingen.

Det er ikke mulig å ta ut tall for regnskap/lønn fra kommunens regnskap når det gjelder PPT-tjenesten, da disse utgiftene er fordelt på flere ansvar.

### 2.2 Problemstilling

På bakgrunn av bestilling og avgrensninger har revisor utformet følgende problemstilling:

1. Følges kommunens vedtatte føringer for interkommunalt samarbeid innen barnevern og PPT i praksis?
  - Hovedfokus vil være på politisk styring. Kommunens rolle som eier/bestiller vil her være sentral, og de rutiner som er etablert i forbindelse med dette.
  - Herunder vil vi se på muligheten for styring og dialog samt arena for diskusjoner mellom eierne og samarbeidene (felles eierstrategi, felles bestiller fra eierne, arena for diskusjoner)

2. Fungerer det interkommunale samarbeidet i tråd med intensjonene når det gjelder barnevern og PPT?
  - Her vil vi se på om samarbeidet har gitt de effekter som forventet, med hovedvekt økonomi, kvalitet og ressursbruk.
  
3. Hvilke områder kan være egnet for videre utredning om interkommunalt samarbeid?

## 2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlede data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder. Her presenterer vi kort de kildene kriteriene er utledet fra. De konkrete kriteriene (hva vi måler Hitra kommune mot) blir presentert innledningsvis i hvert datakapittel.

Kommunen har ikke krav på seg til å drive med interkommunalt samarbeid. Det vil i all hovedsak være en politisk beslutning å vurdere hvorvidt og hvor langt et samarbeid med andre kommuner skal strekke seg. Selv om kommunene ikke har krav på seg til å drive med interkommunalt samarbeid, er det føringer i lovverket for når interkommunalt samarbeid inngås. De samarbeidsformene revisjonen vil se på er regulert i kommuneloven, og sentralt er da lovens kapittel 5 A om vertskommune. Kommunelovens § 28a til §28k legger føringer for vertskommunesamarbeid. Den regulerer organisering, klagemuligheter, oppløsning, mm. Kommunelovens § 28 b regulerer administrativt vertskommunesamarbeid og § 28 c regulerer vertskommunemodell med felles folkevalgt nemnd. Kommunelovens § 28 e regulerer selve samarbeidet. Det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale som skal vedtas av kommunestyrene.

Kommunelovens § 28 er bakteppet for samarbeidsavtalen, men det er samarbeidsavtalen som er kilde for kriterier vi har brukt i denne revisjonen. Denne avtalen er selve grunnlaget for samarbeidet, og brukes som kriterie i denne undersøkelsen.

- Sentralt her er kommunens vedtatte overordnede samarbeidsavtale om forvaltnings- og tjenestesamarbeidet mellom Hitra og Frøya kommune med tittel «Samhandling i Øyregionen». Den gjelder både barnevernstjenesten og PP-tjenesten, som denne revisjonen har oppmerksomhet på.
- I tillegg er det inngått en særskilt avtale om tjenestesamarbeid innenfor barnevernstjenestene som også vil være kilde for kriterier.

- Det foreligger ikke en egen avtale for det administrative vertskommunesamarbeidet for PP-tjenesten utover den overordna samarbeidsavtalen. I K-sak 22/05 om videre samarbeid innenfor PP-tjenesten vises det til at kommunene Hitra og Frøya arbeider med å etablere flere interkommunale strukturer og at vil være i kommunenes interesse å ha en felles forståelse omkring hvordan slike strukturer skal ledes / styres. Det foreligger pr. i dag ingen egen avtale for PP-tjeneste, og vi legger derfor til grunn den overordnede samarbeidsavtalen for samhandling i øyregionen. For PP-tjenesten gjelder da kapittel 6.1 Myndighet og oppgaver.

På noen områder vil vi også bruke statistikk for å sammenligne Hitra kommune med andre gjennomsnittsgrupperinger. Dette vil være offisielle statistikker fra SSB ol.

## 2.4 Metode

Informasjonsgrunnlaget i rapporten er basert på intervju med medlemmer i den interkommunale nemda, intervju med kommunens ledelse og berørte enhetsledere, samt leder for barnevernstjenesten i det interkommunale samarbeidet. Vi har videre hatt en gjennomgang av kommunens styrende dokumenter for samarbeidene, samt regnskapstall og KOSTRA. Følgende personer er intervjuet:

- Leder av felles folkevalgt nemnd
- Medlem av felles folkevalgt nemnd
- Konstituert rådmann/Kommunalsjef Helse, pleie og omsorg
- Kommunalsjef Oppvekst og undervisning
- Leder PP-tjenesten
- Leder av Barnevernstjenesten på Frøya

Fra intervjuene har revisor skrevet utkast til referat som er oversendt personene som er intervjuet. Alle de vi har intervjuet har på selvstendig grunnlag verifisert referatet. I innledningsfasen av prosjektet gjennomførte revisor et oppstartsmøte med konstituert rådmann i kommunen, som til daglig arbeider som kommunalsjef pleie og omsorg (PLO). Dette for å få en oversikt over området og innspill i det videre arbeidet. I undersøkelsen kommenteres vedkommende som kommunalsjef. Det er anvendt semistrukturerte<sup>2</sup> intervjuguider i intervjuene, hvor tema og spørsmål er formulert, men hvor det gis mulighet til å følge opp relevante elementer som dukker opp gjennom samtalen. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og alle referat har blitt verifisert av de som har blitt intervjuet.

---

<sup>2</sup> Spørsmålsliste med åpne svaralternativ.

I prosjektet har vi gjennomgått relevante dokumenter som gjelder interkommunalt samarbeid. De viktigste dokumentene er overordnet samarbeidsavtale mellom Frøya og Hitra kommune om forvaltnings- og tjenestesamarbeid innenfor helse- og omsorgsområdet, samt samarbeidsavtalene for de ulike tjenesteområdene. Kommunens beslutninger/føringer i forbindelse med etablering av samarbeidet har vært vesentlig for å ha mulighet til å besvare problemstillingene. Resultatene av samarbeidet for kommunen har blitt målt opp mot hva som var kommunens intensjon/mål ved etablering av samarbeidet. Budsjett og regnskapsdokumentasjon er sentralt i en diskusjon om kostnader og gevinster. Økonomisk utvikling av samarbeid for barnevernstjenesten blir synliggjort gjennom tall fra KOSTRA og regnskapstall fra kommunen. Dette er imidlertid ikke mulig for PPT som ikke har egen funksjonskode i KOSTRA, men er plassert under funksjon 202 Grunnskole.

Når det gjelder problemstilling 3, vil vi forholde oss til anerkjente rapporter og utredninger for å gi en beskrivelse mulige områder for fremtidig interkommunalt samarbeid. I hovedsak er det rapport fra NIVI<sup>3</sup> om samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag som er brukt som informasjonsgrunnlag i tillegg til intervjudata og kommunale vedtak.

---

<sup>3</sup> NIVI Rapport 2013:2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag

### 3 Følges kommunens vedtatte føringer for interkommunalt samarbeid innen barnevern og PPT i praksis?

I dette kapittelet ser vi på om det interkommunale samarbeidet innenfor barnevern og PPT fungerer i tråd med besluttede føringer ved opprettelsen av samarbeidet. Hovedfokus vil være på Hitra kommunes mulighet for styring. Kommunens rolle som eier/bestiller er sentralt, herunder rutiner som er etablert i forbindelse med dette.

#### 3.1 Revisjonskriterier

##### Overordnet samarbeidsavtale av 06.03.13 – Samhandling i Øyregionen.

Denne samarbeidsavtalen svarer på kravet i KL § 28 e om at kommunestyrene skal vedta en overordna samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen er en overordnet avtale som beskriver rammen og strukturen for det interkommunale samarbeidet mellom Frøya og Hitra kommune på helse- og omsorgsområdet.

For felles barnevern er det opprettet en felles nemnd, med deltakelse fra det politiske nivået i begge kommunene. Data og vurderinger i dette kapitlet vil derfor i hovedsak være rettet mot nemndas rolle, og om denne ivaretar myndighet og oppgaver i henhold til avtaler.

##### Kap.4.2 Nemndas myndighet og oppgaver

Dette innebærer blant annet:

- b) Være ansvarlig for at forvaltnings- og tjenestetilbudene som inngår i "samhandling i øyregionen" skjer i tråd med avtale, handlingsprogram, budsjett og økonomiplan.
- c) Følge opp samarbeidsavtaler – den overordnede samarbeidsavtalen og deltjenesteavtalene for de respektive samarbeidsområdene.
- d) Fremme forslag til driftsbudsjett, økonomiplan og utviklingsplan for tjenesteområdene i samarbeidet, til kommunestyrene i vertskommunen og deltakerkommunen. Ta stilling til håndtering av uforutsette kostnader.
- f) Føre tilsyn med drifta gjennom behandling av kvartalsvis rapportering fra vertskommunen.
- h) Være kommunens felles strategiske organ for videreutvikling av samarbeidet, og utvikle gode former for dialog mellom kommunene.

Det er bestemmelsene i avtalen om administrativt samarbeid som gjelder for PP-tjenesten. Vi vil derfor se på hvordan rådmannen i Hitra kommune ivaretar samarbeidsavtalen for PP-tjenester for de deltakende kommunene.

## Kap.5 Administrativt samarbeid

Samarbeidskommunene delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgaver og treffe avgjørelser i de type saker som inngår i samarbeidsavtalen.

Uansett hvordan ansvaret for samarbeidet er organisert er det kapittel 6 i avtalen, om vertskommunens myndighet og oppgaver som gjelder for både barnevernstjenesten og PP-tjenesten (unntatt g).

## Kap.6. Vertskommunens myndighet og oppgaver

Frøya og Hitra kommuner skal, i sine roller som vertskommuner, ivareta ansvar for daglig drift av de forvaltnings- og tjenesteoppgaver som inngår i samarbeidsavtalen og som den enkelte kommune er vertskommune for. Dette omfatter bl.a.:

- c) Å ha nødvendige støttefunksjoner for drift
- g) Å sørge for at den folkevalgte nemnda har tilstrekkelig informasjon til å utøve sin funksjon.
- h) Å sørge for at deltakerkommunen får nødvendig informasjon om tjenesteområdene.
- i) Foreta evaluering av tjenesteområdene.

