



**Følgeevaluering av forsøk med ny
ansvarsdeling mellom stat og
kommune på barnevernområdet**

Tredje delrapport

Oktober 2018

Sammendrag

Formålet med *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet* er å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet. Forsøket skal også undersøke om flere barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg med en annen organisering.

Gjennom forsøket har de tre utvalgte kommunene Alta, Færder og Røyken fått et helhetlig ansvar for barnevernet, herunder de fleste av oppgavene som i dag er lagt til det statlige barnevernet.¹ En annen viktig endring i forsøket er at kommunene overtar det fulle finansieringsansvaret for barnevernet, samtidig som kommunene kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet.

Følgeevaluering skal gjøre det mulig å trekke ut viktige erfaringer underveis i arbeidet, bl.a. ved å se på hvordan kommunene omstiller seg med økt ansvar for barnevernstjenestene.

Formålet med følgeevalueringen er todelt:

- Evalueringen skal gi departementet kunnskap om erfaringer fra og virkninger av forsøket, med vekt på hvordan endret kommunalt oppgave- og finansieringsansvar påvirker tilbudet til utsatte barn og unge.
- Evalueringen skal gi departementet kunnskap om den statlige og kommunale implementeringen av de endringer i ansvarsdeling som følger av forsøket.

Følgeevalueringen skal belyse status i oppnåelsen av forsøkets seks delmål:

- Et mer kunnskapsbasert barnevern
- God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier
- Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov
- Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon
- God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet
- God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet

I tillegg skal også de økonomiske konsekvensene av forsøket belyses.

Forsøket startet 1. april 2016 og skal vare i fire år. Dette er følgeevalueringens tredje delrapport.

De tre forsøkskommunene har valgt ulike innganger til gjennomføringen av forsøket. I forsøkets tredje år viser evalueringen at valg som ble tatt ved forsøkets oppstart og videre gjennom forsøksperioden, gir synlige utslag på aktivitetene i kommunene.

Alta

Alta har prioritert innsatsen mot øvre del av kommunens tiltakspyramide hvor kommunen har opplevd mangler i sitt tiltaksapparat rettet mot barn og unge. Opprettelsen av omsorgsinstitusjonen Storbakken og styrkingen av kommunens tiltaksteam har vært de to mest konkrete satsingene i kommunen knyttet til forsøket, og disse satsingene begynner kommunen å se effektene av. Det siste året har kommunen også fått til et mer systematisk arbeid på fosterhjemsområdet.

Alta kommune har siden oppstarten av forsøket i hovedsak hatt fokus på etablering og drift av den kommunale omsorgsinstitusjonen Storbakken, samt styrking av kommunens tiltaksteam. Kommunen har det siste året også arbeidet med å ta tak i de organisatoriske og administrative utfordringene som har preget barneverntjenesten og forsøket de foregående årene. Det siste året er det blitt arbeidet mer systematisk for å ivareta oppgaver på fosterhjemsområdet og nå målsettinger knyttet til forebyggende og tverrfaglig arbeid. Denne utviklingen medfører at kommunen opplever å ha et bra moment i forsøksarbeidet.

Sentralt i Alta kommunes arbeid og utvikling gjennom forsøket det siste året er blant annet at:

¹ Forsøket omfatter ikke barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, og såkalte atferdsplasseringer, jf. forskriftens §§ 5 og 12.

- Kommunen har gjennomført organisatoriske endringer for å sikre en mer hensiktsmessig innretning av forsøket og for å sikre bedre forankring av forsøket både oppover, nedover og på tvers i linjen. Blant annet er det formelle ansvaret for avgjørelser i forsøket lagt til barnevernleder, og rådmannens ledergruppe er blitt styringsgruppe for forsøket. Det er imidlertid fremdeles forbedringspotensial når det gjelder eierskap og forankring knyttet til de oppgavene og målsettingene som følger av forsøket.
- Organisatoriske endringer har bidratt til å bedre kultur og samarbeid på tvers av tjenestene. Kommunens tiltaksteam har gjennomført tiltak for å tydeliggjøre sin rolle og kompetanse. Dette medfører at kommunen nå ivaretar det tverrfaglige, forebyggende arbeidet på en bedre måte enn tidligere.
- Egne arbeidsgrupper er etablert knyttet til fosterhjem, forebyggende arbeid og meldinger/undersøkelser. Områdene ble valgt ut basert på kommunens erfaringer i forsøket, samt på bakgrunn av kompetanse som kommunen så at den kunne utnytte bedre. Det varierer hvor langt de ulike arbeidsgruppene har kommet i sitt arbeid.
- Institusjonen Storbakken har vært i drift siden mai 2017, og oppleves i kommunen som et positivt tiltak og som en suksess. Blant forholdene som trekkes frem er at barna slipper å flytte unødvendig langt unna hjemstedet, muligheten for nært samarbeid mellom barneverntjenesten og institusjonen og en vellykket driftsmodell.
- Kommunen har fremdeles vesentlige utfordringer knyttet til fristbrudd på barnevernområdet, samt sykefravær og gjennomstrømming av saksbehandlere. Det vises i kommunen til en klar bedring av forholdene siden i fjor, men barneverntjenesten fremstår fremdeles sårbar på grunn av høy saksmengde og alvorlighetsgrad i sakene.

Årets undersøkelser i Alta viser at utviklingen i kommunen går rett vei på flere viktige områder, og at utfordringer som vi har omtalt i tidligere rapporter knyttet til blant annet samarbeid, forankring av forsøket, samt stor andel fristbrudd er tatt tak i. På flere områder gir kommunen uttrykk for at de først nå opplever å ha kommet skikkelig i gang med arbeidet knyttet til mål og oppgaver i forsøket. Samtidig vises det til at fasen kommunen har vært gjennom har vært nødvendig for å kunne snu utviklingen i positiv retning.

