VISTA ANALYSE

RAPPORT

2016/19

Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?

Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen

VISTA ANALYSE AS

Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/19
Rapporttittel	Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?
ISBN	978-82-8126-276-8
Forfatter	Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen
Dato for ferdigstilling	29.03.2016
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Barnevern, offentlig anskaffelser, konkurranseøkonomi, insentiver, markedsøkonomi, tjenesteutsetting

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kartlagt bruken av private aktører i det kommunale barnevernet og vurdert konsekvensene av dagens praksis og behovet for tiltak både i det kommunale og det statlige barnevernet. Prosjektet er en oppfølging av vår rapport "Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune", som ble ferdigstilt i desember 2015.

Til de juridiske vurderingene har vi innhentet bistand fra Kirsten Sandberg, professor ved Institutt for offentlig rett ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, og Geir Frøholm, partner i Advokatfirmaet Schjødt AS. For øvrig er arbeidet gjennomført av samfunnsøkonomene i Vista Analyse: Øystein Hernæs og Henning Wahlquist har bidratt med faglige innspill, mens Tor Homleid har vært utredningens kvalitetssikrer. Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen har utarbeidet sluttrapporten

Kunnskapsgrunnlaget for denne utredningen består for en stor del av de spørreundersøkelsene og intervjuene vi gjennomførte i forbindelse med utredningen i 2015, men også av nye intervjuer med barnevernledere. Vi er svært takknemlige for den kunnskapen vi slik har fått ta del i, og ikke minst for det engasjementet vi er blitt møtt med når vi har reist disse problemstillingene. Vi retter også en stor takk til de ansatte i departementet og Bufetat som har gitt nyttige innspill underveis i arbeidet, og særlig til Solveig Valseth i departementet.

Departementet har nylig offentliggjort to viktige arbeider på barnevernsområdet: et høringsnotat med forslag til endringer i barnevernloven, og stortingsmeldingen "Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barnas beste". På det tidspunktet var vår utredning i alt det vesentligste ferdigstilt, og vi har derfor ikke tatt hensyn til innholdet i disse dokumentene i vårt arbeid.

Oslo, 29. mars 2016

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord **1**

Sammendrag og konklusjoner **7**

Kommunenes kjøp av tjenester 8

Fosterhjemsområdet 10

Institusjonsområdet 12

1. Innledning **15**

1.1 Bakgrunn og formål 15

1.2 Regulering er nødvendig for å kunne hente ut gevinstene 15

1.3 Organisering av rapporten 16

2. Bruk av private aktører i kommunalt barnevern **17**

2.1 Dynamisk etterspørsel og tilbud 17

2.2 Hvilke kommuner bruker private aktører – og hvorfor? 19

2.3 Hvilke tjenester som kjøpes av hvilke kommuner 22

2.4 Tilbudet av tjenester til kommunene 26

2.5 Ikke gode anslag på det økonomiske omfanget 28

2.6 Kommunenes erfaringer 28

2.7 Tiltak: Vilje og evne til å klare seg mer selv 29

2.8 Hva skal til for at kommunene kan gjøre mer selv? 31

3. Vurderingskriterier: Lovlighet og effektivitet **32**

3.1 Et juridisk og et samfunnsøkonomisk perspektiv 32

3.2 Hensyn for og mot å sette ut oppgaver til private aktører 33

3.3 Dagens regulering i lov og rett 34

3.4 Samfunnsøkonomisk tilnærming; når bør private leverandører brukes? 38

3.5 Samfunnsøkonomisk tilnærming til markedsanalysene 41

3.6 Oppsummering: lovlighet, marked og effektivitet 46

4. Kunnskapsgrunnlag **48**

4.1 Innledning 48

4.2 Spørreundersøkelser til barnevernledere og rådmenn 48

4.3 Intervjuer med barnevernledere og andre aktører i barnevernet 49

5. Markedet for kjøp av tjenester i kommunene **50**

5.1 Hvilke tjenester kommunene bruker private til i dag 50

5.2 Reguleringen av kommunenes kjøp av tjenester ... 50
5.3 Uklar juss – men grunn til uro ... 52
5.4 Leverandørmakt og asymmetrisk informasjon ... 55
5.5 Anbefalinger ... 57

6. Markedet for fosterhjem ... 60
6.1 Private aktører spiller flere roller ... 60
6.2 Utvikling i retning av økt bruk av forsterkede fosterhjem ... 64
6.3 Regulering og andre rammevilkår ... 66
6.4 Plassering og ivaretakelse av ansvar ... 70
6.5 Markedsanalyse ... 73
6.6 Anbefalinger ... 76

7. Markedet for institusjoner ... 79
7.1 Institusjonsområdet ... 79
7.2 Tilbudssiden ... 79
7.3 Kommunenes etterspørsel og valgmuligheter ... 87
7.4 Markedstilpasningen i institusjonsmarkedet ... 88
7.5 Markedssvikt ... 90
7.6 Anbefaling – rendyrke bestiller-utførermodell ... 91

Referanser ... 93

Tabeller:

Tabell 2.1 «Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører?» ... 20
Tabell 2.2 Andelen barneverntjenester som kjøpte ulike tjenester i 2014 eller 2015 ... 23
Tabell 2.3 «I hvilken grad kjøpte kommunen følgene tiltak fra private/Bufetat i 2013?» Pst. ... 23
Tabell 2.4 Mener du det er ønskelig at barneverntjenesten øker eller reduserer bruken av tjenester fra private aktører? Andel av de som brukte private i 2014 eller 2015 ... 30
Tabell 5.1 Private aktørers rolle, slik den oppfattes av kommunene og de private selv ... 50
Tabell 6.1 Målgruppene for de ulike typene fosterhjem ... 61
Tabell 6.2 Døgnpris for ulike typer fosterhjem ... 62
Tabell 6.3 Utgiftene til fosterhjem over statlige budsjetter ... 65
Tabell 7.1 Institusjonstilbud og kapasitetsutnyttelse per 31.12.2014 ... 83
Tabell 7.2 Hovedtall Barneverninstitusjoner. Kilde SSB ... 84
Tabell 7.3 Utgifter fratrukket refusjoner til institusjoner. Beløp i 1000 2014-kroner ... 84
Tabell 7.4 Variasjoner i dagspriser for institusjonstiltak i 2012 og 2013 (2013-kroner) ... 85
Tabell 7.5 Kostnadsdifferanse statlig og privat institusjon, 2013-kroner og pst. av privat plass 85

Figurer:

Figur 2.1 Andelen som bruker private etter antall stillinger i barneverntjenesten (pst.) 17
Figur 2.2 Begrunnelser for kjøp av tjenester etter barneverntjenestens størrelse 21
Figur 2.3 Kjøp av tjenester etter tilgangen på menneskelige og økonomiske ressurser 22
Figur 2.4: Andelen barneverntjenester som kjøpte ulike tjenester hhv. unntaksvis og som hovedregel i 2014 eller 2015, av de som brukte private 23
Figur 2.5 Kjøp av tjenester etter gjennomsnittlig antall stillinger 25
Figur 2.6 Kjøp av tjenester etter mangel på kompetanse eller kapasitet 25
Figur 2.7 Kjøp av tjenester etter mangel på økonomiske ressurser 25
Figur 2.8 Leverandører av tjenester til kommunene 27
Figur 2.9 Bruken av private aktører etter kommunens sentralitet 28
Figur 5.1 Markedsmakt kontra frikonkurranse 56
Figur 6.1 De største aktørene på fosterhjemsområdet. Omsetning i mill. kroner, 2014 63
Figur 6.2 Utviklingen i bruken av ulike fosterhjemstyper. Antall oppholdsdager 64
Figur 6.3 Illustrasjon av to fosterhjemssituasjoner. Tegnet av: Agnes E. Guttormsgaard 75
Figur 7.1 Antall kvalitetssikrede plasser per 100 000 barn, fordelt etter eier og region 80
Figur 7.2 Institusjonsplasser, andeler fordelt på eierskap i 2014 (regionfordelt) 80
Figur 7.3 Driftsutgifter per oppholdsdag 82

Sammendrag og konklusjoner

Private aktører spiller mange roller innenfor barnevernet. De har i stor grad fått utforme disse rollene selv. Statlige myndigheter har i liten grad regulert de juridiske og markedsmessige forholdene. Dette har satt de kommunale barneverntjenestene i en vanskelig situasjon: De har et omfattende juridisk ansvar blant annet for barnas rettssikkerhet når de velger å sette ut sine oppgaver til private aktører, men må selv utforme virkemidlene for å ivareta dette ansvaret. De må også selv finne ut hvordan de skal manøvrere i markeder sterkt preget av leverandørmakt og asymmetrisk informasjon. Det er dermed i svært stor grad opp til kommunene å sikre at bruken av private aktører skjer på en måte som er juridisk riktig *og barnevernfaglig og samfunnsøkonomisk* god.

77 pst. av barneverntjenestene benyttet private aktører til å utføre én eller flere av sine lovpålagte oppgaver i 2014 eller 2015. 65 pst. av dem ønsker å redusere denne bruken. Det er de tjenestene som mangler kompetanse eller kapasitet, som bruker private mest. Det er også de som kjøper de tjenestene det er vanskeligst å bruke riktig. Dette er viktig i en diskusjon om kommunene bør tilføres nye oppgaver: Ikke alle vil makte å utføre oppgavene selv.

I det statlige barnevernet er Bufetat enekjøper av fosterhjem og institusjonsplasser, og bør være bedre rustet enn kommunene til å bruke de private aktørene riktig og godt. En kombinasjon av systemsvikt og Bufetats egen bestilleratferd gjør at dette likevel ikke alltid er tilfelle. På fosterhjemsområdet er de private aktørene gitt en rolle som, gjennom forsterkende kjedevirkninger, er en viktig årsak til utgiftsgaloppen som er observert de siste årene. I neste omgang har dette gjort det vanskeligere for kommunene å opprettholde et tilbud av ordinære fosterhjem uten forhøyet økonomisk godtgjøring. På institusjonsområdet bidrar ulike rammevilkår for statlige og private institusjoner og Bufetats bestilleratferd til å fordyre institusjonsplassene, og dermed til at institusjonstilbudet er dårligere enn det kunne vært, innenfor samme utgiftsramme. I siste instans er det barna det går ut over.

Behov for juridiske avklaringer og bedre reguleringer av delmarkeder

Vi konkluderer med at det er behov for både juridiske avklaringer og en bedre regulering av de ulike delmarkedene innenfor barnevernet. For kommunebarnevernet foreslår vi tiltak som skal gi barneverntjenestene reell mulighet til å kjøpe tjenester på en riktig og god måte. Tiltakene faller inn i tre kategorier: Bedre juridisk regulering av hva de private skal kunne brukes til, tiltak som styrker kommunene som innkjøpere, og en statlig opprydding i ulovligheter og markedssvikt. Vi foreslår også tiltak som gjør kommunene mer selvhjulpne.

På fosterhjemsområdet bør det gjennomføres en større reform. Innenfor dagens system er det behov for samme type tiltak som på kommuneområdet: bedre juridisk regulering, bistand til kommunene og opprydding fra statens side.

På institusjonsområdet handler det i stor grad om å skape et tydeligere skille mellom Bufetats rolle som bestiller og utfører, og derigjennom sikre at det i større grad enn i dag konkurreres på like vilkår. Private leverandører (ideelle og kommersielle) har vært viktige på institusjonsområdet over lang tid. Ved utgangen av 2003 var om lag 60 pst. av barn og unge i institusjoner plassert hos private. Fra 2004 overtok staten ansvaret for institusjonstilbudet fra fylkeskommunene. Overtakelsen var særlig begrunnet med et ønske om bedre kontroll med kvaliteten og kostnadsutviklingen. Med denne begrunnelsen og valg av kontraktstyring som virkemiddel, bør statlige og private institusjoner ilegges samme godkjenningsordninger og konkurrere på like vilkår.

Kommunenes kjøp av tjenester

Kartlegging av kommunenes kjøp av tjenester

77 pst. av barneverntjenestene satte ut én eller flere av sine lovpålagte oppgaver til private aktører i 2014 eller 2015. Årsakene de oppgir, er først og fremst behov for ekstra kapasitet (63 pst.) eller kompetanse (57 pst.), men det er også 32 pst. av barnevernlederne som oppgir at det ble nødvendig å bruke private da Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand. Barnevernledernes begrunnelser er dermed i tråd med våre mer prinsipielle juridiske og samfunnsøkonomiske vurderinger: Hensynet til barnets beste og riktig dimensjonering av ressursene kan være høyst relevante begrunnelser for å kjøpe ekstra kapasitet og kompetanse utenfra.

Kjøp av tjenester er vanligst blant de store barneverntjenestene, selv om behovet ofte vil være størst i de små. Dette skyldes i stor grad forskjeller i tilbudet: Et kart over de 56 leverandørene vi har oversikt over, viser klart at de etablerer seg der det bor flest folk. Nær halvparten av alle barneverntjenestene kjøpte hjelpetiltak eller sakkyndige vurderinger, mens om lag 40 pst. kjøpte undersøkelser eller veiledning til fosterforeldre. Deretter følger oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet (26 pst.), bistand til fylkesnemndsaker, godkjenning av fosterhjem og ledelsesfunksjoner (11 pst.). Det er ikke tilfeldig hvem som kjøper hva: De som kjøper undersøkelser, bistand til fylkesnemndsaker og godkjenning i fosterhjem, er gjennomgående små tjenester med mangel på kapasitet eller kompetanse. De som kjøper hjelpetiltak og bistand fra sakkyndige, er gjennomgående større.

65 pst. av barneverntjenestene ønsker å redusere sin bruk av private aktører. Barnevernlederne peker selv på flere tiltak som kan gjøre – og har gjort – dem mer selvhjulpne.

- Etablering av egne tiltaksstillinger
- Økt samarbeid mellom tjenester internt i kommunen om spesialistkompetanse og tiltak
- Samarbeid med andre barneverntjenester om spesialistkompetanse og tiltak
- Samarbeid med andre barneverntjenester om «vikarpooler»
- Styrking av ledelsen og internkontrollen innad i barneverntjenesten

Kommunene er avhengig av langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for at de skal kunne bygge opp egne tjenester. Med usikkerhet om hvilke oppgaver og ansvar kommunene skal ha innenfor barnevern, usikkerhet om de økonomiske rammebetingelsene i form av egenandeler og refusjonsordninger, og/eller usikkerhet om hvilke tjenester Bufetat skal tilby og til hvilken pris, vil det i mange tilfeller være mer rasjonelt for kommunene å bruke private leverandører framfor å bygge opp egne tilbud. Selv i de tilfellene der det fra kommunenes side er ønskelig med en større egenproduksjon, og dette også er økonomisk rasjonelt og gir bedre kvalitet på lang sikt, kan det være krevende for kommunen å endre tilpasning, blant annet fordi dette i en overgangsperiode kan kreve ekstra ressurser som kommunen ikke har.

Utfordringer ved å sette ut kommunale oppgaver til private aktører

Når så mange av barnevernlederne ønsker å bli mer selvhjulpne, skyldes det at de selv er bevisste på de mulige ulempene ved å bruke private aktører. De trekker særlig frem følgende:

- Hensynet til rettsikkerheten for barna og deres familier. Barnevernet får mindre kontroll med kvaliteten på tjenester som settes ut. I tillegg er det en fare for at leverandøren setter inn mer omfattende tjenester enn det barna og familiene har behov for. I bunn ligger at leverandøren står overfor to hensyn som ofte vil være motstridende: De skal tjene penger *og* levere tjenesten i tråd med god myndighetsutøvelse.
- Habilitetsproblemer. Mange av leverandørene tilbyr kjeder av tjenester og tiltak, alene eller i samarbeid med andre. Det er også flere eksempler på personer som er ansatt i Bufetat eller BUP samtidig som de selger tjenester til kommunene. Forekomstene av inhabilitet sår ytterligere tvil om leverandørenes motivasjon.

- Høye kostnader, både direkte og indirekte. Tjenestene er i seg selv dyre, særlig når det tilkommer reisekostnader. I tillegg må barnevernet bruke større ressurser på kontroll enn dersom de hadde utført dem selv, og på selve anskaffelsesprosessen.
- Hensynet til å unngå for mange saksbehandlere i hver sak. Dette er viktig for å beskytte barnet mot et stadig skifte av kontaktpersoner, men også for å oppnå kontinuitet i saksbehandlingen og et nært forhold mellom barnevernet og deres brukere.

Flere av punktene er også relevante for det statlige barnevernet.

Svært lite regulering både av juridisk og samfunnsøkonomisk art

Når staten overfører oppgaver til kommunene, slik den i stor grad har gjort innenfor barnevernet, har staten også et ansvar for å legge til rette for at kommunene kan gjøre jobben på en riktig og god måte. Staten har ansvaret for å sørge for et ordentlig regelverk for det kommunene skal gjøre. I praksis er jussen på dette området uklar. Barneverntjenestenes adgang til å sette ut oppgaver til private aktører er ikke regulert i barnevernloven, og det er heller ikke gitt føringer i andre styringsdokumenter. I brev fra departementet presiseres det *at* kommunene har et ansvar også for oppgaver som settes ut, men det fremgår ikke klart hva dette ansvaret består i. Videre presiseres det at kommunene har anledning til å sette ut «visse» oppgaver, men ikke hvilke dette gjelder – eller hvilke som *ikke* kan settes ut. Kommunene må derfor gjøre disse vurderingene selv.

Når kommunene velger å sette ut noen av sine lovpålagte oppgaver til private aktører, kan dette gi gevinster i form av bedre kvalitet og/eller reduserte kostnader. Det er enklest å hente ut slike gevinster i markeder preget av fullkommen konkurranse. Dette er langt fra situasjonen i markedet for barneverntjenester til kommunene. Leverandørmakt og asymmetrisk informasjon er de viktigste formene for svikt. Det er også delmarkeder der stordriftsfordeler bidrar til markedssvikt. Konsekvensene av markedssvikt er høyere pris og lavere kvalitet på tjenestene enn med mer velfungerende markeder. Markedssvikt må motvirkes gjennom regulering for at kommunene skal kunne hente ut de potensielle gevinstene ved å kjøpe tjenester, i form av økt kvalitet og/eller reduserte kostnader. I dag er dette markedet fullstendig uregulert.

Behov for regulering, bistand og opprydding

Vi foreslår flere tiltak rettet mot bruken av private aktører i det kommunale barnevernet:

- Departementet bør sørge for et ordentlig regelverk:
    - Det bør klargjøres hva kommunene kan, og ikke kan, bruke de private aktørene til. Grensene bør fremgå av barnevernloven. Videre bør det klargjøres hva som er kommunenes ansvar når de kjøper tjenester fra private aktører. Dette er spørsmål det ville vært ønskelig at ble tatt inn i Barnevernlovutvalgets mandat.
    - Resultatene av disse juridiske vurderingene må kommuniseres klart ut til kommunene. Det bør utarbeides faglige veiledere som blant annet gir retningslinjer for å kunne vurdere hvilke oppgaver som utfra overordnede barnevernsfaglige krav til kvalitet og kostnadseffektivitet på kort og lang sikt er egnet for å sette ut til private, og hvilke som i hovedsak bør utføres av tjenesten selv. Det må også presiseres hvilket ansvar kommunene faktisk har, jf. også neste punkt.
- Kommunene bør få hjelp til å gjøre gode kjøp – og til å bli mer selvhjulpne
    - Kommunene bør få konkrete råd om hvordan kjøpene bør gjennomføres og følges opp for å sikre at de skjer på en riktig og god måte. Rådene kan presenteres i en veileder, sammen med ansvarsforholdene. Det bør også vurderes om det bør utvikles fellesløsninger på områder der det kreves spisset juridisk kompetanse utover det som følger av kompetanse på anskaffelser.
    - Det bør utarbeides en oversikt over leverandørene av de ulike tjenestene, slik at det blir enkelt for kommunene å få oversikt over markedet.

- Staten bør rydde opp i ulovligheter og markedssvikt
    - Fylkesmannen og/eller Riksrevisjonen bør undersøke kommunenes kjøp av tjenester.
    - Konkurransetilsynet bør undersøke markedene for salg av barneverntjenester.

Det er også behov for å hjelpe kommunene til å bli mer selvhjulpne, der tiltakene først og fremst innebærer å videreføre og forsterke tiltak som allerede er igangsatt, jf. omtale over. Dette omfatter bistand til å etablere egne tiltaksstillinger, tilbud om tilrettelagt ledelsesutdanning og tilrettelegging for samarbeid mellom kommunene bl.a. om vikarpooler og spesialister.

Kommunene må få langsiktige rammebetingelser der rolle-, ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat og kommunene, samt mellom barnevern og andre tjenester klargjøres og gjøres forutsigbare. I dette ligger også forutsigbarhet om utforming og størrelse på egenandeler, eventuelle refusjonsordninger og finansieringsordninger utover det som følger av kommunens ordinære rammetilskudd.

Fosterhjemsområdet

Mange og store roller for de private aktørene på fosterhjemsområdet

Det er tre delmarkeder på fosterhjemsområdet:

- Markedet for å knytte til seg fosterhjem, der kommunen, Bufetat og private aktører konkurrerer om å inngå kontrakt med fosterforeldrene.
- Markedet for kjøp av fosterhjem fra private (kommersielle og ideelle) leverandører, der ulike leverandører konkurrerer om å levere fosterhjem til Bufetat.
- Markedet for støttetjenester til det enkelte fosterhjem fra kommunene, der ulike leverandører konkurrer om å tilby tjenester til kommunene. Dette er typisk ikke de samme aktørene som leverer fosterhjem, men de samme som leverer andre tjenester til kommunene.

Ansvar på avveie

De private leverandørene av fosterhjem til Bufetat er gitt en rolle der de tilbyr «pakker» av fosterhjem med godtgjøring og støttetjenester. Med denne rollen er de private også gitt en posisjon der de i praksis definerer innholdet i fosterhjemstilbudet. Bufetat har ikke hatt tilstrekkelig forhandlingsmakt til å sikre at avtalene med de private leverandørene gir et innhold som faktisk står i forhold til barnas behov. Både for fosterhjem tilknyttet kommersielle og ideelle leverandører er det avdekket store avvik mellom den godtgjøringen og de tjenestene fosterforeldrene får, og det behovet barnet har. Ett eksempel på dette er at foreldre blir gående hjemme («frikjøpt fra ordinært arbeid») i mange år etter at barnets behov tilsa at det var nødvendig. Tiltak som er for omfattende, truer barnets rettssikkerhet. Avtaler som ikke viser hva Bufetat betaler for, gir rom for svært høy profitt til leverandørene. Disse pengene kunne vært brukt bedre.

Problemet med avvik mellom innhold og behov gjelder også forsterkede kommunale fosterhjem: De private leverandørene setter rammene for hvilke vilkår kommunene må tilby sine fosterhjem av godtgjørelse og tjenester. Dermed: Selv om det i dag er få fosterhjem som er direkte tilknyttet private leverandører, kan det være mange barn som bor i fosterhjem med altfor omfattende innhold.

En viktig forutsetning for at de private aktørene har kunnet ta denne rollen, er *mangelen på fosterhjem*. Leverandørene har stor forhandlingsmakt overfor Bufetat, siden Bufetat *må* finne et fosterhjem for å ivareta sin bistandsplikt. I tillegg har fosterforeldrene stor forhandlingsmakt overfor kommunene, slik at de kan presse frem vilkår som nærmer seg det de kunne fått hos de private. De private leverandørene er gitt finansielle rammebetingelser av Bufetat som gjør det

mulig å tilby vilkår som kommunene har problemer med å matche innenfor sitt finansieringssystem. Bufetats innkjøpspraksis bidrar dermed til å presse opp kommunenes kostnader til ordinære fosterhjem, samtidig som færre fosterforeldre går med på å være «ordinære».

En annen viktig forutsetning for rollen de private har fått, er at *målgruppene for de ulike typene fosterhjem overlapper*. Kommersielle og ideelle leverandører tilbyr ikke bare fosterhjem til barna som kvalifiserer for statlige familiehjem, men også til barn uten særskilte behov som egentlig burde vært i et ordinært, kommunalt fosterhjem. Forskjellen i barnas behov gjenspeiles imidlertid ikke i vilkårene til fosterforeldrene: Hjemmene rigges som om de var til de vanskelige tilfellene uansett. Forskjellen mellom behov og vilkår kan bli stor.

En tredje viktig forutsetning er *refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem*, som gjør at kommunene kan velte det aller meste av sine kostnader over på staten når kostnadene kommer over en fastsatt grense. Kommunen har dermed ikke insentiver til å hjelpe Bufetat med å holde utgiftene under kontroll, når de først har kommet over egenandelen.

Oppsummert – og noe forenklet – kan man si at Bufetat gjennom avtaler med private leverandører har bidratt til kostnadspress slik at kommunene har tapt konkurransekraft i markedet for fosterhjem, og da særlig de ordinære. Kommunene har klare insentiver til kostnadskontroll for tjenester som finansieres innenfor kommunenes rammeinntekter. Når Bufetat bidrar til prispress gjennom avtaler med private fosterhjemsleverandører, skapes det en markedssituasjon som gjør at kommunene har svært begrensede muligheter til å rekruttere og følge opp fosterhjem innenfor grensene som defineres av kommunenes egenandel. Når egenandelgrensen er nådd, går regningen for ytterligere kostnader til Bufetat, og kommunens insentiver til å holde kostnadene nede gjennom å tilpasse tjenestene til behovet faller bort. Bufetat finansierer refusjonsordningen og har dermed i utgangspunktet insentiver til kostnadskontroll, men har i praksis begrensede virkemidler til å styre kostnadene under refusjonsordningen. Dessuten vil private leverandørers tilbud til tilknyttede fosterhjem, finansiert av Bufetat, uansett danne en benchmark for hva det er rimelig å forvente at Bufetat refunderer for kommunale fosterhjem.

Behov for en omfattende reform av fosterhjemssystemet – og tiltak på kort sikt

De store og komplekse problemene på fosterhjemsområdet må løses før ansvaret skyves over på kommunene. Kommunene sitter ikke med virkemidlene som kreves for å løse problemene, og bør ikke få overført utfordringer og ansvar de ikke har virkemidler til å kunne håndtere.

Det er behov for en omfattende reform av fosterhjemssystemet som adresserer de bakenforliggende årsakene til dagens problemer. Men det må bli en slutt på at tiltakene på fosterhjemsområdet kun skal øke *tilbudet* av fosterhjem:

- Etterspørselen etter fosterhjem må ned. Økt vekt på tidlig innsats, nettverkstiltak mv. vil gjøre at flere barn kan bli boende hjemme. Det er også på tide å vurdere om dreiningen fra institusjon til fosterhjem nå har gått for langt, og om dagens institusjonstilbud er tilstrekkelig tilpasset kommunenes behov
- Ny inndeling av fosterhjemmene, med en klarere avgrenset rolle til de private leverandørene i ulike fosterhjemsmarkeder. Finansieringen av rekruttering og oppfølging av fosterhjem må utformes slik at kommunene kan konkurrere på like vilkår med private fosterhjemleverandører i rekrutteringen av fosterhjem.
- Standardiserte satser for godtgjøring av fosterforeldrene
- Refusjonsordningen bør avvikles, men ikke som et første tiltak. En vellykket avvikling krever at det er på plass tiltak som sikrer konkurranse på like vilkår og like rammebetingelser for de som gis rett til å rekruttere og følge opp ulike typer fosterhjem.

På kort sikt bør det gjennomføres tiltak for at dagens system skal fungere best mulig. Disse tiltakene er i stor grad over samme lest som tiltakene overfor kommunene:

- Departementet bør sørge for et ordentlig regelverk:
  - Klargjøre hva staten og kommunene må gjøre selv, og hva de kan kjøpe fra private aktører
  - Klargjøre hva som er hhv. Bufetats og kommunens ansvar når fosterhjemmet er tilknyttet en privat leverandør eller Bufetat selv. Hva innebærer det egentlig at kommunene har ansvaret for at innholdet i tiltaket står i forhold til barnets faktiske behov, når Bufetat har ansvaret for at fosterhjemmet tilfredsstiller de formelle kravene?
- Kommunene bør settes i stand til å utføre de oppgavene de er pålagt:
  - Dersom kommunene fortsatt skal ha ansvaret for at innholdet i fosterhjemstiltaket til enhver tid står i forhold til barnets behov, må de få reell mulighet til å ivareta dette ansvaret bl.a. gjennom påvirkning av avtalene med de private. Dersom dette ikke er mulig, for eksempel pga. manglende forhandlingsmakt eller ressursmangel i kommunene, bør kommunene heller ikke ha dette ansvaret.
- Staten bør rydde opp i ulovligheter og markedssvikt:
  - Fylkesmannen bør undersøke dagens praksis med bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet, men også ta høyde for at flere av problemstillingene kan gjelde de statlige fosterhjemmene.
  - Konkurransetilsynet bør undersøke markedet for fosterhjem fra private leverandører.

Institusjonsområdet

Ved utgangen av 2014 var i underkant av 1000 barn i Norge plassert i barnevernsinstitusjoner av Bufetat. De samlede kostnadene til barneverninstitusjoner var i 2014 på i underkant av 3 mrd kroner. Dette gjør barnevernsinstitusjoner til en liten, men kostnadskrevende tjeneste. Staten ved Bufetat har ansvaret for at det er et tilstrekkelig antall plasser i ulike kategorier til å møte behovet i kommunene. Kommunenes etterspørsel styres i første rekke av hvor mange av kommunens barn som har behov for den type behandling som tilbys barnevernsinstitusjoner. Men etterspørselen påvirkes også av hvor attraktivt institusjonstilbudet er sammenliknet med andre mulige tilbud i hvert enkelt tilfelle. Dette bestemmes særlig av følgende faktorer:

- Prisen på en institusjonsplass for kommunen, dvs. kommunens egenandel ved plassering av barn i institusjon
- Innholdet i det institusjonstiltaket som tilbys i hvert enkelt tilfelle (type plass, avstand, turnusordninger, etc.)
- Ventetid på egnet plass
- Hvilke andre barnevernstiltak som er tilgjengelig for det aktuelle barnet, samt hvor mye de alternative tiltakene vil koste kommunen
- Om det er aktuelt å plassere det aktuelle barnet under andre lovverk (BUP eller kommunehelsetjenesteloven), og i så fall kommunens kostnader ved dette og innholdet i de aktuelle tiltakene

Vi ser et fall i bruken av institusjonsplasser etter hvert som kommunens egenandeler ved bruk av barnevernsinstitusjoner er økt. Våre undersøkelser gir ikke et entydig svar på hvorvidt dagens etterspørsel er på et riktig nivå, eller om den ut fra en vurdering av barnets beste skulle vært høyere eller lavere. Derimot observerer vi at den relative kostnadsforskjellen mellom institusjonsplass og forsterkede fosterhjem som belastes kommunen (egenandel ved institusjon og refusjonsordninger ved forsterkede fosterhjem) har stor betydning for kommunenes etterspørsel etter institusjonsplasser.

Intervjuene har avdekket et behov for enklere institusjoner, mer lokalbaserte ”miniinstitusjoner” eller bemannede ”boinstitusjoner”, der barn som av ulike årsaker ikke passer, eller ønsker å bo i fosterhjem, kan få et tilbud. Det er eksempler på kjøp av tjenester fra private leverandører som tilbyr løsninger tilpasset denne type behov. Videre er det eksempler der kommuner kjøper

institusjonsplasser i private barnevernsinstitusjoner som også tilbyr plasser til BUP og kommuner innenfor helselovgivningen. Omfanget av denne typen bruk av private leverandører er ikke kartlagt, men foreliggende informasjon tyder på at etterspørselen er i vekst. Det er et tankekors at det på en og samme avdeling kan være barn som mottar tilnærmet samme tilbud, men er plassert av ulike offentlige instanser med hjemmel i hver sine lovverk. Andre offentlige etater/foretak kan ha rammeavtaler med de samme institusjonene som Bufdir har inngått avtale med, uavhengig av Bufdirs rammeavtaler. Vi ser et stort behov for mer kunnskap om hvilke kvalitetskrav og grunnlag for innleggelse som følger av barnevernvernloven, spesialhelsetjenesteloven eller andre lovverk, samt hvorvidt prisen på en og samme avdeling varierer med hvilket lovverk som hjemler en innleggelse.

Økte egenandeler ved bruk av barnevernsinstitusjoner formidlet av Bufetat kombinert med lang ventetid på egnede plasser og manglende fleksibilitet i statens tilbud, oppgis som medvirkende årsaker til at kommunene ser etter andre løsninger.

Institusjonstilbudet styres av staten ved Bufetat. Tilbudet består av en miks av egen-produksjon, dvs. institusjonsplasser drevet av Bufetat, og tilbud fra kommersielle og ideelle institusjoner. Institusjonsplasser fra private leverandører skal godkjennes av Bufetat. Det er også Bufetat som inngår rammeavtaler med godkjente leverandører. I underkant av halvparten av barna som var i institusjon ved utgangen av 2014, var i statlige institusjoner. I følge Bufdir er det ikke systematiske kvalitetsforskjeller mellom private og statlige institusjonsplasser. Likevel er kostnadsforskjellene betydelige, der statlige institusjonsplasser koster fra 20 til 48 pst. mer enn en privat institusjonsplass, avhengig av Bufetat-region. Selv om det tas hensyn til plasseringskategorier og andre observerbare forskjeller, framstår de statlige institusjonsplassene gjennomgående som betydelig dyrere enn tilsvarende plasser levert fra private leverandører.

Bufetat har ansvaret for å plassere barna i egnede institusjoner. Bufetat har også et kapasitetskrav til egne institusjoner, med muligheter til å favorisere egne plasser. Det betyr at private (inkludert ideelle) institusjoner konkurrerer mot hverandre, mens statens plasser er skjermet mot konkurranse. I og med at kommunene betaler samme egenandel uavhengig av kostnadene ved barnevernsinstitusjonen de har barn i, og det er Bufetat som velger plass, vernes i praksis statens institusjoner mot konkurranse som kan stimulere til brukertilpasning og fleksibilitet til å møte kommunenes og brukernes behov. Dette gir effektivitetstap, og svekker innovasjonen i sektoren.

Vi ser klare tegn til at Bufetat legger for lite vekt på kostnadseffektivitet både i egen institusjonsdrift og i innkjøpene av private plasser. Det er store regionale prisforskjeller, og særlig region vest utmerker seg med særdeles høye kostnader ved statlige institusjoner. Region vest har et godt utbygd institusjonstilbud og god behovsdekning. Dette er ikke det vi ville forvente i et normalt marked: Her ville høy pris reflektert *knapphet* på plasser. Etter en stund skulle de høye prisene tiltrukket seg flere leverandører, men da skulle prisene blitt redusert: God behovsdekning ville da gått hånd i hånd med lave priser. Disse mekanismene ser vi altså ikke i institusjonsmarkedet. Det er dermed grunn til å stille et stort spørsmålstegn ved fordelingsvirkningene som følger av dagens markedstilpasning og innkjøpspraksis i institusjonsmarkedet.

Våre anbefalinger

- Institusjonsområdet innenfor barnevern er i stor grad kontraktstyrt. Når denne styringsformen først er valgt, og om lag halvparten av leverandørene er private, bør de statlige institusjonene konkurrere på samme vilkår som de private institusjonene.
- De kommunale egenandelene bør differensieres etter plasskategori (rus, atferd, om-sorg, akutt.). Med prissignaler som i større grad enn i dag reflekterer kostnadene, får kommunene et bedre grunnlag for å kunne vurdere alternative tiltak til institusjon.

- Godkjenning og kvalitetssikring av institusjoner som tilbyr plasser til Bufetat, BUP, helseforetak og kommuner bør fortrinnsvis legges til en aktør, for eksempel Helsetilsynet.
- Det er behov for en bedre oversikt over hvilket behandlingstilbud som tilbys i avdelinger/institusjoner som har avtale med flere offentlige aktører, samt hvilke kvalitetskrav og kostnadsstruktur som gjelder ved ulike typer innleggelser.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Gjennom arbeidet med utredningen om ny ansvarsdeling mellom stat og kommune i barnevernet kom det fram at private aktører utfører mye mer av det kommunale barnevernets oppgaver enn man var klar over: De tilbyr seg å utføre svært mange av oppgavene, og det er svært mange av kommunene som bruker dem (Vista Analyse, 2015). Det fantes dessuten lite kunnskap om *hvordan* og *hvorfor* kommunene bruker de private aktørene. Vi valgte derfor å innrette våre spørreundersøkelser til alle landets barnevernledere og rådmenn slik at vi kunne bøte på dette kunnskapshullet, og tok det også opp med en rekke ulike aktører i intervjuer.

Gjennom undersøkelsene kom det frem at mange av kommunene opplever til dels store utfordringer i sin bruk av private aktører. Disse utfordringene var lite beskrevet i litteraturen. Det fantes heller ingen analyse av markedsreguleringen på dette området, og hvilke tilsiktede og utilsiktede virkninger reguleringen – eller mangelen på sådan – kunne ha. Samtidig fantes det noe kunnskap om utfordringer på fosterhjemsområdet og institusjonsområdet som kunne knyttes til hvordan Bufetat brukte de private leverandørene der.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bestilte derfor en utredning som skulle beskrive bruken av private aktører i det kommunale barnevernet, og vurdere behovet for mer regulering eller andre tiltak både i det kommunale og det statlige barnevernet som kan sikre at de private aktører brukes på en måte som gir et kvalitativt godt og kostnadseffektivt barnevern.

Gjennom utredningsarbeidet er det også avdekket et behov for et klarere regelverk vedrørende hvilke oppgaver som kan, og ikke kan, utføres av private aktører, og hvilket ansvar som ligger på kommunens eller statens hånd når så skjer. På dette området har vi ikke hatt ambisjon om å gå i detalj, men med bistand fra juridisk ekspertise gir vi et utgangspunkt for et videre arbeid.

1.2 Regulering er nødvendig for å kunne hente ut gevinstene

Private aktører har lenge spilt en viktig rolle i barnevernet. De senere årene ser det ut til at bruken har økt betydelig: Innenfor det kommunale barnevernet ser det ut til at de brukes til flere oppgaver, og av flere, mens de særlig på fosterhjemsområdet brukes langt hyppigere. De ulike delmarkedene innenfor barnevernet er imidlertid i liten grad regulert. Dette gjelder både den *juridiske* reguleringen gjennom barnevernloven mv., og den litt mer uklare *samfunnsøkonomiske* reguleringen, som vi lar omfatte alle tiltak fra sentrale myndigheter som bidrar til å gi en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av private aktører i barnevernet.

Barnevernet kan bli bedre og billigere av at private aktører utfører noen av oppgavene. Dette gjelder både innenfor kommunebarnevernet, på fosterhjemsområdet og på institusjonsområdet. For eksempel vil en liten barneverntjeneste kunne dra stor nytte av å kjøpe hjelpetiltak fra en privat aktør, dersom dette er en type tiltak barneverntjenesten selv sjelden bruker. Men det forutsetter at barneverntjenesten fortsetter å ivareta sitt ansvar: Den private leverandøren må ikke få mulighet til å stadig forlenge tiltaket eller henvise videre til seg selv eller en venn, uten at dette er til det beste både for barnet og for kommuneøkonomien. Dette krever et ressurssterkt barnevern som følger med, og som kan nok om tiltaket og barnets behov til å kunne si når nok er nok. Dette enkle eksempelet er ment å vise at det offentlige barnevernet må bruke de private aktørene *kritisk* for å kunne hente ut de gevinstene som ligger der. Barnevernet bør kjøpe tjenester som et *supplement* til sitt eget arbeid, og ikke som en *erstatning* fordi de selv ikke makter.