Det er inngått vertskommuneavtale for barnevernstjenester mellom Hitra og Frøya kommuner. Denne avtalen forplikter vertskommunen når det gjelder barnevernstjenester til de samarbeidende kommunene. Vi vil se på om avtalen ivaretas for Hitra kommune, og om de som har ansvar på vegne av Hitra kommune følger opp avtalen.

### Vertskommuneavtale – Barneverntjenester for kommunene Frøya og Hitra 29.10.13.

Avtalen går inn på barnevernstjenestens oppgaver, organisering, klagebehandling og økonomi. Når det gjelder denne undersøkelsen vil revisor se på følgende punkter:

## Kap.2 Oppgaver:

Barnevernleder innkaller kommunalsjefer for området i samarbeidskommunene til kvartalsvise statusmøter vedrørende barnevernstjenestens oppgaver, bemanning og økonomi.

## Kap.7.3 Rapportering

Vertskommunen oversender årsrapporter og regnskap til deltakerkommunen. All rapportering følger vertskommunens rutiner og regelverk så lenge ikke annet er særskilt avtalt.

I de følgende delkapitlene vil se nærmere på om Hitra kommune har fulgt opp den overordna samarbeidsavtalen innen

- barnevernstjenester ved at:
  - nemnden har ansvar for økonomisk styring, drift, utvikling, rapportering og dialog om tjenesten overfor de samarbeidende kommunene,
- og PP-tjenesten ved at:
  - rådmannen har ansvar for økonomisk styring, drift, utvikling, rapportering og dialog overfor de samarbeidende kommunene.

## 3.2 Data

Vi presenterer først intervjuinformasjon og andre data for samarbeidet om barnevernstjenesten, og deretter data for samarbeidet om PP-tjenesten.

### 3.2.1 Barnevern

Barnevernstjenesten er organisert som et vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd etter kommunelovens § 28-1 c. Det administrative ansvaret er delegert til Frøya kommune som vertskommune. Tjenesteområdet ledes av enhetsleder for barnevern, som rapporterer til kommunalsjef i Frøya kommune. Selv om tjenestene har blitt slått sammen, har kontorstedene i all hovedsak blitt opprettholdt som før.

Kommunalsjef for Helse/pleie og omsorg (PLO)<sup>4</sup> forteller at barnevernssamarbeidet startet i 2011, etter initiativ og anbefaling fra fylkesmannen, som anbefalte et vertskommunesamarbeid om barnevernstjenester. Han forteller videre at det var delte meninger om samarbeidet. Fra Hitra kommunes side var politikere og ansatte i hovedsak positivt innstilte til et samarbeid, mens det var større skepsis i Frøya kommune. Det endte med at det ble etablert et interkommunalt samarbeid og Frøya kommune fikk vertskommunestatus for barnevernstjenesten. Det interkommunale samarbeidet ble etablert 01.06.2011, og frem til sommeren 2013 basert på et administrativt vertskommunesamarbeid. Det ble da besluttet at barnevernstjenesten skulle organiseres etter kommunelovens § 28-1 c, med felles folkevalgt nemnd.

---

<sup>4</sup> Kommunalsjefen var konstituert rådmann da han ble intervjuet i forbindelse med revisjonens undersøkelse.



### Overordnet styring

Medlemmene i Nemnda sier at det har full oversikt over de formelle mulighetene de har for styring av de tjenestene som er underlagt Nemnda, herunder barnevernstjenesten. Mye av det ansvaret som tidligere tilhørte Helse- og omsorgskomiteen (HOK) er delegert til nemnda. Ledelsen av nemnda veksler mellom deltakerkommunene. Pr september 2014 var det Hitra kommune som hadde styrelederen i nemnda. Frøya kommune tar over i løpet av høsten 2014. Den kommunen som har lederen er også den som legger fram sakene til nemnda. Mye av forberedelsene gjøres av den respektive kommune, men formelt er det rådmannen i vertskommunen som forbereder sakene til nemnda. De forteller videre at de er bevisst på at de representerer Hitra kommune, og HOK blir løpende orientert om det arbeidet som utføres i Nemnda. Saker som skal opp i nemnda drøftes først i HOK, og det gis referat etter møtene i nemnda. Videre blir alle saksdokumenter som behandles i Nemnda, og som ikke er unntatt for innsyn, elektronisk tilgjengelig for alle folkevalgte.

Når det gjelder vertskommuneorganiseringen, forteller et medlem av nemnda at denne medfører fare for lite nærhet mellom administrasjon og ansvarlig myndighet (kommunestyret), og at man er usikker på om kommunikasjonen er god nok. Nemnda trenger klarere informasjonslinjer/møteplasser. En annen utfordring som trekkes frem er at det politiske ansvaret lettere pulveriseres. Nemndsmedlemmet sier det slik:

*«Helse- og omsorgskomiteen og kommunestyret i kommunen som ikke er vertskommune, kan lett bli «satt mer på sidelinja», selv om sakene som behandles i Nemnda blir referert/drøftet i HOK. Likevel føles det som om det lokale organet kan bli noe mer «overflødig». Ansvaret ligger i siste instans i kommunestyret, men det kan bli «noe fjernt» i forhold til Nemnda og sin egen ansvarsrolle.»*

Han forteller videre at Nemnda er i en oppstarts- og innkjøringsfase, og ennå ikke har definert klart nok målsettinger eller fått på plass gode rutiner for samarbeid og samhandling. Hittil har en god del av arbeidet i nemnda gått ut på å få på plass avtaler og system, i tillegg til å bli kjent med hverandres ulike praksis og «etatskulturer». Det er nå behov for å utvikle gode planer, som er samordnet mellom kommunene, f.eks. felles virksomhetsplan. Planene må samordnes og ses i sammenheng slik at de ikke blir til hinder for godt arbeid i det interkommunale samarbeidet generelt og barnevernet spesielt.

Nemndsmedlemmene forteller at de ikke har lagt noen særskilte føringer på barnevernstjenesten, utover et pålegg om rask rapportering vedrørende lukking av de avvikene som fremkom i fylkesmannens siste tilsynsrapport. Han sier at:

*“De avvikene som er påpekt av fylkesmannen skal naturlig nok lukkes. Her ville det vært naturlig at vi ble informert om når/hvordan avvikene skal lukkes, og hvordan man skal sikre en tjeneste uten slike avvik – altså oftere rapporter og hyppigere informasjon.”*

Leder av barnevernstjenesten forteller at hun hadde forventet at nemnda var tydeligere i sine føringer, og at man hadde en dialog om det arbeidet som ble utført. Hun forteller videre at hun ikke har vært i kontakt med Nemnda etter at hun begynte i stillingen som leder av barnevernet for 6 måneder siden. Hun ville gjerne hatt faste møtepunkter med Nemnda, herunder rapportert status og redegjort for det løpende arbeidet som utføres. Det er nå ingen fast rapportering til Nemnda eller til kommunalsjefer.

*“Her burde jeg ha fulgt opp, men jeg er ny i lederjobben og har ikke kommet inn i alle rutiner ennå. Har drevet brannslukking i starten. Har for øvrig ikke fått beskjed om innholdet i samarbeidsavtalen for barnevernstjenesten“.*

Leder av nemnda forteller at Hitra lenge har tilstrebet tidlig innsats – dvs. forebyggende arbeid for å unngå omsorgsovertakelse. Tidligere har det vært gjort mye arbeid for å styrke samarbeidet mellom hjelpetjenestene og barnehager og skoler. Nemndsmedlemmene forteller at Hitra kommune er opptatt av om samarbeidet med de andre tjenestene for barn og unge er opprettholdt på samme nivå som før det interkommunale samarbeidet. De må være sikre på at praksisen slik den var før etableringen av den interkommunal barnevernstjeneste følges, slik at de ulike tjenestene med tverrfaglig fagkompetanse og ansvar for barn og unge blir involvert og prioriterer arbeidet med praktiseringen av felles målsetting om «tidlig innsats». Leder av Nemnda forteller at etter hennes vurdering har ikke nemnda i tilstrekkelig grad vært involvert i denne prosessen.

Leder av barnevernet forteller at det synes å være ulike synspunkter på hvordan barnevernstjenesten skal arbeide forebyggende. I juni 2014 hadde de hatt et møte for å se på hvordan man bedre kan samordne tjenestene som arbeider rundt utsatte barn og unge. Hun forteller i den forbindelse at hun har prøvd å få tilbakemelding fra Hitra kommune om hvordan de mener det skal arbeides forebyggende. Hun forteller videre at det etter hennes syn er barnevernstjenestenes forebyggende arbeid å drive opplysningsarbeid på skole og barnehager, med bevisstgjøring om hvordan man skal oppdage omsorgssvikt, vold, mm. Barnevernet jobber også forebyggende med hjelpetiltak, men da er saken allerede definert som en barnevernssak.

*«Slik jeg kjenner til, så foreligger det ingen planer/instrukser/rutiner for barneverntjenesten som omhandler forebyggende arbeid utviklet av nemnda eller Frøya kommune. Har for sikkerhets skyld forespurt på rådmannsnivå, men får tilbakemelding om at dette ikke eksisterer.»*

Hun forteller videre at hun har full forståelse for at politikerne i Hitra kommune er bekymret for utviklingen innenfor barnevernet – og særlig økningen i antall omsorgsovertakelser – men de har ikke satt seg inn i årsakene til dette. Seks omsorgsovertakelser på Hitra i fjor, null på Frøya. Dette merkes naturlig nok på budsjettet til Hitra kommune. Uansett er det Fylkesnemnda som avgjør dette. En indikasjon på at vi foretar de rette valgene er jo at Fylkesnemnden gir tjenesten medhold i sakene.