Fremdeles har kommunen organisatoriske og administrative utfordringer knyttet til tjenesteutøvelsen på barnevernområdet som det må jobbes videre med. Vi mener også at kommunen med fordel kan vurdere om nåværende fokus og prioritering av innsats i forsøket er mest hensiktsmessig med tanke på de mål det ansvar som følger av forsøket og barnevernreformen. Særlig ser vi at det er behov for økt oppmerksomhet knyttet til nettverksarbeid og rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk.

Færder

Færder har tatt en helhetlig og ambisiøs tilnærming til alle oppgaver som følger av forsøket, og har hatt et ønske om å drive alle disse i størst grad selv fra oppstart. Færder har også aktivt utnyttet forsøket til å teste ulike løsninger for hvordan oppgavene kan ivaretas. I Færder inngår også forsøket som en del av en mer overordnet innsats og prioritering av arbeidet med utsatte barn og unge i kommunen.

Færder kommune har jobbet med å befeste og videreutvikle initiativene og tiltakene i forsøket gjennom det foregående året. Kommunen jobber systematisk med å integrere forsøket i driften i barnevernet, og som en del av den kommunale tverrfaglige BTI-satsingen som er rettet mot barn og unge og deres familier.

Noen sentrale momenter i utviklingen av forsøket det siste året er blant annet at:

- Det er gjennomført endringer i prosjektledelsen som kommunen opplever at har gitt en klarere ansvarsfordeling knyttet til gjennomføring av forsøket.
- Familieteamet som kommunen opprettet i forbindelse med forsøket har det siste året blitt ytterligere styrket med blant annet to nye familieveiledere og en ekstra nettverkskontakt. Kommunen har nå to nettverkskontakter i barneverntjenesten som jobber med forebygging tilknyttet kommunens skoler og

barnehager. I tillegg har familieteamet fått en egen leder, noe kommunen opplever som viktig for å sikre at blant annet rutiner for familieteamets arbeid er plass.

- Nettvertskontaktens arbeid har etablert seg bedre i kommunen enn tidligere, og dette blir trukket frem som et veldig viktig tiltak for å sikre barnevernets rolle i kommunens tidlige innsats. Nettverkskontaktene jobber ikke med saksbehandling eller oppfølging av enkeltsaker.
- Kommunen har jobbet mye med å videreutvikle arbeidet med rekruttering og veiledning og oppfølging av fosterhjem.
- Det har blitt gjennomført endringer på akutt-området innenfor barneverntjenesten i kommunen. Akuttinstitusjonen som kommunen etablerte i forbindelse med forsøket har blitt evaluert, og det er etter en helhetsvurdering av hvordan kommunen best kan gi gode tilbud til utsatte barn og unge besluttet at enheten legges ned. Det blir understreket fra kommunen at institusjonen har vært et vellykket tiltak, og at den har fått gode tilbakemeldinger både fra brukere, ansatte og fylkesmann.
- Kommunen jobber videre med kursing og kompetanseheving innenfor relevante områder, bl.a. gjennom å bruke de ansattes kompetanse på tvers av team, blant annet gjennom interne samlinger.
- En person har jobbet i 20% stilling med barnevernets arbeid for å sikre medvirkning. Denne stillingen skal bli en fulltidsstilling fra høsten 2018, og skal da være en stilling som skal jobbe med å sikre medvirkning innenfor alle tjenestene på oppvekst og kunnskapsområdet.

Evalueringen viser at forsøket i stadig økende grad er en integrert del av kommunens tjenester til barn og unge. Kommunen jobber med forsøket som et kvalitets- og utviklingsarbeid som skal være varig i tjenesten. Dette illustreres blant annet ved at flere av de som ble ansatt i forbindelse med forsøket har faste stillinger. På bakgrunn av årets undersøkelser i kommunen fremstår samarbeidet mellom teamene i barneverntjenesten som strukturert og velfungerende. Samtidig er det tilstrekkelig smidighet til at de ansatte kan utnytte nærheten mellom ressurspersoner i familieteamet og kontaktpersoner i de øvrige teamene i barnevernet.² Dette oppleves å gi en mer effektiv ressursutnyttelse og større fleksibilitet i kommunens tjenester til utsatte barn og unge.

Det siste året er det etablert en rekke rutiner for arbeid og samhandling. Det er opprettet ulike samhandlingsarenaer og veiledningsarenaer. Dette gjelder både i barneverntjenesten og på tvers av tjenestene innenfor oppvekst og kunnskap gjennom Familiens Hus.³

Kommunen fremstår som endringsvillig. I intervjuer gjennomført i kommunen fremgår det at ansatte er motiverte og synes det er spennende at kommunen er tydelig i sin satsing på barn og unge. Det blir også trukket frem at utviklingsmulighetene for de ansatte er mange.

Røyken

Røyken har rettet forsøksinnsatsen i stor grad mot å styrke det eksisterende arbeidet med sin modell for arbeid med barn og unge – Røykenmodellen - der målet er å sikre helhet og sammenheng i tilbudet til kommunens barn og unge. Røyken har fulgt sin fremdriftsplan i forsøket, som legger opp til at oppgavene som følger av forsøket fases inn gradvis gjennom hele forsøksperioden, og har aktivt benyttet seg av bistandsavtalene med Bufetat. Midlene som er frigjort som følge av forsøksdeltakelsen er i stor grad benyttet til å styrke kapasiteten i kommunens team for familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester.