En riktig og god bruk av private aktører krever dermed noe av den som kjøper tjenesten. I denne utredningen retter vi særlig pekefingeren mot departementet og Bufetat: Departementet har et ansvar for å legge bedre til rette for at kommunene skal kunne bruke de private aktørene

på en riktig og god måte. Bufetat bør først og fremst rydde opp i sin egen praksis. Dette gjelder i høy grad også noen av kommunene. Men med den reguleringen de i dag har å forholde seg til, er det sannelig heller ikke helt enkelt.

> Bruk av private aktører genererer økte utgifter. Kompetanse «selges ut» av kommunen – og kan lett også medføre at beslutningskompetansen blir lagt til privat aktør. Barnevern er et område hvor det kan være vanskelig å «ramme inn» et tiltak og hvor private aktører gis mulighet til å selv å definere om arbeidet må fortsette. *Rådmann*

Vår bekymring er at ansvar skal komme på avveie. Det er det offentlige barnevernet som skal ta avgjørelsene – ikke de private leverandørene. Det er det offentlige barnevernet som skal avgjøre om innholdet i et tiltak passer til barnets behov – ikke de private leverandørene, og heller ikke fosterforeldrene. Men i praksis slippes det opp, både i det kommunale og det statlige barnevernet. Konsekvensene er at barnas og familienes rettssikkerhet trues, og at barnevernet blir dårligere og dyrere enn det kunne vært med en bedre regulering.

1.3 Organisering av rapporten

Kap. 2 gir en forholdsvis detaljert oversikt over bruken av private aktører i det kommunale barnevernet i 2014/15 og presenterer de årsakene og erfaringene barnevernlederne og rådmennene selv peker på. Dette er den mest deskriptive delen av utredningen. Som et grunnlag for de videre drøftingene går kap. 3 igjennom de viktigste vurderingskriteriene: Hva skal til for at bruken av private aktører kan sies å skje på en (juridisk) riktig og (samfunnsøkonomisk) god måte? Kunnskapsgrunnlaget for rapporten er beskrevet i kap. 4. Kap. 5, 6 og 7 tar for seg hhv. det kommunale barnevernet, fosterhjemsområdet og institusjonsområdet, vurderer behovet for tiltak for å gi en riktigere og bedre bruk av private aktører, og kommer med forslag til tiltak av ulik art. Anbefalingene er oppsummert i sammendraget.

2. Bruk av private aktører i kommunalt barnevern

I dette kapitlet går vi gjennom kommunenes bruk av private leverandører i dagens barnevern. Vi viser hvilke kommuner som i dag bruker private leverandører, og hvorfor private leverandører brukes. Videre vises det hvilke tjenester som kjøpes av hvilke kommuner og kommunenes erfaringer med bruk av private leverandører. Flere av kommunene oppgir at de ønsker å redusere bruken av private leverandører, noe som leder til spørsmål om hvorfor de da ikke tilpasser seg slik at de kan utføre flere oppgaver selv. Kommunenes egne vurderinger på dette spørsmålet gjengis.

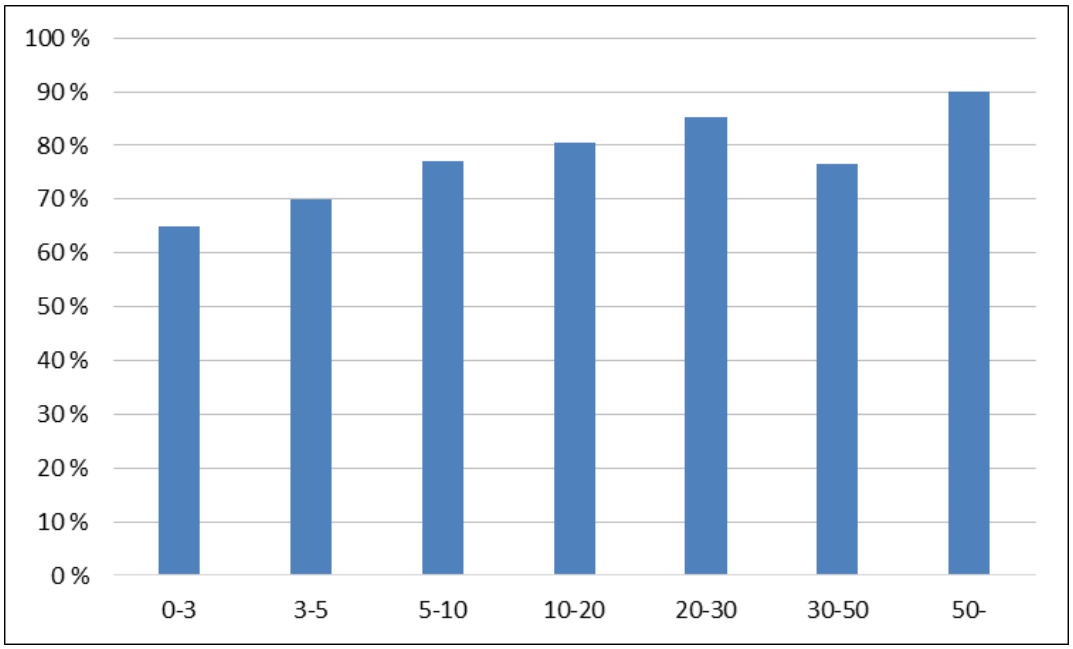
Kapitlet gir et øyeblikksbilde av situasjonen i 2015. Kapitlet er basert på spørreundersøkelser til samtlige barnevernledere og rådmenn, intervjuer med barnevernledere, leverandører mv., og en KS-rapport om kommunenes kjøp av hjelpetiltak (Toresen, 2015). Informasjonsgrunnlaget omtales nærmere i kap. 4.

2.1 Dynamisk etterspørsel og tilbud

Hele 77 pst. av barnevernlederne kjøpte tjenester fra private aktører i 2014 eller 2015. Det er systematiske forskjeller på hvilke kommuner som bruker private og hvilke som ikke gjør det, og også i hvilke tjenester de ulike kommunene kjøper. Disse forskjellene skyldes til dels forhold på *etterspørselssiden*, og dels forhold på *tilbudssiden.*

For eksempel er det langt vanligere å kjøpe tjenester i store barneverntjenester enn i små, jf. Figur 2.1. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at store kommuner har større *behov* for bistand fra private (etterspørsel), men de kan ha langt bedre *tilgang* fordi leverandørene befinner seg nettopp i de store kommunene (tilbud).

Figur 2.1 Andelen som bruker private etter antall stillinger i barneverntjenesten (pst.)



Både etterspørselen og tilbudet er dynamisk. Når kommunene ikke lenger får dekket sine behov fra Bufetat, går de til det private markedet. Etterspørselen endrer seg også med erfaringene: Det er vanskelig for barnevernet å ha tilstrekkelig kontroll med hjelpetiltak som leveres fra private, altså er det flere barneverntjenester som nå har bygget opp en egen tiltaksgruppe. Tilbudet endrer seg med etterspørselen. Men tilbudet påvirkes også av reguleringer – et marked

der hvem som helst kan etablere seg fritt, gir et større og bredere tilbud enn der det er etablert godkjenningsordninger og prisregulerende mekanismer.

2.1.1 Tilbudssiden – hvilke mekanismer og motiver styrer tilbudsutviklingen?

Markedet for barneverntjenester kan deles inn i flere delmarkeder og på ulike måter. En mulig inndeling er å dele markedet inn etter tjenestekategorier, f.eks støttetjenester til kommunale barneverntjenester, hjelpetiltak, fosterhjemsplasser og institusjonsplasser. Markedet kan også deles inn etter hvem som er kjøperne eller kontraktsparten, dvs; stat eller kommunene. I tillegg kommer det en geografisk dimensjon i og med de aller fleste barneverntjenester i stor grad vil være stedbunden, eller i det minste avgrenset til et geografisk område.

Det er rimelig å forvente at noen leverandører vil rette seg mot flere – eller alle mulige delmarkeder over hele landet, mens andre i større grad vil være nisjeleverandører, eller kun levere spesifikke tjenester innenfor avgrensede geografiske områder.

Økonomiske mekanismer med relevans for barnevernsmarkedet

For å forstå tilbudssiden i de ulike delmarkedene kan det være nyttig å ta utgangspunkt i noen sentrale økonomiske mekanismer som gjør seg særlig gjeldene innenfor de ulike delmarkedene vi observerer etterspørsel etter og bruk av i denne utredningen. Uten en grunnleggende kunnskap om mekanismer på tilbudssiden vil det heller ikke være mulig å forstå markedstilpasningen eller å utarbeide tiltak og virkemidler som kan bøte på eventuelle utilsiktede og uønskede tilpasninger. I kapittel 3 går vi gjennom vi gjennom viktige sider ved en samfunnsøkonomisk markedsanalyser av den type markeder som eksisterer innenfor barnevern, mens vi i kapittel 5, 6 og 7 går konkret inn på markedene for hhv kjøp av tjenester i kommunene, fosterhjemsmarkedet og institusjonsmarkedet.

I og med markedet er dynamisk, dvs at det er et samspill mellom hva leverandørene tilbyr og kommunene etterspør har vi funnet det hensiktsmessig å introdusere noen sentrale mekanismer før vi presenterer kommunenes etterspørsel og bruk av private leverandører.

Noen grunnleggende økonomiske prinsipper om etablering og tilbudsutvikling:

1. Etablering blir bestemt av profittpotensialet i sektoren, som igjen avhenger av etterspørselen og finansieringen (merk at deler av tjenestene finansieres av andre enn den dirkete brukeren, og at det også kan være andre enn kontraktsparten/bestiller som helt eller delvis betaler for tjenesten. Hvordan og hvem som finansierer er viktig faktorer å ta hensyn til ved en eventuell regulering av markedet)
2. Tilbudsutviklingen og fordeling av tilbudskategorier i ulike geografiske områder bestemmes av profittpotensialet i de ulike delmarkedene (kategori og geografi)
3. Konkurransesituasjonen, dvs hvor mange som er etablert i markedet og lønnsomheten i markedet har betydning for antall nyetableringer i markedet

Prisen kjøper må betale for tjenestene, avhenger bl.a av:

4. Produksjonskostnadene. Produksjonskostnadene avhenger blant annet av om det er stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen og hvorvidt disse er realisert. Dersom det er store faste kostnader (eller terskelverdier som følge av turnusordninger og bemanningskrav) og små variable kostnader vil det være potensielle stordriftsfordeler.
5. Konkurransesituasjonen i markedet. Dersom en leverandør er i en monopolsituasjon, eller det er svak konkurranse i markedet gir dette rom for høy profitt som følge av at prisen for tjenesten kan settes høy i forhold til marginalkostnaden
6. Graden av asymmetrisk informasjon. I hvor stor grad har kjøper innsikt i produksjonskostnadene, innholdet i leveransen og kvaliteten på leveransen?
7. Innkjøpskompetanse og forhandlingsmakt.

I tillegg til punktene over vil det ved en hver anskaffelse følge med såkalte transaksjonskostnader. Med transaksjonskostnader menes kostnader knyttet til planlegging av et innkjøp, oppfølging og kontroll av tjenesten som leveres. Ufullstendige kontrakter, mangelfull konkurranse og irreversible investeringer er elementer som kan knyttes til transaksjonskostnader. Transaksjonskostnadene vil i første rekke ha betydning for etterspørselen, men i en dynamisk tilpasning vil eksistensen av og størrelsen på ulike kategorier transaksjonskostnader også ha betydning for utviklingen av tilbudssiden.

2.2 Hvilke kommuner bruker private aktører – og hvorfor?

2.2.1 Årsaker til å kjøpe tjenester fra private

Gjennom en spørreundersøkelse og en rekke intervjuer har vi spurt barnevernlederne direkte hvorfor de kjøper tjenester fra private aktører. Følgende årsaker trekkes særlig frem:

- *Kapasitetsbehov ved for lav bemanning.* I de fleste tilfeller er det snakk om midlertidige behov knyttet til sykefravær, permisjoner eller annet. Mens noen oppgir en forholdsvis høy terskel for at de skal hente inn vikarer (fravær på minst X måneder), er terskelen lavere hos andre. En del tjenester strever også med mer langvarig kapasitetsbehov som følge av for få eller ubesatte stillinger. Kjøp av saksbehandlertjenester begrunnes gjerne med behovet for å unngå fristoverskridelser.
- *Behov for kompetanse barneverntjenesten ikke selv har.* Dette omfatter både svært spesialisert kompetanse som barneverntjenestene ikke finner det lønnsomt å anskaffe selv, som sakkyndige psykiatere, og kompetanse de oftere har behov for. Til den siste kategorien hører kompetanse på hjelpetiltak, som stadig flere tjenester har valgt å ha innomhus, men også kompetanse en del tjenester ikke lykkes i å rekruttere til tross for iherdige forsøk.
- *Behov for å se en sak utenfra.* Habilitetsproblemer som følge av tette bånd mellom de ansatte i barneverntjenesten og familien, men også saker som barneverntjenesten selv har forsøkt å løse over lang tid uten hell, kan utløse kjøp av tjenester utenfra.
- *Ønske om å beskytte de ansatte i barneverntjenesten*. En del barnevernledere innhenter ekstern saksbehandlerkapasitet i særlig alvorlige saker for å beskytte egne saksbehandlere i den konkrete saken, men også for å unngå at de blir utslitt og forsvinner fra tjenesten på sikt.

Vi oppfatter at følgende også er viktig:

- *Økonomiske muligheter* til å betale for tjenestene
- *Det må finnes et tilbud* for at etterspørselen skal realiseres (slå ut i kjøp), men det er også grunn til å tro at økt tilbud gir økt etterspørsel ettersom flere blir oppmerksomme på muligheten for å sette ut noe av arbeidet.

2.2.2 Hvilke årsaker som fremheves av flest

De viktigste årsakene til kjøp av tjenester fra private aktører er behov for økt kapasitet og spesiell kompetanse, se Tabell 2.1. Det er også en tredel som sier det ble nødvendig å bruke private da Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand. Svært få begrunner bruken av private med økonomiske hensyn. Kategorien «annet» viser seg å omfatte ønske om andre hjelpetiltak enn de atferdsrettede hjelpetiltakene fra Bufetat, stor geografisk avstand til omsorgsplasserte barn, og for nært forhold mellom de ansatte i barneverntjenesten og familien de skal hjelpe.

Tabell 2.1 «Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører?»

	Barnevern-ledere (pst.)	Rådmenn (pst.)
Det gir kapasitet ved for lav bemanning	62,7	50,4
Det gir kompetanse som barneverntjenesten selv ikke har	56,7	44,4
Det ble nødvendig etter at Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand	32,0	25,6
Det er mer økonomisk enn å ansette personale eller utvikle tiltak selv	2,7	6,0
Kommunen er generelt opptatt av konkurranseutsetting[1]	-	0,0
Annet	30,7	22,2

[1] Barnevernlederne fikk ikke opp dette svaralternativet.

Tabellen viser også svarene fra rådmennene. Rangeringen av svaralternativene er den samme som for barnevernlederne, men med noe lavere nivåer (rådmennene krysser gjennomgående av for færre alternativer). Ingen av rådmennene begrunner bruken av private aktører med en generell politikk om konkurranseutsetting. Dette bekrefter vårt inntrykk av at barnevernet ikke bruker private aktører fordi de vil, for eksempel av ideologiske grunner, men fordi de må.

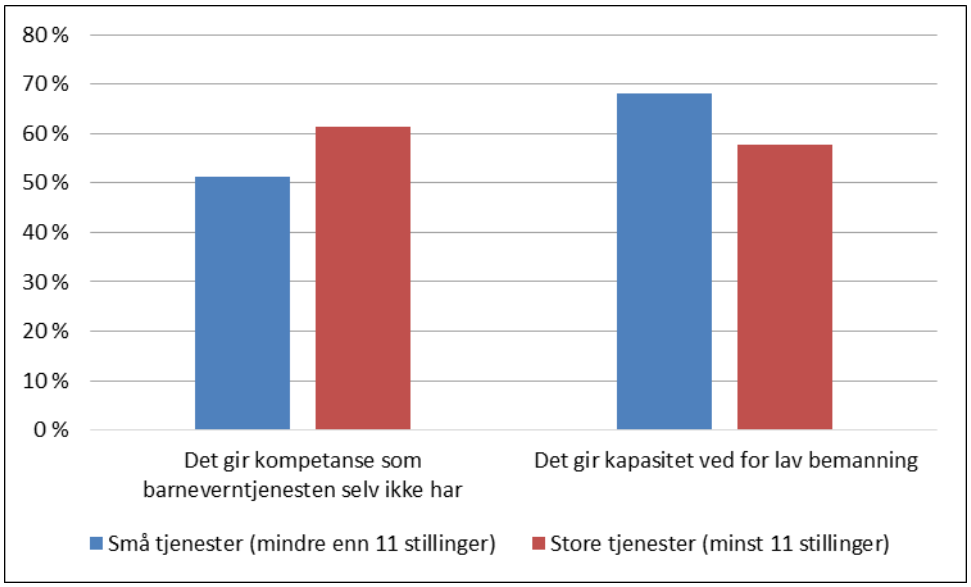
Svarene bekreftes av Toresen (2015): Kapasitet fremheves av flest, etterfulgt av kompetanse.

2.2.3 Hvilke barneverntjenester oppgir hvilke årsaker?

De oppgitte årsakene varierer til dels betydelig med størrelsen på barneverntjenesten, jf. Figur 2.2. Flere store tjenester enn små oppgir behov for *kompetanse* som årsak til at de kjøper tjenester fra private.[1] Dette kan virke kontraintuitivt, siden store barneverntjenester vil ha større grunnlag for å ansette spesialisert kompetanse, alt annet likt. En mulig forklaring er at store barneverntjenester har en mer ambisiøs holdning til barnevernsarbeidet, men også at tilbudet av den kompetansen er størst i nærheten av de store kommunene, jf. under. Omvendt er det ti prosentpoeng flere blant de små tjenestene som viser til behovet for økt kapasitet ved for lav bemanning. Dette er i tråd med intuisjonen.

[1] Store tjenester er definert ved et antall stillinger minst lik medianen, dvs. elleve stillinger.

Figur 2.2 Begrunnelser for kjøp av tjenester etter barneverntjenestens størrelse



Nedbyggingen av Bufetats faglige bistand

Det er de minste kommunene som oftest svarer at kjøp av tjenester fra private ble nødvendig da Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand. Dette gjelder dessuten langt fra bare de aller minste tjenestene: Først ved 20 ansatte går andelen ned.

Vi antar dette først og fremst dreier seg om veiledning i fosterhjem.[1] Bufetat har redusert sitt ikke-lovfestede tilbud på flere måter de siste årene, og særlig i etterkant av innstrammingene i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*. Før 2013 hadde Bufetat i store deler av landet bygget opp et veiledningstilbud som stort sett var gratis for kommunene. Våre informanter forteller at dette ble lagt ned raskt, rundt 2013, med geografiske variasjoner som antas å skyldes ulike økonomiske rammevilkår i de ulike Bufetat-regionene. Det var dermed i liten grad realitet i den treårige overgangsperioden som ble varslet i proposisjonen. Kommunene fikk heller ikke tilført ekstra midler for å finansiere denne oppgaveoverføringen/-utvidelsen.

Det andre tilbudet Bufetat skulle bygge ned i henhold til proposisjonen, var bistand til utredning. Ifølge våre informanter var imidlertid dette tilbudet lite utbygd også i utgangspunktet, og med store geografiske variasjoner. Det antas likevel at en del små kommuner hadde nytte av det, og at det dermed også var disse som merket nedbyggingen mest.

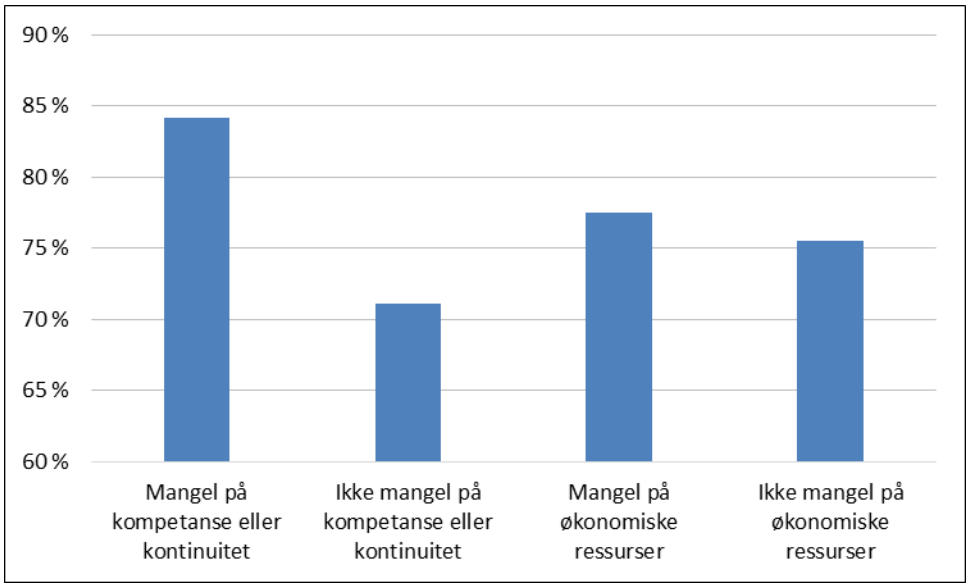
Det tredje tilbudet informantene kan ha hatt i tankene i spørreundersøkelsen, er Bufetats tilbud om evidensbaserte tiltak, dvs. MST, PMTO og FFT. Det har ikke vært en klar strategi fra regjeringens eller Bufdirs side å bygge ned disse tiltakene. Tilbudet om MST er kraftig redusert, men dette skal skyldes manglende etterspørsel. MST-tilbudet var uansett svakt utbygd i utgangspunktet. Toresen (2015) påpeker at det er andre hjelpetiltak som kommunene nok kan savne mer, men som ble nedbygget for flere år siden: familie- og nettverkstiltak, nærmiljøtiltak, endrings- og utviklingstiltak og akutteam mv. Dette var tiltak Bufetat arvet fra fylkeskommunene eller som ble etablert de første årene etter forvaltningsreformen i 2004.

[1] Basert på intervjuene og barnevernledernes fritekstsvar i spørreundersøkelsen.

Mangel på menneskelige og økonomiske ressurser

Etterspørselen bestemmes også av hvilke utfordringer barnevernet opplever. Barnevernledere som opplever mangel på kompetanse eller kapasitet, er langt mer tilbøyelige til å kjøpe tjenester fra private enn andre, jf. Figur 2.3.[1] Sammenhengen er mindre klar mellom opplevd mangel på *økonomiske* ressurser og kjøp av tjenester. Dette må ses i lys av at det her er to motstridende effekter: Svak økonomi gir større *behov* for bistand fra private, men også mindre *mulighet* til å finansiere den. Vi kommer tilbake til om det er særskilte tiltak eller tjenester som tjenestene med svak økonomi prioriterer å anskaffe.

Figur 2.3 Kjøp av tjenester etter tilgangen på menneskelige og økonomiske ressurser



Organisering som interkommunalt samarbeid

Organisering som interkommunalt samarbeid kan tenkes å påvirke behovet for bruk av private, også for et gitt antall stillinger: Omorganiseringen kan i seg selv utløse effektivitetsgevinster som gjør det mulig for barneverntjenesten å anskaffe spesialistkompetanse eller bygge opp hjelpetiltak. I tallene viser dette seg ved at 78 pst. av enkeltkommunene brukte private, mot 73 pst. av de interkommunale samarbeidene.

2.3 Hvilke tjenester som kjøpes av hvilke kommuner

2.3.1 Hvilke tjenester som kjøpes, og hvor ofte

Når alle barneverntjenestene i spørreundersøkelsen ses under ett, viser det seg at nær 50 pst. kjøpte hjelpetiltak eller sakkyndige vurderinger fra private aktører i 2014 eller 2015, jf. Tabell 2.2. Om lag 40 pst. kjøpte undersøkelser eller veiledning av fosterforeldre, 25 pst. kjøpte oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet, eller bistand til å skrive saksframlegg til fylkesnemnda, mens 10 pst. kjøpte godkjenning av fosterhjem eller ledelsesfunksjoner. Barnevernlederne ble ikke bedt om å spesifisere hva de legger i «andre tjenester».

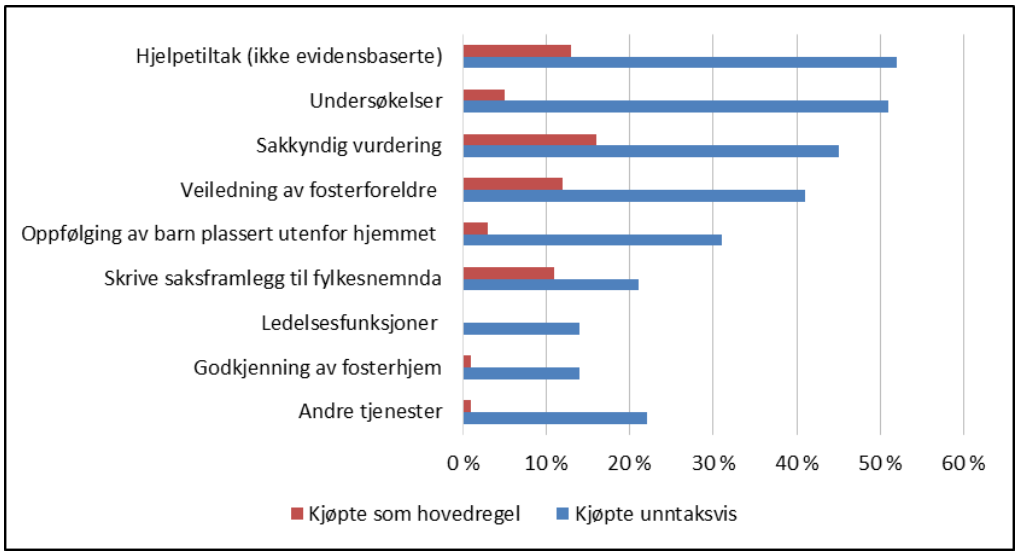
[1] Bruken av private aktører er her sammenstilt med barnevernledernes svar på hva de opplever som de største utfordringene. Svaralternativene er gitt i figuren.

Tabell 2.2 Andelen barneverntjenester som kjøpte ulike tjenester i 2014 eller 2015

	Av de som brukte private (pst.)	Av alle kommuner (pst.)
Hjelpetiltak (ikke evidensbaserte)	64,7	49,7
Sakkyndig vurdering	61,3	47,2
Undersøkelser	56,7	43,6
Veiledning av fosterforeldre	52,7	40,5
Oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet	33,3	25,6
Skrive saksframlegg til fylkesnemnda	31,3	24,1
Godkjenning av fosterhjem	14,7	11,3
Ledelsesfunksjoner	14,0	10,8
Andre tjenester	22,7	17,4

Hvis barneverntjenesten konsekvent setter ut noen av sine tjenester, kan dette ha helt andre konsekvenser enn hvis de bare kjøper tjenestene unntaksvis. Av Figur 2.4 ser vi at sakkyndige vurderinger er den tjenesten flest oppgir å kjøpe «som hovedregel», fulgt av hjelpetiltak, veiledning til fosterforeldre og utarbeidelse av saksframlegg til fylkesnemnda.

Figur 2.4: Andelen barneverntjenester som kjøpte ulike tjenester hhv. unntaksvis og som hovedregel i 2014 eller 2015, av de som brukte private



Resultatene fra KS-rapporten (Toresen, 2015) gir mer detaljert informasjon om kommunenes etterspørsel etter hjelpetiltak. Merk at kjøp fra private her er slått sammen med kjøp fra Bufetat, slik at resultatene ikke er helt sammenliknbare.

Tabell 2.3 «I hvilken grad kjøpte kommunen følgene tiltak fra private/Bufetat i 2013?» Pst.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke
Generell familieveiledning	6,4	19,1	24,1	50,4
Manualbasert familieveiledning	2,8	30,5	37,6	29,1
Ettervernsoppfølging	2,1	19,9	19,9	58,2
Psykologtjenester	2,1	7,8	19,1	70,9
Praktisk bistand og hjelp	0,7	14,2	28,4	56,7

Kilde: Toresen (2015).

Note: Tallene er hentet fra en spørreundersøkelse til samtlige av landets barnevernledere. 46 pst. svarte.

2.3.2 Hvilken type kompetanse som etterspørres

Barneverntjenestene etterspør særlig følgende typer kompetanse:

- Sakkyndige, dvs. psykolog eller psykiater
- Juridisk bistand, typisk i form av advokat
- Tolketjenester
- Særskilt kompetanse på enkelte grupper barn og unge, som spe- og småbarn, i forbindelse med utredninger eller veiledning
- Kompetanse på hjelpetiltak

En del har ansatt psykolog i tjenesten eller har tilgang til dette gjennom en annen tjeneste i kommunen. Dette er mindre vanlig i små kommuner. Også en del av de som selv har ansatt psykolog, må iblant kjøpe sakkyndigbistand. Dette kan være på grunn av kapasitetsmangel, behov for særlig spesialisert kunnskap eller ønske om en ekstern vurdering.

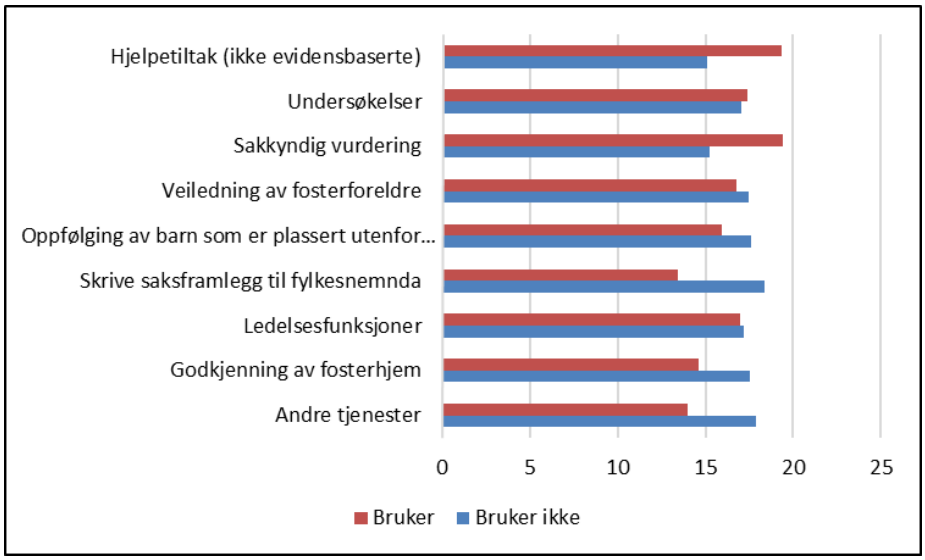
De aller fleste oppgir at de kjøper advokattjenester utenfra. Noen har egen advokat i tjenesten, mens andre benytter kommuneadvokaten. Enkelte innhenter juridisk bistand fra fylkesmannen.

2.3.3 Hvilke barneverntjenester som kjøper hva

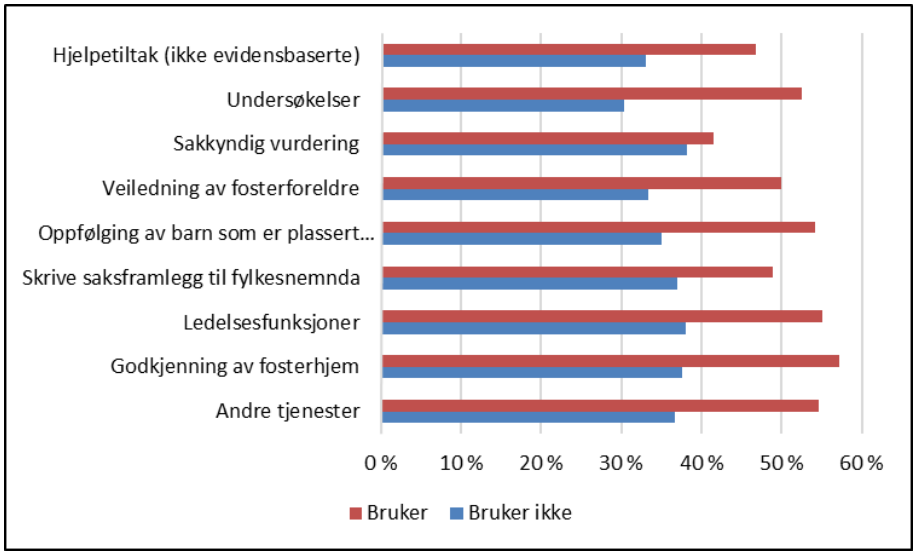
Figur 2.5-Figur 2.7 viser hvordan etterspørselen etter de ulike tjenestene varierer med hhv. antall stillinger i barneverntjenesten og opplevde utfordringer i form av mangel på kompetanse eller kapasitet, og svak økonomi. Vi merker oss at små tjenester med liten kapasitet/svak kompetanse er mer tilbøyelige til å kjøpe bistand til fylkesnemndsaker og godkjenning i fosterhjem. De med liten kapasitet/svak kompetanse er også sterkt overrepresentert når det gjelder kjøp av undersøkelser. Derimot er kjøperne av hjelpetiltak og sakkyndige gjennomgående større tjenester. Oppsummert:

- *Hjelpetiltak* er vanligst å kjøpe blant store tjenester (19 stillinger i gjennomsnitt) og blant de som mangler kompetanse eller kapasitet (47 vs. 33 pst.) og/eller penger (47 vs. 37 pst.)
- *Undersøkelser* kjøpes av tjenester som mangler kompetanse eller kapasitet (52 vs. 30 pst). Antall stillinger og økonomi har ingenting å si.
- *Sakkyndige vurderinger* er vanligst å kjøpe blant store tjenester (19 stillinger i gjennomsnitt) og blant de med mangel på penger (47 vs. 37 pst.), men kompetanse og kapasitet har mindre å si (42 vs. 38 pst.)
- *Veiledning av fosterforeldre* kjøpes av tjenester som mangler kompetanse eller kapasitet (50 vs. 33 pst.) og/eller penger (36 vs. 39 pst.), men antall stillinger har lite å si.
- *Oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet* kjøpes av tjenester som mangler kompetanse eller kapasitet (54 vs. 35 pst.) og er noe vanligere i mindre tjenester. Økonomi har ingenting å si.
- *Bistand til fylkesnemndsaker* kjøpes oftest av små tjenester (13 stillinger i gjennomsnitt), og av tjenester som mangler kompetanse eller kapasitet (49 vs. 37 pst.) og/eller penger (49 vs. 40 pst.).
- *Ledelsesfunksjoner* kjøpes av tjenester som mangler kompetanse eller kapasitet (55 vs. 38 pst.) og er noe vanligere i tjenester med svak økonomi (45 vs. 42 pst.). Antall stillinger har ingenting å si.
- *Godkjenning av fosterhjem* kjøpes oftest av små tjenester (15 stillinger i gjennomsnitt), og av tjenester som mangler kompetanse eller kapasitet (57 vs. 38 pst.). Økonomi har ingenting å si.

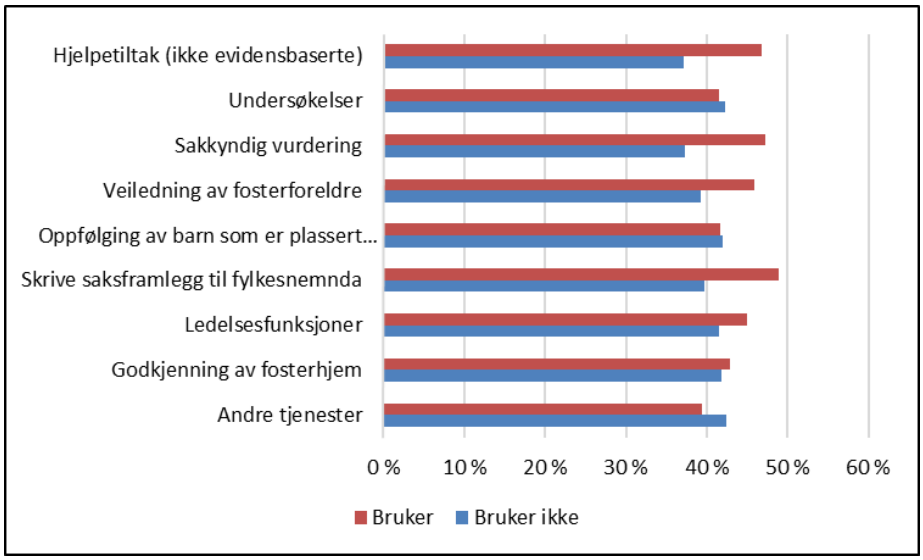
Figur 2.5 Kjøp av tjenester etter gjennomsnittlig antall stillinger



Figur 2.6 Kjøp av tjenester etter mangel på kompetanse eller kapasitet



Figur 2.7 Kjøp av tjenester etter mangel på økonomiske ressurser



2.4 Tilbudet av tjenester til kommunene

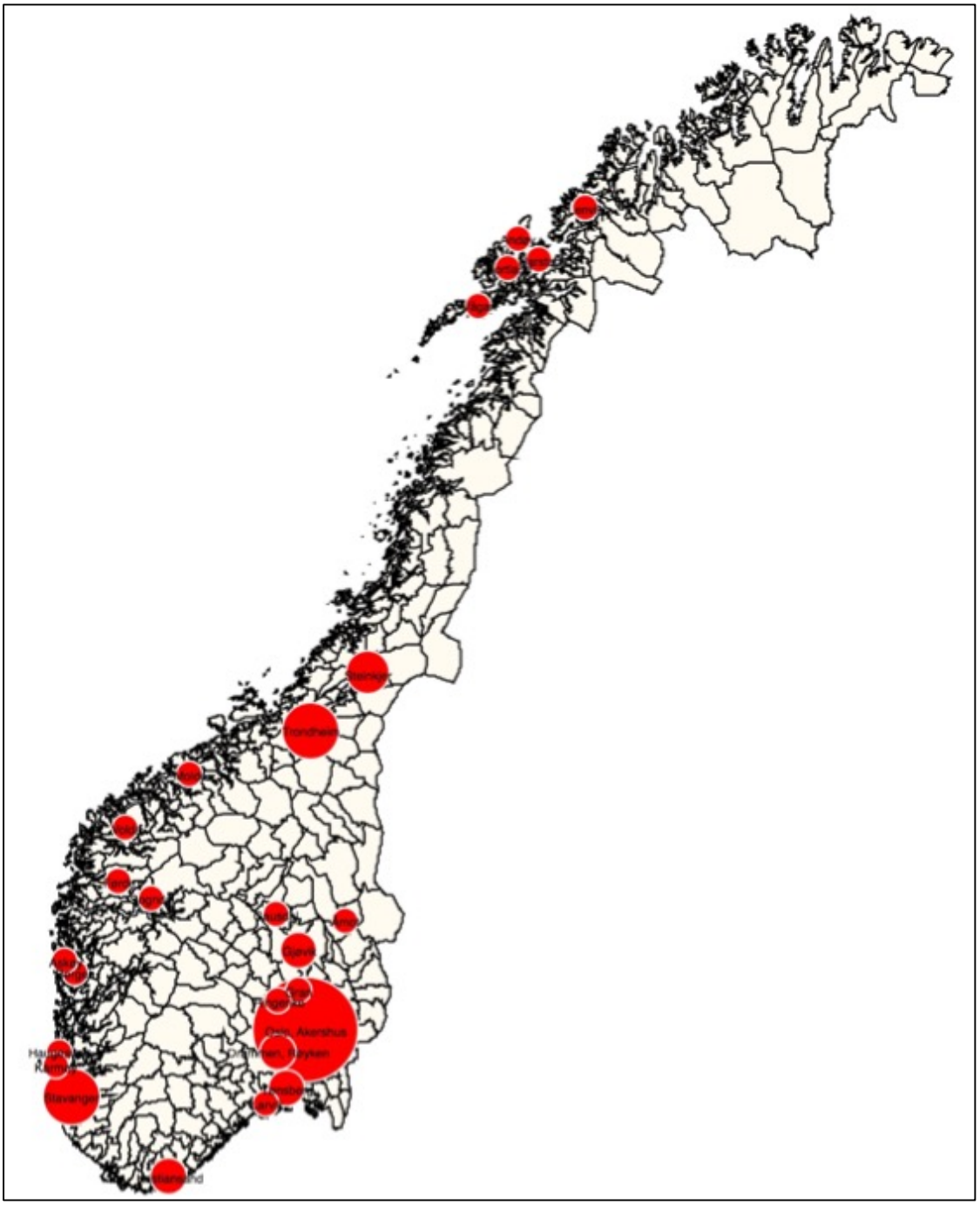
Hvilke barneverntjenester har egentlig mulighet til å bruke private aktører? I store deler av Norge er det så stor avstand til nærmeste leverandør at barneverntjenestene ikke har et reelt tilbud. Reisetid gir leverandøren ekstra kostnader som belastes barneverntjenesten, og da blir det raskt dyrt. Selv om det finnes eksempler på barneverntjenester som får flydd inn bistand langveisfra, vil geografisk avstand i de fleste tilfeller være avgjørende for om barneverntjenestene oppfatter at de har et tilbud eller ikke.