*«Politikerne må få redegjørelse for hvordan barnevernstjenesten ble drevet før samarbeidet startet – politikerne i Hitra kommune har etter mitt skjønn et noe feilaktig bilde av hvordan tjenesten tidligere ble drevet. Vi sitter foreløpig på to ulike ender, og vi burde hatt et møtepunkt hvor man kan formidle sine forventninger, og status på det arbeidet vi utfører»*

#### Rapportering og dialog:

Barnevernsleder forteller videre at hun bare i liten grad har blitt orientert om hvilke forventninger det er til stillingen som barnevernsleder for det interkommunale barnevernet. Det er faste statusmøter med kommunalsjef en gang pr måned, men hun vet ikke hva som eventuelt rapporteres videre

*“Når det gjelder rapportering til Nemnden, fikk jeg en bestilling fra rådmannen om en rapport til nemnden 11. juni. Den forrige lederen vet jeg la frem status for nemnda i et møte”.*

Barnevernsleder skal for øvrig – ifølge samarbeidsavtalen - innkalle kommunalsjefene til kvartalsvise faste statusmøter. Dette er ikke gjennomført.

Når det gjelder samhandling innenfor helse- og omsorgsområdet forteller kommunalsjefen innenfor Helse/PLO i Hitra kommune at han har månedlige møter med tilsvarende nivå i Frøya, og at det er felles rådmannsmøter 1-2 ganger i året. Kommunalsjefen forteller videre at Frøya og Hitra kommune har en noe ulik organisasjonsmodell, noe som gjør det krevende å få til et samarbeid; hvem på samme ledernivå skal man snakke med? Kommunalsjefen

forteller også at han synes det har vært utfordrende å få informasjon om barnevernstjenesten, men at dette har bedret seg i 2014.

Nemndsmedlemmene forteller at de opplever utrygghet pga. mangel på stabil kommunikasjon og møtepunkt med barnevernstjenesten. Et tilsyn fra fylkesmannen på barn under omsorg i fosterhjem i 2013 har vist at det har vært en del avvik i barnevernet. Spørsmålet kommunen stiller seg er om avvikene ville vært der dersom det var lokalt barnevern. Det kommenteres videre at barnevernets leder burde hatt hyppigere kontaktmøter med Nemnda, og særlig i en innkjøringsperiode som denne med sammensmelting av ulike arbeidsmåter og fagmiljø/kulturer.

Leder av barnevernstjenesten sier at siden tjenesten fikk en del avvik på dette tilsynet, hadde hun forventet at det ble en dialog med nemnda om dette, og at dette hadde gitt større grunn til bekymringen enn reaksjonene skulle tilsi. Hun mener at avvikene i hovedsak skyldes situasjonen tjenesten har vært i.

Hun forteller videre at barnevernstjenesten ikke har et godkjent system for internkontroll. Hun er klar over at barnevernstjenesten tidligere har rapportert at de har internkontroll – men hun vet ikke hva det skal være basert på. Hun sier videre at tjenesten selvfølgelig er klar over kravene om internkontroll, og har begynt på arbeidet med å lukke avvikene fra fylkesmannen<sup>5</sup>.

### 3.2.2 PP-tjenesten

PP-tjenesten er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 -1 b. Det administrative ansvaret er delegert til Hitra kommune som vertskommune. Tjenesteområdet ledes av enhetsleder for PP-tjenesten. Enhetsleder rapporterer til kommunalsjef. Samarbeidet startet 1. mars 2003.

#### Overordnet styring

Kommunalsjef Oppvekst forteller at det er ingen politisk representasjon eller styring utover at de har etablert et administrativt eiermøter som overbyggende organ. Det står ingenting om at det skal være eiermøter i avtalen som ble opprettet i forbindelse med dette samarbeidet,

---

<sup>5</sup> § 28-1 k. Statlig tilsyn med vertskommune

1. Der en samarbeidskommune har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner til vertskommunen. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller andre sanksjoner etterkommes.

men de fant ut at det var nødvendig å etablere eiermøter for å få til god styring og samhandling mellom kommunene. I eiermøtene deltar deltagere fra samarbeidskommunen, fortrinnsvis kommunalsjefene for oppvekstområdet. PP-tjenesten fungerer som en vanlig virksomhet i Hitra kommune, men det leveres årsmelding til alle tre kommuner. Tjenesten lager virksomhetsplan for tjenesten, og denne behandles i eiermøtet. Eiermøtet blir enig om et budsjett, og kommunene betaler refusjon til kommunen iht. avtale.

Kommunalsjefen forteller videre at det i utgangspunktet er fire eiermøter i året, men at de avtaler flere eiermøter ved behov. Kommunalsjefen har ansvaret for innkalling og sakliste til eiermøtet, og leder PP-tjenesten skriver referat fra møtene. Det er relativt detaljerte statusrapporter på hvert eiermøte, for eksempel ventelister, mm, og innspill til planer/drift kommer via eiermøtene. Kommunalsjefen forteller videre at det lages – normalt sett – en virksomhetsplan basert på føringer i årsbudsjettet og handlingsprogrammet. I eiermøtene utpekes satsingsområdene, og dette tas med inn i arbeidet med virksomhetsplanen. Sånn sett kan man si at eiermøtet vedtar virksomhetsplanen, som naturlig nok skal henge sammen med handlingsplanen i de 3 kommunene. Eventuelle føringer kommer fra kommunestyret (handlingsprogram, budsjett). Hvis de tre samarbeidskommunene skulle få ulike signaler fra sine kommunestyre (noe som ikke har skjedd) – vil det være en utfordring. Kommunalsjefen forteller at de omforent om innretningen på arbeidet, og utfordringene synes å være de samme i samarbeidskommunene.

Leder av PP forteller at eiermøtene har fungert veldig godt de 2-3 siste årene, og det er gode prosesser gjennom året. Det synes å være samstemte føringer fra de tre kommunene og en god styringsdialog. I planprosessene blir det ofte at de andre kommunene «sier seg enig» i det som står i dokumentene som utarbeides i Hitra kommune. Årsaken til dette av antas av PP-leder å være fordi kommunene faktisk har de samme behov og utfordringer. Økt rapportering og ønske om mer innsyn har ikke vært tema på de møtene hun har deltatt. Hun forteller at:

*«Jeg opplever at det er omforente målsettinger for PP-tjenesten, og samstemmighet i de tre kommunene. Jeg tror at eiermøtene er en vesentlig årsak til dette».*

#### Rapportering og dialog:

Kommunalsjefen opplyser at Hitra kommune har en styringsdialog for tjenesten, hvor tjenesten årlig måles på en rekke områder, herunder kvalitet på tjenesten/kvalitetsutvikling, personal og økonomi. Kommunalsjefen forteller at de ikke har laget noen virksomhetsplan for

tjenesten for inneværende år, og det skyldes at Hitra kommune er inne i en prosess med ny styringsdialog. De opplever imidlertid at det er klare føringer på det arbeidet som skal utføres – stort sett styrt av behovene til skolene og barnehagene. Hun forteller at:

*“Vi er ikke god nok på dette området ennå, virksomhetsplanen henger ikke helt sammen med handlingsprogrammet. Vi har for eksempel ikke brutt handlingsprogrammet ned på mål for PP-tjenesten – her er det rom for forbedringer. Styringen med PPT er bra, og siden vi er vertskommunene har vi naturlig nok veldig god oversikt”.*

Når det gjelder rapportering, forteller kommunalsjefen at de formelle rapportene innenfor PP-tjenesten er årsmeldingen, budsjett/budsjettkommentarer og virksomhetsplanen. Eventuelle rapporteringer utover dette fra PP-tjenesten, også interne, går videre til alle kommunalsjefene i samarbeidskommunene. Kommunalsjefen forteller videre at det ikke er noen særlig grad av rapportering internt i kommunen innenfor dette tjenesteområdet, og PP-tjenesten er vel av de tjenestene som det er lite endringer i.

Kommunalsjefen sier det er gode personlige relasjoner mellom kommunalsjefene som har ansvaret for PP/PPT-tjenesten, og dette er nok en del av årsaken til et godt samarbeid. Ellers er det en fordel at det er kontinuitet i stillingene – det var en periode det var noen skifter av hvem som var ansvarlig for PP-tjenesten på Frøya, og da opplevdes det som utfordrende å få til et godt samarbeid. Han forteller videre at leder PP-tjenesten er deltaker i Forum oppvekst i alle tre kommuner. Der kommer man inn på hver enkelt kommune sine utfordringer. Hun er også med i ledermøtene i Hitra kommune – som følge av hennes lederrolle. Hun deltar på ledermøtene i Frøya og Snillfjord ved behov.

Kommunalsjefen mener at man ikke har mindre styring med tjenesten nå enn før samarbeidet startet. Kommunalsjefene i samarbeidet sitter tett på økonomi og de faglige prosessene, og kan stille konkrete krav til PP-tjenesten. Både kommunalsjefen og leder av PP-tjenesten sier at sammenslåingen har blitt en suksess fordi tjenestene hadde lyst til å slå seg sammen.

*“Å smelte sammen 3 kommuners kultur var en utfordring. Alle «verktøy» måtte tilpasses og være lik i alle kommuner. Vi fikk fine prosesser på dette sammen, jobbet og utviklet området sammen, bak dette ligger nok nettopp det at sammenslåingen var en villet retning fra de ansatte.”*

Leder av PP-tjenesten forteller at hun har for lite tid til ledelse, og klarer av tidsmessige årsaker ikke å delta på alle ledermøtene, og at det derfor er en del informasjon som hun kan gå glipp av. Hun deltar også i liten grad i planarbeidet for tjenestene i Frøya og Snillfjord. Hun forteller at de av den grunn er avhengig av at kommunalsjefene gjør PP-tjenesten synlig i planprosessene i samarbeidskommunen. Frøya kommune har for eksempel hatt årsrapporter uten at PP-tjenesten har blitt kommentert på tross av at hun har sendt årsmeldingen fra PP-tjenesten til dem. Hun mener likevel at selv om det er en utfordring å få tilstrekkelig informasjon og å være synlig som tjeneste, er det imidlertid ikke umulig hvis det rettes fokus på dette.