Midlene som er frigjort som følge av forsøksdeltakelsen er i stor grad benyttet til å styrke kapasiteten i kommunens team for familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester. Røyken kommune har siden

² Færder kommune benytter betegnelsen kontaktperson om ansatte i barnevernet som arbeider med oppfølging av meldinger, undersøkelser og tiltak (tilsvarer saksbehandler i de øvrige forsøkskommunene)

³ Flere av arenaene som er etablert er ikke kun som del av forsøket, men også som et ledd i kommunens arbeid med BTI. Generelt fremstår det som arbeidet med BTI-satsingen og forsøket har en gjensidig forsterkende effekt på hverandre. Samtidig gir også BTI-satsingen muligheter for tverrfaglig utvikling som er mer omfattende enn det forsøket har lagt opp til isolert sett.

oppstarten av forsøket lagt vekt på å innføre de nye oppgavene gradvis gjennom forsøksperioden. I de to første forsøksårene har prosjektet hatt hovedfokus på overtakelse av kommunens ansvar på fosterhjem, implementering av familieråd og videreutvikling av det forebyggende arbeidet gjennom kommunens modell for arbeid med barn og unge (Røykenmodellen). Hovedtrekkene i kommunen er blant annet at:

- Kommunen har ytterligere styrket kapasitet og kompetanse i Røykenhuset 0-23. Styrkingen er særlig rettet mot det forebyggende arbeidet. I forsøksperioden har Røykenmodellen blitt betydelig styrket med nye ansatte og forebyggende tiltak og hjelpetiltak. 14 millioner kroner er benyttet til dette arbeidet. Det forebyggende arbeidet i Røyken omfatter tiltak på ulike nivåer fra ulike tjenester.
- Røykenhuset 0-23er også styrket med blant annet ansettelse av ny psykolog (to til sammen), en ruskonsulent, barne- og ungdomskontakter. Det er gitt opplæring i COS-P til barnehager og ICDP til SFO-ansatte⁴. Siden forsøket startet, er familiebaserte tjenester styrket med seks stillinger, og ytterligere tre stillinger er lyst ut, delvis finansiert av prosjektmidler. Kommunen fremhever forsøket som en vesentlig årsak til at de har kunnet fortsette å styrke tilbudet i Røykenhuset 0-23.
- I 2018 er det i tillegg benyttet fem millioner kroner fra forsøket inn i tildelingsmodellen på skole. Dette er gjort for å styrke voksentettheten i skolene og for å kunne være "tett på" barnet og fange opp/bistå familien gjennom flerfaglige tjenester i PPT, andre yrkesgrupper mv.
- Det er innført organisatoriske endringer i kommunens oppvekstteam, og foreldre deltar nå også i oppvekstteamene.
- Barneverntjenesten er styrket med to stillinger siden fjorårets rapport. Det foregående året vært preget av mangel på kapasitet, kombinert med mer krevende saker enn tidligere. Av intervjuer i kommunen fremgår det at barneverntjenesten det siste året har vært opplevd som mindre synlig og tilgjengelig.
- Stor arbeidsmengde i barneverntjenesten har medført at kommunens prosjektmedarbeider har måttet benytte mye av sin kapasitet til ordinær drift i barneverntjenesten. Dette har medført forsinkelser i det forsøksrelaterte arbeidet på fosterhjemsområdet, herunder ferdigstilling av metodikk og rutiner for godkjenning og veiledning av fosterhjem.

Den største utfordringen i 2017 for Røyken kommune har vært mangel på kapasitet, kombinert med mer krevende saker. Det er behov for å styrke kapasiteten i barnverntjenesten for å håndtere saker, delta og være aktive på samarbeidsarenaer og for å kunne implementere nye tiltak og metoder som utvikles gjennom forsøket.

Med unntak av familieråd, har Røyken i liten grad opprettet nye tiltak i barneverntjenesten gjennom forsøket, og har valgt en tilnærming der ekstra midler i stor grad brukes til å styrke og videreutvikle tilbudet gjennom Røykenmodellen som helhet. Dette har vært en viktig målsetning når det gjelder å delta i forsøket. Samtidig benytter kommunen seg aktivt av bistandsavtaler med Bufetat for barnevernrelaterte tiltak. Bufetat rapporterer derfor at de ikke merker noen reduksjon i bistandsbehovet fra Røyken som følge av deltakelse i forsøket. På bakgrunn av dette har Røyken i løpet av forsøkets to første år fått begrenset erfaring med selv å drifte de nye oppgavene som følger av forsøket.

Sentrale læringspunkter

Årets evaluering viser følgende læringspunkter knyttet til forsøkets delmål:

