

Arkivsak-dok. 23/41801-1
Saksbehandler Fredrik Bjørnebekk

Saksgang
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027

Møtedato
21.11.2023

Sak nr.

Unntatt offentlighet ihht

Underveismelding - Samarbeid om barneverntjenester

Saksordførersak.

Saksordfører: Jon Henriksen

Medsaksbehandlere: Gunn Marit Haglund, Patrycja Korpalska

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

Sammendrag:

Sarpsborg kommune har i dialog med Fredrikstad og Halden sett på ulike former for samarbeid om barneverntjenester. Dette er med grunnlag i vedtak i formannskapet. Blant annet ble kommunedirektøren bedt om å vurdere spesifikt muligheten for å etablere felles interkommunale institusjonsplasser og felles barnevernsvakt

Kommunedirektøren anbefaler at det arbeides videre med å etablere en aktiv felles barnevernsvakt, med mål om at en slik vakt bør dekke mest mulig av det tidligere Østfold fylke. I det videre arbeidet med saken vil kommunedirektøren se på samarbeid om rekruttering av oppdragstakere, og et utrednings- og veiledningstilbud.

På grunn av betydelig økte driftskostnader for kommunen anbefaler kommunedirektøren at arbeidet med å etablere felles barneverninstitusjon i kommunal regi avsluttes.

Utredning:

Formannskapet vedtok 01.12.22 under behandling av Underveismelding - Bærekraft2030 følgende om barneverntjenesten:

"Det sees på muligheten for etablering av felles interkommunale institusjonsplasser i barnevernstjenesten og eventuelt gå i dialog med Fredrikstad og/eller andre kommuner om dette, for å redusere utgifter til kjøp av private barnevernstjenester. Det vurderes også om det er hensiktsmessig å etablere felles barnevernsvakt og om det bør samarbeides på andre områder innen barnevern."

Utvalg for Velferd og Folkehelse behandlet oppstartsnotatet 21.03.23. Arbeidet er organisert som et prosjekt mellom Sarpsborg, Fredrikstad og Halden. Sarpsborg kommune stiller med prosjektleder for arbeidet. Arbeidet inngår som en del av program *Samhandling til beste for barn og unge*.

Arbeidet er organisert rundt 4 områder; institusjonsplasser, felles barnevernvakt, felles rekruttering av oppdragstakere, og felles utredning- og veiledningstilbud.

1. Institusjonsplasser

Utvalg for velferd og folkehelse vedtok 21.03.23 å utrede videre om etablering av egen barneverninstitusjon vil være hensiktsmessig. Kommunedirektøren har gjennomgått både de faglige og økonomiske forutsetningene for å drifte en barneverninstitusjon.

I 2004 ble ansvaret for barnevernsinstitusjonene overført fra fylkeskommunene til staten. Begrunnelsen var at det var stor variasjon i fylkeskommunenes tilbud, tiltaksapparatet var dårlig utbygd og det var særlig store mangler i tilbudet til barn med atferdsvansker.

En ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2022. Den nye loven inneholder enkelte endringer av betydning for barnevernsinstitusjonene. Særlig viktig er innføringen av kompetansekrav for nyansatte i barnevernsinstitusjonene.

Kravene til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner er regulert i barnevernsloven § 10- 15, § 10-16 og § 10-17. Det er gitt utfyllende bestemmelser i forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften). Det er ikke fastslått noen minstenorm for antall ansatte ved institusjon. Hvor mange ansatte som kreves for forsvarlig omsorg og drift må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ut fra antall plasser og institusjonens målgruppe og målsetting. Forskning og erfaringsbasert praksis tilsier at institusjonsavdelinger og institusjoner ikke bør være for store. Med relativt små avdelinger vil det enkelte barn ha stor påvirkning på sitt bomiljø. Institusjonen vil også ha bedre mulighet til å styre sammensetningen av barnegruppen. I en lovtolkning fra 2015 fremkommer det at det over tid har vært lagt til grunn at en institusjonsavdeling bør ha en kapasitet på 4 til 8 barn. Bufetat anbefaler at institusjoner er i den nedre delen av dette spennet.

Ungdom som blir plassert på institusjon har ofte opplevd traumer, og har behov for relasjonsbygging med sensitive og bevisste voksne som kan skape trygghet og fremme ungdommens utvikling gjennom systematisk utviklingsstøtte. Bufdir som godkjenningsmyndighet er derfor kritisk til å blande målgrupper i institusjoner.

Barnevernsinstitusjonsutvalget overleverte 26.oktober 2023 *NOU 2023:24 Med barnet hele vegen — Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Her oppgis gjennomsnittlig pris per oppholdsdag i omsorgsinstitusjon å være 15.037 kr. Dette utgjør 4,7 millioner per år med 87 % belegg. Sarpsborg kommune betaler i dag en egenandel ved institusjonsplasseringer på 175.000 kr per måned / 2,1 millioner kr per år. Kommunedirektøren har i sine beregninger av bemanning valgt å legge Bufetat sin anbefalte bemanning for 4 plasser til grunn for en institusjon med en rolig ungdomsgruppe. Bufetat oppgir at deres beregnede kostnader ikke inneholder kostnader til bygningsmassen og energi.