*«Det tok for eksempel 11 år å komme på postlisten til Frøya kommune sammen med andre virksomhetsledere. Etter 11 år er jeg enda ikke på postlisten i Snillfjord kommune, men det jobbes med saken. Vi er videre mye mer synlig i planarbeidet til Hitra kommune, enn i de andre kommunene».*

Hun forteller videre at det er mye godt samarbeid mellom kommunene når det gjelder PP-tjenesten, og mange arenaer/treffpunkt. Eksempler på dette er lokale Forum oppvekst som ledes av kommunalsjefen i den aktuelle kommunen – det er et nyttig fora også for PP-tjenesten, hvor PP-tjenesten deltar i et tverrfaglig samarbeid i første rekke med barnevern, helsestasjon og familiens stasjon. Videre har rektorer, styrere og spes.ped koordinatore felles arena – interkommunalt Forum oppvekst, slik at de lokale Forum oppvekst har et møtepunkt.

Leder av PP-tjenesten forteller at det har vært en del frustrasjon her på Hitra fordi at barnevernet har vært litt «bakpå», og har ventet for lenge med å sette inn tiltak. Kommer man skjevt ut bruker man lang tid på å komme tilbake på rett kjøll igjen. Barnverntjenesten synes å være på vei tilbake nå. Fått et mer aktivt barnevern som bestemmer hvordan de selv vil være – uansett om andre synes de jobber på en riktig måte eller ikke.

### **3.3 Revisors vurdering**

#### **3.3.1 Barnevern**

Et samarbeid med en felles interkommunal nemnd vil medføre endringer i politisk og administrativ styringspraksis, og den enkelte kommune må forholde seg til og tilpasse seg til de spilleregler som gjelder for det aktuelle samarbeidet. Kommunen inntar i noen grad en eier- og bestillerrolle, mens samarbeidet utføres og leverer tjenester. Et sentralt element i

styringen av et slikt samarbeid er da knyttet til hvordan politikere og administrasjonen får informasjon om hva som skjer i samarbeidet og hvordan denne informasjonen behandles.

#### Overordnet styring

Kommuneloven gir sammen med den overordnede samarbeidsavtalen ulike styringsmuligheter til samarbeidskommunene. Man kan fastsette retningslinjer for hva som er av prinsipiell betydning, gi instruksjer om hvordan myndigheten skal utøves i saker som alene berører kommunen eller dens innbyggere, mm.

Det gis også rom for at kommunen kan ha ulike politiske prioriteringer knyttet til tjenestene i et interkommunalt samarbeid. Når det gjelder sistnevnte må man imidlertid finne fram til et balansepunkt mellom hensynet til styring fra den enkelte kommunes side, og hensynet til at det skal være en viss effektivitet i barnevernets arbeid.

Samarbeidsavtalen, pkt 4.2, gir nemnda gode muligheter for å styre de ulike tjenestene, herunder barnevernstjenesten. Etter revisjonens vurdering har nemnda i liten grad gjort forsøk på å utnytte denne muligheten (jf Nemdas myndighet og oppgaver, delpunkt c og h.). Nemnda har ikke utarbeidet overordnede styringsdokumenter, handlingsplaner eller tatt i bruk de virkemidlene de har til rådighet.

På overordnet nivå handler styring av interkommunale samarbeid om demokratisk styring. Graden av forankring av samarbeidet i kommunestyret må antas å ha betydning for hvilken reell mulighet den enkelte kommune har for å styre samarbeidet politisk. Nemndsmedlemmene synes å ha en bevisst og god holdning til informasjon og medvirkning mot Helse- og omsorgskomiteen (HOK). Nemndsmedlemmene sørger for regelmessig rapportering/debatt om interkommunale saker, samt at relevante dokumenter gjøres tilgjengelig for de folkevalgte. Saker som skal opp til beslutning i Nemnda drøftes først i HOK, og HOK orienteres om behandlingen i Nemnda etter møtene. Videre har HOK tilgang til de samme dokumentene som medlemmene i Nemnda, bortsett fra dokumenter som eventuelt av personvern hensyn er unntatt fra innsyn.

I tillegg handler den politiske styringen også om hvilke mandater de som representerer den enkelte kommune i nemnda har. Nemndsmedlemmene er tydelig på at de representerer kommunen og tar med seg eventuelle føringer fra HOK/kommunestyre inn i nemnda. Dette sikrer etter revisors mening en god forankring og at medlemmene av nemnda synes å opptre på en god måte på vegne av kommunen.



Nemnda har iht. samarbeidsavtalen ansvar for å legge føringer for hvordan tjenesteytingen skal skje i kommunen(e) og legge til rette for tjenesteytingen på ulike måter, f.eks. økt bemanning på spesifikke områder, organisering av hele det kommunale apparatet m.v. Den beste betingelsen for et godt tverrfaglig samarbeid er at samarbeidet er nedfelt i kommunens planer, og er godt forankret i ledelsen med gode rutiner. Her har nemnda ikke gjort et godt nok arbeid, og det synes for eksempel ikke å foreligge noen styrende dokumenter som omhandler forebyggende arbeid innenfor barnevern – et tema som for tiden synes å være omdiskutert.

Nemnda er ansvarlig for å følge opp samarbeidsavtaler for de respektive samarbeidsområdene, jf pkt 4.2 Nemndas myndigheter og oppgaver. Nemnda har i utgangspunktet tilgang til all nødvendig informasjon. Medlemmene i nemnda sier at de har for liten innsikt i det arbeidet som utføres i vertskommunen, men har ikke iverksatt grep for å få tilstrekkelig informasjon og innsikt. Nemnda har i liten grad bedt om informasjon, orienteringer eller rapporter.

Samarbeidsavtalen gir nemnda et ansvar for å utvikle gode former for dialog mellom kommunen. Intervjuinformasjon tyder på at de ikke har klart dette. Her har nemnda fremdeles utfordringer.

#### Rapportering og dialog:

Det synes ikke å være gode kommunikasjonslinjer innenfor den administrative ledelsen av barnevernstjenesten. Barnevernleder har ikke sørget for løpende møter med kommunalsjefene, jf. kapittel 3.1, hvor det er et krav at barnevernleder skal innkalle kommunalsjefer for området til samarbeidskommunene, til kvartalsvise statusmøter vedrørende barnevernstjenestens oppgaver, bemanning og økonomi. På den annen side er kommunalsjefen i Hitra kommune klar over utfordringene innenfor barnevernstjenestene, og kunne selvfølgelig etterlyst denne type statusmøter. Videre kunne kommunalsjefen, i tillegg til Nemnda, eventuelt tatt kontakt med vertskommunen for å få iverksatt tiltak de måtte finne hensiktsmessig for å ha en best mulig dialog og oppfølging av tjenesten.

En rådmann skal normalt ikke ha inngående kjennskap til detaljer i barnevernssaker. Internkontrollkravet i bvl § 2-1 andre ledd fordrer likevel at det er gode rutiner for kommunikasjon mellom barnevernet og rådmannsnivået i kommunen. Dette for at behovet for korreksjoner i barnevernets arbeid fanges opp, og justeres. Barnevernleder forteller at tjenesten ikke har et tilfredsstillende system for internkontroll på barnevernsområdet, noe som etter revisjonens vurdering kan være uheldig for styring og dialog.

### 3.3.2 PP/PPT-tjenesten

Et administrativt vertskommunesamarbeid vil på lik linje med vertskommunesamarbeid med interkommunal nemnd medføre endringer i politisk og administrativ styringspraksis, og den enkelte kommune må forholde seg og tilpasse seg de spilleregler som gjelder for det aktuelle samarbeidet. PP/PPT-tjenesten har derfor i utgangspunktet mye av de samme utfordringene som innenfor barnevernstjenesten. Sett fra Hitra kommunes side synes det likevel å være få styringsutfordringer knyttet til den administrative styringen av PP-tjenesten. Dette kan delvis henge sammen med at Hitra, som vertskommune, er tettere på denne tjenesten.

#### Overordnet styring

Innenfor oppvekstområdet har man etablert et styringsnivå (eiermøte) hvor kommunalsjefene møtes, med den nødvendige myndighet for gjennomføring av arbeidet. Etter revisors vurdering sikrer dette forankring og dialog mellom ledelsen og tjenestene, herunder PP-tjenesten. Revisor sitter igjen med et inntrykk av en god og hensiktsmessig dialog, og at eiermøtene får tilstrekkelig rapportering og informasjon til å kunne styre tjenesten.

Alle forhold av betydning bør være nedfelt i kommunenes handlingsplaner og være godt forankret hos ledelsen i samarbeidskommune. I likhet med det interkommunale samarbeidet innenfor barnevern er man ikke i mål når det gjelder omforente styringsdokumenter for PP-tjenesten. Tjenesten har for eksempel ikke utarbeidet virksomhetsplan de siste 2 årene.

Det er imidlertid utviklet en overordnet styringsdialog for PP-tjenesten, hvor tjenesten måles på en rekke områder, herunder kvalitet på tjenesten/kvalitetsutvikling, personal og økonomi. Oversikt over virksomhetens viktigste tjenester og aktiviteter, herunder PP-tjenesten, er en forutsetning for å beslutte hva som skal prioriteres i styringen av tjenesten, og det gir etter revisors mening kommunene god mulighet for prioriteringer og styring. Vi mener likevel at det bør etableres et dokument som tilsvarer virksomhetsplan.

#### Rapportering og dialog:

Etter det revisjonen kan se kan det være en utfordring for PP-tjenesten å være synlig i deltakerkommunene i det daglige arbeidet og i arbeidet med overordnede styringsdokumenter og årsrapporter. Et eksempel på det er utfordringene med å komme på postlisten.

## 4 Fungerer det interkommunale samarbeidet i tråd med intensjonene for tjenestene innen barnevern og PPT?

I dette kapittelet ser vi på samarbeidet innenfor barnevern og PPT er i henhold til intensjonene ved opprettelsen av samarbeidet. I forrige kapittel så vi på mulighetene for styring av interkommunale tjenester. I dette kapitlet ser vi på selve ressursinnsats og kostnader.

### 4.1 Revisjonskriterier

#### Overordnet samarbeidsavtale av 06.03.13 – Samhandling i Øyregionen.

##### Kap 2.1 Formål

Dette innebærer blant annet:

- Sikre at kommunen tilbyr tjenester av høy kvalitet.
- Bidra til at kommunene har høy faglig kompetanse og kostnadseffektiv utførelse av lovpålagte oppgaver.
- Et godt samarbeid med andre offentlige (kommunale) instanser.