⁴ Se Vedlegg 4 for beskrivelse av sentrale metoder og verktøy

Et mer kunnskapsbasert barnevern

- Økt ansvar for barnevernsområdet og en satsing på et kunnskapsbasert barnevern, krever høy kompetanse blant de ansatte i tjenesten. Rekruttering av fagkompetanse forutsetter et tilstrekkelig **rekrutteringsgrunnlag** i kommunene. Dette kan være en utfordring i mindre kommuner med et begrenset rekrutteringsgrunnlag.
- **Kompetanseutviklingstiltak må gis prioritet** for de som er ansatt i barnverntjenestene. Det må legges til rette for at kompetanseutviklingstiltak kan kombineres med de andre oppgavene som den enkelte medarbeider har. Kompetansekartlegging og forpliktende kompetanseplaner kan være gode verktøy for å sikre dette.
- Fagutvikling og prioritering av kompetansehevingstiltak krever en **tydelig ledelsesforankring**, slik at dette fremstår som både ønskelig og nødvendig.
- Kompetanseutvikling og fagutvikling **må knyttes til fagmiljøet og tjenesten** og ikke bare til den enkelte medarbeider. For at ny kompetanse faktisk skal kunne tas i bruk i tjenesten må den være en del av et bredere arbeid med fag- og tjenesteutvikling.
- Det å ha **dedikerte personer som er ansvarlig for fagutvikling** i tjenesten bidrar et kontinuerlig arbeid med fag- og kompetanseutvikling.
- For å sikre at tiltakene er faglig og ressursmessig forsvarlige må tjenesten etablere rutiner for jevnlig **evaluering av tiltakene**, og vurdering av alternative tiltak. Flere av kommunene understreker at eierskap til egne tiltak gir en annen fleksibilitet i utforming av tilbud og tilpassing av tilbudet til brukerne. For å utnytte denne fordelingen må kommunen ha evnen til å gjennomføre evalueringer og forbedre tiltakene basert på disse.

God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

- Det må avklares hvilke **tilnærming, roller og oppgaver de ulike tjenestene skal ha** mht. det forebyggende arbeidet for barn og unge, ettersom dette kan avhenge av hvordan tjenestene er organisert i de enkelte kommuner. Spesielt må det avklares hvilke rolle barnevernet skal ha i det primærforebyggende arbeidet.
- Det er viktig å etablere tydelige **strukturer og arenaer for det tverrfaglige og forebyggende arbeidet**
- **Egne ressurser** med ansvar for forebyggende tiltak kan være viktig for å sikre et kontinuerlig fokus på dette arbeidet.
- Tett oppfølging og tilpassing av tiltak til det enkelte barn og familie kan **reducere behov for plasseringstiltak**.

Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

- **Rekruttering og godkjenning** av fosterhjem oppleves som utfordrende og tidkrevende. Bistand fra Bufetat på dette området blir understreket som viktig.
- Antallet plasseringer i hver enkelt kommune er begrenset og ofte uforutsigbart, dette gjør at etablering av fosterhjemsbank med forhåndsgodkjente fosterforeldre ikke er hensiktsmessig.
- **Rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk** synes å fungere godt i forsøkskommunene. Kommunene har et godt utgangspunkt gjennom sin nærhet til barnet for å gjøre gode kartlegginger av muligheten for å plassere barnet hos slekt eller i nettverk. Evalueringen viser samtidig at en forutsetningen for å få til en økt rekruttering fra slekt og nettverk er at kommunene tilegner seg tilstrekkelig med kompetanse innen nettverksarbeid.
- Forsøkskommunene har positive erfaringer med å ha ansvaret for **veiledning og oppfølging av fosterhjemmene** og kan gjennom godt samarbeide mellom veileder og kontaktperson/ saksbehandler for familien sikre en mer helhetlig oppfølging av fosterfamilie og barn.

- Muligheten til å etablere egne institusjonstiltak gir kommunene et viktig handlingsrom til å kunne **tilpasse tiltakene til de behovene som kommunene har**. Evalueringen viser at behovet for å etablere egne institusjonstilbud kan variere mellom kommunene, blant annet avhengig av nærhet til andre institusjonstilbud.

Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon

- Kommunens eierskap og råderett over tiltakene, sammen med nødvendig kompetanse og god kultur for medvirkning, skaper et godt grunnlag for **tilpasse hjelpen til barnets helhetlige livssituasjon**.

God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet

- De tre kommunene har valgt ulikt når det gjelder sammensetningen av egenproduksjon, kjøp fra staten og kjøp fra private. Det er ingenting som tyder på forsøkskommunene velger de billigste tiltakene fremfor de gode.

God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet

- Endringen ansvarsfordeling har **ikke ført til vesentlige endringer i kvaliteten** på samhandlingen mellom kommunene og Bufetat.
- Samhandlingen mellom kommunene og Bufetat **avhenger av den enkelte kommunes prioriteringer og behov**. Forsøkskommunen har valgt ulike strategier for samhandling med og kjøp av tiltak fra Bufetat.
- Situasjonen ville naturligvis være en helt annen om endringene skal gjelde alle kommuner. Det er derfor begrenset hva forsøket kan lære oss om den kommende barnevernsreformens effekt på Bufetat.
- Barnevernsreformen er mindre omfattende enn forsøket, men vil åpenbart innebære store endringer på de områdene som berøres, slik som opplæring og veiledning av fosterhjem.

Overføringsverdi til implementering av barnevernreformen

Evalueringen støtter lagt på vei at staten bør ha ansvar for rekruttering av fosterhjem slik det er lagt opp til i barnevernsreform. Evalueringen støtter også den lovpålagte plikten kommunene får til å vurdere muligheten for rekruttering blant slekt og nettverk. Dette er en oppgave denne evalueringen viser at kommunene er særlig egnet til å ivareta, gitt at kommunene satser på å bygge nødvendig nettverkskompetanse.