Tilbudet av tjenester til kommunene lar seg ikke beskrive enkelt. Figur 2.8 viser beliggenheten til de 56 leverandørene vi har kartlagt, der vi har tatt utgangspunkt i en liste med leverandører vi har mottatt fra NRK[1], og supplert denne gjennom nettsøk og intervjuer med barnevernledere. Sakkyndige er holdt utenom: Markedet for sakkyndige er separat fra de andre tjenestene, og antallet sakkyndige er så stort at de ville dominere det øvrige bildet. Kartet viser at det er langt flere leverandører i Oslo-området enn i landet for øvrig, og at det er store områder uten leverandører. Bildet modifiseres av at det er enkelte leverandører også i mindre kommuner, og at vi vet at noen av de store har knyttet til seg enkeltkonsulenter i andre deler av landet som nok ikke fremgår her.

Det er verdt å merke seg at de aktørene som leverer barneverntjenester til kommunene, i all hovedsak er noen andre enn de som leverer tiltak til Bufetat. Dette fremgår klart ved å sammenholde vår oversikt med oversikten over leverandører til Bufetat i Varde Hartmark (2014).

[1] Kartleggingen ble utført i sammenheng med en sak publisert 4. februar 2015: http://www.nrk.no/norge/_-privat-barnevern-truer-barnas-rettssikkerhet-1.12187236.

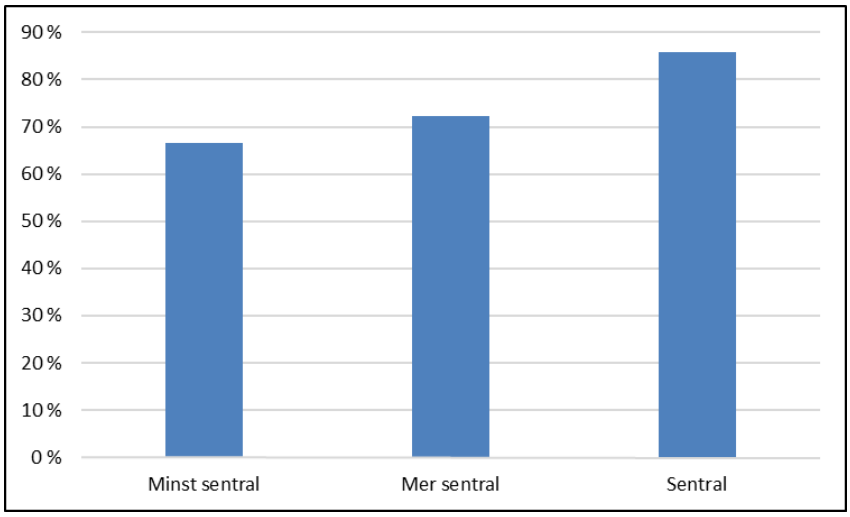
Figur 2.8 Leverandører av tjenester til kommunene



Kilde: En liste over leverandører fra NRK, supplert og bearbeidet av Vista Analyse.

Figur 2.9 underbygger at kommunenes kjøp av tjenester avhenger av at det faktisk finnes et tilbud: Mens 86 pst. av de mest sentrale kommunene brukte private til å utføre lovpålagte oppgaver i 2014 eller 2015, var den tilsvarende andelen 67 pst. i de minst sentrale kommunene.

Figur 2.9 Bruken av private aktører etter kommunens sentralitet



Note: SSBs sentralitetsvariabel, der sentralitet er definert ved reisetid fra nærmeste regionsenter: mer enn 2 ½ time («minst sentral»), mindre enn 2 ½ time («mer sentral»), og regionsentrene selv («sentral»).

2.5 Ikke gode anslag på det økonomiske omfanget

I utgangspunktet skulle en tro det var mulig å få oversikt over hvor mye penger kommunene bruker på private aktører fra Statistisk sentralbyrås database KOSTRA (Kommune-stat-rapportering). På dette området er imidlertid ikke KOSTRA-tallene helt pålitelige (Toresen, 2015): Tilbakemeldinger fra barneverntjenestene viser ulik praksis for kontering av utgifter til kjøp. Dette tilskrives dels manglende kompetanse og dels dårlig kvalitetssikring av regnskaps-data og andre statistikkvariabler. Barneverntjenestene har ikke insentiver til å forbedre dette arbeidet med mindre tallene også etterspørres av kommuneledelsen.

Toresen (2015) tar for seg kommunenes kjøp av hjelpetiltak slik de fremgår av KOSTRA. De rapporterte tallene skiller ikke mellom kjøp fra Bufetat og fra private aktører, slik at utgiftene til kjøp av PMTO, MST og FFT fra Bufetat er inkludert. Rapporten finner at det ble kjøpt hjelpe-tiltak for til sammen 225 mill. kroner fra Bufetat og private aktører i 2013, der Oslo er holdt utenom. Dette utgjør i gjennomsnitt 19,6 pst. av hjelpetiltakene.

2.6 Kommunenes erfaringer

Barnevernlederne og rådmennene peker selv på flere ulemper ved å bruke private aktører, både i spørreundersøkelsene og intervjuene.

Kompetansen svekkes innad i barneverntjenesten

> Det er bedre å ansette flere med kompetanse og utføre tjenester selv. Det er bedre for dem vi skal bistå og hjelpe. *Barnevernleder*

Barneverntjenesten bør ha den kompetansen som er nødvendig for å løse kommunens oppgaver. Ved å sette ut oppgaver til private, mister de ansatte muligheter til å bygge opp og vedlikeholde egen kompetanse. Kompetanse som bygges opp gjennom eksterne oppdrag, forsvinner ut når oppdraget er over. Det kan også bli vanskeligere å rekruttere gode ansatte når tjenesten har satt ut faglig interessante oppgaver. Hjelpetiltak fremheves særskilt: De ansatte ønsker å ha kontroll med hele tiltakskjeden, slik at de kan se de ulike tiltakene i sammenheng.

Mindre kontroll med kvaliteten på tjenestene

Når barneverntjenesten utfører oppgavene selv, har de bedre kontroll med hva som faktisk blir gjort enn dersom oppgavene settes ut til eksterne. Selv om langt de fleste av våre informanter gjennomgående er fornøyd med kvaliteten på de tjenestene de har anskaffet fra private, er det mange som har opplevd uheldige anskaffelser. Det fremheves som vanskelig å vurdere kvaliteten i forkant av anskaffelsen. Flere etterlyser godkjenningsordninger eller andre former for sentral kvalitetssikring. I en del tilfeller er det også vanskelig å avdekke mangler underveis i arbeid, for eksempel der utredningen foregår utenfor tjenesten og resultatene formidles i en rapport i etterkant. Enkelte mener at kvalitetssikringen er særlig vanskelig for de små barneverntjenestene, mens andre hevder dette handler om ledelse og internkontroll.

Leverandøren leverer mer enn det er behov for, herunder «bukken og havresekken»

Private aktører har behov for å selge tjenestene sine for å ha inntekt. Hver aktør tilbyr dessuten ofte flere tjenester, eller de samarbeider med andre aktører. Samtidig er de ofte i en posisjon til å foreslå nye tjenester, inkludert hjelpetiltak. Det er også slik at hver tjeneste ikke nødvendigvis har en naturlig slutt, men kan forlenges over lengre perioder. Dette skaper «bukken og havresekken»-situasjoner, der leverandøren har insentiver til å «beholdet barnet» over lengre tid enn det er behov for, ved å forsøke å forlenge hver av tjenestene og/eller stadig henvise til nye tjenester. Svært mange av våre informanter gir uttrykk for at dette er et reelt problem ved å bruke private, og at det stiller store krav til avtaleformuleringene, evaluering underveis mv. Dette gjør det ekstra ressurskrevende å bruke private, i tillegg til de direkte kostnadene.

> Det er ikke ut som at de private har en driv til å gjøre familien selvhjulpen så snart som mulig – rimeligvis fordi de trenger jobben for å ha en inntekt. *Barnevernleder*

Mer fragmentert arbeid – og kunnskap om barna og familiene

Barneverntjenesten kan følge barna og familiene i årevis, både alene og i samarbeid med andre tjenester som helsestasjon, barnehage og skole. Dette gir mulighet til å oppnå nær kjennskap til familien og barnets øvrige liv, noe som kan gjøre det lettere for barneverntjenesten å gi treffsikker hjelp, og for familien å selv ta kontakt ved behov. Private aktører har ikke samme muligheten, slik at de ofte vil gå inn i en sak med betydelig mindre forkunnskap enn de ansatte. Det kan også være vanskelig å sikre at den kunnskapen de private oppnår, overleveres til de ansatte i etterkant. Barneverntjenesten må dessuten bruke ressurser på å sikre god kunnskapsoverlevering både i forkant, underveis og i etterkant av oppdraget.

> Det er kostbart og gir merarbeid til andre saksbehandlere når de må overta innleides arbeid på et senere tidspunkt i for eksempel saker for fylkesnemnd og tingrett. *Rådmann*

Det er dyrt!

Utsagnet «Det koster mer enn det smaker.» går igjen hyppig. Tjenester fra private aktører anses generelt som svært dyre. Flere mener dessuten det er urimelig at de private tar full timebetaling for reisetid. I tillegg kommer kostnader i forbindelse med anskaffelsesprosessen og til kontroll, evaluering mv., som enkelte understreker at må legges til for å få de samlede kostnadene. Kostnadene ses i forhold til hvor mye de mener å få igjen, jf. egne punkter om kompetanseoppbygging og kvalitet.

2.7 Tiltak: Vilje og evne til å klare seg mer selv

65 pst. av barnevernlederne ønsker å redusere bruken av private

Våre spørreundersøkelser viser klart at langt de fleste barnevernlederne og rådmennene ikke bruker private fordi de *ønsker*, men fordi de føler de *må*. Blant barnevernlederne og

rådmennene i de kommunene som brukte private i 2014 eller 2015, svarer om lag 65 pst. at de ønsker å redusere bruken. Bildet er det samme for de som *ikke* brukte private i 2014 eller 2015: Kun fem rådmenn (utgjør 3 pst.) og to barnevernledere (5 pst.) ønsker å begynne å bruke private fremover.

Bildet er likevel ikke entydig: Nær 30 pst. av de barnevernlederne og rådmennene som brukte private i 2014 eller 2015 ønsker å *fortsette* å bruke private så mye som de gjør i dag, eller mer. I de neste avsnittene går vi nærmere igjennom hvilke kommuner som ønsker hva, og hva de evt. har gjort for å redusere bruken.

Tabell 2.4 Mener du det er ønskelig at barneverntjenesten øker eller reduserer bruken av tjenester fra private aktører? Andel av de som brukte private i 2014 eller 2015

	Barnevern-ledere (pst.)	Rådmenn (pst.)
Det er ønskelig å øke bruken	3,4	0,9
Det er ønskelig å redusere bruken	63,8	65,8
Det er ønskelig å holde bruken på dagens nivå	24,2	28,2
Vet ikke	8,7	5,1

Tiltak som gjennomføres for å redusere bruken av private

Etablering av egne tiltaksstillinger gjøres av stadig flere barneverntjenester, enten ved nyansettelser eller videreutdanning av egne ansatte. Stillingene opprettes for personer med ulik kompetanse og erstatter kjøp av hjelpetiltak, sakkyndig kompetanse og annen utrednings-bistand, støttekontakt for ungdommer med særlige behov mv. Toresen (2015) anslår at dette har skjedd særlig de siste fire-fem årene, og at det nå er etablert tiltaksstillinger i langt de fleste kommuner med minst 8-10 000 innbyggere. I tillegg kommer en del mindre kommuner, men der etableringen antas å være tilskyndet av ildsjeler, prosjektfinansiering eller annet. Fra intervjuene forstår vi det slik at en del (både små og store) barneverntjenester har fått prosjektfinansiering fra fylkesmannen, mens enkelte fikk mulighet til å bruke midlene fra regjeringens opptrappingsplan i 2011-14 til dette formålet.

> Ved å «eie» sakene selv har vi bedre kontroll over sakene, vi kjenner barn og familier bedre, og kan bedre vurdere behov for å endre/avslutte tiltak.

Økt samarbeid mellom tjenestene internt i kommunen, for eksempel i form av Familiens hus. Slik kan barneverntjenesten få tilgang på psykolog, spesialiserte hjelpetiltak fra BUP, veiledere fra familievernkontoret mv.

Etablering av «pooler» med spesialisert kompetanse på tvers av barneverntjenester, for eksempel for miljøarbeidere, gir tilgang til en større kompetansebredde enn hver enkelt tjeneste selv har grunnlag for å opprettholde.

Etablering av «pooler» med vikarer på tvers av barneverntjenester reduserer behovet for å hente inn private ved sykefravær mv.

God ledelse og styring i form av gode saksbehandlingsrutiner, oversikt over hva tjenester arbeider med til enhver tid og overskudd til å innrette tjenesten på en effektiv måte:

- Det reduserer behovet for vikarer, både fordi oppgavene kan utføres av færre ansatte enn ved mindre effektive arbeidsformer, og ved at god ledelse og styring reduserer sykefraværet og turnoveren. I tillegg frigjøres tid til å satse på forebyggende arbeid, noe som igjen reduserer saksmengden over tid.

- Det gir større rom for å ansette nødvendig spesialistkompetanse, fordi mer effektivt arbeid frigjør økonomiske ressurser og fordi bedre oversikt gjør det lettere å se hvilken kompetanse det vil lønne seg for tjenesten å ansette selv
- Det gjør det lettere å se de ulike trinnene i saksbehandlingen og tiltakskjedene i sammenheng, noe som gjør tjenesten mer oppmerksom på fordelene ved å utføre arbeidet selv
- Det gir rom for å gjennomføre grundigere utredninger, noe som gjør det lettere å se nøyaktig hva de faktisk trenger av tiltak. Dette kan avverge «enkle» kjøp av tiltak der det gir bedre barnevern å bruke egne krefter

2.8 Hva skal til for at kommunene kan gjøre mer selv?

Vi har sett at et stort antall kommuner oppgir at de ønsker å redusere bruken av private på en del områder, og at bruk av private oppfattes som dyrere og dårligere enn egenproduksjon på enkelte områder. Da er det rimelig å spørre hvorfor kommunene ikke gjør mer selv. Dette finner vi svar på i intervjuene og gjennom et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen.

Flere av barnevernlederne og rådmennene peker på de langsiktige rammebetingelsene: Bufdir og Bufetat må bestemme seg for hva de skal være, og hva de skal tilby kommunene. Når Bufetat nærmest over natten kutter ut en tjeneste, opplever kommunene det som svært vanskelig å skulle etablere et tilsvarende tilbud umiddelbart. Hver kommune tilpasser sine budsjettrutiner, stillingshjemler og arbeidskontrakter til det som skal være kommunens oppgaver. Når kommunen får overført, eller utvidet, en oppgave uten å bli kompensert fullt ut, må oppbygging av egen kapasitet til å utføre oppgaven konkurrere med andre formål. For mindre og mellomstore kommuner vil det ofte være nødvendig å samarbeide med andre kommuner for å kunne forsvare en full stilling. Alt dette tar tid. Kommunen vil dessuten ikke anse det som forsvarlig å bygge opp et nytt tilbud før de langsiktige rammebetingelsene oppfattes som tilstrekkelig sikre. Kjøp av tjenester fra private vil da være den eneste praktiske løsningen for å erstatte tjenester fra Bufetat som faller ut. Noe annet ville kreve langsiktige rammebetingelser og signaler som gjør det mulig for kommunene å etablere et eget tilbud.

En del kommuner som ønsker å redusere bruken av private, har tilpasset seg slik at de ikke vil klare dette uten at det går utover kvaliteten og kostnadene. I spørreundersøkelsen er det knapphet på ansatte som hyppigst oppgis som hindre for å gjøre mer selv. Knappheten tilskrives for få stillinger, ubesatte stillinger og sykemeldinger. Det krever både tid og penger å opprette stillingshjemler i kommunene, og det kan også være vanskelig å få besatt stillinger med riktig kompetanse. Når kommunene først har kommet inn i situasjon der de har kontrakter og kjøper tjenester av private på områder de mener de burde håndtert selv, er det budsjettmessig vanskelig å bygge opp egen kapasitet samtidig.

I intervjuene pekes det også på at private leverandører har muligheter til å gjøre langsiktige investeringer som kommunene ikke har i samme grad. Dette gjelder særlig innenfor områder som grenser mot institusjoner, tverrfaglige sentre og familiehjem, men det gjelder også investering i kompetansebygging og metodeutvikling. Dette gjør det relevant å utvikle tjenester i samarbeid med private, men kommunene må ha rammebetingelser som gjør at de selv har nok kompetanse og kapasitet til å følge opp det ansvaret de har innenfor barnevernet. Med mer kapasitet og kompetanse i grunnbemanningen i barnevernet, hevdes det at de også vil kunne utvikle bedre og mer kostnadseffektive tjenester i samarbeid med private.

Respondentene trekker også frem større kommuner eller barnevernstjenester som viktig for å kunne redusere bruken av private. Når tjenestene er små, er det i liten grad rom for spesialisering. Det er også grenser for hvor mange ulike fagområder en liten fagavdeling kan dekke. Små tjenester vil aldri kunne dekke alle kompetanseområdene selv, og må derfor hente inn både kapasitet og kompetanse fra private.

3. Vurderingskriterier: Lovlighet og effektivitet

3.1 Et juridisk og et samfunnsøkonomisk perspektiv

Et viktig formål med denne utredningen er å vurdere om bruken av private aktører i barnevernet *skjer på en riktig og god måte* og *årsakene* til at dette ikke alltid er tilfelle, samt å foreslå *tiltak* der det er nødvendig.

Med «riktig» skal vi mene at bruken skjer i tråd med norsk lovgivning og gjeldende rett. Vår forståelse av norsk lovgivning og gjeldende rett på området er først og fremst basert på innspill fra Kirsten Sandberg, professor ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, samt hennes artikkel; *Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet* (Sandberg, 2004). Vi har også innhentet vurderinger fra andre jurister.

Selv når private aktører brukes riktig, gir det ikke nødvendigvis et *mer effektivt barnevern*, dvs. at det blir kvalitativt bedre eller billigere enn dersom det offentlige skulle utføre oppgaven selv. Det er dette vi mener med om bruken av private skjer på en «god» måte. Markedsforhold kan gjøre det vanskelig å hente ut de potensielle fordelene ved å bruke private. Det er flere markeder i barnevernet, og vi ser særlig på markedene for kommunenes lovpålagte oppgaver, institusjoner og fosterhjem. Det vi er ute etter, er å identifisere kjennetegn ved de ulike markedene som kan bidra til *markedssvikt* og dermed lavere effektivitet. En annen viktig faktor er markedsaktørenes *atferd*: Vellykkede kjøp av tjenester krever noe av kjøperen, enten dette er barneverntjenestene eller Bufetat. Også *rammevilkårene* er viktige: Uheldige økonomiske insentiver og skjevregulering av de ulike tilbyderne er blant rammevilkår som reduserer effektivitetsgevinstene av å bruke private aktører i barnevernet.

Hvilke kriterier må være oppfylt for at et tjenestekjøp skal kunne sies å være riktig og godt – lovlig og effektivt? Det vil variere fra situasjon til situasjon, og vi kan ikke gå inn i alle her. De juridiske vurderingene kompliseres av at jussen på dette området er uklar. Det er likevel noen forhold som peker seg ut som sentrale i en juridisk vurdering, og disse peker vi på. Vi gir også eksempler på anskaffelser som er hhv. lovlige og ulovlige. Når det gjelder hva som er effektivt, går vi igjennom de viktigste formene for markedssvikt på barnevernsområdet og gir eksempler på hvilke konsekvenser de kan ha. Både hva som er lovlig og effektiviteten bestemmes i stor grad ved å veie ulike *hensyn* opp mot hverandre. Det første vi gjør, er derfor å stille opp det vi anser som de viktigste hensynene for og mot å sette ut oppgaver til private aktører i barnevernet. Denne oversikten er basert på Sandberg (2004), barnevernledernes og rådmennenes egne oppfatninger som gjengitt i kap. 2, og våre egne vurderinger. I kap. 5-7 går vi nærmere inn i den reguleringen som spesifikt gjelder hhv. kommunebarnevernet, fosterhjem og institusjoner.

Begrepsavklaring: «Regulering» skal forstås vidt

Det vi legger i begrepet regulering, er *tiltak fra sentrale myndigheter som bidrar til å gi en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av private aktører i barnevernet*. Det omfatter å sikre like konkurransevilkår og å adressere markedsimperfeksjoner for eksempel knyttet til asymmetrisk informasjon eller monopol. Reguleringens form kan være regler, retningslinjer og godkjenningsordninger, men også praktisk bistand til å lage gode avtaler eller evaluere anskaffelser.

3.2 Hensyn for og mot å sette ut oppgaver til private aktører

3.2.1 Hensyn for å sette ut oppgaver til private aktører

Vi anser at de viktigste hensynene for å bruke private aktører i barnevernet er som følger.

Hensynet til barnet og dimensjonering av ressursforbruket. Behovet for saksbehandlingskapasitet i en barneverntjeneste varierer gjennom året. Det er samfunnsøkonomisk effektivt at den ligger litt under behovet slik det er på sitt høyeste, siden tjenesten ellers vil ligge med betydelig overkapasitet i deler av året. Det kan da bli behov for å hente inn ekstra kapasitet for å sikre rett hjelp til rett tid også i perioder med topper. Undersøkelser er et klart eksempel, der tidsfristen på tre måneder er lovfestet. Bufetats bistandsplikt er et annet. Tidsaspektet kan også være avgjørende for kvaliteten på en rekke andre områder av barnevernets arbeid.

Ved behov for særskilt ekspertise. For at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt for en barneverntjeneste å ansette egen faglig ekspertise, må nytten motsvare kostnadene. I dette regnestykket må det tas hensyn til den alternative netto nytten: De samme pengene kunne i stedet vært brukt for eksempel på én saksbehandler og videreopplæring i en metodikk for en annen, noe som også ville hatt en nytte. I praksis vil det ikke lønne seg for små barneverntjenester å ansette all den faglige ekspertisen de trenger selv. Det vil da være samfunnsøkonomisk lønnsomt å hente den inn utenfra.

Ved behov for å få utført tjenester i en annen kommune. Noen av oppgavene som en barneverntjeneste har ansvaret for, må iblant utføres i kommuner som ligger svært langt unna, for eksempel oppfølging av barn i institusjoner. Reisetiden kan da gjøre det mer lønnsomt å sette ut oppgavene til en aktør som ligger nær institusjonen, enn å utføre dem selv.

Når det er uheldig å bruke egne ansatte. Barnevernets ansatte blir iblant utsatt for trusler, og innleie av private konsulenter i slike «vanskelige» saker vil skjerme de ansatte. Innleie kan også være aktuelt når de ansatte er inhabile.

3.2.2 Hensyn mot å sette ut oppgaver til private aktører

Vi anser at de viktigste hensynene mot å bruke private aktører i barnevernet er som følger.

Hensynet til rettssikkerheten for barnevernets klienter, herunder privatlivets fred. De private aktørene skal tjene penger på tjenesten, og det kan være utfordrende for dem å la kravene til myndighetsutøvelse komme i forgrunnen. Det kan være vanskelig for barneverntjenesten å forhindre at det settes inn mer omfattende og varige tiltak og tjenester enn det barnet og familien har behov for. En del aktører tilbyr dessuten kjeder av tjenester og tiltak, slik at de i anbefalingene til kommunen blir «bukken som vokter havresekken». Privatlivets fred er en menneskerett, som omfatter beskyttelse mot undersøkelser som går for langt eller er mer omfattende enn «nødvendig» jf. EMK art. 8. Vi viser også til barnevernloven § 4-3: «Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig.»

Hensynet til tilstrekkelig kvalitet. Barnevernet har ansvaret for kvaliteten også på tjenester som settes ut, og må dermed føre kontroll med at kvaliteten holder mål. Dette krever at det settes av ressurser, og kan dermed være særlig vanskelig å få til i kommuner som setter ut tjenester nettopp som følge av kapasitetsmangel.

Habilitetsproblemer. De store leverandørene av barneverntjenester er totalleverandører som kan tilby hele kjeder av tjenester fra saksbehandling av meldinger, via undersøkelser og bistand til fylkesnemndsaker, til hjelpetiltak og støttetjenester til fosterhjem og institusjoner. Det er også eksempler på at én leverandør har bindinger til en annen i form av mer eller mindre formalisert

samarbeid, og at én og samme saksbehandler kan ha stillinger både i privat og offentlig barnevern, evt. andre offentlige etater som BUP. Bindinger til egen eller andres bedrifter gjør at konsulenten kan tjene økonomisk på å komme med noen anbefalinger fremfor andre. Dette kan reise spørsmål om motivasjonen for konsulentens anbefalinger, og det kan være svært krevende for den enkelte barnevernleder å avdekke hva som er realitetene.

Hensynet til å unngå for mange saksbehandlere i hver sak. Barnet bør beskyttes mot et stadig skifte av saksbehandlere. Kontinuitet i saksbehandlingen er også viktig for å oppnå et godt forhold mellom barneverntjenesten og foreldrene. Det er også et selvstendig poeng at barnevernet kjenner familien og deres omgivelser best mulig for å kunne yte rett hjelp til rett tid.

Høye kostnader, både direkte og indirekte. Kjøp av tjenester fra private vil ofte være dyrere enn å utføre dem selv. Tjenesten vil i seg selv koste penger. I tillegg kommer kostnader ved *ekstra kontroll* for å sikre at tjenesten holder tilstrekkelig kvalitet, arbeid med *informasjonsoverføring* mellom privat og offentlig instans og arbeid med *anskaffelsen* av tjenesten. Enkelte private aktører utnytter også mulighetene til å selge *mer omfattende tjenester enn nødvendig*. All ressursbruk har en alternativ anvendelse: Den tiden og de pengene barnevernet bruker på å kjøpe tjenester fra private, kunne vært brukt til godt barnevernsarbeid. Dyre private tjenester kan dermed gi dårligere kvalitet totalt, selv om den enkelte tjenesten som kjøpes, er god.

Svakere kompetanse blant de ansatte i barneverntjenesten. En del av de tjenestene som settes ut, kunne gitt verdifull kompetanseoppbygging blant de ansatte. Over tid kan de ansatte bli stadig mindre i stand til å utføre sine oppgaver. Barneverntjenesten vil også bli ansett som et mindre attraktivt arbeidssted, slik at verdifullt personell slutter og det er vanskelig å rekruttere nytt. Dette kan igjen gi økt behov for private.

Ubehag ved at tjenestene utføres av private. Klientene i barnevernet vil ofte oppleve tjenestene fra barnevernet som belastende, og det kan virke enda mer støtende at private konsulenter skal blande seg inn i privatlivet enn at en representant for det offentlige gjør det.

3.3 Dagens regulering i lov og rett

3.3.1 Grunnleggende forhold

Først kan vi slå fast at private konsulenter ikke kan anses som del av det offentlige, og at oppgavene dermed ikke kan legges til dem ved såkalt intern delegasjon. Dette gjelder selv om de utfører de samme oppgavene som barneverntjenestens ansatte, i de samme lokalene og i det samme saksbehandlingssystemet. Det er ansettelsesforholdet som er avgjørende: Så lenge konsulentene ikke er ansatt i barneverntjenesten, går de heller ikke inn i organet på lik linje med øvrige ansatte. Det samme gjelder for det statlige barnevernet.

Spørsmålet blir dermed: Hvilken adgang har barnevernet til å overlate sine lovpålagte oppgaver til eksterne? Dette avhenger i hovedsak av tre forhold:

- *Vedtaksmyndighet* kan i henhold til tidligere norsk forvaltningsrettsteori ikke overlates til andre med mindre det er hjemmel for dette i loven. Barnevernloven inneholder ingen slik hjemmel. Dette utgangspunktet er blitt modifisert de senere år, men det er fortsatt ingen alminnelig delegasjonsadgang for kommuner og heller ikke adgang til å overlate utøvelsen private.
- Det offentlige barnevernet beholder sitt ansvar for *kvaliteten* på tjenestene selv om de utføres av private. For at det skal være lov å sette ut tjenesten til private aktører, må dermed det offentlige ivareta dette ansvaret.
- Lovlig kjøp av tjenester krever overholdelse av *taushetsplikten*.

Vi går nå nærmere inn i de to førstnevnte. Overholdelse av taushetsplikten er en mindre sentral problemstilling innenfor mandatet av denne utredningen.

3.3.2 Adgangen til å sette ut vedtaksmyndighet til private

Det må antas at barnevernet aldri har adgang til å sette ut vedtaksmyndighet uten hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Barnevernloven inneholder ingen slik hjemmel.

Det å treffe et vedtak omfatter ikke bare å *signere* et vedtak. Vedtak skal treffes etter forsvarlig saksbehandling. Barnevernet skal kjenne og stå inne for innholdet i det de signerer på. Dette legger begrensninger på både hvilke og omfanget av de vurderingene i forbindelse med vedtaket som kan gjøres av eksterne: Barnevernet vil uansett måtte gå inn i saken selv for å kunne gjøre seg opp en egen mening. Vedtak som reelt sett er fattet av en privat aktør, vil kunne bli ugyldige.

Vedtaksmyndighet kan heller ikke settes ut av praktiske grunner. Når et privat firma utreder en privat barnevernssak, vil undersøkelsen ofte munne ut i forslag om tiltak fra konsulenten. Det kan da oppleves som praktisk at den private konsulenten treffer vedtaket selv, siden det er han eller hun som kjenner saken best. Men mens det er i orden at en *ansatt* i et offentlig organ tildeles kompetanse (gis myndighet) til å treffe vedtaket og skrive under brevet på vegne av barneverntjenesten, kan ikke konsulenten gjøre det.

Det kan være ulovlig å sette ut tjenester som er å regne som offentlig myndighetsutøvelse selv om de ikke omfatter vedtaksmyndighet. Ett eksempel er undersøkelser i barnevernssaker: Undersøkelser har en kontrollfunksjon, som kan innebære inngrep i privatlivets fred og lede til bruk av tvang. Også slike tjenester krever et kompetansegrunnlag. Den lovbestemte kompetansen er lagt til barneverntjenesten, og det er da spørsmål om denne kompetansen kan tildeles private. Det faktum at det her ikke dreier seg om beslutninger dvs vedtak i formell/lovgivingens forstand, kan tale for at man ikke skal være fullt så streng når det gjelder adgangen til å bruke private som over. Dette må imidlertid kreve at en er bevisst på grensen mot vedtak som krever hjemmel.

3.3.3 Prosessuelle beslutninger

Enkelte av barnevernets oppgaver innebærer beslutninger av prosessuell art. Kan disse settes ut til private? Igjen er undersøkelser et godt eksempel. Foreldre kan ikke motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet, jf. barnevernloven § 4-3. Videre kan barneverntjenesten kreve å få snakke med barnet i enerom og gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller annet sted for undersøkelse. Disse beslutningene er prosessuelle, men like fullt bindende for foreldrene. Også disse krever kompetanse, og det må her være samme begrensning i delegasjonsadgangen som ved materielle beslutninger, se avsnittet over. Barneverntjenesten kan altså ikke overlate til private å gi pålegg i forbindelse med undersøkelsen.

Et annet eksempel er tilsyn i hjemmet etter barnevernloven § 4-4. Det kan bare iverksettes når vilkårene i barnevernloven § 4-12 første ledd (dvs. for eventuell omsorgsovertakelse) er tilstede, og skjer ved at en person kommer på anmeldte og/eller uanmeldte hjemmebesøk. Foreldrene kan ikke motsette seg at pålagte tilsyn gjennomføres. Tiltaket har dermed et sterkt fremtredende kontrollelement.

3.3.4 Det offentlige beholder sitt ansvar for kvaliteten på tjenesten

Foran har vi vist at delegasjon til private kun kan finne sted der hvor det er hjemmel for det. Forutsetningen for at offentlig myndighet overhodet kan delegeres til private (også der det er hjemmel for det), er at det offentlige har reell mulighet til å styre den privates utøvelse av den

offentlige kompetanse.[1] Det er dermed avgjørende om barneverntjenesten eller Bufetat har tilstrekkelig styringsmulighet i praksis.

Styringsmuligheten vil bl.a. avhenge av hva som avtales med hensyn til instruksjon og kontroll. Den private må akseptere å bli instruert. I det enkelte tilfelle vil mye stå og falle med om det blir inngått en detaljert og skikkelig avtale. Er det offentlige kvalifisert til å inngå slike avtaler, eller lar man seg styre av konsulentene? Våre undersøkelser kan tyde på at det har utviklet seg en praksis basert på til dels uklare oppfattelser av hvilke beslutninger som kan treffes av private, og hvilke oppgaver som kan delegeres til private leverandører. Dette baserer seg blant annet på informasjon på ulike leverandørers hjemmesider der de omtaler hvilke tjenester de tilbyr. Intervjuene bekrefter at det er ulike oppfattelser av hvilke beslutninger barneverntjenestene selv må gjøre, og hvilke beslutninger som kan overlates til private leverandører. Dagens praktisering viser at det er et behov for å etablere en lovhjemme/lages retningslinjer for hva som er beslutninger som kan treffes av private og hva som krever lovhjemmel for å kunne delegeres til private.

Et hovedproblem ved delegasjon til private kan sies å være spenningsforholdet mellom hensynet til rettmessig myndighetsutøvelse og de privates ønske om fortjeneste: Ansvaret for kvaliteten på oppgaven skal bli ivaretatt av det offentlige selv om de private har økonomiske insentiver til å gjøre noe mer eller annet enn det som gir best barnevern.

Vi vet at kjøp av tjenester ofte er et uttrykk for kapasitetsproblemer, som i kommunenes kjøp av undersøkelser, oppfølging, hjelpetiltak mv. Har de da tilstrekkelig kapasitet til å følge opp den private leverandøren? Et annet eksempel er Bufetats anskaffelser av fosterhjem, som kan ses som uttrykk for manglende evne til å fremskaffe den aktuelle tjenesten selv. Dette gir den private leverandøren svært stor forhandlingsmakt: Bufetat *må* levere fosterhjemmet for å oppfylle bistandsplikten men klarer ikke å fremskaffe det selv. Klarer Bufetat likevel å fremforhandle gode avtaler?

Lovligheten mht barnevernlovgivningen kan på denne måten trues av markedssvikt.

3.3.5 Vurdering av lovligheten krever at flere hensyn veies mot hverandre

Vurderingen av hvorvidt gjeldende praksis er i tråd med lovgivingens krav må baseres på både generelle politiske og samfunnsøkonomiske hensyn, og hensynet til barn og foreldre. Vi har listet opp flere hensyn over. Noen fremstår som mer sentrale enn andre, i den forstand at de bør veie så sterkt at de er tilstrekkelige til å begrunne at det er lovlig å bruke private til tross for ulempene. Dette gjelder først og fremst hensynet til barnet, dernest hensynet til effektiv ressursbruk i barnevernet. I praksis dreier det seg særlig om å nå saksbehandlingsfristene også i perioder med «topper», i de tilfeller det ikke er mulig å hente inn saksbehandlingskapasitet fra andre barneverntjenester. Videre vil det være tilfeller der det er fornuftig å hente inn sakkyndigvurderinger eller ekspertise eksternt.

Dette betyr vel å merke ikke at barneverntjenesten likevel *bør* bruke private. Fordelene ved å bruke private kan bli møtt fullt ut på andre måter: Dimensjonering av ressursforbruket kan gjøres fullt forenlig med forsvarlig saksbehandling dersom flere barneverntjenester går sammen om å etablere en vikarpool. På samme måte kan de få dekket sitt behov for særskilt ekspertise: Flere kan inngå samarbeid om å finansiere én ansatt ekspert (et unntak er de sakkyndige som skal være eksterne). Oppfølging av barn i kommuner langt unna kan ofte gjøres ved telematikk.

[1] (Eng, 1992) s. 550, som sitert av (Sandberg, 2004).

Innleie av konsulenter for å skjerme ansatte fra trusler synes å henge sammen med utfordringer med sykefravær og slitenhet i barneverntjenesten: Det er ikke sakene som er for vanskelige, men de ansatte som er for lite robuste. I så fall er dette primært et arbeidsmiljøproblem. Inhabilitet kan løses ved å hente inn en ansatt fra en annen barneverntjeneste. Alle disse løsningene er for øvrig tatt i bruk av en rekke barneverntjenester, se kap. 5.

3.3.6 Staten har et ansvar også når kommunen kjøper tjenester

Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene skal gjøre jobben på en god måte. Departementet har det overordnede ansvaret for barnevernet. FNs barnekonvensjon art. 19 lister opp en rekke tiltak som skal være på plass for å beskytte barn mot vold, omsorgssvikt mv. I Norge er disse tiltakene i all hovedsak lagt til kommunene.

Staten har ansvar for å sørge for et ordentlig regelverk for det kommunene skal gjøre. Når jussen på området er så uklar som den er i dag, kan ikke staten forvente at enhver barnevernleder skal klare å gjøre seg opp en kvalifisert oppfatning om hvilke oppgaver som kan sette ut til private og ikke, og hvilket ansvar som i ethvert tilfelle påligger barneverntjenesten.