#### Vertskommuneavtale – Barneverntjenester for kommunene Frøya og Hitra 29.10.13.

##### Kap. 1 Mål

- Aktiv forebyggende virksomhet i kommunen
- Rask og effektiv saksbehandling
- Sikre tilgang på god og bred kompetanse
- Sikre stabilitet i tjenestetilbudet.

Vi vil vurdere kostnadsutviklingen for disse tjenestene opp mot kostnader før samarbeidet og kostnader for de samme tjenestene i sammenlignbare kommuner. Det er data fra ssb.no/KOSTRA som ligger til grunn for det. Det er viktig å være oppmerksom på at barnevernstjenesten og PP-tjenesten er behovs- og rettighetsstyrt, noe som gir styringsutfordringer på kort sikt.

#### Oppsummert:

Revisor vi se om Hitra kommunes kostnader og gevinster av de interkommunale samarbeidene om barnevernstjenester og PP-tjenester på følgende områder:

- Forebygging og samhandling
- Kompetanse
- Saksbehandling

- Kostnadsutvikling

## 4.2 Data

Informasjonen i dette kapitlet er basert på intervjudata og data fra KOSTRA.

### 4.2.1 Barnevern

#### Kostnader og gevinster

Kommunalsjef for Helse/PLO forteller at Hitra og Frøya kommuner har søkt, og fått tildelt til sammen to nye fagstillinger i perioden 2011 til 2014, slik at total bemanning er økt fra på sammenslåingstidspunktet totalt 7 årsverk til nå 9 årsverk.

Samarbeidet har ikke gitt økonomiske gevinster i betydning kostnadsreduksjon. Hitra kommunes utgifter har i 2013 økt på området barnevernet på grunn av nye vedtak om omsorgsovertakelser. Det har for øvrig ikke vært noen formell evaluering av samarbeidet, og eventuelle effekter av dette. Når det gjelder utviklingen innenfor barnevernet forteller kommunalsjefen at politikerne på Hitra er noe usikker på om samarbeidet har gitt en ønsket utvikling. Mange tiltak har blitt etterspurt av politikere eller administrasjonen i Hitra; oppfølging av tilsynsrapport fra Fylkesmannen, gjennomføring av brukerundersøkelse (skal gjennomføres etter initiativ fra, og i regi av Hitra kommune), samt utfordringer med ulike kulturer og geografiske avstander. Han forteller at det ikke er mulig, fra Hitra kommune sitt ståsted, å si at det har blitt bedre tjenester innenfor barnevern i tiden etter sammenslåingen.

Leder av barnevernstjenesten forteller at hun også er bekymret for stort arbeidspress, stort sykefravær, og ansatte som ikke sitter lenge i samme stilling i kommunen - uten at man kan trekke noen konklusjoner av dette. Hun forteller videre at det har vært et utfordrende samarbeid etter sammenslåingen. Bakgrunnen for dette var i hovedsak dårlige prosesser i forkant av sammenslåingen. To kulturer ble en, og de ansatte følte at samarbeidet ble «tredd» nedover hodet på dem. Det arbeides fremdeles med det psykososiale arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Hun forteller videre om at det er en noe ulik organisering av hjelpetjenesten i de to kommunene, og at dette skaper utfordringer. Saksbehandlerne i de ulike kommunene har for eksempel ulike samarbeidsfora de samarbeider med. I Hitra kommune har de for eksempel Familiens hus, noe slikt har de ikke på Frøya. IKT-utstyret er heller ikke godt nok samordnet, og det skaper naturlig nok utfordringer.

Leder av barnevernet forteller imidlertid også om flere gevinster – ikke minst et mye større fagmiljø. Sårbarheten er også redusert. Mot tidligere 2-3 saksbehandlere som vurderte komplekse saker, er man nå opptil 7 stykker. Videre i et samfunn hvor alle kjenner alle, kan

man nå få litt distanse til sakene på tvers av kommunegrensene. Totalt sett mener hun at de nå har en mye bedre tjeneste en tidligere. Hun forteller også at hjelpetjenestene vil merke dette etter hvert. At tjenesten øker i kroner betyr vel egentlig også at barnevernstjenesten gjør en bedre jobb. Leder av barnevernet forteller videre at:

*«Etter interkommunalt samarbeid har det vært en vesentlig økning i antall saker på Hitra kommune som har resultert i omsorgsovertakelser. Jeg tror også dette kan være årsaken til bekymringen i Hitra kommune. En slik økning er imidlertid ikke unaturlig når man får en større fagmiljø. Etter mitt skjønn burde disse sakene blitt behandlet før».*

Nemndsmedlemmene forteller at det har blitt et større fagmiljø, og dette gir bedre muligheter for spesialisering og sammensetting av teamet. Det har imidlertid vært noen utskiftninger av de ansatte, og dette kan ha påvirket restanser/saksbehandlingstid.

### Kostnader

Totale netto utgifter til barnevern pr. innbygger er et godt utgangspunkt når man skal se på utgiftene innenfor barnevern. Vi ser av tabell 1 nedenfor at Hitra kommunen hele tiden har hatt en høyere kostnad enn gjennomsnittet i fylket og sammenlignbare kommuner.

Tabell 1. Netto driftsutgifter til sammen per innbygger 0-17 år.

Kommune	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	6698	7560	6711	5458	4636
Hitra	9158	7908	7444	8166	6123
Frøya	6156	6051	7189	5437	4925
Sør-Trøndelag	7052	7276	6522	6354	5800

Kilde: KOSTRA

Økningen fra 2012 til 2013 kan forklares med en økning i antall omsorgsovertakelser. Vi ser imidlertid her på små kommuner, og relativt beskjedne endringer i tiltaksbruk og driftsutgifter vil medføre markante utslag i tabellen. I handlingsprogrammet 2014 – 2017<sup>6</sup> kommenteres for øvrig den økonomiske effekten av at antall omsorgsovertakelser øker.

*«Dersom saker som er fremmet for nemnda blir vedtatt i tråd med kommunens forslag, og vedtaket blir stående etter klagebehandling i rettsapparatet, vil utgifter til*

<sup>6</sup> Hitra kommune: Budsjett 2014, Handlingsprogram 2014 – 2017

*barn med tiltak utenfor hjemmet kunne øke med opp mot 1,7 mill kr i 2014. Det er lagt inn 1,4 mill av dette i budsjettforslaget for 2014.»*

Økonomiske gevinster er ikke et vesentlig motiv for interkommunalt samarbeid, og uansett er iverksettelse av tiltak styrt av lov- og regelverk, ikke avsatt budsjetttramme. Tabellen nedenfor viser kostnadene for barnevern i perioden 2011 – 2014.

Tabell 2. Kostnader for barnevern i Hitra kommune i perioden 2011 - 2014

Kostrafunksjon	2014	2013	2012	2011	2010
244 Adm.	2 015	2 014	1 966	1 713	
251 I familien	1 100	1 163	1 199	1 065	
252 Utenfor fam	5 000	4 998	3 975	3 833	
Totalt	8 115	8 175	7 140	6 611	

Kilde: Hitra kommune, alle tall i hele tusen kroner

Tiltak i familien er mer av forebyggende karakter, mens tiltak utenfor familien gjerne er knyttet til omsorgsovertakelser. Tiltak utenfor familien er som oftest dyre og ressurskrevende tiltak. De totale utgiftene innenfor barnevernstjenesten har ifølge tabellen økt med over en million kroner fra 2012 til 2013. Dette skyldes at kostnadene til barn som er omfattet av barnevernstiltak har økt vesentlig, Kostra funksjon 252<sup>7</sup>. Siden utgiftene på hhv. kostrafunksjon 251 og 252 er rettighetsstyrt, er i utgangspunktet eneste mulighet for innsparing på dette området å redusere utgifter til administrasjonen. Man kan imidlertid påvirke/ redusere kostnadene innenfor kostrafunksjon 251 og 252 hvis man klarer å vri ressursbruken fra dyre og kostnadskrevende tiltak til mindre ressurskrevende tiltak pr bruker.

### Kvalitet/effektivitet

Nemndsmedlemmene forteller videre at det er en stor økning i omsorgsovertakelser fra det ene året til det andre. De var overrasket over at Hitra kommune fikk en "uanmeldt" baksmell med 2-3 millioner kroner som følge av flere tunge barnevernssaker siste år. De forteller at Nemnda burde vært orientert om dette i en tidligere fase, og stiller også spørsmål om man kunne hindret slike «overraskende» tiltak med tidligere tverrfaglig innsats. Helse- og omsorgskomiteen på Hitra har også tatt initiativ til en intern evaluering av samarbeid om tidlig innsats. Evalueringen som er bestilt av Hitra kommune skal vurdere om samarbeidet rundt barnet og familien er godt nok, før det settes i verk omsorgsovertakelse.

<sup>7</sup> Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet

Utfordringen med tidlig innsats er å ufarliggjøre barnevernet. Leder av nemda forteller at det er behov for å utvikle gode planer, som er samordnet mellom kommunene. Begge kommunene har gode strategiske planer innenfor flere av barne- og familietjenestene og helsetjenestene, og det er viktig at disse samordnes og ses i sammenheng slik at de ikke blir til hinder for godt arbeid i det interkommunale barnevernet.

*Det må være gode møtearenaer for tverrfaglig samarbeid. Alle helsetjenestene er samlet på helsetunet, også de som er rettet mot barn og unge (unntatt PPT). I tillegg er det planer om et folkehelsesenter. Det er tett samarbeid mellom f.eks. barne- og ungdomstjenesten og legetjenesten.*

Leder av barnevernet forteller at Hitra kommune har tilkjennegitt sin bekymring for barnevernstjenesten i det interkommunale samarbeidet. Det har bl.a. kommet kritikk i forbindelse med alle omsorgsovertakelsene, og tjenesten har blitt spurt om hvorfor man ikke jobber mer forebyggende. Hun forteller at de mange omsorgsovertakelsene medførte en kraftig økning på budsjettet for Hitra kommunen i 2013. Dette er imidlertid barn som etter hennes skjønn burde fått hjelp før – og følgelig burde antall omsorgsovertakelser være spredt over flere år. Hun forteller videre at hun for øvrig i denne forbindelsen har bedt om mer tydelig tilbakemelding fra ledelsen/Nemnda om hva de mener med økt fokus på forebyggende arbeid – og om det eventuelt er noe tjenesten ikke utfører.