Basert på forsøkskommunenes erfaringer mener vi følgende vil være viktige anbefalinger i forbindelse med implementering av reformen i kommunene:

- Ansvar og oppgavene som kommunen skal overta må **forankres på ledernivå i kommunen**.
- Det fremstår som hensiktsmessig å benytte en **prosjektorganisering i implementeringsfasen** for å sikre at ordinær drift skjermes noe i oppstarten, og for å sikre tydelige ansvarsforhold. Samtidig er det viktig at kommunen har en **plan for hvordan oppgavene kan fases inn i drift** og inkluderes i tjenestenes mål slik at ikke oppgavene som overtas prioriteres ned sammenlignet med øvrige oppgaver tjenestene skal ivareta.
- Det er viktig å sikre **tilstrekkelig engasjement hos medarbeiderne som skal ivareta oppgavene**, og å sikre balanse mellom utviklingsarbeid og lovpålagte oppgaver.
- Forsøkskommunenes erfaringer viser at det i forbindelse med overtakelse av nye oppgaver kan være **behov for økt kompetanse innenfor for eksempel endringsledelse, kontraktsoppfølging og innkjøp**.
- **Endringsarbeidet i barneverntjenesten bør sees i sammenheng med de andre tjenestene for barn og unge i kommunen**.
- **God styring og kontroll** både med eksisterende og nye oppgaver er avgjørende for god kvalitet i barnevernstjenestene.

Innhold

1	Bakgrunn, formål og metode	14
1.1	Bakgrunn	14
1.2	Om forsøket og følgeevalueringen	15
A.	Et mer kunnskapsbasert barnevern	16
B.	God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	17
C.	Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	18
D.	Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon	19
E.	God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet	19
F.	God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet	20
1.3	Om forsøkets forhold til endringer i barnevernloven	21
1.4	Roller og ansvar i forsøket	22
1.5	Metode og gjennomføring	22
1.5.1	Periode under evaluering	23
1.5.2	Skriftlig dokumentasjon	23
1.5.3	Intervjuer	23
1.5.4	Statistikk	25
1.5.5	Verifisering og kvalitetssikring	25
1.6	Leseveiledning	26
2	Alta kommune	27
2.1	Innledning	27
2.2	Oppsummering	27
2.2.1	Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern	28
2.2.2	Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	29
2.2.3	Delmål 3: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	29
2.2.4	Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon	30
2.2.5	Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse	31
2.2.6	Delmål 6: God samhandling mellom de ulike nivåene i barnevernet	32
2.2.7	Anbefalinger til Alta i det videre arbeidet	32
2.2.8	Risikoer i Alta i det videre arbeidet	32
2.3	Organisering av tjenester rettet mot barn og unge	33
2.3.1	Organisering av forsøket	34
2.3.2	Internkontroll og evaluering av egen praksis	34
2.3.3	Nøkkeltall om barnevernet i Alta kommune	34
2.4	Aktiviteter og utvikling forrige forsøksår	35
2.4.1	Organisatoriske endringer	35
2.4.2	Forankring og involvering av sentrale aktører	36
2.4.3	Kompetanseutvikling i barn- og ungetjenesten	37
2.5	Forebyggende arbeid	38
2.5.1	Tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene i barn- og ungehuset	39
2.5.2	Integrering og samarbeid mellom barneverntjenesten og tiltaksteamet	40
2.6	Undersøkelser og hjelpetiltak	40
2.7	Fosterhjem	43
2.7.1	Rekruttering av fosterhjem	43
2.7.2	Veiledning av fosterhjem	44
2.7.3	Videre arbeid på fosterhjemsområdet	44
2.8	Institusjon	45
2.9	Økonomisk utvikling	46
3	Færder kommune	51

3.1	Innledning	51
3.2	Oppsummering	51
3.2.1	Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern	52
3.2.2	Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	53
3.2.3	Delmål 3: Barnevernet har tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	54
3.2.4	Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon	55
3.2.5	Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet	56
3.2.6	Delmål 6: God samhandling mellom ulike nivåer i barnevernet	57
3.2.7	Anbefalinger til Færder i det videre arbeidet	57
3.2.8	Risikoer i Færder i det videre arbeidet	57
3.3	Organisering av tjenester til barn og unge	57
3.3.1	Organisering av forsøket	58
3.3.2	Internkontroll og evaluering av egen praksis	59
3.3.3	Nøkkeltall om barnevernet i Færder kommune	59
3.4	Aktiviteter og utvikling forrige forsøksår	60
3.4.1	Samarbeid mellom tjenester	60
3.4.2	Kompetansetiltak	61
3.5	Forebyggende arbeid	61
3.5.1	Barneverntjenestens deltakelse i tverrfaglig forebyggende arbeid i kommunen	62
3.5.2	Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet	63
3.6	Undersøkelser og hjelpetiltak	64
3.6.1	Familieteamet	64
3.6.2	Familieråd	65
3.7	Fosterhjem	66
3.7.1	Rekruttering og godkjenning av fosterhjem	66
3.7.2	Opplæring og veiledning av fosterhjem	68
3.8	Akuttarbeid	68
3.8.1	Akuttinstitusjonen Pit Stop	68
3.8.2	Beredskapshjem	70
3.9	Medvirkning	70
3.10	Økonomisk utvikling	71
4	Røyken	76
4.1	Innledning	76
4.2	Oppsummering	76
4.2.1	Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern	77
4.2.2	Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	77
4.2.3	Delmål 3: Barnevernet har tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	78
4.2.4	Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon	79
4.2.5	Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse	79
4.2.6	Delmål 6: God samhandling mellom de ulike nivåene i barnevernet	80
4.2.7	Anbefalinger til Røyken i det videre arbeidet	81
4.2.8	Risikoer i Røyken i det videre arbeidet	81
4.3	Organisering av kommunens tjenester til barn og unge	81
4.3.1	Organisering av forsøket	83
4.3.2	Internkontroll og risikovurderinger	84
4.3.3	Nøkkeltall for barnevernet i Røyken kommune	84
4.4	Aktiviteter og utvikling i forrige forsøksår	86
4.5	Forebyggende arbeid	87
4.5.1	Røykenmodellen	87
4.5.2	Familiebaserte og miljøbaserte tjenester	89
4.5.3	Oppvekstteam og tverrfaglig forebyggende arbeid	90
4.6	Hjelpetiltak	90