Vi gir en rekke eksempler på uklarheter i regelverket i kap. 5-7. Her kan vi nevne forbudet mot å la private stå for «formidling» av fosterhjem i barnevernloven § 4-23. Hva er formidling? Umiddelbart skulle en tro at dette var det samme som rekruttering, som jo private gjør i dag. Dette er imidlertid ikke riktig. Departementet forklarer selv at dette skal forstås som at private ikke kan forestå koblingen av et bestemt barn til et bestemt fosterhjem. Private kan altså levere fosterhjem til kommuner, men kommunen må selv treffe avgjørelsen om hvilket barn fosterhjemmet skal brukes til. I praksis går dermed «formidling» over i «godkjenning». Departementet påpeker at bestemmelsen er fra loven av 1953, og at den ble videreført i den nye loven til tross for at barnevernlovutvalget mente at forholdet var tilstrekkelig ivaretatt ved den kontrollmyndigheten som for øvrig lå i lovutkastet.

I tillegg til selve innholdet i bestemmelsene, er det viktig at regelverket er utformet slik at det i tilstrekkelig grad ivaretar demokratihensyn og er lett å få oversikt over. På barnevernområdet kan begge deler tale for at loven bør gjøres mer detaljert. Lovregulering innebærer at saken er vurdert av vår folkevalgte forsamling, og er dermed viktig av demokratihensyn. Regulering i forskrift eller retningslinjer innebærer at saken er vurdert av departementet innenfor og med hjemmel i gjeldende lovgivning. Uansett er regulering viktig for å sikre likebehandling og forutsigbarhet, ved at alle barneverntjenester står overfor de samme reglene og at regelverket ikke endres over tid uten at endringene kommuniseres klart utad, evt. også forelegges barneverntjenestene gjennom høringsrunder.

På dette området er det klart at ikke alt kan detaljreguleres: Selv om det forutsettes i loven at en oppgave kan settes ut til private, er det ikke nødvendigvis lov for barneverntjenesten å gjøre det, slik vi så av drøftingen over og hensynene omtalt der. Staten har da et ansvar for å legge til rette for at den enkelte barnevernleder kan utøve skjønn på en god måte, herunder ved å gjøre dem klar over hvilke hensyn som bør vektlegges og hvilke fallgruver de bør være oppmerksomme på. Dette kommer vi tilbake til i kap. 5.

Videre skal staten sikre at barnevernet har tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser: Staten skal sikre at kommunene er økonomisk i stand til å gjennomføre de oppgavene de er pålagt, ved å se bevilgningene i sammenheng med de oppgavene de skal utføre. Dette blir særlig uttalt ved overføring av nye oppgaver, men gjelder også ellers.

Staten har også ansvar for å sikre tilstrekkelige rammebetingelser for øvrig. Dersom det skal åpnes for bruk av private, men for eksempel markedsforhold tilsier at barnevernet ikke vil kunne gjøre det på en riktig og god måte, er det statens ansvar å gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å korrigere for markedssvikten i den grad dette er mulig. Der markedssvikten er slik at det ikke vil

være mulig for barnevernet å bruke private på en riktig og god måte selv med slike tiltak, er det statens ansvar å vurdere om bruk av private bør forbys/å ikke åpne for bruk av private.

I tillegg har staten et ansvar for å rydde opp dersom oppgavene ikke gjennomføres slik de skal. Statens tilsynsansvar ivaretas av fylkesmannen og Statens helsetilsyn. Riksrevisjonen fører kontroll med barnevernets arbeid for Stortinget.

Departementet har også ansvar for bruken av private i det statlige barnevernet

Private aktører brukes også i det statlige barnevernet. Departementet har et tilsvarende ansvar for at denne bruken skjer på en riktig og god måte, som for kommunene. Dette omfatter ansvaret for å utforme tilstrekkelig regulering i lov og øvrig regelverk, sikre gode rammebetingelser og rydde opp ved behov.

3.4 Samfunnsøkonomisk tilnærming; når bør private leverandører brukes?

Formålet med barnevernet er i henhold til barnevernloven 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,
- bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Med loven følger det myndighetsansvar, forvaltningsoppgaver og andre nødvendige oppgaver som har til hensikt å hjelpe barn og unge som har havnet i en situasjon som kan skade deres helse og utvikling. I tillegg har barnevernet i oppgave å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, dvs forebygge slik at barn og unge unngår å havne i uønskede situasjoner.

Det er bred politisk enighet om at barnevern er et offentlig ansvar, men det er langt fra opplagt hvordan de forskjellige delene av barnevernet bør organiseres. Det er heller ikke opplagt hvilke oppgaver det er hjemmel for å la private utføre, eller som *bør* utføres av private aktører utfra et ressursperspektiv. I forrige avsnitt konkluderte vi med at det er behov for klarere retningslinjer eller lovendringer som klargjør hva barneverntjenestene kan sett over til private, og hva de må gjøre selv. Videre i dette avsnitt drøfter vi generelle prinsipper for å vurdere når, og hvilke oppgaver som utfra et kostnads- og styringsperspektiv like godt, eller bedre, kan overlates til private markedsaktører.

3.4.1 Egenproduksjon eller utkontraktering (tjenesteutsetting)?

Spørsmålet om hvilke oppgaver kommunene bør utføre selv og hvilke som bør (eller kan) utføres av private har mange likehetstrekk med vurderinger private bedrifter gjør i vurderingen av egenproduksjon eller utkontraktering (tjenesteutsetting). Hvorvidt en bedrift bør kjøpe en tjeneste eller utføre den selv avhenger av flere forhold. Fra et ressursperspektiv er det vanlig å legge til grunn at bedriften bør konsentrere seg om (Moen & Riis, 2004):

1. Oppgaver knyttet til bedriftens kjernekompetanse/kjerneområde (gitt at det er ledig kapasitet)
2. Oppgaver som kan utvide kjernekompetansen, det vil typisk si oppgaver som gir læringseffekter
3. Oppgaver som beskytter avkastningen av kjernekompetanse

Moen & Riis (2004) argumenterer med dette utgangspunkt for at oppgaver som *ikke* faller inn under punkt 1 eller 2 i utgangspunktet bør settes ut med mindre *transaksjonskostnadene ved utkontraktering er for store*. Punkt 3 vurderes ikke som relevant for en offentlig etat. Dersom vi bruker tilnærmingen til Moen & Riis (2004) på barnevern, kan vi trekke følgende slutninger:

Myndighetsutøvelse og barnevernets kjerneoppgaver er lite egnet for private

Barnevernets kjerneoppgaver er i stor grad forvaltningsoppgaver som innebærer myndighetsutøvelse med et stort innslag av skjønn. Beslutningene som fattes kan ha vidtrekkende konsekvenser for de som omfattes av beslutningene. Samtidig vil resultatene av beslutningene ofte være lite målbare. Dette tilsier at det er viktig å sikre at de ansatte har høy intergritet, at beslutningene er etterprøvbare og at feilbeslutninger i liten grad finner sted. Moen & Riis (2004) konkluderer med at denne type oppgaver bør foregå innenfor offentlige virksomheter.

Oppgaver som overlates til private må være egnet for kontraktsstyring

Tjenesteutsetting er omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Det vil si at anskaffelsene styres gjennom en kontrakt. Når målfunksjonene er komplekse og resultatene er lite målbare, vil det være krevende å konkretisere en bestilling, og tilsvarende krevende å utforme en kontrakt. Dette vil gjøre det vanskelig, og i den grad det er mulig, kostnadskrevende å styre gjennom en kontrakt. Kontraktsstyring er lite egnet når behovet for tjenestene er uklare og kostnadene ved å frembringe tjenestene er usikre og lite kjente for bestiller (barneverntjenestensten).

Barneverntjenesten har ansvaret for å sette krav til kvaliteten, bestemme fordeling og behovet for tjenestene og tiltakene et barn med famile får. Dersom en privat aktør får anledning til å definere et barns behov for tiltak, definere innholdet i tiltaket og også gjennomføre tiltaket, vil dette være en form for privatisering, men der finansieringen og ansvaret fremdeles påligger barnevernet.

Dersom barnevernets ansvar ikke kan ivaretas gjennom kontraktsstyring bør det vises stor varsomhet dersom en oppgave settes ut.

Tekstboks 3.1 Skille mellom konkurranseutsetting og privatisering

I litteraturen om konkurranseutsetting av velferdstjenester skilles det mellom **konkurranseutsetting og privatisering** på områder som tradisjonelt har vært gjenstand for offentlig egenproduksjon/monopoler. Ved konkurranseutsetting beholder det offentlige ansvar for innhold, finansiering og fordeling av en tjeneste overfor bruker. Ansvaret for å sette krav til kvaliteten, bestemme fordelingen og behovet for tjenesten må da ligge hos den offentlige parten som også finansierer tjenesten. Ved privatisering overføres ansvaret for tjenesten og utførelsen til den private aktøren, noe som kan føre til avvikling av det offentlige ansvaret for en bestemt oppgave eller virksomhet.

Innenfor barnevern har private kommersielle og ideelle aktører alltid hatt en viktig rolle. Spørsmålet er derfor ikke hvorvidt private aktører skal ha en rolle, men hvilken rolle de skal spille. Det er politisk enighet om at barnevern er et offentlig ansvar. Privatisering av barnevernet er derfor ikke aktuelt.

Begrepet konkurranseutsetting kan knyttes til Lov om offentlige anskaffelser (LOA) som ble vedtatt i 1999 (med forskrifter i 2001). Regler om anbud og konkurranse ble gjort gjeldende for barneverntjenester og innkjøp av tiltak, institusjonsplasser mv. ble i større grad enn tidligere formalisert.

Begrepet må forstås som innholdet i en prosess som har til hensikt å bruke markedsaktører til å utføre en definert oppgave og tjeneste innenfor barnevernet. Det behøver ikke bety at det åpnes for ny bruk av private der kommunen selv har stått for tjenesten. I mange tilfeller, som for eksempel på institusjonsområdet, har private leverandører over flere tiår hatt en rolle der de har levert, utviklet og samarbeidet med kommuner og fylkeskommuner på barnevernfeltet. I mange tilfeller vil heller ikke kommunen ha egne tjenester på området. En offentlig anskaffelse konkurrer derfor ikke nødvendigvis med kommunens egenproduksjon. Konkurransen handler om få anledning til å levere tjenester til kommunen.

Transaksjonskostnader, læringseffekter og verdien av kontinuiet må regnes inn

I vurderingen av hvorvidt andre oppgaver som ikke er knyttet direkte til myndighetsutøvelse skal eller bør settes ut, vil det være relevant å vurdere hvorvidt oppgavene gir læringseffekter som er vesentlige for den samlede verdikjeden i barnevernet. Enkle støttetiltakene kan være av en art som det er hensiktsmessig å la private aktører (kommersielle eller idelle) utføre på kontrakt med barnevernet. Det vesentlige er da at det er barnevernet som fastsetter tiltaket – dimmensjonerer og følger opp leveransen – og at det er mulig med en kontraktsstyring uten at transaksjons-kostnadene blir for store.

I mange tilfeller vil det være læringseffekter og informasjon som følger barnet over tid, samtidig som det kan være flere perioder med omfattende og sammensatte tiltak. Kontrakter som hensyntar en utvikling over tid, og/eller inkluderer sammensatte tjenester, vil være krevende å utforme. Transaksjonskostnadene ved å utforme denne type kontrakter kan derfor bli høye, samtidig som barnevernet risikerer å gjøre seg selv mindre egnet til å utforme gode tiltak for det aktuelle barnet og andre barn med tilsvarende utfordringer. Barneverntjenesten kan dermed miste viktig læring ved å la private overta ansvaret for oppgaver med vesentlige læringseffekter.

> Det viser seg å vere dyre løysingar og ei teneste som vert fragmentert og ikkje sett i ein heilskapleg og dynamisk samanheng. *Rådmann*

For å kunne følge barnets utvikling over tid og dimensjonere og utforme tiltak utfra barnets behov, må barneverntjenesten følge arbeidet med barnet. Barneverntjenesten må derfor følge opp tiltak og utredninger med kontroll og evaluering selv om utførelsen overlates til en privat leverandør. I tilfeller der det skal koordineres mellom skole, eventuelle andre barneverntjenester eller helsesektoren, kreves det at barneverntjenesten har full oversikt over de samlede tiltakene barnet mottar. Også dette gir opphav til betydelige transaksjonskostnader i barneverntjenesten dersom koordinering av tiltak et barn mottar overlates til en privat aktør. I mange tilfeller vil det i tillegg være en stor grad av usikkerhet mht hva det aktuelle barnet vil har behov for i fremtiden. Et barn som har vært i tiltak kan i noen tilfeller skrives ut av tjenesten, mens det i andre tilfeller kan komme tilbake med behov for tyngre, eller andre tiltak. I det siste tilfelle vil det ha en verdi at kunnskapen og erfaringene fra tiltakene barnet med familie er gitt tidligere, ligger hos barnevernet. Kontinuitet vil dermed kunne spare ressurser, samtidig som det vil øke kvaliteten for de som mottar tjenesten. Usikkerhet mht om et barn etter tiltak kommer tilbake igjen med behov for ytterligere tiltak, er i praksis en kostnad som barnevernstjenesten må forholde seg til.

Undersøkelsen som gjengis i kapittel 2 viser at barnevernlederne opplever både transaksjonskostnader, tap av læringseffekter og mangel på kontinuitet som et problem i en del tilfeller der oppgaver er satt ut til private. Når barneverntjenestene likevel velger å sette ut tjenester med betydelige og vesentlige læringseffekter, og som i tillegg er beheftet med høye transaksjonskostnader, kan dette i mange tilfeller forklares med barnevernstjenestens personal- og budsjettsituasjon. Transaksjonskostnadene blir etter det vi kan se, sjeldent synliggjort i en vurdering av om tjenesten skal utføres ved hjelp av egne ressurser eller settes ut.

Verdien av læringseffekter og kompetansebyggingen som ligger i å følge et barn eller en sak med egne ressurser, er i enda mindre grad synliggjort. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser likevel at dette er virkninger som barneverntjenestene er opptatt av, og at de også ser at en neglisjering av denne type verdier gir kostnader på lang sikt.

Når viktige ressursmessige virkninger ikke synliggjøres og tas hensyn til i vurderingene av om en oppgave skal settes ut, risikerer kommunen å tilpasse seg på en lite kostnadseffektiv måte. Det som kan framstå som budsjettmessig nødvendige eller effektivt å overlate til private på kort sikt, kan dermed være samfunnsøkonomisk og budsjettmessig lite lønnsomme på lang sikt.

En større bevisstgjøring om transaksjonskostnader og læringseffekter, samt enkle verktøy som kan bidra til å beregne og synliggjøre transaksjonskostnader, læringseffekter og verdien av kontinuitet, kan bidra til at kommunene kan gjøre bedre ressursmessige valg i spørsmålet om egenproduksjon eller tjenesteutsetting.

Anskaffelsesreglement og valg av konkurranseform vesentlig for gevisntrealisering

Når kommunen har valgt å sette ut en tjeneste, må det også vurderes hvordan anskaffelsen skal gjøres. På dette området finnes det gode generelle veiledninger knyttet til lov om offentlige anskaffelser. Vi går ikke gjennom anskaffelsesreglementet i denne utredningen, men observerer at barneverntjenestene i ulik grad oppfatter seg som tilstrekkelig kompetente på dette området. Dette henger sammen med at mange barneverntjenester er små, og at kommunene i ulik grad har bygd opp innkjøpskompetanse som er tilgjengelig for barneverntjenesten. I praksis vil svak innkjøpskompetanse øke transaksjonskostnadene ved bruk av private. Søkekostnadene kan bli høye, forhandlinger og evalueringer blir mer krevende, og risikoen for å inngå dårlige kontrakter eller gjøre feilkjøp øker ved svak innkjøpskompetanse.

I tillegg til å følge lov om offentlig anskaffelser vil det i mange tilfeller være avgjørende at det velges en hensiktsmessig konkurranseform der markedssituasjonen, dvs antall aktuelle tilbydere på det aktuelle tjenesteområdet innenfor en rimelig geografisk nærhet, vektlegges. I grisgrendte strøk med få tilbydere vil konkurransesituasjonen og mulighetene til å gjøre kostnadseffektive og kvalitativt gode kjøp være mindre enn i sentrale områder der flere leverandører konkurrerer om å tilby tjenester.

Hvorvidt en oppgave som utfra et ressursperspektiv vurderes som egnet for private leverandører lykkes i å realisere potensielle gevinster, vil i stor grad avhenge av hvordan markedet fungerer.

I neste avsnitt ser vi på forhold ved markedet som vi anser som særlig relevante for kommunenes bruk av private aktører i barnevernet.

3.5 Samfunnsøkonomisk tilnærming til markedsanalysene

Samfunnsøkonomiske analyser av aktørers tilpasninger i et marked tar som regel utgangspunkt i mikroøkonomisk teori der tilpasninger og atferdsammenhenger bygger på en profittmaksimeringshypotese. De ulike aktørenes tilpasninger blir da styrt og forklart gjennom prismekanismer. Dersom markedet tilfredsstiller kravene til et fullkommet marked, vil ressursallokeringen og tilpasninger mht. kvalitet, pris og kvantum sammenfalle med det som også er det beste for samfunnet, jf. avsnitt 3.5.1. I tilfeller med markedssvikt slik vi beskriver i avsnitt 3.5.2 og 3.5.3, vil løsningen være å korrigere aktørenes priser for eventuelle eksterne effekter, og/eller innføre offentlig kontroll og regulering av virksomheten. Spørsmålet blir da hvordan priser kan korrigeres slik at de gir riktige signaler, samt hvordan markedet kan og bør reguleres og kontrolleres for å sikre at tilpasningen gir *en samfunnsøkonomisk effektiv løsning*. En samfunnsøkonomisk effektiv løsning vil i denne sammenhengen si et barnevern som ivaretar hensynet til barnets beste til lavest mulig kostnad.

3.5.1 Gode kjøp er enklere under fullkommen konkurranse

Generelt sett inngår kjøp av varer og tjenester fra private aktører som en selvfølgelig del av offentlig tjenesteproduksjon. Hensikten er å oppnå høyere kvalitet og/eller lavere pris på tjenestene enn om samtlige innsatsfaktorer skulle vært produsert av det offentlige. Dette er det vi skal mene med «gode kjøp». Men ikke all offentlig tjenesteproduksjon egner seg for å sette ut til private. Vi ønsker å identifisere noen forhold ved markedene som gjør det mer eller mindre sannsynlig at det offentlige klarer å gjennomføre gode kjøp fra private.

Eksempler på varer og tjenester det er enkelt å kjøpe fra private på en god måte er kopipapir og renholdstjenester. For begge gjelder at det er flere leverandører som kan konkurrere om kontrakter ved offentlige innkjøp, og som leverer nær identiske produkter. Det er også enkelt å spesifisere kvalitet og omfang, noe som igjen gjør det lettere å følge opp at varene og tjenestene leveres som avtalt.

Det er enklere å gjennomføre gode kjøp i markeder som har sterke innslag av det økonomer kaller fullkommen konkurranse.

Tekstboks 3.2 illustrerer dette ved å vise en kommunes kjøp av en undersøkelse i et slikt marked: Her er det enkelt å realisere gevinstene ved å bruke private. Fullkommen konkurranse krever imidlertid at flere strenge forutsetninger er oppfylt:

1. *Mange og små aktører* både på tilbuds- og etterspørselssiden, slik at ingen har makt til å påvirke prisen («prisfast kvantumstilpasning»)
2. *Full informasjon til enhver tid* hos aktørene både på tilbuds- og etterspørselssiden om kvalitet, pris og alle andre relevante forhold ved tjenestene som leveres
3. *Homogene varer*, dvs. at tjenestene fra de ulike leverandørene har samme egenskaper
4. *Fri prisdannelse*, dvs. ikke noe form for prissamarbeid mellom leverandørene
5. *Fri etablering*, dvs. ingen offentlige reguleringer eller andre forhold som vanskeliggjør nyetableringer eller produksjonsøkninger
6. *Profittmaksimering,* dvs. at alle leverandørene forsøker å maksimere sin egen profitt

Tekstboks 3.2 Kjøp av tjenester under fullkommen konkurranse

En barnevernleder skal kjøpe en undersøkelse i et marked med fullkommen konkurranse. Dette innebærer blant annet at:

1. Barnevernleder har full informasjon om samtlige leverandører av undersøkelser i hele Norge, og tjenestene de leverer. Dette omfatter *kvaliteten* på undersøkelsene, inkludert hvor godt den aktuelle metodikken og kompetansen hos den aktuelle konsulenten er egnet i det spesifikke tilfellet, og *prisen* på tjenesten, inkludert reisekostnader mv.
2. Det er så mange leverandører som kan tilby undersøkelser til denne barneverntjenesten, at prisen konkurreres ned til det nivået som gir hver av dem null profitt for siste solgte enhet. Ingen av leverandørene har mulighet til å øke prisene utover dette ut at de mister alt salget.

I denne situasjonen er det enkelt å gjøre gode kjøp. Siden barnevernleder har full informasjon, vet han eller hun nøyaktig hva som skal til å for å gjennomføre den undersøkelsen leverandøren tilbyr. Dermed er det enkelt å vurdere om dette er en tjeneste barneverntjenesten selv burde utført. Det gjør det også enkelt å spesifisere i kontrakten hva undersøkelsen skal bestå i, og å evaluere i etterkant om kjøpet svarte til forventningene. Siden det finnes mange leverandører, står barnevernleder uansett fritt til å velge en annen neste gang. Selv om det går lang tid mellom hvert kjøp, er barnevernleder alltid oppdatert på hvem som leverer hva, og de ulike metodene. Uansett kan barnevernleder være trygg på at leverandørene ikke tar en høyere pris enn de må for å dekke sine egne kostnader.

3.5.2 Markedssvikt og markedsmakt

Dersom minst én av forutsetningene bak fullkommen konkurranse ikke holder, sier vi at det oppstår *markedssvikt.* Én form for markedssvikt er *markedsmakt*, dvs. at leverandørene kan sette prisen for en vare eller tjeneste høyere enn marginalkostnad (kostnaden ved å produsere siste enhet). En annen er *asymmetrisk informasjon* der leverandøren har mer informasjon enn kjøper om kvaliteten på den varen som tilbys. Leverandøren kan da velge å tilby en lavere kvalitet enn ved full informasjon, eller sette prisen høyere. Vi forstår dermed også at asymmetrisk informasjon gjør det mulig å oppnå markedsmakt.

I de ulike markedene i barnevernet er det flere former for markedssvikt. Etter vårt syn er både markedet for kommunenes kjøp av tjenester, fosterhjemsmarkedet og institusjonsmarkedet preget av markedsmakt på leverandørsiden og asymmetrisk informasjon, dvs. brudd på forutsetning 1 og 2 over. Vi ser også noe spor av prissamarbeid, dvs. brudd på forutsetning 4. På institusjonsområdet kan ulike godkjenningsordninger indirekte fungere som etableringshindre, dvs. brudd på forutsetning 5. Vi går nærmere inn i dette i kap. 5-7.

For å kunne utforme relevante tiltak er det avgjørende å forstå både *hvor og hvordan det svikter,* og *konsekvensene av markedssvikten*. Iblant er konsekvensene av markedssvikten så alvorlige at det bør innføres et forbud mot å bruke private til å utføre den aktuelle oppgaven, eller at det kun skal være mulig under visse forutsetninger.

Vi skal argumentere for at markedssvikten innenfor dagens barnevern gir:

- Høyere pris
- Lavere kvalitet
- Vridninger i fordelingen av overskuddet fra handelen i retning av høyere produsentoverskudd og lavere konsumentoverskudd

Markedssvikt gir også opphav til transaksjonskostnader. Transaksjonskostnadene kan blant annet være store hvis viktige aspekter ved tjenesten ikke kan observeres eller hvis konkurransen er begrenset.

3.5.3 Asymmetrisk informasjon og incitamentproblemer

Asymmetrisk informasjon er kanskje den mest vesentlige markedssvikten innenfor den type velferdsproduksjon som barnevernet representerer. Det er også den markedssvikten som det kan være mest krevende å finne løsninger for i form av virkemidler eller reguleringer. Dette skyldes særlig at asymmetrisk informasjon i stor grad følges av noen incitamentproblemer som kan gi utilsiktede tilpasninger både når det gjelder beslutninger og tilpasninger som tas i den offentlige velferdsproduksjonen (egenproduksjon) og private leverandørens tilpasninger.

Tradisjonell velferdsteori kritiseres i flere sammenhenger for å ha oversett incitamentproblemet i forståelsen av beslutningsatferd i privat og offentlig sektor. Innenfor en rendyrket økonomisk tankegang vil private aktører forfølge individuelle mål, mens aktører i offentlig sektor vil treffe beslutninger som maksimerer felleskapets velferd. Denne forståelsen er kritisert innenfor den såkalte Public Choice-retningen der hypotesen om at beslutningstakere i offentlige virksomhet utnytter sitt informasjonsmonopol overfor de styrende myndigheter til å fremme egeninteresser står sterkt.

Incitamentproblemet i offentlig politikk og i implementering av beslutninger og prioriteringer innen offentlig virksomhet knytter seg til to forhold.

1. De som treffer beslutninger bærer bare i svært begrenset grad konsekvensene av de beslutningene som fattes eller utføres.
2. De som treffer beslutningene eller utfører tiltak på vegne av andre, har relevant informasjon som disse andre ikke har.

Innenfor barnevern er det en kjede av aktører som handler på vegne av barnet på oppdrag fra samfunnet. Barneverntjenesten i kommunene er førstelinjetjenesten, Bufetat og Bufdir representerer en form for andrelinjetjeneste med et særlig faglig ansvar, mens fylkesnemd, fylkesmann og andre tilsynsorganer representerer ulike former for kontroll som blant annet skal sikre barnets rettsikkerhet og at samfunnets interesser ivaretas.

Barnevern er av natur en tjeneste der andre, og til dels mange andre, treffer beslutninger på vegne av den det gjelder, dvs. barnet. Beslutningene som treffes for det enkelte barn, berører også andre interessenter: foreldre, familie, nettverk, offentlige aktører som barnehager og

skoler, og private og ideelle aktører som leverer barnevern- og omsorgstjenester rettet mot barn og unge. Barneverntjenester har i tillegg klare overlapp mot andre interessenter og markedsaktører innenfor blant annet helse, og da kanskje først og fremst mot BUP og rusfeltet. I systemer der mange andre treffer beslutninger på vegne av noen, og det er interessekonflikter og asymmetrisk informasjon, oppstår det incitamentproblemer som ikke nødvendigvis lar seg løse gjennom prismekanismer og markedsregulering. Barnevern er en offentlig tjeneste der incitamentproblemer er særlig tydelige, noe som gjør det krevende å finne løsninger som sikrer at de riktige aktivitetene gjennomføres til riktig tid, i riktig omfang og med ønsket kvalitet.

Prinispal - agentteori

Prinsipal-agentteori er egnet til å analysere og forstå styringsproblemer innenfor offentlige beslutningssystemer (se Tekstboks 3.3) for nærmere beskrivelse av prinsipal-agentteori).

Hovedpoenget i teorien er at det inngås en kontrakt, der oppgaver og beslutningsmyndighet blir delegert fra prinsipalen til agenten. Sistnevnte utfører da et oppdrag, eller handler, på vegne av prinsipalen. Teorien bygger videre på forutsetningen om at både prinsipal og agent er rasjonelle aktører som opptrer ut fra egeninteresse, at de har ulike målsettinger, og at det foreligger asymmetrisk informasjon mellom partene.

Når agenten har informasjonsfordeler skaper interessemotsetningene problemer. Agenten kan da skjule sine handlinger, eller utnytte privat informasjon til egen fordel. I mange tilfeller vil det være nærmest umulig for prinsipalen å avsløre dette. Dersom agenten forfølger sine egne interesser på bekostning av prinsipalens, kalles dette opportunistisk. Utfordringen prinsipalen står overfor i en slik situasjon, er å utforme kontrakter og betalingssystem som gir agenten insentiver til å treffe beslutninger som er i samsvar med prinsipalens mål. Intervjuene og spørreundersøkelsene gjengitt i kapittel 2 viser at problemstillingen i aller høyeste grad er relevant innenfor barnevern.

En måte å løse denne type utfordringer på kan være intensivbaserte kontrakter. Denne type kontrakter vil imidlertid møte store utfordringer innenfor barnevern. Det kan være flere ulike hensyn og mål som skal nås samtidig. Det kan også være vanskelig å definere hva som skal være resultatet og når resultatet skal måles. Insentivbaserte kontrakter vil derfor ofte være lite egnet.

Prinsipal-agentteori anvendt på barnevern møter også flere andre problemer, som for eksempel:

- Hvem er egentlig prinsipalen – barnet eller storsamfunnet? Vi argumenterer for at det her er minst to ledd med en eier og en prinsipal på et overordnet nivå, mens kommunens barnevernstjeneste er agent på vegne av samfunnet, men i tilfeller der private leverandører trekkes inn er kommunen prinsipal og den private leverandøren agent. Samtidig vil kommunen selv også være agent i gjennomføring av oppgaver som private leverandører utfører, eller kan utføre under statens ansvarsområde.
- Prinsipalen kan ikke observere agentens handlinger. I den grad handlingene kan observeres medfører det store kostnader for prinsipalen å innhente disse kostnadene
- Resultatene av agentens innsats er ikke entydig bestemt av innstasen, men kan også skyldes andre faktorer (mer eller mindre tilfeldige) som er utenfor agentens kontroll. Dette medfører blant annet at det belønningsordninger vil ha liten effekt.

Finansieringen av tjenestene kompliserer ytterligere

I barnevernet er det i tillegg noen finansieringsordninger som kompliserer ytterligere. Kommunene har en rammefinansiering som blant annet skal dekke kostnadene til lovpålagte oppgaver innenfor barnevern. Kommunene kjøper tjenester fra private leverandører innenfor områder som dekkes av rammetilskuddet. I tillegg har staten ved Bufetat refusjonsordninger

som dekker noen spesifikke oppgaver. Bufetat tilbyr også subsidierte tjenester i form av institusjonsplasser der kommunene betaler en fast egenandel uansett hva plassen koster. Staten dekker videre kostnadene til forsterkede fosterhjem når kostnadene kommer over en viss grense. Samlet sett bidrar de ulike finansieringskildene med tilhørende føringer og retningslinjer til at kommunene må forholde seg til mange til dels kryssende insentiver.

Private leverandører vil i noen tilfeller konkurrere med kommuner og Bufetat (rekruttering av fosterhjem). I andre tilfeller konkurrerer private aktører mot tjenester Bufetat tilbyr (institusjoner, opplæring av fosterhjem, spesialiserte hjelpetiltak etc) til kommunene, mens kommunenes egenproduksjon er hovedkonkurrenten på oppgaver som ligger under ansvarsområdet til det kommunale barnevernet. Betalingen kommer da enten fra Bufetat eller fra kommunen de leverer tjenester til. Dette gir andre insentiver enn i markeder der brukerne som mottar tjenesten også betaler, eller på andre måter har innflytelse over valg av tjenesteleverandør.

Barnevernets natur gir særskilte prinsipial-agentproblemer

I tradisjonelle markeder er det som regel kun to parter involvert; den som kjøper tjenesten og den som selger tjenesten. Kjøper betaler for tjenesten. Innenfor barnevern er det barnet og familien som mottar tjenesten og kommunen, staten ved Bufetat (eller en blanding) som betaler for tjenesten. Når en part finansierer (helt eller delvis) og en eller flere andre gis ansvar for å utforme tilbudet, er det ingen som har insitamenter til å begrense etterspørselen eller ressursbruken. Innenfor barnevern er dette spesielt uheldig siden vi der ofte har situasjoner der den eller de som mottar tjenesten ikke alltid ønsker tiltak fra barnevernet. Brukerne av barneverntjenester vil også sjeldent være i posisjon til å definere hvilke tjenester som vil gi den beste hjelpen til å komme ut av den situasjonen de har havnet i.

Følgende prinsipal-agentproblemer er særlig relevante innenfor barnevern:

- Mellom barnet og den som utfører tiltakene barnet mottar. Den som ivaretar barnet og utformer tiltakene vil ha mer kunnskap om tiltak, behandling og virkninger enn barnet. Den som utformer tiltaket vil også har mer kunnskap enn barnet om alternative tiltak som kan være relevante for barnet. Barnets behov for tiltak kan dermed overdimensjoneres uten at barnet egentlig har muligheter til å påvirke innhold og omfang.
- Mellom tjenesteyter (agent) og den som finansierer tiltaket (kommune og/eller stat). En leverandør av barnverntjenester handler på vegne av barnevernet. Selv om den som handler på vegne av barnevernet har som hovedmål å hjelpe barnet i tråd med oppdraget som er gitt, vil leverandøren være i posisjon til å oppnå en bedre inntekt på myndighetenes bekostning. Kostnader og omfangsbehov kan dermed overrapporteres.

Tekstboks 3.3 Prinsipal-agentteori. Kilde: Store Norske leksikon

Utgangspunktet for teorien er det såkalte prinsipal-agent-problemet. Problemet oppstår når en agent (oppdragstaker i barnevernet) tar beslutninger på vegne av en prinsipal (barneverntjenesten), men de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller og agenten sitter på relevant informasjon som prinsipalen ikke har, såkalt asymmetrisk informasjon.

Prinsipal-agent-teori dreier seg om hvordan prinsipalen kan fastsette en kontrakt som sørger for at det er i agentens egeninteresse å gjøre som prinsipalen vil.

I den klassiske varianten av problemet fastsetter prinsipalen, eieren av bedriften, lønnsvilkår for agenten, en ansatt, som produserer varer eller tjenester for bedriften. Produksjonen er avhengig av hvor mye innsats den ansatte yter.

Prinsipalen kan imidlertid ikke observere innsatsen, bare den endelige produksjonen, som også avhenger av tilfeldigheter. Dermed oppstår prinsipal-agent-problemet fordi de to aktørene har forskjellige mål: Prinsipalen ønsker å maksimere profitten, mens agenten ønsker å maksimere sin egen inntekt og minimere innsatsen, som det antas er krevende.

Prinsipal-agent-teori har blitt brukt til å analysere optimale kontrakter i ansettelsesforhold, internasjonale miljøavtaler, forholdet mellom politikere og velgere, bruktbilsalg og en rekke andre forhold.

3.6 Oppsummering: lovlighet, marked og effektivitet

Barnevernlovloven setter begrensninger for hvilke oppgaver de kommunale barnevern-tjenestene kan la private utføre. Vi har vist at dagens regelverk mht hvilke oppgaver og ansvar private leverandører kan ha i barnevernet, er uklart. Undersøkelsene i kommunene som er gjengitt i kapittel 2 viser at kommunene også oppfatter regelverket som uklart. Effektive og gode kjøp krever et tydeligere regelverk og gode retningslinjer kommunene kan forholde seg til. I dagens situasjon er det grunn til å anta at det foregår bruk av private leverandører utover det barnevernloven gir hjemmel til. Det er også mye gråsoneproblematikk som kan føre til ulik praksis og vurderinger på tvers av landet mht hva det er greit og ikke greit å overlate til private leverandører.

Barnverntjenestenes innkjøp av private leverandører er underlagt lov om offentlig anskaffelser. De aller fleste barneverntjenestene i landet er små (30 pst. av tjenestene har fem ansatte eller færre (Vista Analyse, 2015)). Flere barneverntjenester har god kompetanse på anskaffelsesreglementet, men det er også eksempler på kommuner der dette ikke er tilfelle. Kommunene har i varierende grad tilgjengelig anskaffelseskompetanse som kan bistå barneverntjenesten med innkjøp. Svak innkjøpskompetanse øker risikoen for dårlige kjøp. Med dagens kommunestruktur er det behov for et spisset organ (f.eks Bufetat) som kan bistå kommunene med spisskompetanse på innkjøp av barneverntjenester, i tillegg til utarbeidelse av spesifikke veiledere på barnevernområdet. Dette vil kunne redusere risikoen for feilkjøp, og også bidra til at alle barn får den hjelpen de trenger, uavhengig av bostedskommune.

Fra et ressurs- og bedriftsøkonomisk perspektiv kan det argumenteres for at oppgaver knyttet til barnevernets kjerneområde ikke bør overlates til private, gitt at barnevernet har kapasitet til å gjøre oppgaven selv. Myndighetsutøvelse er uansett lovhjemmel, lite egnet for å sette ut til private. Oppgaver med betydelig læringseffekter for kjerneoppgavene bør utføres av barneverntjenestenes selv, med mindre læring og erfaringer enkelt kan overføres til barnevernet. I vurderingen av om en tjeneste/oppgave skal settes ut er det vesentlig å ta hensyn til transaksjonskostnadene, og hvorvidt tjenesten som settes ut er egnet for kontraktstyring. Barneverntjenesten har alltid ansvaret for å sette krav til kvaliteten, bestemme fordelingen og behovet for tjenesten som gis til et barn. Kostnadene ved å følge opp private leverandører på en tilstrekkelig måte slik at barnevernet ivaretar dette ansvaret, er den del av transaksjonskostnadene. Dersom transaksjonskostnadene ved å bruke private er høye, vil dette kunne spise opp eventuelle effektiviseringsgevinster ved å overlate en oppgave til en privat leverandør.

Oppsummert må barneverntjenestene vurdere lovlighet, egnethet og transaksjonskostnader før en oppgave kan settes ut til private. Deretter må kommunen vurdere *markedet* for den aktuelle tjenestene som skal kjøpes. Det er særlig to former for *markedssvikt* kommunene må være oppmerksomme på; mangel på reell konkurranse og asymmetrisk informasjon. Begge deler kan føre til markedsmakt på leverandørsiden. Dette kan gå ut over pris og kvalitet, og gi lite verdi for pengene. Asymmetrisk informasjon kan også gjøre det utfordrende for kommunen å sikre kvaliteten, dimensjonere og utforme tiltak etter barnets behov. Asymmetrisk informasjon der leverandøren har informasjonsfordeler gir en risiko for at kostnadssiden overrapporteres og behovet for tjenesten overdimensjoneres. Dette kan gi ansvar på avveie ved at barneverntjenesten ikke har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om barnets utvikling og innholdet i tiltaket til at kommunen kan utøve ansvaret for å sette krav til kvalitet og vurdere barnets behov for ulike tiltak og tjenester. Utkontraktering av en oppgave eller tjeneste i et markedet med alvorlig markedssvikt vil også kunne øke kommunens kostnader knyttet til kommunes lovpålagte ansvar.

I noen tilfeller kan gode anskaffelser og kontraktsutformingen med oppfølging gi gode kjøp på tross av markedssvikt. I andre tilfeller vil det både være mer kostnadseffektivt og gi bedre kvalitet om barneverntjenesten utfører oppgaven selv.

4. Kunnskapsgrunnlag

4.1 Innledning

Kartleggingen og vurderingene i denne rapporten er i stor grad basert på spørreundersøkelser til alle landets barnevernledere og rådmenn, og intervjuer med barnevernledere og andre aktører innenfor barnevernet. Det er disse vi omtaler i dette kapitlet.

Det finnes en omfattende litteratur om norsk barnevern, men svært lite som tar for seg bruken av private aktører. Vi har gått igjennom denne, og omtaler den der det er relevant. I tillegg bruker vi informasjon fra KOSTRA, Bufdir mv., og også dette fremgår av sammenhengen.

4.2 Spørreundersøkelser til barnevernledere og rådmenn

I forbindelse med det prosjektet som ga opphav til dette, dvs. utredningen om ny ansvarsdeling mellom stat og kommune (Vista, 2015), ble det våren 2015 sendt ut spørreundersøkelser til alle landets barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn. Spørreundersøkelsene danner hovedgrunnlaget for kartleggingen av kommunenes kjøp av tjenester, se kap. 2, og er også en sentral del av grunnlaget for vurderingene i kap. 5. Spørsmålene og svarene er i sin helhet gjengitt i Vista Analyse (2015, vedlegg 3. Svarene fra fylkesmennene er ikke brukt i denne rapporten.