Barnevernsleder er også tydelig på at barnevernstjenesten forholder seg til de rammene lovverket gir. Det er Fylkesnemnda for barnevernssaker som å vurdere om det skal gjennomføres en omsorgsovertakelse, barnevernskontoret bare innstiller. Det kan likevel ha blitt noen endringer for Hitra kommune etter at det interkommunale samarbeidet ble innført. Tidligere har det vært en lav terskel for hjelpetjenesten å samarbeide med barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten er imidlertid ikke et lavterskeltilbud – og dette prøver tjenesten å «reversere» noe. Hun forteller at:

*“Med dette mener jeg at BVT ikke er for alle barn, og at vi jobber med å få synliggjort hvilke arbeidsoppgaver som tilhører BVT. Vi er ikke noe mindre åpen for samarbeid nå enn tidligere, men avstanden har blitt fysisk større, og energi som skulle vært brukt ut i mot hjelpetjenester og familier, er blitt brukt innad i tjenesten på interne konflikter som eskalerte etter interkommunal sammenslåing. Opprettholdelse og nye samarbeidslinjer i det interkommunale samarbeidet mellom BVT og andre kommunale tjenester har blitt lite prioritert i den situasjonen som BVT har vært i er mitt inntrykk.*

*De interne konfliktene har vært fokusområdet for tjenesten i 2013 og så langt i 2014. Interne problemer er avdekket, analysert og jobbes nå med.*

*Min påstand er at tjenesten er bedre rustet enn noen gang siden interkommunal sammenslåing, har mange dyktige ansatte som holder et høyt faglig nivå, og som er innstilt på å se fremover og la historie forbli historie.”*

Hun forteller videre at Hitra kommune før sammenslåingen ikke hadde fristbrudd, og bare «grønne» lamper. Barnevernstjenesten mener likevel at en del barn i Hitra kommune ikke har fått den hjelpen de skulle ha hatt, og har i den forbindelse gjort en annen vurdering for en del barn i 2013 – noe som fikk konsekvenser for flere barn i 2013. Et annet moment er at mens man tidligere hadde få årsverk innenfor de ulike tjenestene, er det nå et større fagmiljø som kan bidra i kompliserte og vanskelige saker, eller ved for eksempel sykefravær.

I tabell 3 nedenfor ser vi at det har vært en vesentlig økning av barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0-17 år siden 2009.

Tabell 3. Barn med undersøkelse ift antall innbyggere 0-17 år.

Kommune	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	3,6	3,9	4,4	5,3	4,5
Hitra	6	3,9	5,8	4,6	2,2
Frøya	3,5	3	3	3	3,4
Sør-Trøndelag	3,6 :		3,2	2,9	2,6

Kilde: KOSTRA

Barnevernsleder forventet også at det større fagmiljøet ville medføre at flere saker blir fanget opp, for deretter å falle til mer normale nivåer. Det har vært mange utskiftninger blant de ansatte i barnevernet, og man kan således anta at situasjonen dermed ikke er normalisert. Vi ser også fra tabell 4 nedenfor at det er en markant økning i barn med undersøkelse eller tiltak pr årsverk fra 2012 til 2013.

Tabell 4. Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk

Kommune	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	19,6	22,4	26,8	19,2	18,4
Hitra	24	15,3	17,8	17,4	13,5
Frøya	15,4	12,2	14,8	15,7	20
Sør-Trøndelag	15,1 :		18,3	18,9	18

Kilde: KOSTRA

Et barnevernstiltak kan være så mangt, noe tabellen ovenfor ikke fanger opp. Arbeid med akuttsaker og omsorgsovertakelser vil naturlig nok ta mer tid og ressurser fra en



saksbehandler, enn arbeid med «lettere» hjelpetiltak. Antall årsverk i forhold til saksmengden kan imidlertid gi en indikasjon på arbeidsbelastningen i tjenesten.

Antall undersøkelser som fører til tiltak kan antyde noe om det kommunale barnevernets terskel for å sette inn tiltak; i alle fall kan den underbygge annen informasjon som peker i den retning, se tabell 5 nedenfor.

Tabell 5. Andel undersøkelser som fører til tiltak

	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	40,7	56,7	76,2	65,1	64,9
Hitra	36,8	31,2	65,9	54,3	61,1
Frøya	51,6	22,7	14,3	43,5	30
Sør-Trøndelag	43,1	:	54	50,5	51,2

Kilde: KOSTRA

Vi ser at andelen har økt noe sammenlignet med 2012, men har hatt en vesentlig nedgang sammenlignet med 2009 – 2011. Men høy eller lav andel kan skyldes flere forhold. Flere barneverntiltak som kan settes inn er såkalte hjelpetiltak, og er basert på foreldrenes samtykke. En lav andel undersøkelser som fører til tiltak, kan dermed være knyttet til at en stor andel av foreldrene ikke ønsker anbefalte hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Indikatoren kan også ha sammenheng med alvorlighetsgraden i meldingene. Det er rimelig å forvente at høy alvorlighetsgrad fører til at det andelsmessig blir satt inn flere tiltak.

Tabell 6 nedenfor viser andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder. Når barnevernet får en melding, så skal det innen en uke avklares om barneverntjenesten skal sette i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal som hovedregel gjennomføres innen tre måneder.

Tabell 6. Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder.

Kommune	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	22,2	10	19	20,9	16,2
Hitra	26,3	28,1	36,6	37,1	0
Frøya	25,8	22,7	19	30,4	46,7
Sør-Trøndelag	23,8	:	22,9	21,4	20,4

KOSTRA:

I 2010 ble det en fristoverskridelse på 37,1 % av undersøkelsene. Barnevernstjenesten var i 2013 fremdeles over gjennomsnittet i fylket når det gjelder andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder, men har hatt en reduksjon i andel fristoverskridelser hvert år siden 2010. Denne indikatoren sier ikke noe om kvaliteten på saksbehandlingen, men hvis

man har en lav andel undersøkelsessaker med behandlingstid innenfor fristen på 3 måneder, bør man se nærmere på hvorfor det er slik.

#### 4.2.2 PP-tjenesten

Kommunalsjefen innenfor oppvekstområdet forteller at det faglig sett er åpenbart at sårbarheten innenfor tjenesten er vesentlig redusert. I Snillfjord er det for eksempel bare 1 saksbehandler, og man kan omfordele ressursene mellom kommunen, og hjelpe samarbeidskommunene ved behov. Det antas også å være en betydelig gevinst på faglig utvikling som følge av at det er et større faglig miljø i tjenesten. Økonomiske gevinster er ikke et vesentlig motiv for interkommunalt samarbeid. Det kommenteres likevel at tjenestene antas å være billigere enn uten et slikt samarbeid. Kommunalsjefen forteller at:

*“Hvis vi skulle ha vært en PP-tjeneste hver for oss fra 2003, tror jeg at de tre kommunene hadde hatt større driftskostnader enn de har nå. PP-tjenesten hos oss er lagt til et eget ansvar, og der ser vi netto driftsutgift fra 2004 og frem til i dag – for alle tre samarbeidskommunene. Det er små endringer fra 2003 og frem til i dag. Det er imidlertid ikke fokus på gevinstrealisering.”*

Leder av PP-tjenesten forteller at det var fokus på å ta ut økonomiske gevinster i starten, og at de mistet en del stillingsressurser ved sammenslåingen. Reduksjon i antall stillinger medførte ventelister, økt saksbehandlingstid, mm, og vi så raskt at det ikke var mulig å redusere antall stillinger. Dette var uheldig i en periode når man skulle etablere et nytt samarbeid, og første året var det vel også noen utfordringer i forhold til intern uenighet, frustrasjon over prosesser, mm. Det er imidlertid ingen ventelister nå, og en rask og god saksgang. Leder av PP-tjenesten forteller videre at hun de første årene syntes det var uheldig med lokalkontor, men har snudd i dette, og ser nå at det er heldig at de har det. Det er nå et bra samarbeid på/med alle tre lokalkontorene, og man klarer å få til et mer tverrfaglig samarbeid i de enkelte kommunen når man er lokalisert lokalt.

*«Det er ikke noe problem at jeg ikke kan være «fast» ute på lokalkontorene. Ledere skal være tilgjengelig, men dette løser vi med at jeg er mobil, og alltid har tilstedeværelse på tlf/e-post».*

#### Kvalitet/effektivitet

Kommunalsjefen sier at det er vanskelig å måle kvaliteten på en tjeneste. Det har imidlertid vært tilsyn fra fylkesmannen, og det at fylkesmannen ikke hadde merknader kan være et kvalitetsstempel. Det har videre ikke vært klager på de sakkyndige vurderingene, de har hatt

sakkyndig vurdering på ca 70 barn. Det kan muligens også være et kvalitetsstempel at det ikke er ventelister. Kommunalsjefen forteller videre at det å jobbe sammen i tre kommuner med kvalitetsutvikling er inspirerende og givende.

*«Vi lærer av hverandre i forhold til gode eksempler. Man utnytter kompetansen fra tre kommuner istedenfor en kommune, tar de vanskelige diskusjonene sammen med flere, og føler at man står sammen – alt dette er viktig, og det trykker fagkompetansen at man snakker sammen.»*

Enkeltvedtak om spesialundervisning er en ressursutløser. Hitra kommune og Frøya kommune ligger noe over gjennomsnittet for andel timer spesialundervisning av antall læretimer totalt, samt en høyere andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, se tabell 7 og tabell 8 nedenfor.