4.7	Fosterhjem	92
4.7.1	Rekruttering og godkjenning av fosterhjem	92
4.7.2	Opplæring og veiledning av fosterhjem	94
4.8	Arbeid med etablering av institusjon	94
4.9	Økonomisk utvikling	95
5	Tilbakemeldinger fra ungdommer, foreldre og fosterforeldre	99
5.1	Ungdommenes tilbakemeldinger	99
5.2	Foreldrenes tilbakemeldinger	100
6	Forsøkets konsekvenser for Bufetat	102
6.1	Innledning	102
6.2	Økonomiske konsekvenser for Bufetat	102
6.3	Erfaringer fra Bufetat region nord og sør	108
6.4	Oppsummering	108
7	Avslutning	110
7.1.1	Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern	110
7.1.2	Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	111
7.1.3	Delmål 3: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	112
7.1.4	Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon	114
7.1.5	Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse	115
7.1.6	Delmål 6: God samhandling mellom de ulike nivåene i barnevernet	115
7.1.7	Overføringsverdi til implementering av barnevernreformen	116
	Vedlegg 1 : Evalueringsmatrise	118
	Vedlegg 2 : Tiltakskategorier	123
	Vedlegg 3 : Informanter i kommunene	125
	Vedlegg 4 : Oversikt over sentrale begreper og metoder	127
	Tilknytningsproblematikk	127
	Adferdsvansker	127
	Fosterhjemsveiledning	127
	Barns medvirkning	127
	Vedlegg 5 : Nøkkeltall for barneverntjenestene i kommunene	129
	Vedlegg 6 : Skjematisk oversikt over kommunenes planer for etablering av nye tilbud og tilføring av kompetanse i forbindelse med forsøket	136
	Alta	136
	Færder	138
	Røyken	140
	Vedlegg 7 : Oversikt over kompetanse i kommunenes tjenester til utsatte barn og unge	142
	Alta	142
	Færder	143
	Røyken	145
	Vedlegg 8 :Skjematisk oversikt over risiko	146

Figurer

Figur 1: Generisk tiltakspyramide	18
Figur 2: Organisasjonskart for Barn- og ungetjenesten i Alta	33
Figur 3 Barn med plasseringstiltak som andel av totalt antall barn med tiltak i Alta, 2013-2017	42
Figur 4: Antall barn i fosterhjem i 2017 fordelt på type hjem, gjennomsnitt av målinger pr. 30. april, 31. august og 31. desember, Alta. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.	44
Figur 5: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta, sammenlignet med kommunegruppe 12. Kilde: KOSTRA	47
Figur 6: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta, med illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen. Kilde: KOSTRA	48
Figur 7: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta kommune. Kilde KOSTRA	49
Figur 8: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål. Kilde: Alta kommune	49
Figur 9: Tiltaksutgifter, funksjon 251 og 252 fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer. Bruttoutgifter i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra kommunen	50
Figur 10: Organisasjonskart for sektor for Oppvekst og kunnskap i Færder kommune	58
Figur 11 Plasseringstiltak som andel av samlede tiltak i kommunen og i KOSTRA-gruppe 13, 2013-2017	64
Figur 12 Antall barn i fosterhjem i 2017 fordelt på type hjem, gjennomsnitt av målinger pr. 30. april, 31. august og 31. desember, Færder. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.	67
Figur 13: Netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger 0–17 år i Færder, sammenlignet med kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune	72
Figur 14: Netto driftsutgifter til barnevern og illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune	73
Figur 15: Netto driftsutgifter til barnevern fordelt på funksjoner. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune	73
Figur 16: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål. Kilde: Opplysninger fra Færder kommune	74
Figur 17: Tiltaksutgifter, funksjon 251 og 252 fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer. Bruttoutgifter i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA og opplysninger fra Færder.	74
Figur 18: Organisering av tjenestene til barn og unge i Røyken kommune	83
Figur 19: Røykenmodellen (Røyken kommune).	87
Figur 20 Plasseringstiltak som andel av samlede tiltak i kommunen og i KOSTRA-gruppe 13, 2013-2017	88
Figur 21: Antall barn i fosterhjem i 2017 fordelt på type hjem, gjennomsnitt av målinger pr. 30. april, 31. august og 31. desember, Røyken. Kilde: Forsøkskommunenes tertialrapportering til Bufdir	94
Figur 22: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken, sammenlignet med kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA	95
Figur 23: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken og illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen. Kilde: KOSTRA	96
Figur 24: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken kommune. Kilde KOSTRA	97
Figur 25: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål. Kilde: Røyken kommune	97
Figur 26: Tiltaksutgifter, funksjon 251 og 252 fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer. Bruttoutgifter i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA	98
Figur 27: Oppholdsdager i institusjoner	105
Figur 28: Oppholdsdager i fosterhjem gjennom Bufetat	106
Figur 29: Oppholdsdager i beredskapshjem og familiehjem	106
Figur 30: Dager med hjemmebaserte tiltak	106
Figur 31: Endring i forsøkskommunenes bruk av tiltak fra Bufetat relativt til nasjonale tall, oppholdsdager.	107

Tabeller

Tabell 1 Endrede bevilgninger til Bufetats Region Sør og Region Nord	103
Tabell 2: Egenandeler fra Alta til Bufetat Nord, sammenlignet med endret inntjeningskrav	103
Tabell 3: Egenandeler fra Røyken og Færder til Bufetat Nord, sammenlignet med endret inntjeningskrav	104