Barnevernlederne og rådmennene ble stilt en rekke spørsmål om hvor mye, og hvordan de private aktørene ble brukt i deres kommune. Både barnevernledere og rådmenn ble også bedt om å gjøre rede for hvorfor de bruker private, om de ser for seg å bruke dem mer eller mindre fremover, og hvorfor, og hva de mener skal til for å redusere bruken av private aktører. Flere av spørsmålene åpnet for at informantene kunne svare med sine egne ord.

Informantene ble også spurt om hva de opplevde som de største utfordringene i arbeidet med å drive et kvalitativt godt og ressursmessig effektivt barnevern. Svarene herfra, samt informasjon om barneverntjenestene, er brukt til å finne ut hvilke barneverntjenester som bruker private på hvilke måter, og som gjør seg de ulike vurderingene.

Spørreundersøkelsene ga høye svarprosenter. Av de 304 barnevernlederne var det 187 som svarte på hele undersøkelsen, tilsvarende 61,5 pst. De kommunene der barnevernleder svarte, utgjør 65 pst. av kommunene. Dette reflekterer at en del barnevernstjenester er organisert som interkommunale samarbeid. Utvalget er godt representativt for landets barnevernstjenester, vurdert ut fra geografi, kommunenes sentralitet, innbyggertall og andelen som er med i interkommunale samarbeid. Små kommuner, lite sentrale kommuner og kommuner i Bufetats region vest og nord er noe underrepresentert, men forskjellene er marginale.

Av de 427[1] rådmennene var det 175 som svarte på hele undersøkelsen, dvs. 41 pst. Representativiteten er vurdert som noe svakere enn for barnevernlederne, ved at de lite sentrale og/eller små kommunene er noe mer underrepresentert. Forskjellene mellom utvalg og populasjon er imidlertid ikke store.

[1] To av kommunene delte rådmann.

4.3 Intervjuer med barnevernledere og andre aktører i barnevernet

4.3.1 Nye intervjuer med barnevernledere

Det er gjennomført 14 intervjuer med barnevernledere i forbindelse med dette prosjektet. Intervjuene ble gjennomført fra 16. november til 12. desember 2015. Intervjuene hadde til hensikt å utfylle informasjonen fra spørreundersøkelsene, tidligere intervjuer og litteraturgjennomgangen. Barneverntjenestene ble valgt ut fra følgende kriterier:

- Spredning i størrelse og geografisk beliggenhet
- Noen interkommunale samarbeid og noen enkelttjenester.
- Alle barneverntjenestene skulle ha satt ut oppgaver til private aktører i 2014 eller 2015. Denne informasjonen ble hentet fra spørreundersøkelsen.
- For å kunne gå inn i komplekse problemstillinger valgte vi å intervjue på nytt de vi intervjuet i forbindelse med Vista Analyse (2015), siden disse allerede var inne i temaet.

Utvalget ble: Eigersund, Kristiansand, Lister, Nannestad, Nord-Aurdal, Oslo (Nordstrand bydel), Siljan, Stavanger (leder er tidligere leder av Norsk barnevernlederorganisasjon NOBO), Steinkjer, Sør-Varanger, Trondheim (Midtbyen bydel), Vesterålen, Vestnes og Øygarden.

Spørsmålene i intervjuene hadde følgende formål, se også intervjuguiden i Vedlegg 1:

1. Bidra til kartleggingen av hvordan barneverntjenestene bruker private aktører i sitt arbeid, herunder hvilke leverandører de bruker, hvilken kompetanse de etterspør og hvordan anskaffelsene gjennomføres.
2. Få frem hvilke fordeler og ulemper barnevernlederne ser ved å bruke private, hvilke tiltak de selv gjennomfører for å unngå fallgruver, og hvilken bistand de ser behov for fra andre offentlige aktører enn kommunen.
3. Få frem barnevernledernes vurderinger av bruken av private aktører på det statlige området.

4.3.2 Intervjuer gjennomført tidligere

I dette prosjektet trekker vi også på kunnskap innhentet gjennom de intervjuene vi gjennomførte i forbindelse med Vista Analyse (2015). Det var i utgangspunktet ikke lagt opp til at disse skulle omhandle bruken av private aktører i barnevernet. Det ble imidlertid raskt klart at dette var en relevant problemstilling både i det kommunale og det statlige barnevernet, og vi valgte deretter å ta det opp der det fremsto som relevant. Vi intervjuet også flere representanter for de private leverandørene, og har ikke ansett det som nødvendig å gjøre dette på nytt nå.

Det ble gjennomført 38 intervjuer med 51 personer, som representerte følgende aktører:

- *Kommuner*: 13 intervjuer med barnevernledere og rådmenn/kommunalsjefer i til sammen ni kommuner, se over for hvilke barneverntjenester dette gjelder.
- *Private aktører*: Barnevernkompetanse og Plan B, som store leverandører av hhv. saksbehandlingstjenester og hjelpetiltak til kommunene. NHO Service, som interesseorgan for de private leverandørene av institusjonstiltak og fosterhjem.
- *Bufetat:* Elleve intervjuer, med ledelsen i Bufdir, lavere nivå i Bufdir, tre regioner (Øst, Nord og Midt) og seks fagteam fordelt på disse regionene (Lillestrøm, Gjøvik, Bodø, Tromsø, Ålesund og Trondheim).
- *Helsetilsynet, fylkesmenn og fylkesnemnder*: Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Hedmark og Finnmark, og fylkesnemndene i Trøndelag og Buskerud/Vestfold.
- *Interesseorganisasjoner*: KS, Forandringsfabrikken, Landsforeningen for barnevernsbarn, Fosterhjemsforeningen og Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO).

5. Markedet for kjøp av tjenester i kommunene

5.1 Hvilke tjenester kommunene bruker private til i dag

Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter barnevernloven som *ikke* er lagt til et statlig tjenesteorgan, jf. § 2-1. Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver. Vista Analyse (2015) gir en detaljert oversikt over oppgavefordelingen mellom stat og kommune.

Private aktører brukes i dag til å løse langt de fleste av de oppgavene som er lagt til kommunene. Tabell 5.1 gir en oversikt over dagens praksis, basert på hva barnevernlederne og rådmennene oppgir at de bruker dem til gjennom våre spørreundersøkelser, og på hva sentrale leverandører opplyser at de tilbyr. Kategorien «diverse saksbehandling» omfatter bl.a. forebygging, ettervern og gjennomgang av meldinger. Under går vi nærmere inn i de ulike oppgavene og drøfter hvordan de kan settes ut på en *riktig* og *god* måte, ut fra diskusjonen i kap. 3.

Tabell 5.1 Private aktørers rolle, slik den oppfattes av kommunene og de private selv

	Må utføres av kommunen selv	Settes ut til private
Treffe akuttvedtak	X	
Fatte vedtak om frivillige hjelpetiltak	X	
Avgjøre om behov for tiltak utenfor hjemmet	X	
Foreta undersøkelser		X
Fylkesnemndsaker – utarbeide saksframlegg mv.		X
Godkjenne fosterhjem for det enkelte barn		X
Tilsyn i hjemmet, fosterhjem og ved samvær		X
Oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet		X
Veiledning og oppfølging av fosterforeldre		X
Iverksette hjelpetiltak		X
Gi sakkyndigvurderinger		X
Ledelsesfunksjoner		X
Diverse saksbehandling		X

5.2 Reguleringen av kommunenes kjøp av tjenester

5.2.1 Reguleringen av hva de private kan brukes til

Hensikten med dette avsnittet er å gi et bilde av den juridiske reguleringen som spesifikt gjelder de kommunale barneverntjenestenes adgang til å sette ut sine lovpålagte oppgaver til private aktører. Avsnittet supplerer dermed kap. 3.

Barnevernloven regulerer ikke barneverntjenestenes adgang til å sette ut sine lovpålagte oppgaver til private aktører.[1] Det gjør heller ikke forskriftene eller retningslinjene på området.

Departementet har i stedet valgt å gi sine føringer for kommunene kjøp av tjenester gjennom brev, der de mest sentrale passasjene er gjengitt under. Heller ikke her gis det imidlertid grenser for *hvilke oppgaver som kan og ikke kan settes ut*. Om noe, tyder formuleringene på at mye av dagens praksis er i strid med departementets forståelse av loven: «*Barneverntjenesten skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder gi råd og veiledning, […], forberede saker for behandling i fylkesnemnda…*»

Det fremgår heller ikke konkret *hva barneverntjenesten har ansvar for* når de setter ut oppgaver til private aktører. For eksempel fremgår det ikke at barneverntjenesten skal sørge for at det ikke iverksettes for omfattende tiltak, jf. hensynet til barnas og familienes rettssikkerhet, eller at de må vurdere leverandørens habilitet når leverandøren foreslår nye tiltak og tjenester. Det fremgår heller ikke hvor viktig det er å se hen til kostnadene ved tjenesten, og at det da må tas hensyn til kostnadene ved kontroll.

Det første brevet ble sendt i 1993, til alle landets kommuner.[2] Her heter det:

> *Departementet er blitt gjort kjent med at enkelte kommuner i tillegg til fosterhjemsavtalen inngår avtaler med private firmaer om at disse skal utføre visse oppgaver for kommunen. I enkelte av disse avtaleinngåelsene har kommunen delegert oppgaver, ansvar og myndighet til det private firmaet. Departementet finner det derfor nødvendig å presisere at det er kommunen som et offentlig organ som har ansvaret for oppgaver etter loven, og at den ikke ved delegasjon kan gi et privat firma slikt ansvar og myndighet. En annen ordning vil etter departementets mening stride mot de forutsetninger som ligger i loven og det øvrige regelverk.*
>
> *Departementet mener imidlertid at kommunen kan benytte seg av private konsulenter for utøvelse av visse oppgaver. Ansvaret for oppgavene vil da klart ligge hos kommunen. Det private firmaet/konsulenten vil således handle på vegne av kommunen, og ikke inneha en selvstendig, delegert myndighet.*

Etter dette har statsråden i 2015 uttalt seg noe mer konkret om temaet i svar på to spørsmål fra Stortinget.[3] Disse svarene er imidlertid ikke oversendt kommunene, slik at kommunene forutsettes å selv lete dem opp på Stortingets nettside.

> *Jeg mener det er klart at det kommunale barnevernet har anledning til å benytte private for å utføre visse oppgaver. Mange små kommuner har også små barneverntjenester. For disse kan bruk av private aktører, både i administrative spørsmål, til undersøkelser og som tilbydere av tjenester, være av nytte på grunn av manglende kapasitet i tjenesten. Det er opp til kommunene selv om de vil benytte seg av private aktører og kommunen må sikre at private har nødvendig kompetanse. […] Samtidig ser jeg at kommunene må ha et bevisst forhold til bruk av private, blant annet for å unngå uheldige dobbeltroller og for å sikre klare ansvarsforhold. […] Barneverntjenesten skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder gi råd og veiledning, treffe vedtak i henhold til loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak.*

---

[1] Et unntak er «formidling av fosterhjem». Men dette er i praksis det samme som «godkjenning av fosterhjem», og faller dermed antakelig inn under regelen mot å la private aktører fatte vedtak, se avsnitt 3.3.
[2] Brev fra Barne- og familiedepartementet til alle landets kommuner av 21. oktober 1993.
[3] Svar på spørsmål nr. 531 og 532, besvart 11. februar 2015. Det er det sistnevnte som er sitert her.

> *Dersom en kommune benytter seg av private konsulenter, er det en forutsetning at barneverntjenesten både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret. Kommunens barneverntjeneste er forpliktet til å forbeholde seg fulle styringsmuligheter. Dette innebærer blant annet at lederen for barneverntjenesten er forpliktet til å utøve aktiv styring og ledelse av de private konsulentene, og at disse er underlagt instruksjonsmyndighet. Konsulentene vil også omfattes av kommunens internkontroll og fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver. Det er også en grunnleggende forutsetning at all bruk av private må skje innenfor faglig forsvarlige rammer, og at private som utfører oppgaver etter barnevernloven for barneverntjenesten må følge de kravene som følger av barnevernloven.*

Departementet viser også til en uttalelse fra Lovavdelingen, Justisdepartementet av 28. september 1991:

> *Lovavdelingen konkluderte blant annet med at private konsulenter ikke kunne gis kompetanse til å fatte vedtak etter barnevernloven. Videre konkluderte de med at det var anledning til å benytte eksterne konsulenter i forbindelse med gjennomføring av en undersøkelse etter barnevernloven.*

5.2.2 Øvrig regulering

Det neste spørsmålet blir da: Hvilke tiltak har sentrale myndigheter satt i verk for å *sikre en god bruk* av private aktører i det kommunale barnevernet? Denne formen for regulering kan være tiltak som skal rette opp i markedssvikt, for eksempel i form av asymmetrisk informasjon om kvaliteten på de tilbudte tjenestene. Tiltakene kan også ha til hensikt å forhindre etablering av leverandører som mangler tilstrekkelig kompetanse, har uheldige bindinger til andre leverandører eller etater, eller på andre måter er uegnede. En tredje type tiltak kan være å gi barneverntjenestene rett til å be Bufetat eller en annen statlig myndighet om bistand i konkrete anskaffelser, for eksempel til å utforme kontrakt eller følge opp tiltak.

Det finnes ingen slik regulering: Bruken av private aktører i det kommunale barnevernet er fullstendig uregulert. Advokater, psykologer og psykiatere representerer unntak ved at titlene er beskyttet, slik at kommunene har en form for godkjenningsordning å forholde seg til når de skal kjøpe juridisk og sakkyndig bistand. For øvrig er det ikke gjennomført tiltak fra sentralt hold for å sikre en god bruk av private aktører i barnevernet.

Det finnes riktignok en rekke eksempler på at hver enkelt barneverntjeneste eller kommune selv iverksetter tiltak for å sikre en god bruk av private aktører. Men det finnes også en rekke eksempler på at de ikke gjør det. I dag kjøper dermed kommunene tjenester på svært ulike måter, uten bistand fra sentralt hold, og innenfor rammene av et regelverk som ikke gir klare grenser for hva de private kan brukes til eller hvilket ansvar kommunene har når de gjør det.

5.3 Uklar juss – men grunn til uro

5.3.1 Uklar juss gjør det vanskelig å gi klare svar

Ideelt sett skulle vi gjerne slått fast nøyaktig hvor grensene går for hvilke oppgaver det er lovlig og ulovlig å sette ut, og under hvilke forutsetninger dette er tilfelle. Dette er imidlertid utenfor vårt mandat. Det er heller ingen enkel oppgave, siden jussen på dette området er så uklar. Vi forsøker å komme et stykke på vei, ved å vise til visse forhold som har betydning for lovligheten for en del av de oppgavene kommunene i dag setter ut til private. Det er også behov for å gjøre en grundigere vurdering, se våre anbefalinger i avsnitt 5.5.

Utgangspunktet for våre vurderinger her er vår forståelse av dagens lov og rett, se kap. 3. De særskilte føringene som er lagt for kommunenes kjøp av barneverntjenester gjengitt over, føyer ikke noe av substans til dette. Først vil vi få gi uttrykk for to generelle bekymringer:

- *Hvem tar egentlig beslutningene i dagens barnevern?* Det er barneverntjenesten som skal ta den reelle avgjørelsen. Dersom de kjøper hele eller deler av tjenesten fra private, er det avgjørende at de setter seg tilstrekkelig inn i saken til å kunne gjøre seg opp en selvstendig mening. De private aktørenes vurdering skal *supplere*, og ikke *erstatte*, barnevernets egen. Vi ser flere eksempler som tyder på at dette ikke alltid er tilfelle. Et eksempel er forsikringen fra en av de største leverandørene på deres nettside: «Konklusjoner vil alltid drøftes med oppdragsgiver før vedtak eller henleggelse besluttes.»[1] Det at de finner det nødvendig å presisere dette, er sterkt urovekkende.
- *Er barneverntjenestene i stand til å ivareta sitt ansvar?* Departementet påpeker i brev at barneverntjenesten «er forpliktet til å forbeholde seg fulle styringsmuligheter», og at det er barneverntjenesten som «faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret». Dette gjelder også ansvaret for kvaliteten, dvs. ikke kun de oppgavene som omfatter vedtak. Men det er typisk de barneverntjenestene som mangler kapasitet og kompetanse, som kjøper tjenester fra private. Og dette mønsteret er langt tydeligere for de tjenestene det er særlig vanskelig å kjøpe riktig, som godkjenning av fosterhjem, undersøkelser og bistand til fylkesnemndsaker, enn hjelpetiltak og sakkyndigbistand, se kap. 2.

5.3.2 Sentrale momenter for enkeltoppgaver

Godkjenning av fosterhjem

Barneverntjenestens ansvar omfatter å undersøke fosterhjemmet, innhente opplysninger om fosterforeldrenes helsetilstand og sørge for at de legger frem politiattest. Videre skal de gå inn i rapporten fra opplæringen når denne er utført av Bufetat, evt. vurdere den private leverandørens fremstilling av opplæringen når det er denne som har utført den. På denne bakgrunn skal barneverntjenesten vurdere om fosterhjemmet oppfyller de generelle kravene og er egnet i det aktuelle tilfellet. Barneverntjenesten kan la være å godkjenne foreslåtte fosterhjem helt til det foreligger et den mener er egnet.

En av de største leverandørene oppgir at deres konsulenter «kan gjennomføre alle prosesser rundt de godkjenningsordninger som barneverntjenesten må ivareta».[2] Vi har ikke lyktes i å finne ut om enkelte barneverntjenester også lar konsulenten *signere* vedtaket. Men det synes klart at dersom konsulenten faktisk har «gjennomført alle prosesser» rundt en godkjenning, vil det kreve betydelig innsats av barneverntjenesten å gjøre seg opp en selvstendig mening.

Undersøkelser

Undersøkelser leder ofte opp mot vedtak, enten om hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse. Riktige kjøp av undersøkelser krever dermed at barneverntjenesten er svært bevisst på at det er de selv som reelt skal fatte vedtaket. Dette blir vanskeligere dersom barneverntjenesten kjøper hele undersøkelsen fremfor kun bistand til eget arbeid, siden det da er større fare for at kjøpet erstatter egne vurderinger fremfor å supplere dem. Det blir også vanskeligere dersom barneverntjenesten mangler kompetanse eller kapasitet til å følge opp. Siden vi vet at det ofte nettopp

[1] Nettsiden til Barnevernkompetanse, sett 21. desember 2015. Vi har forsøkt, men ikke lykkes, i å få dem til å utdype hva som ligger i dette.

[2] Barnevernkompetanses nettside, sett 21. desember 2015. Leverandøren tilbyr seg for øvrig også å ta hånd om godkjenninger for bl.a. besøkshjem, beredskapshjem, midlertidige plasseringer og hybeltiltak.

er disse tjenestene som kjøper undersøkelser, mener vi det er grunn til bekymring for ansvar på avveie.

En undersøkelse kan innebære bindende beslutninger av prosessuell art, for eksempel i form av at foreldrene ikke kan motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet, jf. nærmere omtale i kap. 3. Siden også slike beslutninger er bindende for foreldrene, kan de ikke uten videre settes ut til private.

Lovligheten av å sette ut undersøkelser må også vurderes ut fra hvorvidt barneverntjenesten ivaretar sitt ansvar for *kvaliteten* på oppgaven. Barneverntjenesten må forsikre seg om at arbeidet gjøres *tilstrekkelig grundig*, særlig dersom det er stykkprisfinansiert, siden dette gir insentiver til kjapt arbeid. Barneverntjenesten må også sørge for at det ikke blir gjort *mer omfattende enn nødvendig*, jf. hensynet til privatlivets fred og rettssikkerheten for øvrig for barnet og familien. I tillegg må den være på vakt mot at leverandøren kan foreslå *videre tiltak* mer ut fra hva som lønner seg for leverandøren selv, enn ut fra hva som er barnets beste.

Fylkesnemndsaker

Barneverntjenestene må til tider føre saker for fylkesnemndene om omsorgsovertakelser og klager. Private konsulenter tilbyr seg å utføre alle oppgavene tilknyttet slike saker:[1]

a) Skrive saken og ferdigstille rapport på bakgrunn av sakens dokumentasjon
b) Være barneverntjenestens partsrepresentant i nemnda i samme sak
c) Ivareta saksbehandlingsoppgaver som for- og etterarbeid knyttet til fylkesnemndssaken
d) Behandle klagesaker til fylkesnemnd og tingrett

Det er fylkesnemnda som fatter selve vedtaket om omsorgsovertakelse. Det tas imidlertid viktige avgjørelser i forkant, både om at det er behov for omsorgsovertakelse og om det er behov for fosterhjem eller institusjon. Vi mener det kan stilles spørsmål om hvem som reelt sett tar disse avgjørelsene, tilsvarende som for undersøkelser. Barneverntjenester som setter ut arbeidet *fordi de ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å utføre det*, vil ha særlig vanskelig for å skaffe seg tilstrekkelig eierskap til avgjørelsene.

Det kan være særlig grunn til bekymring dersom barneverntjenesten også har satt ut det som utgjør *grunnlaget* for fylkesnemndsaken, enten dette er en undersøkelse eller et hjelpetiltak. Har da barneverntjenesten privatisert barnevernet for dette barnet?

Oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet

Oppfølging omfatter stort sett ikke beslutninger, så vurderingen må hvile på hensynene omtalt i avsnitt 3.3. Et sterkt hensyn mot å sette ut oppfølgingen til private, er at konsulenten er inne for en kort stund og så går ut igjen. Dette skjer også ved undersøkelser, men der skjer dette ofte også når det offentlige utfører oppgaven, siden barnevernet gjerne er organisert med en arbeidsdeling mellom undersøkelses- og tiltaksarbeid. Oppfølgingen av tiltak skal derimot foregå under hele den tiden barnevernet er inne med tiltak overfor familien, og helst gjennom en fast tiltaksarbeider. Bruk av eksterne konsulenter gir barnet og fosterforeldrene flere å forholde seg til, og svekker kontinuiteten i saksbehandlingen. At barnevernet setter ut oppfølgingen, kan være uttrykk for at det nettopp *ikke* skjer en fortløpende oppfølging og evaluering slik loven krever.

I tillegg vil oppfølgingen innebære en kontroll, og den kan ligge til grunn for beslutninger fra barnevernets side, om endringer i tiltakene mv. Andre hensyn mot å bruke private, er de generelle hensyn til kostnader og vedlikehold av kompetanse i barnevernet.

[1] Denne listen er hentet fra Barnevernkompetanses nettsider, sett 21. desember 2015.

Samtidig ser vi at det kan være nyttig å hente inn en privat konsulent dersom barnevernet selv følger opp og evaluerer tiltaket fortløpende, men er i tvil om tiltaket fungerer om det skal, og har behov for en tilleggsvurdering. Den private konsulenten *supplerer* da barnevernets egen vurdering, og *erstatter* den ikke.

Hjelpetiltak

Hensynet til barnet og dimensjonering av ressursforbruket kan tale for å kjøpe noen hjelpetiltak fremfor å bygge opp en fullstendig portefølje selv, i de tilfellene det ikke har vært mulig å bygge opp en slik portefølje i samarbeid mellom flere barneverntjenester.

Det er imidlertid avgjørende at barnevernet ivaretar sitt ansvar for kvaliteten på tiltaket. Det må tas tilstrekkelig hensyn til barnets og familiens rettssikkerhet: Barnevernet må forhindre at leverandøren forlenger hjelpetiltaket utover det barnet og familien trenger, og at det tilbys mer komplekse og dyrere tiltak enn det er behov for. Barnevernet må også være på vakt mot inhabile leverandører som stadig henviser til nye tiltak og utredninger som de selv tjener på økonomisk.

Sakkyndige

Hensynene for og mot er i hovedsak de samme som for hjelpetiltak, se over. Et tilleggshensyn for, er at det kan være et selvstendig poeng å hente inn sakkyndigvurderingen eksternt. Det vil også være tilfeller der det er behov for så spesifikk kompetanse at det ikke vil være effektivt for kommunene å ha dem ansatt, selv ikke i samarbeid mellom flere kommuner.

5.4 Leverandørmakt og asymmetrisk informasjon

Det er flere kilder til markedssvikt i markedet for kommunenes kjøp av tjenester. Vi skal her fokusere på de to vi mener er de viktigste: leverandørmakt og asymmetrisk informasjon. Hensikten er å gi et grunnlag for å vurdere behovet for, og innretningen av tiltak for å regulere kommunenes kjøp av tjenester.

5.4.1 Leverandørmakt

Årsakene til leverandørmakt

I noen delmarkeder for tjenester til kommunene finnes det i praksis kun én eller noen få leverandører. Disse delmarkedene er langt fra forutsetningen om mange små leverandører som hver for seg ikke har mulighet til å påvirke prisene nevneverdig. For at flere leverandører skal ønske å etablere seg i et marked, må markedet være stort nok til at også de nye leverandørene kan oppnå profitt. Profittmulighetene avhenger dels av geografi og dels av andre forhold.

Leverandørene er færrest i grisgrendte strøk, se kart i kap. 2. Barnevernlederne befester dette inntrykket i intervjuene: Flere av dem har ikke reelle valgmuligheter, men må ta til takke med den leverandøren som holder til i nærheten. Dette er for så vidt et spørsmål om pris: Dersom barneverntjenesten er villige til å finansiere høye reisekostnader, kan de ofte få den hjelpen de etterspør. En av barnevernlederne oppgir for eksempel å fly inn den konsulenten hun bruker til undersøkelser. De fleste mener imidlertid prisen da blir for høy i forhold til gevinsten: I praksis forholder barnevernlederne seg til de leverandørene som ligger geografisk nært dem.

Noen tjenester har kjennetegn som legger bedre til rette for flere leverandører enn andre. Dette vil gjerne være:

- Lite spesialiserte tjenester, eller tjenester med overlappende kompetansekrav mv. Én leverandør kan dermed tilby flere tjenester.

- Tjenester som kan utføres av enkeltpersoner, i stedet for store team. Flere av de store leverandørene har i dag etablert seg med ett hovedkontor og en rekke tilknyttede konsulenter spredt ut over landet. Dette gjør det mulig å kombinere de fordelene som følger av en stor organisasjon (kompetanseoppbygging, stordriftsfordeler knyttet til administrative kostnader mv.) og fordelene ved å nå et stort marked.
- Tjenester som kan leveres også til andre enn barnevernet. Større omfang av kontrakter reduserer risikoen for store og plutselige endringer i saksvolum. Advokattjenester og rent administrative tjenester er eksempler på tjenester få barnevernledere oppfatter som vanskelige å anskaffe. Tilbudet av spesialiserte barnevernstiltak er langt mindre.
- Få etableringshindre i form av krav til kompetanse eller annen regulering.

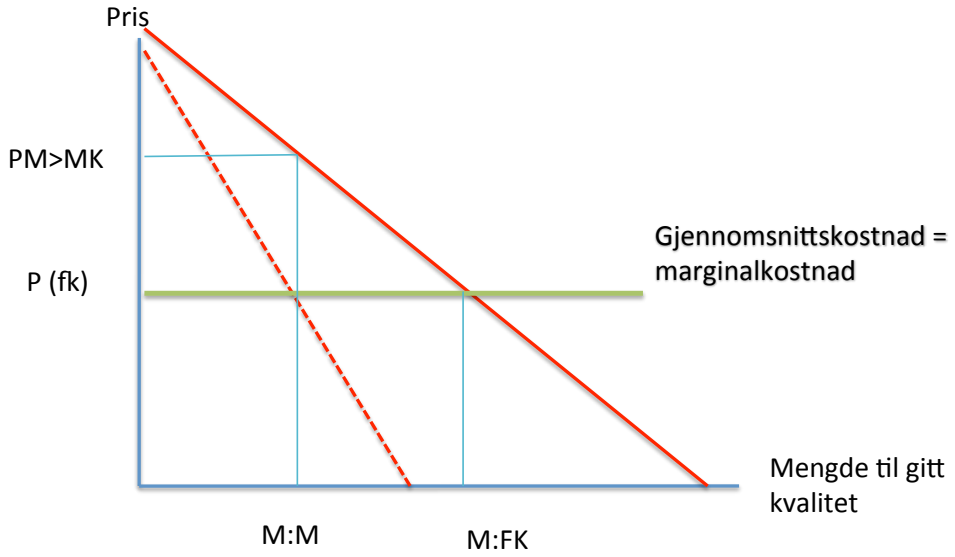
Utviklingen fremover er usikker, men det vil etter alt å dømme fortsatt være stor leverandørmakt i grisgrendte strøk. Det har allerede vært en betydelig utbygging av markedet, slik at det er grunn til å anta at potensielle leverandører har gjort sine vurderinger av om det er lønnsomt eller ikke. Barnevernlederne gir dessuten tydelige signaler om at de vil redusere sin bruk av private fremover, jf. kap. 2. Samtidig vil behovet for å kjøpe tjenester fra private øke dersom kommunene får flere oppgaver. Leverandørmakten kan dermed reduseres for noen oppgaver i noen områder, men vil fortsatt være uttalt for andre.

Konsekvensene av leverandørmakt

Leverandørmakt innebærer at leverandøren har rom til å sette prisen høyere enn det den kunne gjort dersom forutsetningen om mange små leverandører var oppfylt. Leverandøren har også makt til å påvirke *kvaliteten* på tjenesten, og dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt, om asymmetrisk informasjon.

Figur 5.1 viser en situasjon med markedsmakt og frikonkurranse. Den grønne linjen viser marginalkostnaden som vi i figuren har satt lik gjennomsnittskostnaden. Den rød linjen viser etterspørselen. I en frikonkurransesituasjon blir prisen P (fk), mens prisen i en situasjon med markedsmakt er merket med PM. Når kommunen må betale en høyere pris, vil dette også gå ut over mengden tjenester.

Figur 5.1 Markedsmakt kontra frikonkurranse



Velferdstapet fremgår som *redusert samfunnsøkonomisk overskudd*. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er den totale verdien av de tjenestene som produseres minus kostnaden ved å produsere tjenestene.

Asymmetrisk informasjon

Tjenestene kommunene i dag bruker private leverandører til har i ulik grad utfordringer og insentivproblemer som følge av asymmetrisk informasjon. Oppgaver der kontraktstyring er egnet, og kommunen kan holde seg tilstrekkelig informert om innholdet i leveransen, vil normalt ikke ha vesentlige insentivproblemer dersom kommunen selv har kapasitet til å følge opp tjenesten.

På langt nær alle tiltakene er av en slik art. I tjenester der utførelsen gir den private leverandører kunnskap om barnet, hvordan det reagerer på tiltak, barnets utvikling og barnets behov, vil den private leverandøren kunne opparbeide seg markedsmakt mot kommunen. Den private leverandøren vil ha økonomiske insentiver til å beholde et barn i tiltak, utvide tiltaket og overdimensjonere tiltaket i forhold til barnets behov. Dersom kvaliteten i tjenesten er lite observerbar er det en risiko for at profitt prioriteres foran kvalitet. For å sikre kvalitet, unngå overprising og at kommunen gjør seg avhengig av en leverandør i en sak (eller på et område), kreves det at kommunen følger leverandøren tett i kontraktsperioden. Kontraktsoppfølging for å sikre at kommunen er i stand til å ivareta det ansvaret de har, krever interne ressurser. Se avsnitt 3.5.3 for en nærmere beskrivelse av asymmetrisk informasjon og insentivproblemer.

5.5 Anbefalinger

I Norge er barnevernet i all hovedsak lagt til kommunene, men departementet har fortsatt det overordnede ansvaret. Vi mener det er behov for at departementet tar større ansvar for at kommunene skal kunne drive barnevern på en riktig og god måte. Det er også behov for at andre deler av staten går inn i dette, og at kommunene selv tar tak. Vi foreslår tre typer tiltak for å sikre en riktig og god bruk av private aktører i det kommunale barnevernet:

1. Juridisk regulering av hva de private skal kunne brukes til
2. Kommunene må få hjelp til å gjøre gode kjøp
3. Staten må rydde opp i ulovligheter og markedssvikt

Juridisk regulering av hva de private skal kunne bruke til

Departementet må sørge for et ordentlig regelverk for det kommunene skal gjøre. Jussen på dette området må klargjøres slik at det går frem av regelverket hvilke oppgaver innenfor det kommunale barnevernet som kan settes ut til private aktører, og hvilke som ikke kan det. Det må også slås fast hva som er kommunenes ansvar ved kjøp av tjenester fra private, og kommunisere dette klart ut til kommunene.

Grensene mellom hva som er lov, og hva som ikke er lov, bør fremgå av barnevernloven. Det å vurdere hvor disse grensene skal gå, bør bli en del av barnevernlovutvalgets mandat. Barnevernlovutvalget ble nedsatt 24. november 2014 og skal levere sin innstilling innen 14. august 2016. Bruken av private aktører nevnes ikke spesifikt i lovutvalgets mandat, men kan sies å omfattes av punktet om en mer tidsriktig barnevernlov, jf. at bruken av private er økt dramatisk i de 20 årene som er gått siden barnevernloven ble vedtatt. Det fremgår også av mandatet at det kan suppleres av departementet ved behov.

Departementet kan ikke overlate til hver enkelt barneverntjeneste å vurdere hva som er deres ansvar ved kjøp av tjenester fra private aktører. Som vi har sett, er det en rekke hensyn som skal ivaretas, og fallgruver som skal unngås. Ulike tjenester, kjøpt under ulike forhold, kan stille ulike krav til påpasselighet i barneverntjenesten. Departementet bør utforme en egen veiledning for kommunenes kjøp av tjenester fra private aktører der dette gås igjennom i tilstrekkelig detalj for hver av de oppgavene departementet faktisk mener at kommunene skal kunne sette ut til private.

Kommunene må få hjelp til å gjøre gode kjøp – og til å bli mer selvhjulpne

I noen tilfeller vil det gi et bedre og mer effektivt barnevern å sette ut noe av arbeidet til private aktører. Mange kommuner trenger da hjelp også ut over den rent juridiske reguleringen og bistanden for å kunne gjøre riktige og gode kjøp. Disse tiltakene vil i stor grad ha til hensikt å adressere den betydelige markedssvikten i form av leverandørmakt og asymmetrisk informasjon. I tillegg vil en del kommuner ha behov for hjelp for å bli mindre avhengige av private aktører i sitt arbeid, slik at de kan bruke dem bare der det er hensiktsmessig.

Bistanden til hvordan gjør gode og riktige kjøp, kan i stor grad komme i form av en veileder fra departementet, jf. også forrige punkt. I tillegg til de juridiske forholdene nevnt der, bør veilederen gi konkrete råd om hvordan anskaffelsene bør følges opp for å sikre at kommunene faktisk ivaretar det ansvaret de har. Dette vil bl.a. dreie seg om hva det er behov for av rapportering og evaluering, men også som en liste med sjekkpunkter over hva kommunene bør være særskilt oppmerksomme på av «bukken og havresekken»-problematikk mv. for å ivareta hensynet til barnas rettssikkerhet og egen økonomi.

Veilederen bør også ta for seg hvordan anskaffelsene bør gjennomføres, som et supplement til regelverket for offentlige anskaffelser. Dette er nødvendig for å øke barnevernledernes kompetanse og bevissthet på området, noe som i sin tur vil bidra til at flere av anskaffelsene skjer gjennom rammeavtaler, flere barnevernledere ber om bistand til anskaffelsen fra andre i kommuneadministrasjonen, og flere barneverntjenester velger å inngå samarbeid om anskaffelsene slik de blir ytterligere profesjonalisert.

I tillegg bør departementet sørge for å få utarbeidet en oversikt over de private aktørene som tilbyr de ulike tjenestene. Oversikten skal gi opplysninger om vandel, utdanning og sertifisering for de ansatte, samt hvilke andre private og/eller offentlige aktører virksomheten er forbundet med. Oversikten bør være basert på selvrapportering.

Det er langt enklere for en kommune å bruke private aktører på en god måte, dersom det skjer mer av lyst enn av nød. Med dette mener vi at kjøpene bør skje som følge av veloverveide vurderinger av hva som er tjenlig for barnevernet, og ikke som følge av kapasitetsproblemer og dårlig planlegging. En del kommuner trenger hjelp for å komme dit. I avsnitt 2.7 gikk vi igjennom en del tiltak som allerede er gjennomført i en del kommuner, ofte med hjelp fra statlige myndigheter. Det er behov for mer av dette, dvs.:

- Bistand til å etablere egne tiltaksstillinger. Departementet kan fortsette å la kommunene bruke de øremerkede midlene til dette. Bufir kan ta hånd om den faglige bistanden
- Tilbud om tilrettelagt ledelsesutdanning for barnevernledere og andre med lederansvar i tjenestene. Mange får allerede tilbud om dette gjennom den videreutdanningen som nå tilbys av NTNU ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Midt-Norge), i samarbeid med Høgskolene i Nord- og Sør-Trøndelag
- Bistand til økt samarbeid på tvers av barneverntjenestene om vikarpool og spesialisert kompetanse. Fylkesmennene og/eller Bufdir kan få ansvar for å gi bistand i form av møter og skriftlige veiledninger. Som nevnt over, mener vi det også er behov for økt samarbeid om anskaffelsene av tjenestene fra de private.

Kommunene bør selv være i stand til å sørge for godt samarbeid *internt i kommunen* mellom de ulike tjenestene internt i kommunen. Dette kan gi tilgang på spesialisert kompetanse og mer differensierte tiltak enn barnevernet selv kan mønstre. I tillegg gir det et bedre barnevern på andre måter, gjennom forebygging og ettervern mv. Familiens hus er en måte å organisere dette på som passer bra for en del kommuner.

Kommunen må få verktøy og rammer som gjør det enkelt å få oversikt over transaksjonskostnader og verdien av læringseffekter som ligger i oppgaver som kan settes ut til private leverandører. Dette er nødvendig for å få et best mulig grunnlag for å vurdere hva kommunen skal gjøre selv, og hva som fra et ressursperspektiv like godt (eller bedre) kan gjøres av private.

De må også få rammebetingelser som gjør det mulig å gjøre gode strategisk-økonomiske valg på lang sikt.

Staten må rydde opp i ulovligheter og markedssvikt

Staten har et ansvar for å rydde opp dersom oppgavene i barnevernet ikke utføres slik de skal. Tilsyns- og kontrollansvaret utøves av fylkesmannen, Statens helsetilsyn, Riksrevisjonen og Konkurransetilsynet.

Vi mener det er behov for å gå inn i *kommunenes kjøp av tjenester* og vurdere om disse skjer etter regelverket. Fylkesmannen og Riksrevisjon kan gjøre dette på eget initiativ, eller Statens helsetilsyn kan organisere et landsdekkende tilsyn fra fylkesmennene med dette som tema. Vi tar ikke her stilling til hvordan arbeidet bør gjennomføres, men håper noen vil ta opp hansken.