Beregnet kostnader ved etablering av barnevernsinstitusjon

Post	Beløp
Ingen kommunal egenandel og 90 % dekningsgrad	- 7,56 mill. kr
Redusert tilskudd til gjesteelever	-0,25 mill. kr
Institusjonskostnad	13 mill.kr
Administrative kostnader	0,52 mill. kr
FDV og avskrivninger	0,45 mill. kr
Sum økte kostnader per år	6,16 mill. kr

Kommunedirektørens beregninger viser at driftskostnad for 4 institusjonsplasser vil ligge minst 6,2 millioner kroner høyere per år enn hva som er kommunal egenandel ved kjøp av plasser fra staten. Dette forutsetter at det ikke er nødvendig med høyere personaltetthet i perioder, og at kommunene lykkes med et høyt belegg. Kommunedirektøren beregner at utgifter til etablering av en barnevernsinstitusjon vil være på omtrent 12 millioner kroner. I tillegg til dette kommer kommunens ordinære kostnader til barneverntjenestens saksbehandling.

Kommunedirektøren vurderer at en institusjon i egen kommune kan være et godt tilbud for å ivareta nærhetsprinsippet for barna som plasseres, og kommunen har gode forutsetninger for å styre inntak og sammensetning. Samtidig vurderer kommunedirektøren at disse hensynene kan ivaretas i dag da det ligger flere institusjoner i nærområdet. Det er i dag flere institusjoner med avtale med Bufetat i Fredrikstad, Halden og Sarpsborg, som også retter seg mot ulike målgrupper.

Barnevernsinstitusjonsutvalget anbefaler at det legges til rette for bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak. Sarpsborg kommune vil avgi høringsuttalelse til forslagene. Hvis rammevilkårene for kommunen endres i tråd med utvalgets forslag vil kommunedirektøren komme tilbake til utvalget på egnet måte.

Kommunedirektøren mener det er grunnlag for å fastslå at institusjonsplasser i egen regi ikke vil medføre besparelser, men betydelige merkostnader for kommunen. Dette sammenholdt med den beskrevne faglige risikoen i et lite fagmiljø gjør at kommunedirektøren anbefaler å avslutte videre utredninger av institusjonsdrift i egen regi.

2. Felles barnevernvakt

Etablering av en felles barnevernvakt har vært utredet i samarbeid med Halden kommune og Fredrikstad kommune. De øvrige kommunene i tidligere Østfold fylke har også vært invitert inn i arbeidet. Kommunene har i dag organisert sine barnevernvakter på ulikt vis. Samtidig er det et begrenset geografisk område og noe lignende utfordringer på tvers av de tre byene. Kommunene er i lov om barneverntjenester § 1-1 pålagt å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid». Det følger av det at alle kommuner må ha en form for beredskap hele døgnet. Dette kan løses av den enkelte kommune og det kan løses som et samarbeid på tvers av flere kommuner.

De ulike barnevernvaktene er i dag organisert på følgende måter:

Sarpsborg:

Barnevernvakt håndteres av Team akutt og mottak barnevern. Avdelingen er delt opp i tre deler; mottak, beredskapsvakt og mobilt team. Avdelingen har aktiv bemanning fra 07:30 til 20:00 alle hverdager.

Beredskapsvakta skal ta imot akutte henvendelser. Beredskapsvakta er åpen fra 20.00 – 07.30 alle ukedager, og er døgnbemannet i helgene og helligdager. Det er hvilende nattevakt fra 20.00 – 07.30.

Det er ikke et tydelig skille mellom det mobile teamet og beredskapsvakta. Enkelte av oppgavene skir over i hverandre, og forståelsen for hvilke oppgaver som skal ligge til selve vakten kan derfor bli noe flytende. Det er naturlig at det skjer, da de som jobber i vakten ofte har en inngående kjennskap til sakene som kommer inn på vakten, og derfor har dette med seg i vurderingen av hvorvidt det rykkes ut eller ikke.

Halden:

En passiv vakt fra 15:30-07:30 hvor publikumstelefonen er åpen.

Fredrikstad:

Har en passiv vakt etter ordinær arbeidstid. Publikumstelefonen er åpen til kl. 21.30 på hverdag, kl. 00.30 på helg og 3 timer på søndag, utenom dette må politiets operasjonssentral eller legevakten kontaktes. Det er en utfordring at det er flere nummer inn til avdelingen avhengig av åpningstidene, og har hatt hendelser hvor brukere og samarbeidspartnere ikke har nådd frem.

Hvaler:

Kjøper tjenester til barnevernvakt fra Fredrikstad kommune.

Politiet har gitt tilbakemelding om at de er svært positive til en felles barnevernsvakt. Etter deres syn er dette en god og nødvendig forbedring. Politiet er også positive til å bidra til en samlokalisering da de er i en prosess med å se på nye politibygger i Fredrikstad og Sarpsborg fra 2027.