1 Bakgrunn, formål og metode

1.1 Bakgrunn

Ansvar for barnevernet er i dag delt mellom stat og kommune. I april 2016 ble det iverksatt et forsøk med å endre ansvarsdelingen mellom stat og kommune ved å gi kommunen økt ansvar for barnevernstjenestene. Forsøksordningen har som formål å få frem erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet, og å undersøke om flere barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg med en annen organisering. Bakgrunnen for at forsøket ble igangsatt er en erkjennelse om at noen av dagens utfordringer med barnevernet kan tilskrives organiseringen, og at man ved å gi kommunene et større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet kan bidra til å skape et bedre barnevern hvor flere barn får rett hjelp til rett tid. Forsøksordningen og erfaringene fra denne inngår som en del av utviklingen av den pågående barnevernsreformen.⁵

Organiseringen og ansvarsfordelingen på barnevernsområdet har vært gjenstand for flere endringer. Tilbake i januar 2004 overtok staten ansvaret fylkeskommunene hadde på barnevernområdet. Bakgrunnen var et ønske om bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet, og et likeverdig tilbud med god kvalitet over hele landet. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble etablert, og overtok ansvaret for å tilby plass i institusjon eller fosterhjem, basert på anmodning fra kommunene. Kommunene beholdt det overordnede ansvaret for alle oppgaver som ikke gjennom lov eller forskrift er lagt til det statlige barnevernet.⁶ Regelverk som ligger til grunn for ansvars- og oppgavedelingen i barnevernet er omfattende og komplekst, og det har over tid vært utfordringer knyttet til ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern. Utfordringsbildet ble belyst i evalueringen av barnevernsreformen,⁷ der det blant ble trukket frem at:

- Barnevernet ikke følger det finansielle ansvarsprinsippet
- Den faglige og økonomiske ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt nivå gir samhandlingsutfordringer
- Det er store forskjeller i kommunenes bruk av statlige tiltak
- Det er store variasjoner i kvaliteten på barneverntilbudet i kommunesektoren
- Incentivene til å arbeide forebyggende er for svake

1. januar 2014 ble det gjort flere endringer i barnevernloven for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunene og staten på barnevernsområdet. Endringene skulle blant annet gi mer forutsigbarhet, bedre samhandling og kvalitet, samt styrke barns rett til medvirkning. Lovendringen gjorde også Bufdir til fagorgan for hele barnevernet.

Regjeringen Solberg har fortsatt arbeidet med å tydeliggjøre ansvaret mellom forvaltningsnivåene på barnevernområdet. Sundvolden-plattformen erklærte at regjeringen vil:

- Gi kommunene rett til fritt å velge barneverntiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket
- At kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten
- Som et ledd i dette arbeidet har regjeringen valgt å igangsette et forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet

Forsøket med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet må forstås i lys av den utvikling som har funnet sted siden 2004, både når det gjelder ansvarsdeling, finansiering og

⁵ Se seksjon 1.3.

⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ble også etablert i 2004 gjennom en sammenslutning av Statens barnevern og familievern (SBF) og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

⁷ Deloitte (2011): Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet, NOVA og Fafo (2011): Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr. 21/11), NIBR og Telemarksforskning (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25), PwC (2011): Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern.

kompetanseheving, kommunereformens målsettinger om flere oppgaver til større og mer robuste kommuner, og barnevernsreformens mål om et større kommunalt ansvar på barnevernsområdet.

1.2 Om forsøket og følgeevalueringen

Formålet med *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet* er å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet og å undersøke om flere barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg med en annen organisering.

Forsøket startet 1. april 2016 og skal vare i fire år. Alta, Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme) og Røyken ble valgt som forsøkskommuner basert på et sett kriterier fastsatt av departementet. Kommunen måtte ha mer enn 15 000 innbyggere, og i tillegg ble det vektlagt at kommunen hadde nødvendig kompetanse, kapasitet og ressurser til å ivareta et økt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet, og det ble vurdert positivt om kommunen allerede drev et godt forebyggende og tverretattlig arbeid. Nøtterøy og Tjøme slo seg fra 1. januar 2018 sammen til Færder kommune, og det er nå Færder kommune som er med i forsøket.

Kommunene har som en del av forsøket vedtatt *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet*. Den viktigste endringen for forsøkskommunene er at de får et helhetlig ansvar for barnevernet, herunder de fleste av oppgavene som er lagt til det statlige barnevernet.⁸ En annen viktig endring er at kommunene overtar det fulle finansieringsansvaret for barnevernet, samtidig som de kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet. Tilskuddet tar utgangspunkt i de midlene Bufetat tidligere har brukt på oppgavene som overføres.

Kommunene som deltar i forsøksordningen overtar også fullt ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, fosterhjemstilbudet og institusjonsplassering. Dette innebærer at Bufetat ikke vil ha en bistandsplikt overfor forsøkskommunene med mindre de på frivillig basis inngår en skriftlig bistandsavtale.

Regjeringen har bestemt at forsøket skal følgeevalueres. Grunnen til dette er å sikre at forsøket resulterer i økt kunnskap om styrker og svakheter med økt kommunalt ansvar på området. Det er også viktig å få kunnskap om kvalitet, effektivitet og kostnader som følge av forsøksordningen i de utvalgte kommunene.

Formålet med følgeevalueringen er todelt:

1. Evalueringen skal gi departementet kunnskap om erfaringer fra og virkninger av forsøket, med vekt på hvordan endret kommunalt oppgave- og finansieringsansvar påvirker tilbudet til utsatte barn og unge.
2. Evalueringen skal gi departementet kunnskap om den statlige og kommunale implementeringen av de endringer i ansvarsdeling som følger av forsøket.