Det er også behov for at Konkurransetilsynet går inn i *markedene for salg av barneverntjenester til kommunene*. Gjennom våre undersøkelser er det fremkommet tallrike eksempler på uheldige bindinger: Leverandørene henviser til seg selv eller samarbeidende leverandører for videre tiltak og tjenester, og en del private leverandører er samtidig ansatt i Bufetat eller BUP. I tillegg er det grunn til å stille spørsmål ved om de leverandørene som har markedsmakt, utnytter denne for å opprettholde sin stilling. Slike forhold finnes det allerede regulering for, og det er ikke åpenbart at det er behov for å regulere dette ytterligere. Men vi mener Konkurransetilsynet bør vurdere om dagens praksis skjer i tråd med gjeldende regelverk, herunder om det forekommer ulovlig samarbeid, jf. konkurranselovens § 10, eller at eneleverandører misbruker sin dominerende stilling, jf. § 11.

6. Markedet for fosterhjem

6.1 Private aktører spiller flere roller

6.1.1 Tre delmarkeder

Det er hensiktsmessig å skille mellom tre delmarkeder på fosterhjemsområdet:

1. Markedet for å knytte til seg fosterhjem, der kommunen, Bufetat og private aktører konkurrerer om å inngå kontrakt med fosterforeldrene. Selve rekrutteringen kan skje av andre enn de fosterforeldrene velger å inngå kontrakt med.
2. Markedet for kjøp av fosterhjem fra private (kommersielle og ideelle) leverandører, der ulike leverandører konkurrerer om å levere fosterhjem til Bufetat.
3. Markedet for støttetjenester til det enkelte fosterhjem fra kommunene, der ulike leverandører konkurrer om å tilby tjenester til kommunene.

Når en kommune skal få tildelt et fosterhjem fra en privat leverandør, er dette dermed etter konkurranse i to delmarkeder: Den private leverandøren må vinne konkurransen om å få fosterforeldrene til å inngå kontrakt med dem fremfor andre private leverandører, Bufetat og kommunene, og deretter vinne konkurransen om å få levere fosterhjem til Bufetat fremfor andre private leverandører. Markedet for støttetjenester til kommunene er i større grad atskilt fra de andre to, men overlapper til gjengjeld med markedet for andre tjenester til det kommunale barnevernet, jf. kap. 5. Vi konsentrerer oss derfor her om markedene rundt kjøp av fosterhjem.

6.1.2 Fem typer fosterhjem – uklare skiller

Inndelingen etter regel- og avtaleverket

Vi skiller mellom fem typer fosterhjem. Skillene går dels etter hvem fosterforeldrene har avtale med, og dels etter målgruppe.

- *Statlige fosterhjem:* Statlige fosterhjem skal ha særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akuttsituasjoner (beredskapshjem) eller barn og unge med behov for særlig oppfølging (familiehjem)[1]. Det stilles krav om at minst én av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av.
- *Ordinære kommunale fosterhjem:* Målgruppen er barn som ikke har behov som tilsier at hjemmet må forsterkes i form av godtgjøring utover veiledende sats[2] eller tjenester ut over det ordinære. Det er imidlertid rom for at også fosterforeldre til barn uten særskilte behov kan forhandle seg frem til høyere sats enn den veiledende.
- *Forsterkede kommunale fosterhjem:* Dette er kommunale fosterhjem som mottar forsterkningstiltak enten i form av kontantytelser, dvs. forhøyet arbeidsgodtgjøring eller frikjøp fra ordinært arbeid, eller tjenester, for eksempel i form av særskilt veiledning og avlastningsopphold for barnet. Målgruppen for forsterkede kommunale fosterhjem er barn med behov utover ordinær oppfølging og ivaretakelse.
- *Fosterhjem tilknyttet ideelle leverandører:* Det skilles mellom hjem som anskaffes gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp. Målgruppen for hjem som anskaffes etter

[1] Målgruppene er definert i Rundskriv Q-28/2010 Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse.

[2] Månedlig sats varierer med barnets alder og er fra 1. juli 2015 på mellom kr. 12 470 (0-6 år) og kr. 14 725 (15 år og eldre). Av dette er kr. 7 600 arbeidsgodtgjøring (fast sats), mens det øvrige er utgiftsdekning.

rammeavtaler er i stor grad den samme som for de statlige familiehjemmene: barn og unge med alvorlig og vedvarende rusmisbruk, alvorlige atferdsproblemer eller sammensatte vansker slik som nedsatt kognitiv funksjon, psykiske lidelser eller sosiale tilpasningsvansker.[1] Hjem som anskaffes gjennom enkeltkjøp, brukes på samme måte som hjem tilknyttet kommersielle leverandører. Disse hjemmene har ikke en klart definert målgruppe, men tilbys i de tilfellene det anses nødvendig, som et virkemiddel for å ivareta Bufetats bistandsplikt.[2] Det stilles da ikke samme krav til kompetanse som til de statlige hjemmene.

- *Fosterhjem tilknyttet kommersielle leverandører:* Anskaffelsene skjer kun gjennom enkeltkjøp. Målgruppen er ikke klart avgrenset, jf. forrige punkt.

Målgruppene for de ulike typene fosterhjem er delvis overlappende

Det er ikke en tilstrekkelig klar sammenheng mellom barnas behov og hvilken type hjem de plasseres i. Det vi oppfatter som dagens praksis, og som drøftes nærmere under, er vist i Tabell 6.1. Vi legger her til grunn at det kun er to målgrupper.[3]

Det er særlig mangelen på fosterhjem som fører til at faglige vurderinger av fosterbarnas behov ikke alltid er styrende for plasseringene (Deloitte, 2015). Konsekvensene av overlappende målgrupper avhenger av hvordan systemet for øvrig er innrettet. Det vi skal komme tilbake til, er at de private leverandørene tilbyr fosterhjem til de samme målgruppene som kommunene. Derimot er det ikke nødvendigvis et problem at fosterhjemmene for barn med særskilte behov kan være tilknyttet både stat og private leverandører. Dette blir tilsvarende som på institusjons-området: Det kan være fornuftig både at staten har en rolle i å sikre et tilstrekkelig tilbud på et så spesialisert område som dette, og at staten setter ut deler dette arbeidet til private aktører. Konsekvensene avhenger – igjen som på institusjonsområdet – av hvordan markedet er regulert og staten selv opptrer.

Tabell 6.1 Målgruppene for de ulike typene fosterhjem

Type fosterhjem	Barn med ordinære behov	Barn med særskilte behov
Statlige familiehjem	Nei	Ja
Ordinære kommunale fosterhjem	Ja	Nei
Forsterkede kommunale fosterhjem	Ja	Ja
Fosterhjem tilknyttet ideelle leverandører	Ja	Ja
Fosterhjem tilknyttet kommersielle leverandører	Ja	Ja

[1] Kravspesifikasjonen til rammeavtalen.
[2] Kilde: Redegjørelse fra Bufdir i notat mottatt 28. januar 2016.
[3] I praksis er det uklart hvor mange målgrupper det skilles mellom, og hvor grensene går. For eksempel hevder NHO Service, som organiserer de private leverandørene, at det er forskjell på målgruppene for deres hjem og de statlige familiehjemmene, og at det er de private som skal tilby hjem til de «aller» tyngste tilfellene. Dette er ikke Bufdir enige i. Kilder: Brev fra NHO Service til Bufdir av 19. november 2014 og svarbrev fra Bufdir av 28. januar 2015.

6.1.3 Sterk variasjon i prisene – fosterhjem tilknyttet private dyrest

Det er ikke systematiske forskjeller i *kvaliteten* mellom de ulike fosterhjemstypene. Derimot er det store og systematiske forskjeller i pris (Deloitte, 2015). Dersom vi legger til grunn en dagspris hos de private leverandørene på 3 600 kroner, vil fosterhjem tilknyttet private leverandører være 50 pst. dyrere enn statlige familiehjem, og 170 pst. dyrere enn forsterkede kommunale fosterhjem, jf. Tabell 6.2.

Prisene varierer også betydelig mellom de ulike regionene. En gjennomgang Bufdir har gjort i Region vest, viser en *gjennomsnittlig* dagspris på hjem tilknyttet private leverandører på 3 800 kroner (2014-priser). De tre største aktørene har lagt seg på priser opp mot 7 500 kroner.[1]

Tabell 6.2 Døgnpris for ulike typer fosterhjem

Fosterhjemstype	Døgnpris
Ordinære kommunale fosterhjem (lav sats)*	491
Forsterkede kommunale fosterhjem**	1 300-1 400
Statlige familiehjem**	2 300-2 700
Fosterhjem tilknyttet private leverandører**	3 000-3 600

Noter: * Én veiledende KS-sats for en 15-åring, summen av utgifts- og arbeidsgodtgjøring, per 2015.

** Anslag fra (Deloitte, 2015). 2013-priser.

6.1.4 Tilbudssiden: De private leverandørene tjener godt

Markedet for fosterhjem er dominert av noen få, store internasjonale aktører. Inntjeningen er gjennomgående solid både hos disse og de mindre norske. Det finnes begrenset informasjon om leverandørsiden i det norske barnevernet. Varde Hartmark (2014) utgjør et hederlig unntak, men behandler i hovedsak leverandørene av fosterhjem og institusjonsplasser samlet.[2] I praksis leverer riktignok de samme aktørene ofte både fosterhjem og institusjoner, men dette gjelder ikke alle – og det er også av andre grunner interessant å se tilbudssiden atskilt for de to tiltakstypene. Vi supplerer derfor denne oversikten med opplysninger fra Bufdir som spesifikt gjelder hhv. fosterhjem og institusjonsplasser.

Noen få store internasjonale aktører – og en del små norske

Markedene for private leverandører av fosterhjem og institusjonsplasser til Bufetat har gjennomgått en betydelig konsolidering: Mindre aktører er kjøpt opp, og etablerte eiere har stått for en stor andel av nyetableringene. For de to markedene sett under sto de ni største private virksomhetene for om lag 75 pst. av omsetningen fra Bufetat (2013). De to klart største aktørene Aleris (420 mill. kroner) og Humana (238 mill. kroner) er kommersielle, før det er et hopp ned til de ideelle aktørene Kirkens sosialtjeneste (119 mill. kroner), Klokkergården (98 mill. kroner) og Frelsesarmeen (96 mill. kroner), og neste kommersielle aktør på listen, Aberia (72 mill. kroner).

[1] Lysark fra Bufdir. Presentasjonen er kalt «Fosterhjem enkeltkjøp» og er udatert.

[2] Datagrunnlaget deres er Bufetats innkjøp i perioden 2010-14, samt private virksomheters årsrapporter. Tallene skal dermed omfatte hele institusjonsområdet med unntak av kommunale institusjoner (Oslo kommune), og de fosterhjemmene som leveres av private aktører.

Den kommersielle delen av markedet er dominert av tre store internasjonale aktører som hver for seg har flere tusen ansatte og tilbyr et bredt spekter av velferdstjenester. Alle disse leverer både institusjonsplasser og fosterhjem.

- Aleris, eid 100 pst. av Wallenberg-familien (Sverige)
- Humana, eid 67 pst. av equity-fondet Argan Capital (London-basert)
- Aberia, eid 100 pst. av brødrene Adolfsen (Norge), leverer tjenester også i Sverige

Humana har hele 75 pst. av sin omsetning fra Bufetat, mens andelen er rundt 40 pst. for Aleris og Aberia. Blant de øvrige leverandørene er det ti som over 90 pst. av sin omsetning fra Bufetat, herunder større ideelle leverandører som Klokkergården og Fyrlykta. Motsatt har ni virksomheter mindre enn 10 pst. av sin omsetning fra Bufetat.

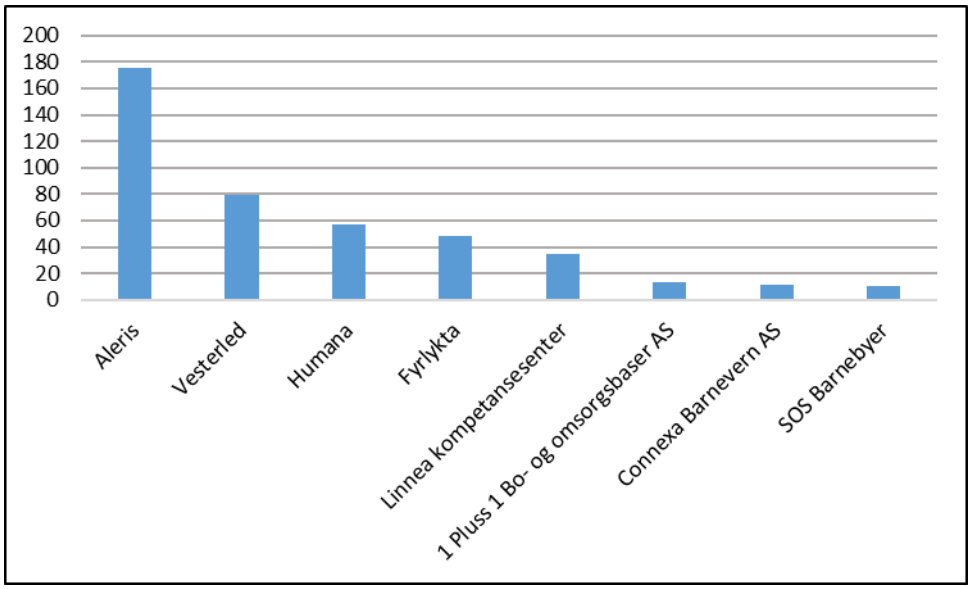
Høye driftsmarginer og sterk omsetningsvekst

Flere av leverandørene i de to markedene har svært høye driftsmarginer, ofte kombinert med sterk vekst (Varde Hartmark, 2014). Den ideelle leverandøren Fyrlykta er særlig interessant i denne sammenhengen, siden de kun leverer fosterhjem og har mer enn 95 pst. av sin omsetning fra Bufetat. Fyrlykta hadde i 2013 en driftsmargin på 14 pst., og en vekst fra 2010 til 2013 på nær 180 pst. De store kommersielle leverandørene Aleris og Humana hadde for øvrig driftsmarginer rundt 10 pst. og vekst rundt 15 pst., men det er mindre klart at dette kan tilskrives salg av tiltak til Bufetat.[1]

Nærmere om leverandørene av fosterhjem

Markedet for fosterhjem er samlet om færre aktører enn for institusjoner: De åtte største leverandørene sto i 2014 for 88 pst. av omsetningen, jf. Figur 6.1. Aleris står alene for 36 pst. Av de åtte leverandørene er Fyrlykta og SOS barnebyer ideelle, mens de øvrige er kommersielle.

Figur 6.1 De største aktørene på fosterhjemsområdet. Omsetning i mill. kroner, 2014



Kilde: Bufdir, udatert presentasjon «Fosterhjem enkeltkjøp». Bearbeidet av Vista Analyse.

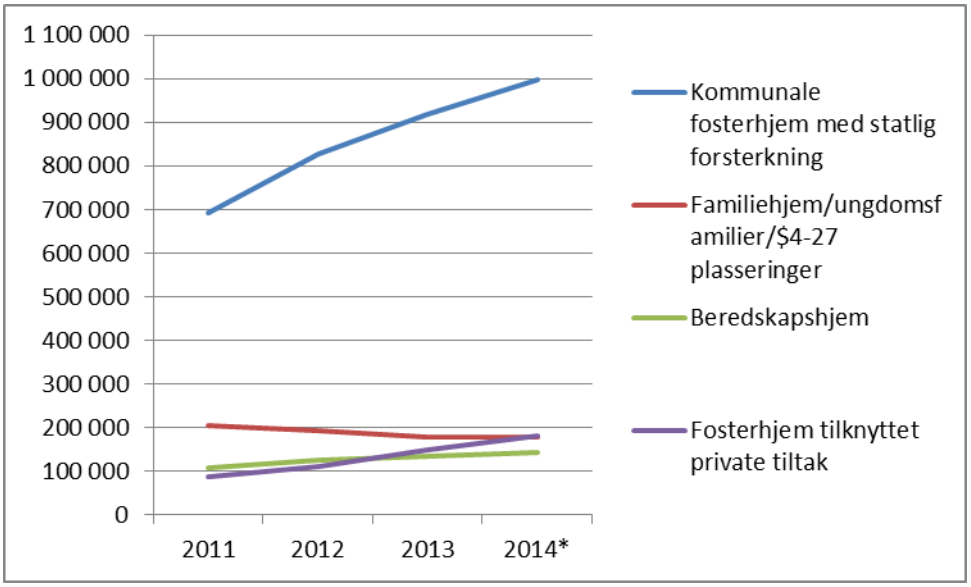
[1] Aberia skiller seg ut med en kombinasjon av svært høy vekst i 2010-13 men negativ driftsmargin i 2013. Vi vet ikke hva den negative driftsmarginen skyldtes, og går derfor ikke nærmere inn på dette her.

6.2 Utvikling i retning av økt bruk av forsterkede fosterhjem

Det har vært en voldsom vekst i bruken av både kommunale fosterhjem med forsterkning, og av fosterhjem tilknyttet private leverandører de siste årene. Ved utgangen av 2014 var det 10 520 barn som bodde i fosterhjem i Norge, mens 713 barn bodde i beredskapshjem.[1] Figur 6.2 viser utviklingen i antall oppholdsdager i ulike typer fosterhjem, for de fosterhjemmene som medfører utgifter for Bufetat. Dette ekskluderer ordinære kommunale fosterhjem der utgiftene ikke overstiger kommunens egenandel. Mens antallet oppholdsdager i kommunale fosterhjem med forsterkning har økt med 45 pst. (308 000 dager) fra 2011 til 2014, har det økt med hele 102 pst. (91 000 dager) for hjemmene tilknyttet de private leverandørene.

SSB-statistikk for utviklingen tilbake til 2006 viser samme trend: Bruken av forsterkede fosterhjem har økt kraftig, og utgjør hele 70 pst. av den samlede økningen i fosterhjem fra 2006 til 2012.[2] 20 pst. av økningen kan tilskrives beredskapshjem, mens bare 10 pst. er ordinære fosterhjem uten forsterkning.

Figur 6.2 Utviklingen i bruken av ulike fosterhjemstyper. Antall oppholdsdager



Kilde: Bufdir. * = Prognose.

Fosterhjem tilknyttet private leverandører utgjør foreløpig en liten andel av fosterhjemmene totalt. Den sterke veksten tyder på at dette er i ferd med å endre seg. De private leverandørene er også interessante fordi de har fått lov til å *sette vilkårene* for konkurransen om å knytte til seg fosterforeldre. Rammevilkårene i de forsterkede kommunale fosterhjemmene fastsettes slik at de i størst mulig grad likner rammevilkårene til hjemmene tilknyttet de private for at kommunene skal kunne ta opp konkurransen om å knytte til seg hjem. Dette kommer vi tilbake til.

[1] KOSTRA-tall.

[2] Ifølge SSB er det noe variasjon i hvordan kommunene rapporterer: I noen tilfeller kan dette være bare de fosterhjemmene som utløser refusjon fra Bufetat, mens det i noen tilfeller kan være de fosterhjemmene som mottar forsterkning under kommunenes egenandel. Dette tilsier at det samlede antallet fosterhjem med forsterkning (uavhengig av refusjon) er høyere enn det som fremgår her.

Det er de siste årene gjennomført flere utredninger for å fremskaffe kunnskap om bruken av forsterkede fosterhjem og rammevilkårene for fosterforeldre.[1] De følgende tallene er fra 2012, og hentet fra Bufdir (2014):

- Blant de kommunale fosterhjemmene er det 66 pst. som mottar økonomisk godtgjøring ut over KS' minstesats eller frikjøp av en eller begge av foreldrene.
- Om lag 3 000 av de kommunale fosterhjemmene mottok forsterkningstiltak ut over grensen for statlig refusjon. (Antallet barn og unge fremgår ikke, slik at dette tallet ikke er direkte sammenliknbart med tallene i de neste kulepunktene.)
- 715 barn og unge bodde i statlige familiehjem i løpet av året.
- 561 barn og unge bodde i fosterhjem tilknyttet private leverandører i løpet av året, hvorav 202 hos ideelle og 359 hos kommersielle.

Utviklingen gjenspeiler seg i utgiftstallene

De totale statlige utgiftene til fosterhjem var 1,7 mrd. kroner i 2014, jf. Tabell 6.3. Av dette utgjorde utgiftene til private fosterhjem 33 pst., eller 572 mill. kroner. 70-80 pst. av kjøpene skjer fra kommersielle aktører, inntil nylig som enkeltkjøp. De resterende 20-30 pst. skjer fra ideelle aktører på rammeavtaler. I tillegg kommer *kommunenes* utgifter til fosterhjem, men dette foreligger det ikke tall for.

Tabell 6.3 Utgiftene til fosterhjem over statlige budsjetter

	2012	2013	2014*
Samlede utgifter til fosterhjem (over statlige budsjetter)	1 431 506	1 666 243	1 725 577
Utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem	305 370	352 032	329 680
Utgifter til fosterhjem tilknyttet private leverandører	371 429	507 801	572 496
Utgifter til statlige familie- og beredskapshjem	753 235	806 409	823 401

Kilde: Bufdir. *=Prognose

Mangelfullt statistikkgrunnlag på fosterhjemsområdet

Statistikkgrunnlaget på fosterhjemsområdet er mangelfullt, og dette gjør det vanskelig å gi et fullstendig bilde av bruken av de ulike fosterhjemstypene. Bufdir lager kun statistikk for de fosterhjemmene de selv er involvert i, dvs. de som tilbys eller delfinansieres av Bufetat. Dette selv om Bufetat fra 2014 er fagorgan også for kommunene. Statistisk sentralbyrå henter inn opplysninger fra kommunene, men skiller fra 2013 ikke lenger mellom ordinære og forsterkede kommunale fosterhjem. Verken Bufetat eller SSB skiller i sin statistikk mellom kommersielle og ideelle leverandører. Begge deler legger betydelige begrensninger på hva en kan vite om utviklingen på fosterhjemsområdet. For eksempel er det ikke mulig å si om de senere årenes dobling i bruken av fosterhjem tilknyttet private leverandører kan tilskrives hjem tilknyttet kommersielle og/eller ideelle leverandører. Med tanken på hvor uklart målgruppene for de ulike fosterhjemtypene er definert, vil slike tall være ekstra viktige for å vurdere om utviklingen er bekymringsfull eller ikke.

[1] Se særlig Bufdir (2014) og Deloitte (2015) som ble gjennomført på oppdrag fra KS og supplerer Bufdir (2014).

6.3 Regulering og andre rammevilkår

6.3.1 Lite regulering og stor kompleksitet

På mange måter er fosterhjemsområdet lite regulert.

- De private aktørene har i stor grad fått ta seg til rette og levere de tjenestene de selv ønsker, uten at dette har vært styrt fra sentrale myndigheter. I dag leverer de dermed hjem til alle målgrupper, og utfører alle de oppgavene som er lagt til kommunene.
- Innholdet i fosterhjemmet behøver ikke stå i forhold til barnets behov. Både den økonomiske godtgjøringen til fosterforeldrene og støttetjenestene bestemmes gjennom forhandlinger, uten noen øvre grense.[1]
- Hvem som helst kan bli privat leverandør av fosterhjem og fosterhjemstjenester. Det finnes ingen godkjenningsordning eller annen sentral kvalitetssikring av leverandørene.

> Dialog med de private, ideelle leverandørene (…) viste at de ikke ønsket å «bare» levere rekruttering og opplæring (Bufetats ansvar) og at de mente at grunnen til at de klarte å rekruttere hjem Bufetat ikke klarte, var fordi de fulgte opp hjemmene etter plassering.
>
> *Notat fra Bufdir, mottatt 22. januar 2016*

Vi mener den manglende reguleringen er en viktig årsak til de store utfordringene vi ser ved bruk av private aktører på fosterhjemsområdet i dag, se avsnitt 6.5.

Finansieringssystemet utgjør en annen viktig årsak, og behandles nærmere her. For å bøte på noen av problemene har Bufetat utformet et svært komplekst avtaleverk. Dette viser den uklare ansvarsfordelingen på fosterhjemsområdet, og er derfor også tema for dette avsnittet.

6.3.2 Finansieringssystemet

Stort statlig finansieringsansvar…

Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem utgjør kjernen i finansieringssystemet. Ordningen innebærer at kommunene er ansvarlige for å dekke utgiftene ved plassering i fosterhjem opp til en egenandel fastsatt av departementet, i 2015 satt til kr. 30 600.[2] Utgifter ut over dette dekkes fullt ut av staten ved Bufetat, uten noen øvre grense.

For ordinære fosterhjem ligger utgiftene i utgangspunktet under egenandelen. Departementet anbefaler å legge til grunn de veiledende satsene fra KS[3]. For en 15-åring gir dette en godtgjøring per måned på kr. 14 725 i 2015. Kommunen står imidlertid fritt til å gi høyere - godtgjøring og frikjøpe fosterforeldrene fra ordinært arbeid også i ordinære fosterhjem, dvs. uten at dette er begrunnet i barnets behov. Godtgjøring osv. som kommunen vil ha refundert fra Bufetat, må avtales mellom kommunen og Bufetat i hvert enkelt tilfelle. Akkurat det samme gjelder for øvrig ved forsterkede kommunale fosterhjem. Dermed kan innholdet i, og finansie-

[1] Det er ikke satt noen grenser fra sentralt hold verken i barnevernloven, fosterhjemsforskriften eller retningslinjer som betalingsrundskrivet mv. Bufetat forsøker gjennom sine nye avtaler med de kommersielle leverandørene å holde den godtgjøringen under 4 KS-satser, jf. under, men dette er ikke et absolutt krav.

[2] Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til alle landets kommuner mv. av 3. februar 2015.

[3] Rundskriv Q-06/2007 Oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet (Betalingsrundskrivet).

ringen for et ordinært fosterhjem være likt som for et forsterket hjem – selv om målgruppene skal være forskjellige.

Utgiftene ved statlige familiehjem og beredskapshjem, og fosterhjem tilknyttet private leverandører, er fordelt på samme måte som for kommunene: Kommunene betaler utgiftene opp til egenandelen, mens staten finansierer det øvrige.

… men begrensede styringsvirkemidler

Bufetat har et ansvar for å holde utgiftene sine innenfor den rammen de er gitt av Stortinget. Dette har de kun klart i to av årene etter opprettelsen i 2004. I store deler av denne perioden har utgiftsveksten vært særlig høy på fosterhjemsområdet. Den manglende styringsevnen gjenspeiler manglende styringsvirkemidler. Bufetat har ikke rett til å avgjøre *hvor mange barn* som skal i statlige tiltak, siden dette ansvaret er lagt til kommunene og fylkesnemnda. Det de dermed står igjen med, er å påvirke utgiftene til *hvert enkelt fosterhjem*. I praksis kan de velge å skyve en større andel av utgiftene over på kommunene ved å stramme inn på hvilke utgifter som refunderes, slik de også har gjort de senere årene. I tillegg kan de forsøke å styre de *samlede* utgiftene ved hvert enkelt fosterhjem. Dette er hensikten med avtaleverket omtalt under.

Misforholdet mellom Bufetats styringsansvar og -virkemidler har også andre uheldige konsekvenser, bl.a. for samhandlingen med kommunene. Disse gjelder i mindre grad bruken av private aktører, og vi viser derfor til Vista Analyse (2015) for en nærmere drøfting.

Det ville ikke vært så problematisk at Bufetat ikke kan holde utgiftene under kontroll, dersom ingen av de andre aktørene hadde insentiver til å dra dem opp. Dette er dessverre ikke tilfelle.

Refusjonsordningen gir insentiver til overdreven «forsterkning», særlig i form av penger

Kommunene har sterke insentiver til å holde utgiftene nede så lenge de skal finansiere dem selv, dvs. for utgifter *opp til* egenandelen. Når utgiftene først har oversteget dette nivået, har kommunen i prinsippet ingen insentiver til å holde igjen, siden utgiftene refunderes 100 pst. Det vil ikke ha noe å si om den månedlige kostnaden er kr. 30 700, dvs. rett over egenandelen, eller kr. 108 000, tilsvarende et hjem tilknyttet private leverandører i det øvre prissjiktet.

I praksis må kommunene finansiere en del av støttetjenestene overfor sine fosterhjem selv, mens de private leverandørene får dekket alt fra Bufetat som en del av «pakken». De private har som nevnt inntil nylig fått utforme sitt tilbud selv innenfor en sum, og de har fortsatt stor grad av frihet. Kommunene må derimot søke om å få refundert hver enkelt utgift. For eksempel vil ikke kommunene få refundert utgifter til telefonberedskap 24/7, siden dette er noe Bufetat ikke mener det er behov for. Likevel har de private leverandørene dette som en del av sitt tilbud.[1] Et annet eksempel er ulike hjelpetiltak som det kan være aktuelt å sette inn overfor fosterhjemmet – og oppfølging mv. som simpelthen krever ekstra kapasitet: Kommunen må finansiere dette fullt ut selv, mens de private har kunnet legge det inn i «pakken».

Ifølge våre informanter er det langt enklere for kommunene å få refundert utgifter til forsterkning i form av penger enn tjenester. Dersom fosterforeldrene har fremmet krav om økt økonomisk godtgjøring og/eller frikjøp fra ordinært arbeid, er dette noe Bufetat typisk refunderer fullt ut. Slik vi forstår det, er det altså mindre vanskelig for kommunene å konkurrere med de private på *penger* enn på *tjenester.* Konsekvensene av dette for barna, jf. avsnitt 6.5.2

[1] Kilder: Brev fra NHO Service til Bufdir av 19. november 2014 og svarbrev fra Bufdir av 28. januar 2015.

Kommunene har insentiver til å velge fosterhjem tilknyttet private fremfor kommunale

Finansieringen av de kommunale fosterhjemmene gir kommunene økonomiske insentiver til å velge hjem tilknyttet private leverandører fremfor å ha avtalene selv – så lenge utgiftene uansett vil overstige egenandelen. Kommunene vil ønske å minimere den økonomiske usikkerheten knyttet til å ha fosterhjem. Bufetats praktisering av refusjonsordningen har over tid vært uforutsigbar og ulik mellom regioner – og saksbehandlere. Dette innebærer en *risiko* for kommunene: Utgifter de tror vil bli refundert, kan vise seg å ikke bli det likevel. I tillegg kommer administrative kostnader ved å *fremme* refusjonskrav: Noen av de ansatte i barneverntjenesten må bruke tid på dette fremfor noe annet. Derimot betaler kommunene kun egenandelen for fosterhjem tilknyttet private leverandører. De rent *økonomiske* insentivene bidrar altså til økt etterspørsel etter fosterhjem tilknyttet private leverandører.

Insentivene til de andre aktørene

Hva ønsker så de andre aktørene, dvs. fosterforeldrene, de private leverandørene og barna?

- Fosterforeldrene vil normalt ønske høyere godtgjøring og bedre tjenester, også i de tilfellene barnas behov strengt tatt ikke tilsier det. Bildet er riktignok ikke entydig: Ikke alle fosterforeldre ønsker å gå hjemme, dvs. bli frikjøpt fra ordinært arbeid.
- De private leverandørene vil ønske høye utgifter til fosterhjem. Dette gir rom for større profitt til dem selv, jf. avtaleverket. Det gir også rom for å gi bedre rammevilkår til fosterforeldrene, og dermed mindre sannsynlighet for ressurskrevende brudd.
- Barna vil slett ikke alltid ønske høyere godtgjøring eller mer omfattende tjenester, men har normalt svært liten eller ingen forhandlingsmakt.

Det er altså bare Bufetat som både har *insentiver* til å holde utgiftene under kontroll, og som i noen grad er gitt *virkemidler* for å klare det.

6.3.3 Avtalene med de private leverandørene

Avtaler som ikke faktisk regulerer innholdet i fosterhjemmene

Bufetat har over lang tid inngått avtaler med de private leverandørene som i liten grad har regulert *innholdet* i fosterhjemstiltaket, dvs. økonomisk godtgjøring, frikjøp og tjenester.[1] Avtalen anga kun et totalbeløp som tiltaket skulle utformes innenfor. De private leverandørene har dermed hatt stor frihet til å påvirke tiltaket for hvert enkelt barn. Ett eksempel er at Bufetat har endt opp med å betale for tjenester som i utgangspunktet skal tillegges andre etater. Et annet er at Bufetat de private har levert en langt mer omfattende telefonberedskap enn det Bufetat har ønsket.[2] Det er også en rekke eksempler på fosterforeldre som har mottatt skyhøy godtgjøring, se eksempel fra Bufetats gjennomgang i Region Vest.

[1] Denne fremstillingen er basert på et notat med vedlegg mottatt fra Bufdir 22. januar 2016.

[2] Begge eksemplene er hentet fra et brev fra Bufdir til NHO Service (interesseorganisasjon for de private leverandørene), datert 28. januar 2015.

Selv om det omfattende tilbudet fra leverandørene nok har vært positivt for mange av fosterforeldrene og en del av barna, er det svært problematisk både juridisk og samfunnsøkonomisk. Dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt. Konsekvensene for fosterforeldrene og barna tar vi for oss i avsnitt 6.5.2. Den svake reguleringen har også svekket den økonomiske styringen, jf. over.

Tre ungdommer (14, 15 og 19 år) er plassert i samme fosterhjem. Hjemmet får en total månedlig oppdragsgodtgjøring på kr. 178.635,- som tilsvarer en årlig inntekt på kr. 2.143.614, i tillegg kommer en månedlig utgiftsdekning på kr. 7.864,- per barn for to av de tre ungdommene, dvs. kr. 188.736 per år. Den ene fosterforelderen jobber 100 pst. og den andre 80 pst. ved siden av fosterhjemsoppdraget. Dette fosterhjemmet har ikke nødvendig formell kompetanse, men ville blitt godkjent som statlig familiehjem med utgangspunkt i relevant tilstrekkelig erfaring. For dette hjemmet betaler Bufetat 33 pst. av total døgnpris i administrasjon/overhead.

Bufdir, udatert presentasjon «Fosterhjem enkeltkjøp»

Endringer i avtalene med de kommersielle leverandørene (for nye plasseringer)

Bufetat har adressert problemene ved å endre avtaleverket for de kommersielle leverandørene slik at det blir likt det som har gjeldt for de ideelle siden 2010, samt ved å sentralisere sitt arbeid med anskaffelsene. Endringene i avtaleverket har til hensikt å gi mer åpenhet og riktigere priser og innhold:[1]

1. Prismatrisen i firepartsavtalene innebærer at det ikke lenger bare skal settes én totalpris for fosterhjemsoppdraget, men at den samlede prisen skal fremkomme som en sum av nærmere spesifiserte priser for de enkelte elementene. Bufdir har utarbeidet en veileder til utfylling prismatrisen for å legge til rette for enhetlig praksis mellom regionene.
2. Det er nå forutsatt automatisk avkorting av arbeidsgodtgjøringen dersom fosterforeldre som i utgangspunktet er frikjøpt, likevel arbeider utenfor hjemmet. Tidligere kunne fosterforeldrene beholde hele den fremforhandlede godtgjørelsen selv med 100 pst. ordinært arbeid.
3. Ved mer enn ett fosterbarn i hjemmet skal oppdragsgodtgjørelsen kun øke med 25 pst. per barn, mot 50 pst. i dag.

Men hvor effektivt vil dette virke? Vi er ikke i tvil om at det er viktig å arbeide i denne retningen. Likevel vil det neppe løse problemene med vilkår som ikke stemmer overens med barnas behov – for dette har også vært et problem for hjemmene tilknyttet de ideelle leverandørene.. Dette gjelder både hjem anskaffet gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp.[2] I tallene ser vi dette bl.a. i den svært høye driftsmarginen for den ideelle aktøren Fyrlykta.

Vi mener dermed det er behov for andre tiltak i tillegg. Bufetat peker selv på at det underliggende problemet er mangelen på fosterhjem, som gir de private leverandørene svært stor forhandlingsmakt. Da må det gjennomføres tiltak som adresserer dette problemet, og det kommer vi tilbake til.

Nye avtaler med de kommersielle leverandørene er et skritt i riktig retning, men det er ikke et enkelt skritt å ta. Det har ikke lykkes Bufetat å fremforhandle nye avtaler med alle leverandørene, slik at en del av dagens avtaler er gjort etter det gamle avtaleverket. NHO Service, som organiserer leverandørene, har vært svært kritiske til det nye avtaleverket, jf. sitat.

[1] Brev fra NHO Service til Bufdir av 19. november 2014, med svar av 28. januar 2015.
[2] Redegjørelse fra Bufdir i e-post og notat av 28. januar 2016.

> Det er grunn til å anta at årsaken til at de private leverandørene klarer å ivareta det behovet som ikke dekkes av Bufetat/de ideelle organisasjonene, er knyttet til den fleksibilitet dagens prissystem gir.
>
> *Brev fra NHO Service til Bufdir av 19. november 2014.*

Avhengig av når avtalene ble inngått, kan dermed fosterforeldre kan ha vidt forskjellige rammevilkår, og Bufetat ha ulik grad av innsyn i hva de egentlig betaler for.

Bufetat har sentralisert sitt arbeid med anskaffelser av fosterhjem

Det nye avtaleverket er svært komplekst. Dagens firepartsavtaler innebærer at det inngås en plasseringsavtale mellom Bufetat, leverandøren, barneverntjenesten og fosterforeldrene. Plasseringsavtalen fungerer som en overbyggende paraplyavtale for de andre avtalene:

a) Arbeidsfordelingsavtalen regulerer rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunen og Bufetat[1]
b) Fosterhjemsavtalen regulerer fosterhjemmets plikter og rettigheter i forhold til kommunen

Kompleksiteten i det nye avtaleverket har bidratt til at Bufetat har valgt å omorganisere sitt arbeid med anskaffelser av fosterhjem.[2,3] Rådgiverne i inntakshetene er i hovedsak sosialfaglig utdannet og har i liten grad erfaring med innkjøp og forhandlinger. Den nye organiseringen av inntak og fosterhjemstjenester innebærer en sentralisering bort fra de gamle inntaksenhetene, til ett team i hver region. I tillegg har Bufetat etablert en nasjonal støttefunksjon som skal bistå inntaksenhetene ved kjøp, Enhet for inntaksstøtte i Region øst.

Dette er vurderinger som bør gå inn i en diskusjon om hvorvidt kommunene bør få mer ansvar på fosterhjemsområdet: Når anskaffelsene av hjem fra private anses som så komplekst at Bufdir ser seg nødt til å sentralisere og styrke sitt arbeid ytterligere, taler dette mot å overføre denne oppgaven til kommunene.

6.4 Plassering og ivaretakelse av ansvar

Det ville føre for langt å gå detaljert igjennom ansvarsfordelingen på fosterhjemsområdet her. I Vista Analyse (2015) gir vi en detaljert beskrivelse av hvordan oppgave- og finansieringsansvaret er fordelt etter regelverket. Bruken av private leverandører kan utfordre denne ansvarsfordelingen. Vi er særlig opptatt av grensene mellom kommunenes og statens ansvar når fosterhjemmet er tilknyttet en privat leverandør – og hvordan ansvaret i praksis blir ivaretatt.

6.4.1 Bufetat påtar seg noe av kommunenes ansvar

Bufetat påtar seg gjennom Arbeidsfordelingsavtalen noe av det ansvaret som etter loven ligger til kommunene, for fosterhjem tilknyttet private leverandører og for statlige fosterhjem[4]:

---

[1] Egentlig «Arbeidsfordelingsavtale for statlige fosterhjem». Denne avtalen er altså også gjort gjeldende for hjem tilknyttet private leverandører.
[2] Denne beskrivelsen er basert på lysark fra en presentasjon av Bufdir, datert 23. november 2015, med et nærmere presisert unntak.
[3] E-post fra Bufdir av 9. april 2015.
[4] Drøftingen er basert på et notat fra Bufdir, med vedlegg, mottatt 22. januar 2016, med mindre noe annet er presisert.