Tabell 7. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt

Kommune	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	15,1	18,7	15,2	17	17,7
Hitra	21,9	19,7	21,1	20,5	16
Frøya	25,3	19,4	17,3	16,8	13,2
Sør-Trøndelag	17,6	17,3	16,8	15,7	15

Kilde: Kostra

Tabell 8. Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning

Kommune	2013	2012	2011	2010	2009
Hemne	7,9	12,6	13,7	12,6	12,4
Hitra	13,9	13	13	11,9	10
Frøya	11,3	12	11,9	10,9	8,4
Sør-Trøndelag	8,6	8,3	8,1	7,7	7,2

Kilde: Kostra

Kommunalsjefen forteller at de i samarbeid med Frøya og Snillfjord kommune etablert et prosjekt for forbedringer av prosessene før et barn / elev blir oppmeldt til PPT for sakkyndig vurdering (som kan medføre spesialundervisning). Hensikten er å bruke mer ressurser på tidlig innsats og forebyggende arbeid for å se om dette kan redusere behovet for spesialundervisning i skolen. Prosjektet er under gjennomføring, og har allerede gitt resultater. Fra Hitra kommunes "Årsbudsjett 2014 / Handlingsprogram 2014-2017" ser vi at dette prosjektet har bidratt til at antall elever med spesialundervisning på ungdomstrinnet har blitt redusert fra 31 til 22 elever. En generell forklaring på en høy andel spesialundervisning

kan være at foreldre er mer bevisste på sine barns rettigheter enn før, og at de krever mer av opplæringen. Kommunalsjefen forteller at:

*“Vi (fagmiljøet) arbeider på en måte som har redusert antall barn med behov for spesialundervisning i skolen, og dette representerer en stor omfordeling av midler – pengene kan brukes mer generelt i elevmiljøet. Man har altså beveget seg i noen grad fra enkeltvedtak/individbasert opplæring til mer tilpasset opplæring.”*

Når det gjelder utfordringer i samarbeidet, trekker kommunalsjefen frem IKT. Bortsett fra det, ser han ingen ulemper med samarbeidet.

*“Vi har fått til et felles system som går på tvers av kommunene. Hvis man så skulle oppløse samarbeidet, kan man likevel trekke ut databasen for hver enkelt kommune. Dette oppleves som svært positivt for samarbeidet. Har likevel utfordringer med IKT – for eksempel når det gjelder Outlook og kalender. Dette gjør det vanskeligere å booke møter med personer i for eksempel Frøya. “*

Leder av PP-tjenesten er tydelig på at det er bra å ha en interkommunal tjeneste. De har faglig sett en mer robust tjeneste - større bredde i fagkompetansen og mindre sårbarhet i forhold til sykdom, vakanser, mm. De har videre fått etablert en kultur med faglige diskusjoner, åpenhet, mm. Eiermøtene er godt etablert, og det er en god styringsdialog.

Hun sier videre at det er viktig for henne som leder av PP-tjenesten å ha en leder å forholde seg til – og alt i alt fungerer samarbeidet med de andre kommunene godt. Leder av PP-tjenesten konkluderer med at de har en mye bedre faglig PP-tjeneste nå, og som er i tråd med hvordan en PP-tjeneste bør være - en tjeneste som er i stadig utvikling.

### **4.3 Revisors vurdering**

Kostnadene vil ofte øke i forhold til før et samarbeid, siden samarbeidet dels må foreta investeringer for å etablere en harmonisert utstyrs- og løsningsstandard, dels vil synliggjøre tidligere skjulte kostnader (hos kommunene). På den annen side kan samarbeidet over tid gi standardiserings- og stordriftsfordeler. Muligheten til tjenestesamarbeid vil også kunne gi strategiske gevinster for deltakerne.

### 4.3.1 Barnevern

#### Kostnader

Når det gjelder budsjett, er tjenesteområdet naturlig nok vanskelig å budsjettere da man på forhånd ikke vet hvilke saker som vil dukke opp. Tjenesten kan naturlig nok ikke la budsjettmessige hensyn være førende for om man skal gripe inn eller ikke.

Statlige myndigheter understreker betydningen av av samarbeid for kvaliteten i tjenestene. Høy kvalitet betyr bl.a. at det skal legges til rette for et (godt) samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdsforvaltningen, helsestasjon og psykisk helsevern for å sikre helhetlig hjelp<sup>8</sup>: Revisor konstaterer at det i Hitra kommune er noe usikkerhet når det gjelder hvordan samarbeidet med andre tjenester fungerer og skal fungere. De mener at den vesentlige økningen i antall omsorgsovertakelser dels skyldes manglende samarbeid og forebyggende arbeid. Selv om det kan være en sammenheng mellom forebyggende arbeid og kostnader, minner revisor om at det er Fylkesnemnda for barnevernssaker som vurderer om det skal gjennomføres en omsorgsovertakelse, barnevernskontoret bare innstiller.

#### Kvalitet/effektivitet

Intervjuinformasjonen peker på flere områder der det er betydelige utfordringer. Dette gjelder både det å utvikle ulike plan- og styringsdokumenter, og det å sy sammen ulike organisasjoner til en. Det pekes på samarbeidsproblemer, manglende informasjon og rapportering, samt utfordringer med ulike struktur i kommunene og ulike IKT-plattformer. Leder av barnevernstjenesten forteller at de interne konfliktene har vært fokusområdet for tjenesten i 2013 og så langt i 2014.

KOSTRA har flere indikatorer som gjelder barnevern, og som kan gi en indikasjon på områder som bør undersøkes nærmere. Her er gjerne utgangspunktet at hvis en kommune har et vesentlig avvik på en eller flere indikatorer sammenlignet med andre kommuner, er dette grunn til å undersøke nærmere.

- Når det gjelder tilgjengelig statistikk og tallmateriale i rapporten, er det intet som tyder på at formålene som gjelder effektivitet og ressursutnyttelse i samarbeidsavtalen ikke er oppfylt.

Kvalitet kan måles på andre måter. Internkontrollsystemer i kommunen eller i organisasjonen er ett av verktøyene som kan brukes for å dokumentere at tjenestene utøves i samsvar med

---

<sup>8</sup> Prop. 106 L (2012–2013), Endringer i barnevernloven

lovkrav. Tjenesten hadde ikke er et tilfredsstillende system for internkontroll i 2013, noe som er alvorlig.

#### 4.3.2 PP/PPT

I likhet med det interkommunale samarbeidet innenfor barnevernstjenesten, har det også her vært utfordringer med det å sy sammen ulike organisasjoner til en. Intervjuinformasjon tyder på at disse utfordringene er løst. Revisor konstaterer imidlertid at det tok 11 år før leder av PP-tjenesten ble lagt inn på postlistene i Frøya kommune.

## 5 Utvidelse av det interkommunale samarbeidet

De som har blitt intervjuet kommenterer generelt sett at kommunene arbeider mye med det samme, har de samme systemene og kunne vært mer samkjørt og integrert, for eksempel funksjoner innenfor lønn, regnskap, arkiv, ol – hvor man ser fordelene med å kunne ta med seg det som er bra hos hverandre. Intervjuinformasjon peker på at små fagfelt med få stillinger generelt sett antas å være hensiktsmessig å samarbeide om. Her pekes det spesielt på «små enheter med spesialkompetanse» i mulige samarbeidskommuner, slik som fysioterapeut, ergoterapeut og hjelpemiddelkoordinator. Flere har også pekt på at Hitra bør få til et utvidet samarbeid innenfor IKT. Et slikt samarbeid antas isolert sett å være fordelaktig, men vil også legge til rette for at andre typer samarbeid kan fungere godt. Noen av utfordringene som er nevnt når det gjelder interkommunalt samarbeid innenfor barnevern og PPT, er nettopp problemer med at kommunene har til dels ulike IT-system<sup>9</sup>.

Det er etter hvert mange interkommunale samarbeid i kommunesektoren. Det ligger en ikke ubetydelig erfaring og kunnskap i disse samarbeidsinitiativene. Det er imidlertid vanskelig å overføre erfaringer fra et samarbeid direkte, men man kan dra nytte av de erfaringer aktørene har samlet i forbindelse med dette samarbeidet.

NIVI<sup>10</sup> har gjennomført en kartlegging av det formaliserte interkommunale samarbeidet for alle kommunene (25 kommuner) i Sør-Trøndelag fylke, herunder analyse av endringer i samarbeidets omfang, innhold og organisering etter 2009<sup>11</sup> - se tabell 1 nedenfor. I rapporten pekes det på at det forventes fortsatt vekst i lovpålagte oppgaver og økte forventninger til at kommunene skal løse stadig mer komplekse oppgaver. Fra informanter i samtlige kommuner understrekes behov for utvidet samarbeid som følge av mer krevende oppgaver og mangel på robuste fagmiljøer. Mer samarbeid anses som avgjørende i det videre arbeid med å følge opp samhandlingsreformen. Fra kommunene blir det pekt på flere sårbare fagområder, både IKT, innenfor sosiale tjenester og ikke minst innenfor teknisk sektor, inkludert planlegging og byggesak. Fra nesten samtlige kommuner i denne undersøkelsen, framheves en økende personellmessig sårbarhet og mangel på fagmiljøer på sentrale tjeneste- og forvaltningsområder. Utfordringer knyttet til kapasitet og rekruttering av fagpersonell vurderes

---

<sup>9</sup> Sak 15/14: Felles folkevalgt nemnd har i sin innstilling til kommunestyrene i Frøya og Hitra bedt om at det skal etableres en felles IKT-tjeneste for kommunene Frøya og Hitra.

<sup>10</sup> NIVI Analyse AS

<sup>11</sup> NIVI Rapport 2013:2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag.

som særlig viktig i små og perifere kommuner. Men også store kommuner peker på utfordringer knyttet til sårbare fagmiljøer og rekruttering av nøkkelpersonell.

Dette er også i tråd med erfaringene fra de som er intervjuet i vår undersøkelse som gjelder det interkommunale samarbeidet innenfor barnevern og PPT. Når det gjelder gevinster i samarbeidet peker de spesielt på redusert sårbarhet samt større og bredere fagmiljø.

Tabell 9. Ulike samarbeidsformer i Sør-Trøndelag fylke.