Basert på erfaringstall fra barnevernvakta på Romerike vil en ny vakt ha en driftskostnad på 18 millioner kroner per år. Dagens Team akutt og mottak barnevern har et årsbudsjett på 11 millioner kroner per år. Av disse må 2,64 millioner videreføres ved etablering av felles barnevernvakt. Sarpsborg kommune vil få redusert sine årlige utgifter til barnevernvakt ved en felles vaktordning som dekker fra 130.000 innbyggere og oppover.

Enhver etablering av et nytt felles tilbud vil komme med usikkerhet, dette knytter seg både til arbeidsmiljø, økonomi og til faglige standarder. Det videre arbeidet må tilpasses dette slik at risikoen holdes på et akseptabelt nivå.

Kommunedirektøren vurderer at etablering av en felles barnevernvakt med aktiv bemanning vil gi et bedret faglig tilbud til innbyggerne. Samtidig er det nødvendig at et tilstrekkelig antall kommuner deltar slik at det er økonomisk bærekraftig. Det vil også styrke samarbeidet med politiet.

Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune tar initiativ overfor kommunene i tidligere Østfold for etablering av en aktiv felles barnevernvakt.

3. Rekruttering av oppdragstakere, besøkshjem, miljøarbeidere o.l.

Flere tiltak fra barneverntjenesten til utsatte barn og familier løses ved bruk av oppdragstakere og ansatte som arbeider med kompenserende og endringstiltak. Dette kan være miljøarbeidere, besøkshjem, støttekontakter og lignende. Det har over tid vært utfordrende å rekruttere til disse oppgavene, noe som har medført økende kjøp fra private leverandører. Dette er en utfordring som de andre samarbeidskommunene i prosjektet også opplever.

Mangelen på personer til slike oppdrag gjør at barn og unge må vente lenger på tiltak og kan medføre at barn ikke får oppfylt sin rett på barneverntjenester. Det er ønskelig med mange oppdragstakere/ansatte slik at de treffer godt med den enkeltes behov. En felles oversikt på tvers av kommunene vil kunne bidra til dette.

Kommunedirektøren vurderer det derfor som hensiktsmessig å se på ulike former for samarbeid om rekruttering til disse oppdragene. Samarbeidet kan ha ulik formalisering, og kommunedirektøren vil komme tilbake med ulike alternativer. I arbeidet vil kommunedirektøren også se på hvordan bedre lykkes med å rekruttere oppdragstakere med minoritetsbakgrunn.

4. Utrednings- og veiledningstilbud

Arbeidet med utrednings- og veiledningstilbud vil starte opp i 2024. Dette arbeidet har blitt utsatt fra høsten 2023 grunnet manglende utredningskapasitet i barneverntjenesten, som har store utviklingsoppgaver med Bærekraft 2030 og et stort trykk på tjenesten som beskrevet i Tertialrapporteringen til Bystyret.

Fremdrift

Arbeidet med saken har strukket seg ut i tid noe lenger enn skissert i oppstartsnotatet. Kommunedirektøren tar sikte på å komme tilbake til utvalget og bystyret med ferdig utredet sak i løpet av første halvår 2024.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Drift av barneverninstitusjon i egen regi vil øke kommunens driftskostnader med 6,2 millioner kroner per år. I tillegg kommer kostnader til investering i bygningsmasse, etablering av institusjon og økonomisk risiko knyttet til dekningsgrad per plass.

Prognose på kjøp av tjenester fra private leverandører i 2023 er 19 millioner kroner. Det vurderes at omfang av kjøp kan reduseres hvis kommunen lykkes med felles rekruttering av oppdragstakere, besøkshjem og miljøarbeider med omkringliggende kommuner.

Basert på erfaringstall fra barnevernvakta på Romerike vil en ny vakt ha en driftskostnad på 18 millioner kroner per år. Sarpsborg kommune vil få redusert sine årlige utgifter til barnevernvakt ved en felles vaktordning som dekker fra 130.000 innbyggere og oppover.

Ved å samarbeide om tjenester vil de tre kommunene se på løsninger for å levere gode tjenester, samtidig som kostnader tas ned. Dette skal bidra til at ressurser kan dreies til forebyggende arbeid. Dette i tråd med målsetningene for program Samhandling til beste for barn og unge.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser

Folkehelse:

At flere utsatte barn og deres familier får den hjelpen de trenger på et tidligere tidspunkt vil ha positiv effekt på innbyggernes folkehelse

Kommunedirektørens anbefaling:

- Arbeidet med etablering av barneverninstitusjon i egen regi og i samarbeid med omkringliggende kommuner videreføres ikke.
- Sarpsborg kommune er positiv til å etablere en felles aktiv barnevernvakt. Kommunedirektøren går i dialog med øvrige kommuner om et slikt samarbeid.
- Det arbeides videre med saken slik beskrevet i saksfremlegget.