- Bufetat påtar seg ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterforeldrene i forhold til det enkelte barn. Ved fosterhjem tilknyttet private leverandører utføres oppgavene av den private leverandøren på oppdrag fra Bufetat. Ved statlige fosterhjem utføres oppgavene av Bufetat.
- Bufetat påtar seg ansvaret for at fosterhjemmene fyller de generelle kravene som følger av barnevernloven oa. regelverk, samt kravene til kompetanse som stilles i avtaleverket. I dette ligger også at de skal sikre at hjemmene til enhver tid oppfyller disse kravene gjennom løpende oppfølging, veiledning og evalueringsmøter underveis og ved avslutning av hver plassering.
- Kommunen har fortsatt ansvaret for å sørge for at det øvrige *innholdet* i tiltaket er tilpasset barnets behov. Det vil si at det er kommunen som har ansvaret for at fosterforeldrenes godtgjørelse, eventuelt frikjøp fra ordinært arbeid, samt støttetjenester i form av beredskap, avlastning mv. til enhver tid er tilpasset det barnet har behov for, med forbehold om at Bufetat må godkjenne tiltak som medfører statlige utgifter. Dette beskrives i en oppdragsbeskrivelse. Det er også kommunen som har ansvaret for å evaluere innholdet underveis opp mot oppdragsbeskrivelsen, og sørge for at oppdragsbeskrivelsen til enhver tid reflekterer barnets faktiske behov.
- Kommunen har fortsatt ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet for hver enkelte barn. For fosterhjem tilknyttet private leverandører setter staten ut opplæringsarbeidet til leverandøren, slik at det kommunen forholder seg til leverandørens rapport i sin vurdering. For statlige fosterhjem gjennomfører Bufetat opplæringen selv, slik som for kommunale fosterhjem.
- Kommunen har fortsatt ansvaret for å føre tilsyn med, og følge opp og kontrollere, situasjonen til hvert enkelt barn i fosterhjem.

6.4.2 Er kommunene gitt mulighet til å ivareta sitt ansvar?

Det neste spørsmålet er om staten har lagt tilstrekkelig til rette for at kommunene skal kunne ivareta det ansvaret de har. Vi tar utgangspunkt i fosterhjem tilknyttet private aktører, men problemstillingene gjelder for en stor del også de statlige fosterhjemmene.

Slik vi forstår det, er det kommunene som har *hovedansvaret for kvaliteten på fosterhjems-tiltaket*. Kommunene har ansvaret for at tiltakets innhold står i forhold til barnets faktiske behov, mens Bufetat har ansvaret for at fosterhjemmet tilfredsstiller de formelle kravene. Dersom tiltaket er gjort mer omfattende enn det barnet har behov for, er dette altså kommunens ansvar. Det samme gjelder dersom tiltaket var tilpasset barnets behov på plasseringstidspunktet, men barnets situasjon deretter bedret seg slik at innholdet ble mer omfattende enn nødvendig.

De oppgavene kommunene skal utføre i fosterhjem tilknyttet private leverandører, gir ikke kommunene tilstrekkelige virkemidler til å ivareta dette ansvaret. Riktignok skal kommunene følge opp og føre tilsyn med barnets situasjon. Kommunen har dermed et virkemiddel til å vurdere *hvordan barnets behov endrer seg*. Men kommunen er ikke gitt tilstrekkelige virkemidler til å *påvirke innholdet i fosterhjemmet slik at det står i forhold til barnets behov.* Det er Bufetat som fremforhandler avtalen med den private leverandøren i utgangspunktet, og som har ansvaret for å evaluere avtalen underveis. Kommunen skal utarbeide en oppdragsbeskrivelse og delta på jevnlige evalueringsmøter med leverandør og Bufetat,[1] men de har ikke myndighet til faktisk å bestemme vilkårene eller endringer underveis. Kommunene har heller ikke noen direkte rolle overfor fosterforeldrene, ved at leverandøren tar seg av oppfølging og veiledning av dem. Dette gjør det vanskeligere for å kommunene å gjøre seg opp en mening om hva som

[1] Vi ba Bufdir redegjøre for hvordan det i praksis blir lagt til rette for at kommunene skal ivareta sitt ansvar, og dette er det de peker på, jf. notat mottatt 22. januar. 2016.

faktisk er de riktige vilkårene, og følge opp hvordan Bufetat og leverandøren ivaretar de innspillene kommunene kommer med.

Det er for øvrig heller ikke slik at Bufetat har oversikt over hvordan innholdet i fosterhjemmet står i forhold til barnets behov. Dette er særlig tydelig i de tidligere avtalene, men heller ikke det nye avtaleverket sannsynliggjør at Bufetat vil være i stand til å fremforhandle riktige vilkår til enhver tid. Mangelen på fosterhjem er en svært viktig årsak til dette: Når Bufetat har plikt til å tilby fosterhjem, men tilbudet er svært begrenset, må de godta vilkår de ellers kunne forhandlet ned til et riktigere nivå.

Enden på visa er at kommunene må engasjere seg *ut over de oppgavene de er pålagt* for å klare å innhente den informasjonen de trenger for å kunne vurdere om fosterhjemmets innhold står i forhold til barnets faktiske behov til enhver tid. Kommunene er satt på sidelinjen, men har fortsatt det vanskelige ansvaret.

Det som er et uttrykk for Bufetats avmakt – de private aktørenes omfattende rolle på fosterhjemsområdet – krever dermed en ekstra maktutøvelse fra kommunene.

Kommunene lykkes ikke alltid – grunn til å frykte ulovlig praksis

Det er avdekket en rekke tilfeller av at innholdet i fosterhjem tilknyttet private leverandører er mer omfattende enn det barnets behov tilsier. Følgende sitater fra Bufetat kan tjene som eksempler:

- *Det prises inn samme forsterkning (veileder, konsulent og miljøterapeut) uavhengig av barnets behov. Bufetat vet ikke hva som reelt settes inn av forsterkning.*[1]
- *Leverandørene ønsker å diktere vilkår: Bufetat betaler alle kjøp over egenandel; De private ønsker å ha konkurransefortrinn ved å gi bedre betingelser uavhengig av variasjon i barnas behov og fosterforeldrenes kompetanse.*[2]

Mer omfattende tiltak enn det barnas behov tilsier, kan ha flere alvorlige konsekvenser, se også kap. 3:

Hensynet til barnas rettssikkerhet blir ikke ivaretatt. Dette er også noe barna kjenner på selv: Mens fosterforeldre og fagpersoner i Deloitte (2015) er relativt samstemte om at frikjøp er viktig, var fosterbarna av en annen mening: Det å ha en fosterforelder hjemme ble opplevd som vanskelig, bl.a. fordi det ga en følelse av å være «overvåket». Omfattende støttetjenester og høye godtgjørelser gir dessuten barnet inntrykk av å være en belastning, og at det selv har store problemer. Det fosterbarn i stedet trenger, og ofte mer enn andre barn, er å føle seg elsket, og at det selv er sterkt og vil klare seg.

Ineffektiv ressursbruk gir et dårligere barnevern innenfor gitte rammer: Dagens praksis innebærer høy profitt til leverandørene, mer omfattende tjenester enn nødvendig og økte kostnader hos kommunene og Bufetat til oppfølging og kontroll mv.

Habilitetsproblemer: De private leverandørene av fosterhjem tjener penger på å levere mer omfattende tjenester enn barna har behov for, og er gitt mulighet til å gjøre det. Dette er et klart eksempel på ansvar på avveie.

[1] Kilde: Brev fra Bufdir til NHO Service av 28.01.2015, som svar på brev av 19.11.2014.
[2] *Bufdir, i udatert presentasjon «Fosterhjem enkeltkjøp»*

6.5 Markedsanalyse

6.5.1 Insentiver og forsterkende kjedevirkninger

I avsnitt 6.1.1 presenterer vi de tre delmarkedene på fosterhjemsområdet. Hvert delmarked har en regulering og finansieringsordninger som gir insentiver til aktørene som er i markedet. I tillegg virker de tre delmarkedene på hverandre. Vi gir en kort og stilisert beskrivelse av insentivene i to av delmarkedene som kan knyttes til hvordan markedet er regulert og tjenestene er finansiert.

Markedet for å knytte til seg fosterforelde

Kommunene, Bufetat og private leverandører konkurrerer om å knytte til seg fosterhjem.

Fosterhjemmene vil i ulik grad ha en form for risikoaversjon – det vil si at de vil være usikre på belastningen ved å ta i mot et fosterbarn, om de strekker til som fosterforeldre og hvor mye arbeidsinnsats det vil kreve å ta vare på barnet på en god måte. I tillegg vil de aller fleste ønske kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste og/eller den arbeidsinnsatsen som legges ned.

I konkurransen om å knytte til seg fosterhjem har alle som konkurrer insentiver til å imøtekomme fosterhjemmenes ønsker slik at de får egnede fosterhjem til en lavest mulig kostnad. Det vil si at de som ønsker å knytte til seg fosterhjem må tilby; risikoavlastning, veiledning, oppfølging og støttetjenester, og inntektskompensasjon.

Ulike former for budsjettrestriksjoner og finansieringssystemet på fosterhjemområdet gjør at de private leverandørene vil ha størst konkurransekraft på risikoavlastning og støttetjenester. Vi ser også at de bruker dette konkurransefortrinnet gjennom å tilby en 24/7 støttetjeneste og avlastningstilbud som kommunene ikke har rammer til å tilby. Kommunene må da konkurrere på de økonomiske vilkårene de kan tilby fosterhjemmet – og da særlig forsterkede fosterhjem der kostnader over en angitt grense kan sendes til Bufetat. I og med de private leverandørene også sender regningen til Bufetat, vil de være konkurransedyktige på lønnsbetingelser og kunne tilby lønn som er lik eller høyere det kommunen klarer å tilby. I tillegg vil de kunne legge på tjenester og avlastning som kommunene ikke har muligheter til å tilby innenfor sine rammer.

Så lenge det er knapphet på fosterhjem og finansieringssystemet er utformet slik at kommunene og private leverandører har ulike konkurransebetingelser, så vil kostnadene drives oppover. Finansieringssystemet for kommunale og statlige fosterhjem (der sistnevnte inkludere fosterhjem fra private leverandører) gir dermed kjedevirkninger på kostnadssiden.

Marekdet for å levere fosterhjem til Bufetat

De private leverandørene konkurrerer om å levere fosterhjem til Bufetat. Lange kontrakter med fosterhjemmene og en imøtegåelse av leverandørenes krav om å følge opp egne fosterhjem, gjør at leverandørene i et marked med knapphet på fosterhjem er gitt en stor grad av markedsmakt. Så lenge Bufetat og kommunene ikke klarer å skaffe nok fosterhjem selv, er de avhengig av at private leverandører leverer fosterhjem. De private leverandørene har ingen insentiver til å redusere kostnadene eller å presse sine egne fosterhjem på vilkårene så lenge regningen kan sendes over til Bufetat. De private leverandørene konkurrerer dessuten i markedet for å knyttet til seg fosterhjem (se over), og vil være tilbøyelige til å tilpasse seg fosterhjemmenes krav. Med svak konkurranse i markedet blir prisene høye. Fra avsnittet foran så vi at mekanismer og insentiver som følger av finansieringssystemet og praktiseringen av ansvarsfordelingen i fosterhjemsmarkedet gir forsterkende kjedevirkninger som presser kostnadene oppover. Dette gir gode profittmuligheter for private leverandører som det også er rasjonalt for leverandørene å ta ut.

6.5.2 Dagens system gir færre egnede fosterforeldre

Vi er opptatt av å få frem hvilke konsekvenser dagens fosterhjemssystem kan ha for barna. For å få frem de mekanismene som har størst betydning for resultatene, har vi laget et eksempel der vi rydder bort de mekanismene som i denne sammenhengen er uvesentlig. Eksempelet har klare elementer av spillteori, men vi har av pedagogiske grunner valgt å presentere det uten matematikk. Alle premissene og mekanismene følger av drøftingen tidligere i kapitlet.

Forutsetninger

La det finnes to fostermødre, som representerer ytterpunkter av dagens fosterforeldre: *Mor Godhjerta* er primært opptatt av at barnet skal ha det bra, og ønsker å være i ordinært arbeid etter at barnet har funnet seg til rette hos henne. Hun vil gjerne ha forsterkning, men da i form av tjenester som kan gjøre henne til en bedre fosterforelder og hverdagen bedre for barnet. *Tyra* er primært opptatt av seg selv. Hun ønsker ikke å være i ordinært arbeid, og mener det er minst like viktig med frikjøp/forhøyet økonomisk godtgjøring som et omfattende sett av tjenester.

Gutten som skal plasseres, heter *Kristoffer*. Han er tolv år og har stort behov for kjærlighet, omsorg og et normalt barneliv. Han har godt av å se at foreldrene jobber og liker å være litt alene etter skolen. Samtidig oppstår det situasjoner som gjør det nødvendig å innhente råd og bistand utenfra, særlig den første tiden etter plasseringen. Det beste for Kristoffer er dermed et fleksibelt sett av støttetjenester, men også at fosterforeldrene er i ordinært arbeid.

Både Mor Godhjerta og Tyra kan velge om de vil inngå avtale med en kommune – *Utmarka* – eller en privat leverandør – *Pluss AS*. Utmarka og Pluss AS konkurrerer om å knytte til seg fosterforeldrene på to forhold: Penger og støttetjenester. Som en forenkling lar vi «mye penger» være ensbetydende med frikjøp fra ordinært arbeid: Fosterforeldre som vil ha sterkt forhøyet godtgjøring, må også finne seg i å gå hjemme. «Omfattende støttetjenester» er ment som et fleksibelt tilbyd av oppfølging, avlastning mv. i tråd med barnas og fosterforeldrenes behov, og kan for enkelthets skyld tenkes på som telefonberedskap 24/7.

Utmarka kan tilby frikjøp fra ordinært arbeid, men ikke telefonberedskap 24/7: I dag er det enklere å få refundert utgifter til forsterkning i form av penger enn av tjenester, og Utmarka har ikke råd til selv å finansiere støttetjenester ut over det som følger av loven. Pluss AS har forhandlet seg frem til en avtale med Bufetat som gjør at de kan tilby begge deler. Pluss AS ønsker dessuten å gi inntrykk av at deres fosterforeldre har barn med særlig store utfordringer, og *krever* dermed at foreldrene skal gå hjemme.

Hvem velger fosterforeldrene å knytte seg til?

Tyra har gode tider: For henne er det viktigst å gå hjemme og motta mye penger, og dette tilbyr både Pluss AS og Utmarka. Aller helst vil hun være hos Pluss AS siden disse også tilbyr omfattende støttetjenester, men begge deler er akseptabelt.

Mor Godhjerta har det vanskeligere: Hun vil gjerne være fosterforelder, men ser at hun kan trenge omfattende støttetjenester i hvert fall den første tiden av plasseringen. Dette utelukker en avtale med Utmarka. Samtidig ønsker hun å være i ordinært arbeid og lage et mest mulig normalt liv for barnet. Dette får hun ikke mulighet til hos Pluss AS. Hun velger dermed å ikke bli fosterforelder, men heller stille opp på andre måter.

Hva får barna?

Kristoffer må først vente lenge i midlertidige tiltak. Kommunen nekter å godkjenne en Tyra for Kristoffer, og leter etter en Mor Godhjerta sammen med Bufetat. Til slutt ser de likevel ingen annen utvei enn å plassere ham hos en Tyra.

Dette er illustrert under: Mor Godhjerta har ting på stell og kommer hjem fra jobb med ett, lykkelig fosterbarn. Kristoffer er barnet til høyre hos Tyra. Hun har mye penger fra flere fosterbarn, men bruker tiden hjemme med mobilen mens barna blir mer og mer frustrerte.

Figur 6.3 Illustrasjon av to fosterhjemssituasjoner. Tegnet av: Agnes E. Guttormsgaard

Konklusjon: Et system som tilstrekker seg uegnede fosterforeldre

Vi mener absolutt ikke at flertallet av fosterforeldrene i dag er uegnede. Vårt poeng er at dagens fosterhjemssystem *tiltrekker seg* personer som ikke primært er opptatt av barnets beste, men penger og egen fritid.

Andre har påpekt dette før oss: (Brandtzæg, 2010) slår fast at den vanskelige rekrutteringen kan bidra til å presse opp de økonomiske vilkårene en må tilby, og at dette kan føre til et ugunstig utvalg av fosterforeldre ved at vi får mindre idealisme og mer rent økonomisk motivasjon blant dem man lykkes i å rekruttere. Flere av våre informanter gir eksempler på det samme: Svært stor oppmerksomhet om penger i forhandlingene mellom fosterforeldrene og kommunene, barn som fremstilles som langt mer krevende enn kommunen selv oppfatter og stadig flere fosterforeldre på uføretrygd tyder alt på at pengene har fått for stor plass. Dessverre har vi ikke mulighet til å si noe om omfanget av problemet: Det finnes ikke undersøkelser om hvem som velger å bli fosterforeldre og inngå de ulike avtalene, eller for den saks skyld statistikk over hyppigheten av brudd i ulike typer fosterhjem. Kunnskapen om hva dagens fosterhjemssystem betyr for *barna* er dermed sterkt mangelfull.

6.6 Anbefalinger

6.6.1 Behov for en større reform som adresserer de bakenforliggende årsakene

Det er behov for en større reform av fosterhjemsområdet som adresserer de bakenforliggende årsakene til dagens problemer.[1] I Vista Analyse (2015) argumenterte vi for at det er enkelte årsaker som *må* adresseres for at problemene i barnevernet faktisk skal få en varig løsning. Dersom man kun adresserer årsaker som reelt er *symptomer* på problemene, og ikke de bakenforliggende eller «første» årsakene, vil problemene bestå. Dette gjelder ikke minst for fosterhjemsområdet. Vi mener de viktigste bakenforliggende årsakene er som følger:

1. *Mangelen på fosterhjem gir fosterforeldrene og leverandørene stor forhandlingsmakt.* Selv om det etter regelverket er kommunene og Bufetat som skal bestemme innholdet i fosterhjemstiltaket, er det i realiteten fosterforeldrene og leverandørene som sitter med mye av makten reelt.
2. *Finansieringssystemet gir en forsterkningsgalopp*, der alle unntatt Bufetat og barna har klare insentiver til å forsterke fosterhjemmene mest mulig når utgiftene først overstiger kommunenes egenandel.
3. *Overlappende målgrupper muliggjør svært store avvik mellom innhold og behov.* Fosterhjem tilknyttet private aktører kan også tilbys barn med behov som ville vært fullt tilfredsstilt i et ordinært kommunalt fosterhjem. Leverandørene har imidlertid rigget sine fosterhjem for å passe til barn med behov som i de statlige familiehjemmene. Når barn med ordinære behov da plasseres i et hjem til knyttet private, kan det bli svært store avvik mellom barnas faktiske behov og innholdet i det tiltaket de får.
4. *Bufetat har gitt de private leverandørene mulighet til selv å bestemme tilbudet om godtgjøring og støttetjenester*. Bufetat har anskaffet fosterhjem uten å sikre seg innsyn i hvordan de enkelte elementene er utformet, og leverandørene har hatt vide fullmakter til å utforme disse elementene etter eget forgodtbefinnende.

Bufetats tiltak har hittil vært rettet inn mot pkt. 4: Endringene i avtaleverket skal gi større innsyn til Bufetat og et mål om bedre prissetting. Dette er prisverdige tiltak, som har til formål å gi bedre samsvar mellom innhold og behov, og lavere kostnader. Likevel er de neppe tilstrekkelige, siden de ikke adresserer de andre bakenforliggende årsakene.

Vi anbefaler derfor en større reform av fosterhjemsområdet som baserer seg på følgende punkter. Anbefalingen er i tråd med forslaget i Vista Analyse (2015), men med større vekt på de private leverandørene.

Etterspørselen etter fosterhjem må ned

Et viktig funn i Vista Analyse (2015) var at ingen av informantene hadde tro på at *dagens* etterspørsel etter fosterhjem kan dekkes innenfor dagens system. Tiltakene hittil har vært rettet mot å øke tilbudet. Når vi vet hvor krevende dette er og at gapet mellom tilbud og etterspørsel er økende, må det gjøres noe for å redusere etterspørselen.

Mer strategisk arbeid i kommunene med tidlig innsats, nettverkstiltak mv. vil gjøre det mulig for flere barn å bli boende hjemme. Dette er et møysommelig arbeid, men det er flere eksempler på kommuner som har klart dette godt allerede. I motsatt ende av tiltaksskalaen må det utredes om dreiningen fra institusjon til fosterhjem nå har gått for langt: Ikke alle barn har best av å bo i en familie, særlig ikke når det tas hensyn til de ufrivillige flyttingene og all ventingen en del barn

[1] Helt i sluttfasen av arbeidet med denne utredningen presenterte regjeringen en stortingsmelding om fosterhjemsområdet. Denne har det ikke vært tid til å gå inn i, og den har derfor heller ikke påvirket utformingen av tiltakene.

utsettes for i dag. De tiltakene vi foreslår på institusjonsområdet vil gi rom for flere institusjonsplasser innenfor samme ramme, jf. neste kapittel.

Ny inndeling av fosterhjemmene, med tydeligere rolle for kommunene

Det vil også fremover være behov for å gi ulike fosterhjem ulike rammebetingelser. Men da må inndelingen være klarere enn i dag, med mindre overlapp og færre unntak. Særlig må det tenkes igjennom hvilken rolle de private egentlig skal ha som leverandør av fosterhjem. Hvilke målgrupper skal de levere hjem til – og hvilke skal de ikke levere hjem til? Hva skal være forskjellen mellom ideelle og kommersielle leverandører? Vi antar at det mest hensiktsmessige er at ideelle og kommersielle leverandører likestilles, og –i hovedsak - leverer hjem med tilsvarende innhold som de statlige familiehjemmene.

Kommunene leverer hjem til barn med (mer) ordinære behov – og inngår avtaler direkte med det enkelte fosterhjem. Dermed vil ikke lenger kommunene måtte konkurrere med de private om å knytte til seg hjem.

Under dette punktet ligger at systemet må gi Bufetat og kommunene reelle muligheter til å ivareta sitt ansvar for kvaliteten på tiltakene. De private leverandørene er profesjonelle aktører som har store økonomiske interesser i å levere mer enn det er behov for, og i å prise tjenestene sine høyt. Er det realistisk at det offentlige skal kunne utforme så gode avtaler med leverandørene at de ivaretar sitt ansvar også for fosterhjem for barn med helt ordinære behov? Hvis ikke, bør ikke de private leverandørene få tilby slike hjem.

Standardiserte satser for godtgjøring av fosterforeldre

Det er behov for klare retningslinjer for godtgjøringen av fosterforeldrene med standardiserte satser for godtgjøring av ordinære fosterhjem, ny beregning av arbeidsgodtgjøring for fosterforeldre som må frikjøpes fra ordinært arbeid og begrensninger i hvor lenge frikjøpet skal vare. Utgangspunktet må være at fosterforeldre skal ha ordinært arbeid med mindre barnets behov krever noe annet. Vilkårene skal i størst mulig grad være forutsigbare og knyttet til barnets behov, og ikke produkter av forhandlinger mellom fosterforeldre, kommune, leverandører og Bufetat.

Refusjonsordningen bør endres

Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem innebærer at staten refunderer alle kommunene utgifter til fosterhjem ut over en egenandel. Med full refusjon mister kommunene insitament til å holde kostnadene nede – og til å kontrollere om midlene brukes i tråd med intensjonene. Endring av refusjonsordningen kan for eksempel innebære at kommune og staten refunderer deler av kommunens utgifter til fosterhjem (f.eks et årlig beløp pr. fosterhjem + en prosentandel av godtgjørelsen til fosterhjemmet), alternativt kan det tenkes full kommunal finansiering av fosterhjem.

Med større finansieringsansvar, vil kommunene også ha større interesse – og makt – til å bestemme hvor mye et fosterhjem skal koste. I dag bestemmes dette i stor grad av fosterforeldrene, leverandørene og Bufetat.

Endring av refusjonsordningen er avhengig av at de ovennevnte tiltakene gjennomføres med god effekt. Med lavere etterspørsel etter fosterhjem og klart avgrensede fosterhjemstyper med gitte rammevilkår, kan det være rimelig å gi kommunene større/fullt finansieringsansvar for de hjemmene de har ansvaret for. Riktignok gjenstår det et spørsmål om hvem som skal finansiere de hjemmene kommunene *ikke* har ansvaret for, dvs. de hjemmene som er ment for barn med særlige utfordringer, og som med vårt forslag vil være tilknyttet staten og/eller private leverandører. Her har kommunene i liten grad mulighet til å påvirke utgiftene. Argumentasjonen vil da være tilsvarende som på institusjonsområdet: Kommunene bør betale en høy andel for å

ha insentiver til å holde innstrømmingen til de tunge tiltakene nede (tidlig innsats), men ikke høyere enn at de barna som trenger det, får tunge tiltak.

6.6.2 Tiltak på kort sikt

En større reform av fosterhjemsområdet vil ta tid. Flere tiltak bør gjennomføres for at dagens system skal fungere best mulig. En del av disse er formet over samme lest som tiltakene overfor kommunebarnevernet, jf. forrige kapittel. Dette gjenspeiler at problemene grunnleggende sett i stor grad er de samme.

Departementet må sørge for et ordentlig regelverk for hva kommunene og det statlige barnevernet kan sette ut til private aktører. Dersom det for eksempel er slik at kommunene selv må følge opp barnet og gjennomføre tilsynet, men at oppfølgingen av foreldrene skal kunne settes ut, bør det gå frem av barnevernloven.

Departementet og Bufetat må også sørge for en klar ansvarsdeling mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Det er for eksempel i dag svært vanskelig å få tak på hva som ligger i at kommunene har ansvaret for at fosterhjemstiltakets innhold står i forhold til barnets faktiske behov, mens Bufetat har ansvaret for at fosterhjemmet tilfredsstiller de formelle kravene. Er det dermed kommunene som skal følge opp at de private aktørene gjennomfører en god oppfølging og veiledning av fosterforeldrene, selv om det er Bufetat som inngår avtalen med de private? Hva med opplæringen, som vel må kunne antas å påvirke «innholdet», men som i dag er Bufetats ansvar – og også blir satt ut til de private?

Etter at regelverket og ansvarsdelingen er klargjort og nedfelt i barnevernlov, forskrift mv., må dette kommuniseres klart ut til kommunene. Kommunene må til enhver tid vite hva som ventes av dem og hva de kan vente av Bufetat og de private leverandørene.

Kommunene må settes i stand til å utføre de oppgavene de er pålagt. Ansvaret de i dag er pålagt, innebærer at de skal vurdere kvaliteten på en tjeneste som leveres av en privat aktør gjennom kontrakt med Bufetat, og gjerne til et fosterhjem i en helt annen kommune. Kommunen skal sørge for at innholdet i tiltaket står i forhold til barnets behov ikke bare ved plasseringen, men gjennom hele tiltakets varighet. Departementet må sørge for at de kan ivareta dette ansvaret. Vi antar at dette vil kreve at kommunene får en mer reell mulighet til å påvirke avtalene med de private aktørene, både ved plasseringen og ved jevnlige evalueringer. Dette vil kreve mer ressurser i kommunene, men også antakelig at Bufetat og kommunene får mer markedsmakt enn de har i dag, slik at det blir realitet i mulighetene for å forhandle frem riktige vilkår. Dersom det ikke er realistisk å sette kommunene i stand til å ivareta sitt ansvar, bør det få konsekvenser for ansvarsdelingen mellom det kommunale og det statlige barnevernet.

Staten må sørge for å rydde opp der det i dag går galt. Som for kommunenes kjøp av tjenester mener vi flere aktører bør inn. Fylkesmannen skal føre tilsyn med både det kommunale og det statlige barnevernet, og det er dermed naturlig å peke på dem. I tillegg bør Konkurransetilsynet gå inn i markedet også her for å undersøke om det forekommer brudd på konkurranselovgivningen, for eksempel i form av prissamarbeid mellom enkelte av aktørene.

7. Markedet for institusjoner

7.1 Institusjonsområdet

Barneverntjenesten i kommunen beslutter om et barn eller ungdom skal plasseres i fosterhjem eller på institusjon. Bufetat har etter barnevernloven ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner, og godkjenning av private og kommunale barneverninstitusjoner. Oslo kommune har et tilsvarende ansvar innenfor sitt geografiske område. Bufetat er inndelt i fem regioner. Etaten har ansvaret for at institusjonene holder en forsvarlig kvalitet og for at det er tilstrekkelig kapasitet. Regionene har også ansvaret for omsorgssentre for mindreårige.

Barneverninstitusjonene i Norge drives av det offentlige ((Bufetat) og kommunene), ideelle organisasjoner og andre private aktører.

Institusjonene kan deles inn i følgende kategorier (Bufdir.no):

Institusjoner for ungdom der målgruppen er unge i alderen 12 - 18 år. Noen institusjoner tilbyr kortere opphold, mens andre tilbyr lengre opphold. Institusjonene tilbyr plass til ungdommer som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme hos foreldrene eller i et fosterhjem. Dette er barn og ungdom som ikke kan bo hjemme på grunn av manglende omsorg, eller har foreldre som av ulike grunner ikke er i stand til å ivareta omsorgen i kortere eller lengre perioder.

Institusjoner for ungdom med alvorlige atferdsvansker. I institusjoner for ungdommer med alvorlige atferdsvansker skilles det mellom tre målgrupper:

- Ungdom som har lav risiko for videreutvikling av atferdsvansker
- Ungdom som har høy risiko for videreutvikling av atferdsvansker
- Ungdom med vedvarende rusmisbruk.

For ungdommer med alvorlige atferdsvansker er det tilbud om opphold og hjelp på en MultifunC-institusjon. MultifunC er en behandlingsmodell i institusjon og nærmiljø for ungdom med alvorlige atferdsvansker.

Akutt- og utredningsinstitusjoner er et tilbud til barn og unge som trenger hjelp og tiltak på kort tid. Bakgrunnen for slike plasseringer er ulike former for kriser:

- Når et barn eller en ungdom står uten omsorg eller er i fare for å bli skadet i sitt eget hjem, kan barneverntjenesten plassere barnet eller ungdommen i et beredskapshjem eller i en akuttinstitusjon.
- Når en ungdom kommer i en alvorlig krisesituasjon på grunn av alvorlige atferdsvansker kan også ungdommen plasseres i en akuttinstitusjon.

På akutt- og utredningsinstitusjonene får barnet plass for en kortere periode. I løpet av denne perioden skal man finne ut hva som er best for barnet eller den unge på lang sikt.

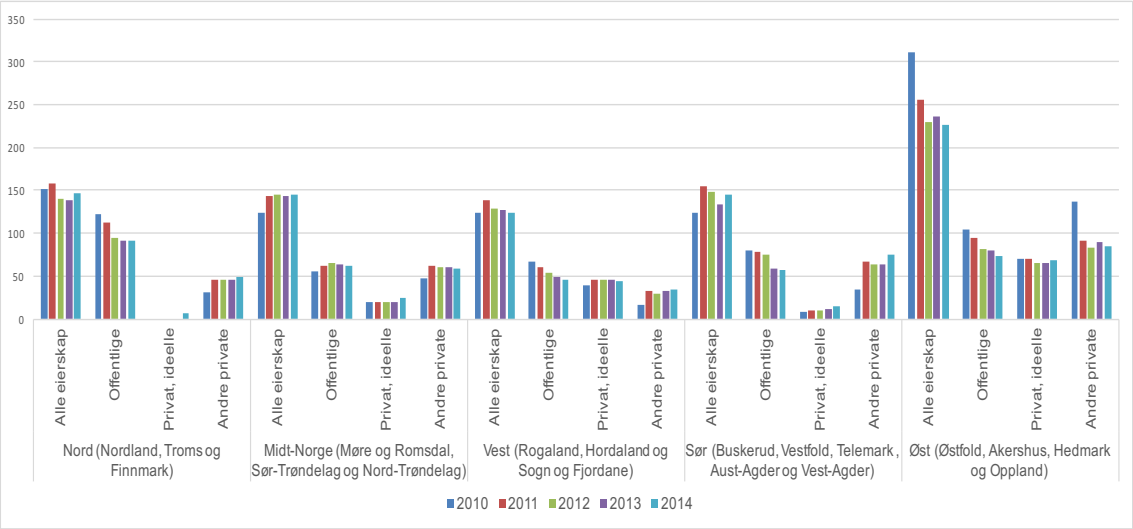
Rusplassering er for ungdom som er avhengig av rus. En ungdom som blir plassert i en slik institusjon kan også ha andre former for atferdsvansker, for eksempel kriminalitet. Hovedfokus ved institusjonsoppholdet er likevel å behandle rusavhengigheten.

7.2 Tilbudssiden

Institusjonstilbudet målt i antall kvalitetssikrede plasser per 100 000 barn mellom 0 og 17 år per region ligger rundt 150, med unntak av region øst som hadde 226 plasser per 100 000 barn i 2014 (SSB). Figur 7.1 viser utviklingen i antall kvalitetssikrede plasser per 100 000 barn fordelt på region og eierskap for perioden 2010 til og med 2015. Tallene inkluderer sentre for foreldre

og barn. Region nord dekker et stort geografisk område i forhold til befolkningen. Avstanden til nærmeste institusjon vil derfor være stor for de aller fleste kommunene i region nord.

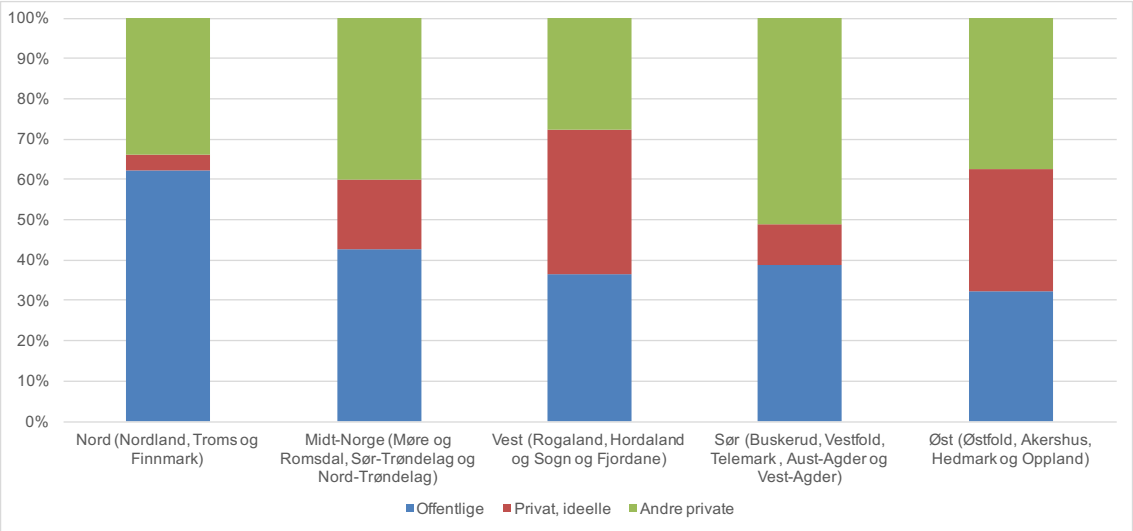
Figur 7.1 Antall kvalitetssikrede plasser per 100 000 barn, fordelt etter eier og region



Kilde: SSB bearbeidet av Vista Analyse

I Region nord var 62 pst. av det kvalitetssikrede tilbudet i 2014 i offentlige institusjoner, mens andelen godkjente plasser i offentlige institusjoner i region øst var på 36.pst. Figur 7.2 viser den prosentvise fordelingen av kvalitetssikrede institusjonsplasser etter eierskap i 2014.

Figur 7.2 Institusjonsplasser, andeler fordelt på eierskap i 2014 (regionfordelt)



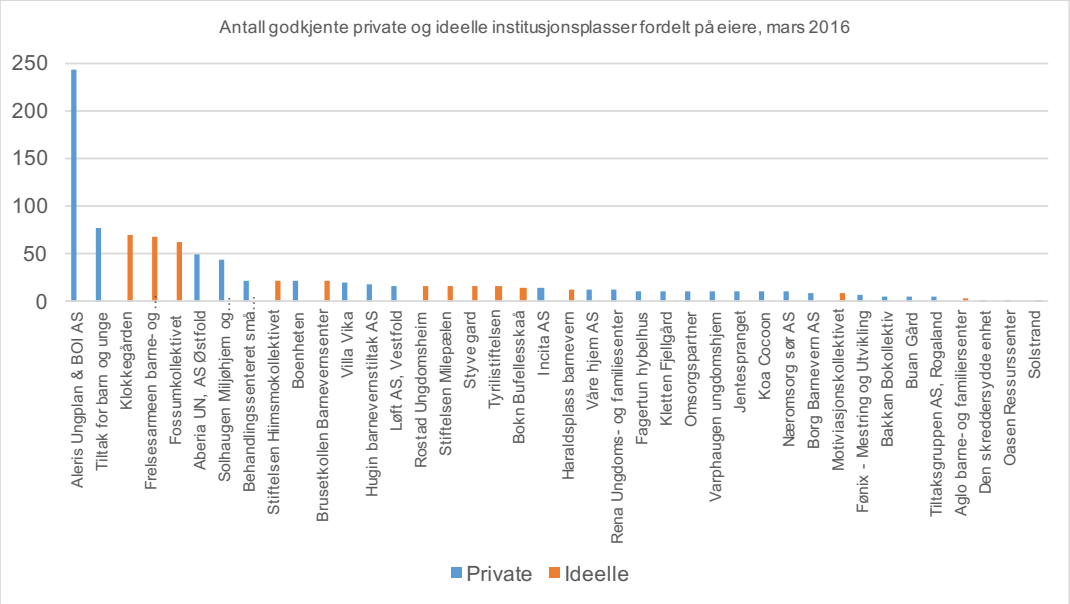
Kilde: SSB bearbeidet av Vista Analyse

De ideelle institusjonene hadde 39.pst av de godkjente private plassene i 2014. Utviklingen fram til i dag (mars 2016) har gitt en svak nedgang i antall godkjente plasser i institusjoner eid av ideelle organisasjoner, med en liten økning (3 plasser) i institusjoner eid av kommersielle private leverandører. Oversikten over godkjente institusjoner (Bufdir.no) viser at institusjonsplasser i ideelle institusjoner representerer 35 pst. av godkjente plasser fra private leverandører per mars 2016.

Figur 2.1 viser antall godkjente institusjonsplasser hentet fra Bufdir.no per mars 2016. Totalt er det 1006 godkjente plasser fra private leverandører, hvorav Aleris Ungplan & BOI har 243 av

plassene fordelt på ulike institusjoner og landsdeler. En titt på eiersiden viser at flere av institusjonene i figuren kan ha samme eier, eierkonstellasjon eller hovedaksjonær. Lønnsomheten i bransjen er gjennomgående høy (21,7 pst for Aleris Ungplan & BOI AS med lederlønn på 2,2 millioner kroner i 2014, 25,2 pst. lønnsomhet for Tiltaksgruppen (proff.no)). Det har over tid vært en konsolidering i bransjen der større selskaper har kjøpt opp mindre enheter og enkeltmannsforetak. Vi observerer en utvikling mot større og færre eiere, og det kan også se ut som Aleris har fått en dominerende posisjon i markedet.

Figur 7.3 Antall godkjente private og ideelle institusjonsplasser, fordelt på eiere (mars 2016).