Nr	Type	Deltakerandel		Endring %
		2009	2013	
1	Beredskap mot akutt forurensning	100	100	0
2	Krisesenter	100	100	0
3	Incestsenter	100	100	0
4	Akutt forurensning	100	100	0
5	110-sentral	100	100	0
6	Arkiv	88	100	12
7	Arbeidsgiverkontroll	56	100	44
8	Legevakt	92	96	4
9	Revisjon	96	96	0
10	Kontrollutvalgssekretariat	96	96	0
11	Renovasjon	92	92	0
12	Samhandlingsenhet, DMS, LMS	24	92	68
13	Skatteinnkreving/Kemner	68	84	16
14	Innkjøp	84	84	0
15	Felles barnevern	36	80	44
16	IKT	56	60	4
17	Felles brannvern	20	56	36
18	Kreftkoordinator	0	56	56
19	Jordmortjeneste	12	48	36
20	PP-tjeneste	48	44	-4
21	Lønn	36	44	8
22	Felles sosialtjeneste/NAV	44	44	0
23	Barnevernvakt	16	40	24
24	Regnskap	36	36	0
25	Psykisk helse	0	36	36
26	Felles kommuneoverlegefunksjon	0	32	32
27	Folkehelsekoordinator	0	32	32
28	Kultur, museer	20	28	8
29	Felles landbrukskontor	16	24	8
30	Vannverk/vannforsyning	16	20	4
31	Forvaltningskontor	0	16	16
32	Legesamarbeid	8	16	8
33	Frisklivsentral	0	16	16
34	Øvrig landbrukssamarbeid	8	12	4
35	Voksenopplæring	12	12	0
36	Felles planadministrasjon	8	8	0
37	Personalfunksjon	8	8	0
38	Byggsak	0	4	4
39	Grunnskoleopplæring	4	4	0
40	Opplæring	0	0	0
41	Barnehagetilbud	0	0	0

Kilde: NIVI Rapport 2013:2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag.



- I tabellen er de samarbeidsformer Hitra kommune er deltager i markert med grønt.
- Deltakerandel viser andel av kommunene i Sør-Trøndelag fylke som deltar i denne type samarbeid. En deltakerandel på 100 % vil naturlig nok bety at alle kommunene (25 stykker) i fylket deltar i denne type samarbeid.

Flere informanter vektlegger i rapporten til NIVI at teknologiske forandringer reduserer behovet for personlig oppmøte og øker mulighetene for samarbeid om offentlig forvaltning og velferdsproduksjon.

- I Hitra kommune har man pekt på at manglende integrering av IKT mellom samarbeidskommunen skaper en del utfordringer.

I rapporten fra NIVI pekes det også på at mange er opptatt av et voksende demokratisk underskudd som følge av veksten i det interkommunale samarbeidet. Det gjelder særlig informanter fra regioner med et omfattende samarbeid med mye bruk av administrative vertskommuner og interkommunale selskaper, som Fosen.

- Kommunens mulighet til styring er også en del av fokuset i denne rapporten.

Når det gjelder styringen av det nye framvoksende tjenestesamarbeidet, kommenteres det i rapporten fra NIVI at det registreres bruk av alle aktuelle juridiske tilknytningsformer, både administrative vertskommuner, vertskommune med folkevalgt nemnd, interkommunalt selskap, styre etter kommunelovens § 27 og ordinært avtalebasert samarbeid. Selv om det har vært en vekst i bruk av politisk nemnd etter 2009, er hoveddelen av dagens samarbeid fortsatt organisert ut fra andre hensyn enn ivaretagelse av direkte politisk styring og kontroll med den interkommunale virksomheten.

Kommunereformen er vedtatt i Stortinget. Høsten 2014 ble det igangsatt regionale prosesser med sikte på å få på plass en ny kommunestruktur. Våren 2017 er planlagt tidspunkt for fremleggelse av en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur. Nasjonale vedtak om ny kommunestruktur skal være fattet innen utgangen av 2017.

## 6 Høring

Rådmannen har fått anledning til å gi tilbakemelding på en foreløpig versjon av rapporten. Han har gitt tilbakemelding på rapporten i e-post av 23.01.2015, og kommentert følgende:

*«Rapporten synes å gi et tilfredsstillende bilde av status for de aktuelle tjenestene».*

## 7 Konklusjoner og anbefalinger

Hitra kommune er involvert i flere typer interkommunalt samarbeid. Problemstillingen i denne undersøkelsen har vært å vurdere utfordringer som kan ligge i styringen av 2 av disse samarbeidene, og om samarbeidet har gitt gevinster som forventet.

### 7.1 Konklusjon

***Problemstilling 1: Følges kommunens vedtatte føringer for interkommunalt samarbeid innen barnevern og PPT i praksis?***

#### Barnevernstjenesten

Det interkommunale samarbeidet involverer mange interesser og aktører. Nemnda har ikke sørget for at det har blitt utarbeidet omforente handlingsplaner, strategidokumenter og virksomhetsplaner, herunder føringer på organiseringen av det forebyggende arbeidet. Nemnda har videre et overordnet ansvar for et godt samarbeid innenfor det interkommunale samarbeidet. Etter revisors vurdering har de ikke klart dette. Her må nemnda få på plass en omforent og tydelig organisering av tjenestene og oppgavene, møte og rapporteringsordninger, samarbeidsrutiner med ansvarsgrupper og tverrfaglige team mv, og etablere en norm for hvordan kommunenes tjenester skal bruke hverandre for å løse oppgavene. Alle forhold av betydning bør videre reguleres i samarbeidsavtalen. Dette gjelder bl.a. hensiktsmessige rapporter og møtестrukturer.

Gitt at føringen i samarbeidsavtalen om rutiner for rapportering følges, vil det i prinsippet være små forskjeller mellom samarbeidskommunens og vertskommunens mulighet til å ha oversikt og ivareta hensynet til overordnet politisk styring. Det er likevel ikke mulig å organisere seg til samhandling og samarbeid. De ulike aktørene innenfor samarbeidet må møtes for å diskutere og finne gode løsninger. Nemnda har et særlig ansvar for å legge til rette for organiseringen av dette samarbeidet. Kommunene vil likevel alltid stå i et politisk ansvarsforhold overfor sine innbyggere, også for den delen av virksomheten som utøves i et interkommunalt samarbeid. Er Hitra kommune misfornøyd med resultatet av samarbeidet må de ta i bruk de styringsvirkemidlene som loven åpner for.

## PPT

Har i utgangspunktet de samme utfordringene som innenfor barnevernstjenesten, men god dialog og samhandling ser ut til å medføre at de finner gode løsninger. Eiermøtet er nok en viktig arena i så måte.

### ***Problemstilling 2: Fungerer det interkommunale samarbeidet i tråd med intensjonene når det gjelder barnevern og PPT?***

#### Barnevernstjenesten

Samarbeid på tvers av ulike kommuneorganisasjoner har medført kostnader knyttet til å samkjøre ulike interesser og målsettinger. Dette gjelder både det å utvikle felles plandokumenter, og det å sy sammen ulike organisasjoner til en – grunnet ulik struktur i kommunene, store avstander for en leder, ulike IKT-plattform, mm. Det jobbes imidlertid med å finne gode løsninger på disse utfordringene.

Det synes også å være noe usikkerhet fra Hitra kommunens side hvorvidt tjenesten kan sies å ha et godt samarbeid med andre offentlige instanser. Her har kommunen tatt initiativ til en ekstern evaluering. En ekstern uavhengig evaluering som begge parter har tillit til, er etter revisors skjønn hensiktsmessig.

Barnevernstjenesten har imidlertid fått en del merknader i tilsyn fra fylkesmannen, og barnevernstjenesten har heller ikke et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette må rettes opp.

#### PP-tjenesten

Revisor ser at PP-tjenesten til dels hadde de samme utfordringene som barnevernstjenesten hadde i starten av samarbeidet. Samarbeidet startet allerede i 2003, og synes nå å fungerer godt. Revisor har intet å bemerke når det gjelder kostnader eller effektivitet/kvalitet.

### ***Problemstilling 3: Hvilke områder kan være egnet for videre utredning om interkommunalt samarbeid?***

Revisjonen har gjennomgått tallmateriale og rapporter som kan gi informasjon om tjenester som kan være aktuelle for interkommunalt samarbeid. Revisor har ikke hatt som mandat å komme med anbefalinger til tjenester det kan være aktuelt for Hitra å inngå samarbeid om.

Det er imidlertid identifisert behov for ytterligere informasjon/dokumentasjon på følgende områder:

- Det kan (vil) komme endringer i dagens kommunegrenser, og det er antatt at flere norske kommuner blir slått sammen ved stortingsvedtak. En vurdering av dette bør hensyntas i det videre arbeidet med å vurdere mulige områder for samarbeid med andre kommuner.
- Egne resultater/erfaringer av interkommunalt samarbeid vil naturlig nok være relevant i den videre vurderingen av interkommunalt samarbeid. Denne rapporten omtaler konsekvenser innenfor økonomi og ressursbruk, samt de muligheten kommunen har for styring og kontroll i et slikt samarbeid.
- Evalueringer av ulike samarbeidsformer vil være viktige kilder til kunnskap. Hitra kommune gjennomfører for tiden en egen evaluering av barnevernstjenesten. Sist, men ikke minst gjennomføres en rekke ulike typer samarbeid mellom kommunen, og her må det være mulig å dra nytte av erfaringene – både i forhold til å bruke tilgjengelige rapporter/dokumentasjon, men også på å få direkte informasjon fra de kommunene som har erfaring med denne type samarbeid.

## 7.2 Anbefaling

På bakgrunn av vurderinger og konklusjon i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler revisor rådmannen å:

- utarbeide omforente handlingsplaner, strategidokumenter og virksomhetsplaner, herunder føringer på organisering av det forebyggende arbeidet.
- sørge for at samarbeidsavtalene regulerer alle forhold av betydning, spesielt med tanke på:
  - bedre rapporteringsrutiner
  - bedre møtestruktur

## Kilder

- Kommunedelplan oppvekst 2014 – Kvalitet i oppvektssektoren
- Kommunal og regionaldep. Veileder: Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.
- NIVI Rapport 2013:2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag.
- Bygdeforskning Rapport 5/2014: Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen.





Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)