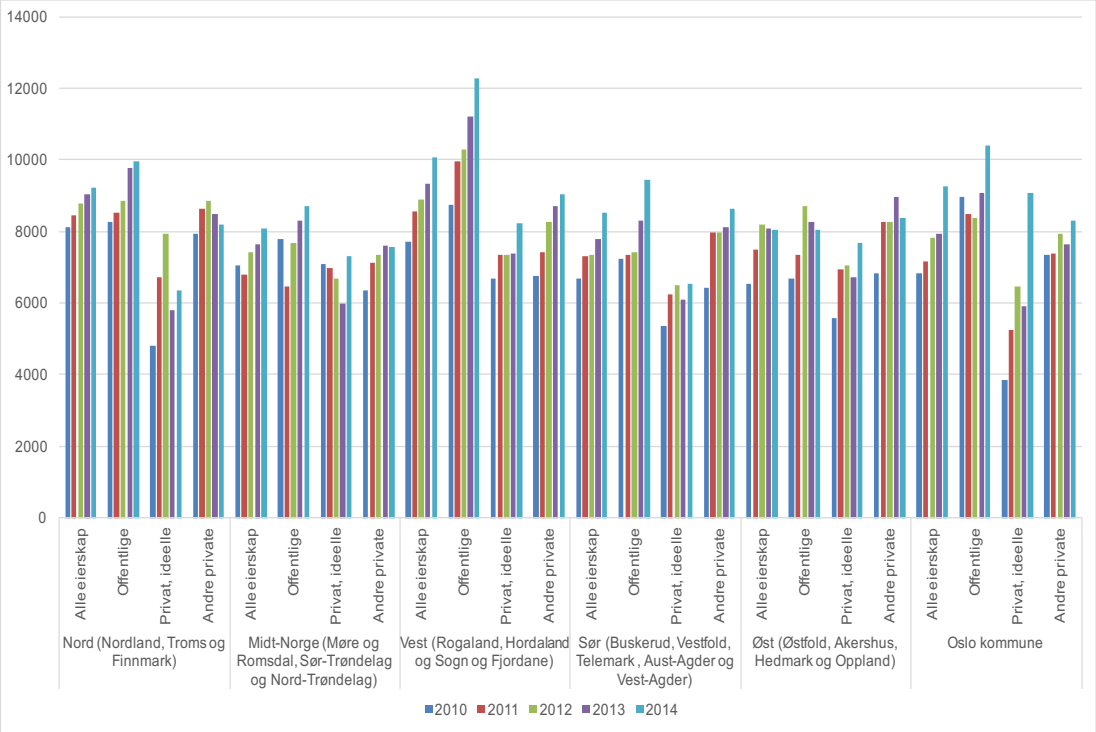
Kilde: Bufdir.no (oversikt over godkjente barneverninstitusjoner per mars 2016)

Store variasjoner på kostnadssiden

Driftsutgiftene per oppholdsdøgn viser store variasjoner på tvers av regionene og eierskap. I følge data fra SSB var driftsutgiftene per oppholdsdøgn i region vest i 2014 på kroner 12 258 i offentlige institusjoner og kroner 8 240 i ideelle institusjoner i samme region. De offentlige institusjonsplassene i region vest er da 48 pst. dyrere enn de ideelle. De private kommersielle plassene i denne regionen kostet til sammenlikning kroner 9 054, dvs 10 pst. mer enn de ideelle. Region midt-Norge har de laveste kostnadene på de offentlige institusjonene i 2014 med driftsutgifter per døgnplass på kroner 8 715.

I gjennomsnitt kostet de offentlige institusjonsplassene i 2014, 17 pst. mer enn private kommersielle plasser, og 30 pst. mer per oppholdsdag enn institusjonsplasser levert fra ideelle leverandører. Utviklingen i driftsutgifter per oppholdsdøgn fordelt på eierskap og regioner for perioden 2010 t.o.m 2014 er vist i Figur 7.4.

Figur 7.4 Driftsutgifter per oppholdsdag



Kilde: SSB bearbeidet av Vista Analyse

7.2.1 Institusjonstilbud og kapasitetsutnyttelse

Ved utgangen av 2014 besto institusjonstilbudet av 473 plasser i statlige institusjoner og om lag 1 000 i private, jf. Tabell 7.1. Disse tallene er hentet fra Bufdir inkluderer ikke sentre for foreldre og barn[1]. Ikke all informasjon foreligger for både statlige og private institusjoner. De statlige plassene er fordelt etter målgruppe, men det er ikke stilt krav om en tilsvarende differensiering for de private plassene. De private institusjonene har godkjenningen knyttet til lovparagrafer, for eksempel kan en og samme institusjon være godkjent for Akutt $$ 4-6,1 og 4-6,2, Akutt $ 4-25,2, Adferd $$ 4-24 og Omsorg $$ 4-12 og 4-4,4, eller kun være godkjent for å ta i mot barn etter en av paragrafene. De private institusjonene har dermed ikke definerte plasser etter målgrupper, men hver institusjon har en godkjenning for et antall plasser etter angitte lovparagrafer.

Det er stilt krav om en kapasitetsutnyttelse i de statlige institusjonene på 92 pst. for både omsorgs- og atferdsplasser, mens det ikke er stilt krav for akuttplassene. For atferdsplassene ligger kapasitetsutnyttelsen langt under kravet. Dette skyldes særlig utnyttelsen for målgruppen «høy risiko», jf. Bufdirs årsrapport for 2014, s. 50.

[1] SSB inkluderer sentre for foreldre og barn i sin statistikk. Det er noen små avvik mellom SSB og Bufdir på enkelte områder.

Kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene kan variere betydelig over året. For omsorgsplassene er kapasitetsutnyttelsen 96 pst. på slutten av året, mot 90 pst. i gjennomsnitt.[1]

Tabell 7.1 Institusjonstilbud og kapasitetsutnyttelse per 31.12.2014

	Statlige institusjoner			Private institusjoner		
	Antall kvalitetss. plasser	Antall barn plassert	Kapasitets-utnyttelse	Antall godkjente plasser	Antall barn plassert	Kapasitets-utnyttelse
Totalt	473	397	84 pst.	1 019	526	53 pst.
Akutt	116	84	72 pst.	-	59	-
Omsorg	246	236	96 pst.	-	335	-
Atferd	111	70	63 pst.	-	123	-

Note: Antall plasser i statlige og private institusjoner (sistnevnte kun aggregert) er hentet fra e-post fra Bufetat av 29. september 2015. Kapasitetsutnyttelsen har vi regnet ut selv.

Ved utgangen av 2014 var det **923 barn, plassert av Bufetat**, som bodde i barnevernsinstitusjoner i Norge. Bufetats utgifter til institusjonstiltak i samme år var nær 3 mrd. kroner, jf. Tabell 7.3. Utgiftene til de private institusjonene utgjorde 48 pst., dvs. 1,4 mrd. kroner. Som følge av at tilbudssiden er fordelt med noen få store eiere, og flere små, går hovedparten av pengene til noen få eiere.

Tabell 7.2 gir en oversikt over hovedtallene for barneverninstitusjoner. Som det framgår av tabellen har det vært en nedgang i antall oppholdsdøgn totalt og antall barn i institusjon i løpet av de siste årene.

Antall oppholdsdager er redusert i alle regioner fra 2013 til 2014. Region øst har minst reduksjon. Dette kan forklares med oppholdsdager for enslige mindreårige asylsøkere som alle er registrert i Region øst. Størst nedgang fra 2013 til 2014 er registrert i region Nord og Oslo med en nedgang på hhv 10 og 11 pst. Vel 15 pst. av barn og unge i institusjon ved utgangen av 2014 var akuttplasserte. Andelen barn som er akuttplassert har økt de siste to årene (SSB statistikkbanken).

[1] Kilden til tallet på 90 pst. er Bufdirs årsrapport 2014, s. 50. For atferdsplassene er de tilsvarende tallene inndelt finere i årsrapporten (rusmisbruk, lav risiko og høy risiko), mens det ikke er presentert tall for akuttplassene. Vi har dermed ikke sammenliknbare tall for disse.

Tabell 7.2 Hovedtall Barneverninstitusjoner. Kilde SSB

Barneverninstitusjoner			
	Absolutte tall	Prosent	
	2014	2013 - 2014	2010 - 2014
Godkjente og kvalitetssikrede plasser[1]	1 767	1,3	-8,8
Barn og unge i barnevernsinstitusjon	1 227	-1,5	-13,9
Oppholdsdager i løpet av året	437 908	-5,9	-20,9
Driftsutgifter (mill. kr)	3 849,4	-0,1	-0,9
Driftsutgifter per oppholdsdag	8 791	6,2	25,3
Offentlige	9 483	5,1	8,9
Privat, ideelle	7 589	15,8	34,7
Andre private	8 393	1,7	23,5

[1]Sentre for foreldre og barn er fra og med 2010 inkludert i antall godkjente og kvalitetssikrede plasser.

Bufetats kostnader til barneverninstitusjoner for perioden 2012 til 2014 er vist i Tabell 7.3. Disse kostnadene dekker barn som er plassert av Bufetat på anmodning om institusjonsplass fra kommunene.

Tabell 7.3 Utgifter fratrukket refusjoner til institusjoner. Beløp i 1000 2014-kroner

	2012	2013	2014
Statlige institusjoner	1 662 876	1 613 358	1 540 086
Private institusjoner	1 395 272	1 416 907	1 406 181
Sum	3 058 148	3 030 265	2 946 267

Kilde: Bufdir Årsrapport 2014

7.2.2 Finansieringen av institusjonstiltakene

Finansieringsansvaret for institusjonstiltakene er fordelt mellom stat og kommune. Kommunene betaler en egenandel, i 2015 satt til 65 000 kroner per barn per måned, dvs. en årskostnad på kr. 780 000.[1] Egenandelen er den samme uavhengig av hva institusjonsplassene faktisk koster. Staten finansierer utgiftene ut over egenandelen.

Stor variasjon i prisene – statlige institusjoner dyrere enn private

Tabell 7.4 viser døgnpriser for statlige og private institusjoner i regionene i 2012 og 2013 i faste 2013 kroner. Døgnprisene i tabellen viser gjennomsnittpris for alle kategorier institusjoner. For

[1] Kilde: Brev fra BLD av 3. februar 2015, tilgjengelig på BLDs nettsider.

de private aktørene er den oppgitte prisen gjennomsnittsprisen i inngåtte avtaler. Dette kan avvike fra de faktisk betalte gjennomsnittskostnadene dersom det er store prisvariasjoner mellom ulike leverandører og innkjøpene er ujevnt fordelt mellom leverandørene.

Tabell 7.4 Variasjoner i dagspriser for institusjonstiltak i 2012 og 2013 (2013-kroner)

	Statlige institusjoner			Private institusjoner		
Region	2012	2013	Endring	2012	2013	Endring
Region øst	9 080	9 155	0,8 pst.	6 700	7 000	4,3 pst.
Region sør	8 631	8 680	0,6 pst.	6 627	6 588	-0,6 pst.
Region vest	11 034	11 353	2,9 pst.	7 662	7 648	-0,2 pst.
Region midt	7 969	8 320	4,4 pst.	6 676	6 908	3,4 pst.
Region nord	8 901	9 692	8,9 pst.	8 068	7 713	-4,6 pst.
Gjennomsnitt	**9 184**	**9 433**	**2,7 pst.**	**7 019**	**7 134**	**1,6 pst.**

Kilde: Notat fra Bufdir

I 2013 viser de oppgitte prisene at de statlige plassene ligger fra 20 pst. til 48 pst. høyere enn plassene fra private tilbydere, se Tabell 7.5. Statlige plasser i region vest skiller seg ut som desidert dyrest.

Tabell 7.5 Kostnadsdifferanse statlig og privat institusjon, 2013-kroner og pst. av privat plass

	2012	2013	2012	2013
Region øst	2 380	2 155	36 pst.	31 pst.
Region sør	2 004	2 092	30 pst.	32 pst
Region vest	3 372	3 705	44 pst.	48 pst.
Region midt	1 293	1 412	19 pst.	20 pst.
Region nord	833	1 979	10 pst.	26 pst.
Gjennomsnitt	**2 165**	**2 299**	**31 pst.**	**32 pst.**

Dersom vi antar at antall barn i institusjon per 31.12. plassert av Bufetat, er representativt for belegget i hhv. statlige og private institusjoner i 2014, kan den gjennomsnittlige årskostnaden ved statlige og private institusjoner beregnes ved å ta de samlede kostnadene delt på antall barn per 31.12. Kostnadene ved en statlige institusjon ligger da i gjennomsnitt 45 pst. høyere enn en privat plass. Vi vurderer ikke dette anslaget som representativt, men det bekrefter likevel at det også i 2014 er betydelige kostnadsforskjeller mellom private og offentlige institusjoner. Forskjellen mellom private og offentlige institusjoner er som vist foran mindre dersom SSBs tall legges til grunn.

Noe av kostnadsdifferansen kan forklares med sammensetningen av institusjonsplassene der staten har en større andel av akuttplasseringene enn de private. Akuttplassene har høyere kostnader i og med det kreves ledig kapasitet for å kunne ta imot akuttplasseringer. Denne forskjellene er likevel på langt nær nok til å kunne forklare de observerte forskjellene. Dessuten trekker oversikten over antall godkjente plasser i private institusjoner i forhold til antall

disponerte plasser i retning av at det er større ledig kapasitet blant de de private leverandørene enn i de statlige institusjonene.

I et notat fra Bufdir (Tredje leveranse BLD) vises det at akuttplasser i private institusjoner har en gjennomsnittspris etter forhandlinger på 10 800 kroner, mens statens akuttplasser ligger mellom 10 403 til 13 443 avhengig av region. En høyere andel akuttplasser på statens hånd kan neppe forklare kostnadsforskjellen mellom private og statlige plasser.

Ruskollektiv under staten har en dagspris på 6 408 kr, mens private har priser på hhv 5 409 og 4 861 kroner.

Omsorgsinstitusjoner er vanskeligere å sammenlikne, men også i denne kategorien ligger de statlige institusjonene gjennomgående med høyere priser. De private har høyest andel atferdsplasseringer. I oversikten vi har fått fra Bufdir (Bufdir til BLD svarbrev 3) ligger de private leverandørene med vesentlig lavere kostnader for atferdsplasseringer. Atferdsplasser unntatt Multifunk C hadde en døgnpris fra 9 376 til 12 271 i de statlige institusjonene (region vest høyest), og en gjennomsnittlig forhandlet pris hos private leverandører på 7 730 kroner.

Med grunnlag i tilgjengelig informasjon framstår arbeidstid per årsverk som den viktigste forklaringsfaktoren bak observerte kostnadsforskjeller mellom statlige å private institusjoner. I følge mottatt notat fra Bufdir er en ansatt med langturnus i en statlig institusjons på jobb 82 dager i året (med uttak av ferie), mens en ansatt i en privat langturnus er på jobb 117 dager i året (med uttak av ferie). Årslønnen er omtrent den samme. Ved ekstrem langturnus er en ansatt på jobb nær dobbelt så mange dager som en ansatt i en statlig institusjon med langturnus. Denne forskjellen gir en produktivitetsfordel til private leverandører som kan tas ut i høy fortjeneste og lavere dagspriser i markedet enn det en statlig institusjon kan tilby.

Figur 7.5 Antall dager på jobb i statlige og private turnuser

Type turnus	Antall dager på jobb (med uttak av ferie)
Statlig langturnus	82
Privat langturnus	117
Ekstrem privat langturnus	162

Kilde: Bufdir: Notat, Bufdir til BLD, notat 3, kostnader institusjon

Samtlige plasser, både private og statlige skal være kvalitetssikret, og er også underlagt det samme tilsynet. I følge notat fra Bufdir varierer kvaliteten både internt mellom statlige institusjoner, internt mellom private institusjoner og mellom statlige og private institusjoner. Bufdir slår fast at det er vanskelig å si noe generelt om kvalitetsforskjeller i statlige og private institusjoner. Prisforskjellene kan derfor neppe knyttes til systematiske kvalitetsforskjeller. Derimot er det flere som mener at langturnus, og også ekstreme langturnuser er best for barna, og at de korte tre-turnusskiftene er uheldige for barn som trenger tid på å etablere kontakt og tillitt til en voksen. Flere mener det er uheldig at statlige institusjoner er bundet av arbeidsavtaler som gjør det vanskelig å tilby langturnuser.

7.2.3 Private aktører har alltid hatt en rolle i institusjonsmarkdet

Nordstoga & Støkken (2008) gir en oversikt over utviklingen i markedet for barne-verninstitusjoner. I rapporten vises det at det på langt nær er noe nytt at det offentlige kjøper tjenester hos private aktører på barnevernfeltet, og da spesielt ikke på institusjonsområdet. Forskjellen fra tidligere er at fylkeskommunene (før barnevernreformen) brukte bilaterale avtaler, mens det nå brukes anbudskonkurranser etter lov om offentlige anskaffelser. Nordstoga & Støkken (2008) viser videre at private institusjoner hadde en viktig rolle før

barnevernreformen, og at mye av utviklingen på institusjonsområdet foregikk gjennom fylkeskommunenes bilaterale avtaler med private institusjoner.

Ved utgangen av 2003 var omtrent 60 pst. av barn og unge i institusjon plassert hos private. I følge Nordstoga & Støkken (2008) hadde de private tatt seg av barn og ungdom med de kanskje største omsorg- og behandlingsbehovene (såkalte atferdsbarn). Det samme bildet gjør seg i stor grad gjeldende i dag også.

Utviklingen i det private markedet har gått fra en situasjon der det i hovedsak var ideelle eller frivillige organisasjoner som sto for den private driften, til dagens marked der kommersielle aktører overtar stadig større andeler.

I følge Nordstoga & Støkken (2008) var den viktigste begrunnelsen for den utstrakte bruken av private institusjoner at disse institusjonene var mer *fleksible* enn de offentlige. Fleksibiliteten var knyttet til flere forhold: raskere beslutningsprosesser og andre måter å disponere arbeidskraft på, det siste på grunn av andre arbeidstidsordninger og regelverk enn for offentlige ansatte. Større fleksibilitet førte til at private aktører raskere kunne opprette institusjonsplasser på oppdrag fra det offentlige, og at de lettere kunne lage spesialordninger og tiltak rundt den enkelte ungdom, når det var behov for det.

I intervjuene vi har gjennomført og som er referert i kapittel 2, er det flere som gir uttrykk for at de ønsker å utnyttet markedets og de private institusjonenes fleksibilitet til å tilpasse tilbud tilpasset de behovene barneverntjenestene til en hver tid møter.

7.3 Kommunenes etterspørsel og valgmuligheter

Kommunenes etterspørsel etter institusjonsplass påvirkes av flere forhold.

Prisen kommunen betaler for en institusjonsplass

I mange tilfeller vil både institusjonsplass og et forsterket fosterhjem kunne være aktuelt og relevant for et barn/ungdom. Kommunen betaler en egenandel for institusjonsplasser og en egenandel for forsterkede fosterhjem. Kommunenes kostnader for å følge opp barnet vil også kunne variere mht hvilket plasseringsalternativ som gjelder. Disse kostnadene vil delvis være refunderbare, men dette gjelder på langt nær alle kostnadene. Kommunens kostnader ved plassering i institusjon vil derfor ha betydning for etterspørselen etter institusjonsplasser.

Innholdet i det institusjonstiltaket som tilbys i hvert enkelt tilfelle (type plass, avstand, turnusordninger, etc.)

Intervjuene viser at barnevernlederne legger vekt på innholdet som tilbys i institusjonen Bufetat tilbyr plass i. Barnevernlederne er opptatt av geografiske avstander, størrelsen på institusjonen, hvor mange voksne barnet må forholde seg til, turnusordninger og hvilke øvrige kategorier barn og unge som er på den institusjonen det tilbys plass i. De er også opptatt av når et barn kan få plass. Midlertidige plasseringer og brudd er noe barnevernlederne ønsker å unngå. De er derfor opptatt av risikoen for kontinuitetsbrudd og hvordan et barn/ungdom kan følges opp etter et institusjonsopphold. Dersom institusjonstilbudet som gis oppfattes å være får dårlig tilpasset barnets behov, vil barnevernlederne tendere mot å se etter forsterkede fosterhjem eller andre løsninger for barnet.

Ventetiden på alternative tiltak kan i mange tilfeller være avgjørende for hvilket tiltak eller plass som velges for det aktuelle barnet.

Hvilke andre barnevernstiltak som er tilgjengelig for det aktuelle barnet, samt hvor mye de alternative tiltakene vil koste kommunen

I utgangspunktet er det rimelig å tenke seg at alternativet til institusjonsplass kun er forsterkede fosterhjem. Det kan imidlertid tenkes at det også finnes andre tiltak som kan være egnet til å hjelpe et barn som vurderes for institusjon. Dette kan være alt fra foreldrestøtte til mer spesialtilpassede opplegg i kommunen. Utfordringene kommunene møter, er at institusjonsplasser levert fra Bufetat ikke koster mer enn egenandelen, mens eventuelle tiltak kommunen selv kunne ha utviklet, kan ha en høyere kostnad og en betydelig høyere økonomisk risiko.

Vi observerer også at det er usikkerhet om hva kommunene har lovhjemmel til å etablere av ”institusjonsliknende” tiltak under barnevernloven. Private og kommunale barneverninstitusjoner kan bare benyttes dersom institusjonen er godkjent av Bufetat. En prosess for å få et institusjonsliknende tiltak kan derfor være lang for en kommune som ønsker å utvikle et spesialtilpasset tiltak for et bestemt barn, søskenflokk eller en gruppe barn der fosterhjem mangler, eller barna ikke er egnet til å bo i fosterhjem.

Om det er aktuelt å plassere det aktuelle barnet under andre lovverk (BUP eller kommunehelsetjenesteloven)

I en del tilfeller vil et barn eller ungdom kunne ha en sammensatt problematikk med flere etater involvert. Dette betyr at barnet kan plasseres på institusjon av andre enn Bufetat. Det er eksempler der kommunen selv, gjerne i samarbeid med barnet, finner en institusjonsplass. Det er også eksempler der helselovgivningen hjemler en innleggelse. Noen institusjoner leverer plasser både til Bufetat, kommuner og helseforetakene. For en barnevernleder som har et barn som trenger hjelp, vil det være rasjonelt å vurdere om et tiltak kan legges under andre budsjetter og ansvarsområder enn barnevernet.

Varde Hartmark (2014) viser til at også helseforetakene har rammeavtaler med flere av de ideelle og private barneverninstitusjonene. Det pekes på at det er noen grad av tilfeldighet om en institusjonsplassering er et statlig barneverntiltak som utløper i 18-årsalderen eller et ledd i en behandling i regi av helseforetak/spesialhelsetjenesten. I praksis betyr dette at det på eń og samme institusjon – til og med på samme avdeling – kan være beboere som har kommet gjennom forskjellige kanaler i det offentlige og med avtaler som varierer både i pris og kvalitetskriterier fordi lovhjemlene for inntak er forskjellig (Varde Hartmark (2014), side16).

7.4 Markedstilpasningen i institusjonsmarkedet

Gjennomgangen av institusjonsmarkedet viser følgene:

- Til dels betydelige kostnadsforskjeller mellom statlige og private institusjonsplasser som ikke kan forklares med plasskategori
- Regionale kostnadsforskjeller
- Det er ikke observert systematiske kvalitetsforskjeller mellom statlige og private institusjoner
- Flere barnevernledere gir uttrykk for en skepsis til arbeidstidsbestemmelsene i statlige institusjoner, og da særlig treskiftsturnuser. Ansatte i statlige institusjoner har også færre arbeidsdager i ett år enn det som er vanlig i private institusjoner. Dette gjør at institusjonsbarna får mange voksne å forholde seg til, noe som i mange tilfeller kan være lite gunstig for barnet.
- Bufetat har kapasitetskrav til egne institusjoner og har også ansvaret for å tildele plass når kommunene etterspør institusjonsplass.
- Bufetat kan i mange tilfeller oppleves som lite fleksible, og med lang behandling før et tilbud om en egnet institusjonsplass gis. Kommunene kan velge å si nei til et tilbud

dersom f.eks den geografiske avstanden er stor, eller turnusordningen i tilbudt institusjon vurderes som skadelig for barnet.

- Det er en udekket etterspørsel etter mer fleksible plasser som kan tilpasses barn med særskilte behov.
- Barnevernledere tar blant annet hensyn til kommunens kostnader (egenandeler og krav til egen ressursinnsats), ventetid og risiko for avbrudd i valget mellom institusjonsplass og andre alternative tiltak.
- Barn kan plasseres i barneverninstitusjoner godkjent av Bufetat av andre aktører. To barn i samme institusjon som mottar samme tiltak kan dermed være plassert med hjemmel i forskjellige lovverk. Pris og kvalitetskriterier kan variere selv om innholdet i tilbudet er tilnærmet likt.

Summen av punktene over viser at institusjonstilbudet gitt dagens antall barn, koster mer enn nødvendig. Dette følger av observerte kostnadsforskjeller som ikke kan forklares med kvalitetsforskjeller eller type plass, og en generelt høy fortjeneste i private institusjoner.

Kommunene gir samlet sett uttrykk for at det er en udekket etterspørsel etter fleksibilitet som i større grad kan gi rom for tilpassede plasser til det enkelte barn. Finansieringssystemet med samme egenandel uavhengig av plasskategori (omsorg, rus, akutt), gjør at kommunene i valg av alternative tiltak til institusjon, ikke har prissignaler som reflekterer forskjellene i kostnadene ved ulike tiltak. Dette kompliseres ytterligere ved at alternative tiltak også kan være helt eller delvis subsidiert fra staten, slik at kommunens kostnader knyttet til alternativene heller ikke reflekterer kostnadene.

Resultatet er et samfunnsøkonomisk tap. Eller sagt på en annen måte; innenfor dagens ressursbruk er det et potensial for å bedre kvaliteten, og/eller hjelpe flere barn enn man i dag gjør for de 3 mrd kronene som brukes på barneverninstitusjoner.

Kvalitet i barneverninstitusjoner

Kvalitet, og hvorvidt barneverninstitusjoner kun er oppbevaring, har en positiv effekt eller kun gjør vondt verre er spørsmål som dukker opp i den offentlige debatten med ujevne mellomrom. Tema som går igjen er overgrep, unødvendig bruk av tvang, om omsorgen er god nok, om barna blir hørt og møtes med kjærlighet, om de får den hjelpen og behandlingen de trenger mv. Det er enighet om at kvalitet kan være avgjørende for om et barns situasjon forbedres eller forverres, og det gjøres også stadig tiltak i den hensikt å bedre kvaliteten for barna som er i institusjon. Institusjoner for barn har vært under nedbygging, men det har så vidt vi har forstått aldri vært et mål å avvikle institusjonstilbudet for barn.

Bufetat nedsatte en arbeidsgruppe i 2009 som fikk i mandat å vurdere kvaliteten i barnevernsinstitusjoner, samt å komme med forslag til forbedringer. Rapporten fra utvalget viser til forskning som dokumenterer to forhold. Det ene er at institusjonsopphold har liten eller til og med skadelig effekt for noen. Det andre er at institusjonsopphold kan forandre livsforløpet for noen ungdommer i positiv retning, og dermed kan være et godt tiltak for ungdommer som ikke profitterer på andre tiltak. Blant arbeidsgruppen mest sentrale anbefaling er en tydeligere differensiering av målgrupper og en inndeling av institusjoner etter målsetting og funksjon (Bufdir, 2010).

Forskningsprosjektet *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner* som ble startet i 2010 og ble avsluttet sommeren 2014 gir noen perspektiver med relevans for kvalitet. Resultatene fra prosjektet viser en forekomst på 76 pst. av psykiske lidelser innen de 3 siste måneder blant unge i barneverninstitusjoner, og at kun 38 pst. oppgir at de har fått noen form for psykiatrisk hjelp fra spesialisthelsetjenesten for disse lidelsene i løpet av denne perioden. Videre vises det at ungdommene i tillegg en høy grad av samsykelighet mellom angst,

depresjon og alvorlige atferdsforstyrrelser. Dette ser særlig ut til å gjelde for barn som er tvangsplassert etter en paragraf i barnevernloven (Kayed, et al., 2015).

Så vidt vi er kjent med finnes det ikke undersøkelser som har avdekket systematiske forskjeller mellom private og offentlige institusjoner i Norge. Utfordringene som er avdekket i barneverninstitusjoner kan så vidt vi kan bedømme, ikke knyttes til eierskap. Arbeidsvilkårene for ansatte varierer med eierskap, men vi har ikke funnet undersøkelser som viser sammenhengen mellom arbeidsvilkår for ansatte og kvaliteten i tilbudet som gis til barna innenfor dagens variasjonsområde. I den grad det er funnet sammenhenger mellom arbeidsvilkår og kvalitet for barna, er det en interessekonflikt mellom barnas behov for å begrense antall voksne de skal forholde seg til, og tiden hver voksen er tilgjengelig, og ansattes preferanser for fritid. Statlige institusjoner kommer i så fall dårligst ut på dette området.

Undersøkelse av kvalitet inngår ikke som en del av vår utredning. Derimot er det interessant å vurdere hvorvidt reguleringen av institusjonsmarkedet gir tilstrekkelige insentiver til å sikre ønsket kvalitet i henhold til de krav som stilles når institusjonen godkjennes (se Tekstboks 7.1 om godkjenning og tilsyn).

Tekstboks 7.1 Godkjenning og tilsyn med barneverninstitusjoner

Bufetat skal kvalitetssikre alle barneverninstitusjoner. Kravene til kvalitet gjelder uavhengig av eierskap.

Institusjonene skal blant annet ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. Metodene som anvendes ved institusjonen skal være faglig og etisk forsvarlige, tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting og være forankret i allment anerkjent fagteori. Det stilles også krav til institusjonens bemanning og de ansattes kompetanse.

Fylkesmannen fører tilsyn med at institusjonen drives i samsvar med gjeldende regelverk og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen.

Bufetat forvalter og tildeler institusjonsplasser etter søknad fra barneverntjenesten i kommunen. Det er egne regler for tildeling av plass gjelder for Oslo kommune.

Bufdir.no

7.5 Markedssvikt

Vi har argumentert for at dagens tilpasning i institusjonsmarkedet gir et velferdstap i samfunnsøkonomisk forstand. Det er derfor et potensial for å gi flere barn hjelp innenfor den samme rammen, eller å øke kvaliteten på de tjenestene som gis. Markedssvikt kan forklare deler av tilpasningen. I institusjonsmarkedet ser vi særlig følgende former for markedssvikt:

- Asymmetrisk informasjon:
  - Bufetat i rollen som bestiller har mindre informasjon om kostnadene ved å frembringe tjenestene i utførerleddet i Bufetat og hos private leverandører.
  - Kvalitet er lite observerbart og det vil krever store kostnader fra Bufetats side å fremskaffe informasjon om kvaliteten i det tilbudet hvert enkelt barn mottar.
  - Institusjonen som tar hånd om et barn vil opparbeide seg mer kunnskap enn barnevernet om barnets utvikling, og vil dermed også i stor grad kunne påvirke utformingen av videre tiltak for et barn.
- Imperfekt konkurranse og markedsmakt
  - Statlig institusjoner konkurrer ikke på like vilkår med private institusjoner
  - Det er svak konkurranse i markedet med noen få dominerende tilbydere
- Subsidier og finansieringsordninger som gjør at kommunene som avgjør om et barn skal i institusjon under barnevernloven, andre lover eller i andre tiltak ikke forholder seg til priser som reflekterer kostnader (eller kostnadsforskjeller mellom alternative tiltak).

Markedsmakt gir ulike tilpasninger i private (kommersielle) og statlige institusjon

Markedssvikt i institusjonsmarkedet gir forskjellig utslag i de statlige og de kommersielle institusjonene. For de private institusjonene gir svak konkurranse og få dominerende aktører muligheter til å ta ut høy profitt – noe vi også observerer er tilfelle i dette markedet. Asymmetrisk informasjon om produksjonskostnader og utfordringer med å måle kvalitet, gir også en risiko for overprising og tap av kvalitet – dvs at profitt prioriteres foran høy kvalitet.

De statlige institusjonene har i utgangspunktet svake insentiver til å effektivisere driften etter budsjettet er fastlagt. For å sikre seg størst mulig handlefrihet vil institusjonene har insentiver til å overrapporter kostnader og behov for å kunne levere tjenester til ønsket kvalitet. I stedet for profitt til en eier, ser vi at de statlige institusjonene har tatt ut overskuddet i form av gode betingelser med mye fritid til ansatte. Barna som er i institusjon og personalet har en målkonflikt på dette området; barna ønsker de ansatte mest mulig og kontinuerlig tilstede, mens personalet også har lønn og fritid i sin målfunksjon. De statlige institusjonene er beskyttet mot konkurranse, noe som har gitt muligheter til arbeidstidsbestemmelser som gir få dager på jobb i et årsverk. En ansatt med privat langturnus er på arbeid drøye 40 pst. mer enn en ansatt i statlig turnus.

Bufetat har kapasitetskrav til egne institusjoner, og dermed også insentiver til å fylle opp egne plasser før de søker etter plasser i de private markedet. Vi ser at så også er tilfelle i praksis, de statlige institusjonene har en betydelig høyere kapasitetsutnyttelse enn de private leverandørene. Kostnadene i Bufetats egne institusjoner gir forhandlingsrom ved innkjøp av private plasser. Monopoltilpasningene i statens institusjoner gir rom for profitt i den private delen av markedet. Når det også er få leverandører og en konsolidering i markedet mot få store leverandører, vil også det private markedet gå mot en monopoltilpasning.

Vi observerer at flere av de statlige leverandørene av institusjonsplasser tilbyr kjedede tjenester. F.eks er det flere leverandører som tilbyr forsterkede fosterhjem som en form videre behandling, der de finner fosterhjem til barnet innenfor egen virksomhet. En av leverandørene skriver*: Institusjonen vektlegger at kjemien mellom barn og familie skal stemme og vi legger vekt på at ungdommen skal få bo hos en fosterfamilie som passer for den enkelte ungdom. Dette innebærer at vi bruker mye ressurser på å finne de rette menneskene for det enkelte barn og vi driver et aktivt rekrutteringsarbeid for å knytte kontakt med mulige fosterforeldre. Slik kan vi holde mulighetene for god matching åpne etter hvert som ungdom trenger fosterfamilier.* For barnet som trenger videre opphold i et fosterhjem kan det være positivt med en sammenheng fra institusjon til fosterhjem. Risikoen med kjedede tilbud der leverandøren holder barnet for lenge og anbefaler mer omfattende tiltak i den videre behandlingen enn barnet trenger (se kapittel 6 om fosterhjem, der lovverket for private leverandørers rett til å matce barn drøftes).

Resultatet av dagens markedstilpasning er at kommunene mister informasjon og kunnskap om barn som plasseres i institusjon, og at leverandørene, enten de er statlige eller private, får muligheter til å påvirke barnets videre behandlingsløp. Dette gir ansvar på avveie og også en risiko for at profitt (eller ansattegoder) går på bekostning av kvalitet og/eller kostnadseffektivitet.

7.6 Anbefaling – rendyrke bestiller-utførermodell

Kontraktstyring er så vidt vi kan se den eneste egnede styringsformen for barneverninstitusjoner gitt dagens miks av private (ideelle og kommersielle) og statlige leverandører. Når denne styringsformen er valgt bør det også sikres at statlige og private leverandører konkurrerer på like vilkår. Dette kan gjøres ved å rendyrke en bestiller-utførermodell der det kreves et tydeligere skille mellom Bufetat som bestiller og Bufetat som utfører. Godkjenning og kvalitetssikring av institusjoner kan også legges til en annen etat enn Bufetat. Det bør vurderes om statens rammeavtaler med institusjonene bør samordnes. Godkjenning og kvalitetssikring av innholdet i institusjoner som leverer samme tjeneste til formål hjelmet under forskjellige lovverk, bør samordnes.

Barnas og kommunenes behov og etterspørsel bør få større vekt i utformingen av innholdet som tilbys barna. Kommunene bør også få insentiver og rammebetingelser som gjør at det enkelt å velge det som er best for barnet, der de også i større grad enn i dag må forholde seg til reelle kostnadsforskjeller mellom alternative tiltak. Alle typer institusjonsplasser koster ikke like mye. Egenandelen kommunene betaler bør speile hva en rusplass koster, atferdsplass koster og en akuttplassering på institusjon koster.

Kvalitet og innhold kan vektlegges innenfor en bestiller-uførermodell, men det krever kompetanse på innkjøpssiden. Vi observerer at en stor andel av barna i barneverninstitusjoner har psykiske lidelser og/eller samsykelighet mellom angst, depresjon og alvorlige atferdsforstyrrelser. For å sikre at denne gruppen får rett behandling til rett tid, bør det vurderes om helsetilsynet bør tydeligere på banen enn det som er tilfelle i dag.

Vi observerer at den private delen av markedet går i retning av få store leverandører som leverer kjedede barneverntjenester. Dette stiller særlige krav til innkjøper, og det er også behov for å følge markedet for å sikre både kvalitet og kostnadsutviklingen.

Referanser

Barne-, likestillings-, inkluderingsdepartementet. (2011). Retningslinjer for statstilskudd til incestsentre og voldtektssentre i 2012.

Brandtzæg, B. A. (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet.* Telemarksforskning Rapport 270.

Bufdir. (2010). *Rapport fra barne-, ungdosm-, og familiedirektoratets arbeidsgruppe: Bufdir 2010 Kvalitet i barneverninstitusjoner.* Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratet.

Bufdir. (2014). *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår.*

Deloitte. (2012). *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer.* Deloitte/KS FoU.

Deloitte. (2015). *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak - bruk, kvalitet og kostnad.* Deloitte.

Eng, S. (1992). Plassering av offentlige kompetanse hos private - noen hensyn for og imot. *Lov og Rett*, ss. 544-551.

Finansdepartementet. (2011). *Prop. 1 S Gul bok (2011-2012).*

Finansepartementet (Statsbudsjettutvalget). (2003). *NOU 2003:6: Hva koster det? .*

Kayed, N. S., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaat, T., Brubakk, A.-M., & Wichstrøm, L. (2015). *Resultater fra forskningsprosjektet: Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner.* Trondheim: NTNI.

Konkurransetilsynet. (1998). *Konkurranseutsetting av kommunal virksomhet.* Rapport fra de nordiske konkurransemyndigheter.

Moen, E., & Riis, C. (2004). *Kontraktsstyring og konkurranseutsetting i tilknytning til SATS-refeformen .* Handelshøyskolen BI.

NKVTS. (2010). Årsrapport NKVTS.

Nordstoga, S., & Støkken, A. (2008). *Et kontrollregime i endring. Sluttrapport.* Universietet i Agder.

OsloEconomics. (2014). *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester.* Oslo Economics Rapport 2014-11.

Prop. 1S (2010-2011). (2011). *Prop. 1S (2010-2011).*

Ravlum, I.-A., & Sørensen, C. H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015.* TØI-rapport 783/2005.

Sandberg, K. (2004). *Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet.* Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål.

Seegard, S. B. (2015). *Skole og eldreomsorg i Skandinavia.* Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2015:07.

Toresen, G. (2015). *Hjelpetiltak i kommunene.* KS.

Varde Hartmark. (2014). *Markedsanalyse av barnevernstjenester.*

Vista Analyse. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune.* Av Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse rapport 2015/51.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innennfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no