Følgeevalueringen tar utgangspunkt i forsøkets seks delmål:

Forsøkets seks delmål:

- A. Et mer kunnskapsbasert barnevern
- B. God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier
- C. Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov
- D. Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon
- E. God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet
- F. God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet

I tillegg skal de økonomiske konsekvensene av forsøket belyses.

⁸ Forsøket omfatter ikke barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, og såkalte atferdsplasseringer, jf. forskriftens §§ 5 og 12.

Deloitte og Telemarksforskning er i fellesskap tildelt oppdraget om å følgevaluere forsøket.

Før årets evaluering ble det gjennomført evalueringer i 2016 og 2017. Videre det det skal gjennomføres en evaluering også i 2019, i tillegg til sluttevalueringen i 2020.

Dette er følgeevalueringens tredje delrapport. I rapporten redegjøres det for forsøkets status i de tre kommunene etter forsøkets andre fulle år, med hovedfokus på kartlegging og vurdering av hvordan forsøket har *utviklet seg* i kommunene siden forrige devaluering. Rapporten fokuserer særlig på forsøkskommunenes erfaring innenfor forebyggende arbeid, fosterhjemsarbeid og arbeid med egne institusjoner (der dette er relevant). Se for øvrig leseveiledning i avsnitt 1.6.

Resultatene fra følgeevalueringene skal brukes til å vurdere og analysere implementeringen og virkninger av forsøket over tid. Så langt det er mulig skal evalueringen vurdere de faglige, organisatoriske og budsjettmessige effektene av forsøket. Evalueringen skal også gi kunnskap til departementets videre arbeid med å vurdere fremtidige, nasjonale endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommunene på barnevernområdet. I sluttevalueringen skal oppdraget gi svar på om endret oppgave- og ansvarsdeling gir et bedre barnevern der flere utsatte barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

Evalueringens problemstillinger og kriterier er lagt nært opptil målene departementet har definert for forsøket. I tillegg er det tilføyd en problemstilling som knyttes til økonomiske konsekvenser av forsøket for de deltakende kommunene. Det er utarbeidet egne evalueringskriterier for hvert delmål/problemstilling. Disse er vedlagt rapporten.⁹ Under skisseres hvilken forståelse vi legger til grunn for og hvordan vi operasjonaliserer hvert av delmålene.¹⁰

A. Et mer kunnskapsbasert barnevern

Et kunnskapsbasert barnevern defineres av barnevernsmyndighetene som «at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap sammen med utøverens erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn».¹¹

Med *kunnskapsbasert barnevern* forstår vi i denne evalueringen et barnevern der de ansatte har tilstrekkelig og relevant kompetanse for sine arbeidsoppgaver, og der barnevernstjenesten benytter seg av metoder og tiltak med høy sannsynlighet for gode effekter for det enkelte barn. Videre er evaluering og læring for forbedring av egen praksis nødvendig for å sikre et kunnskapsbasert barnevern.

Evalueringen redegjør for kommunenes bruk av evidens- og kunnskapsbaserte metoder. Med evidensbaserte metoder menes i streng forstand metoder med vitenskapelig bevist effekt, mens kunnskapsbaserte metoder er noe videre og viser til metoder med forventet effekt basert på relevant teori, forskning eller empiri.¹² Det er ikke en del av evalueringen å gå inn i den faglige kvaliteten på metodene eller hvorvidt kommunene faktisk arbeider i henhold til metodenes faglige standarder. I evalueringen forstår vi begrepene evidensbaserte og kunnskapsbaserte metoder som metoder som er anerkjent av nasjonale barnevernsmyndigheter.¹³

Barnevernloven sier ikke noe om hvilke kvalifikasjoner en saksbehandler i barnevernet skal ha. Innholdet i utdanningen for barnevernspedagoger og andre velferdsutdanninger er ulikt ved ulike høyskoler. Det gjør at det kan være forskjeller i kompetansen blant ansatte i barnevernet, både internt i barnevernstjenestene og mellom kommunene. Som del av barnevernsreformen legges det nå opp til en rekke tiltak for å styrke kvaliteten og kompetansen i barnevernet; barnevernsreformen vil blant annet omfatte en flerårig, nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene.¹⁴ Det legges frem en

⁹ For oversikt over problemstillinger og underproblemstillinger, se evalueringsmatrisen i vedlegg 1 på side 108.

¹⁰ For en mer fylldig drøfting av delmålene, se fjorårets rapport.

¹¹ BLD og Bufdir (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012.*

¹² BLD og Bufdir (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012.*

¹³ Eksempler på slike er Circle of Security (CoS), Parent Training Management Oregon (PMTO), Multisystemisk Terapi (MST).

¹⁴ Prop. 73 L (2016–2017). Proposisjon til Stortinget, Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet 31. mars 2017

kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som innebærer en trinnvis opptrapping av kompetansetiltak. Hovedelementene i kompetansestrategien vil være bedre tilbud om etter- og videreutdanning, samt bedre tilgang på kompetansemiljøer som kan bistå med faglig veiledning og lederstøtte. Det vises også til tiltak som skal bidra til at læringsutbyttet i grunnutdanningene blir bedre tilpasset barnevernets kompetansebehov.

Forsøkets målsettinger knyttet til evidensbaserte metoder og kompetanse krever at kommunene utøver strategisk kompetansestyring.¹⁵ I dette ligger at kommunene må drive aktiv kompetanseplanlegging, iverksette tiltak i henhold til de kompetanseutviklingsbehov som er identifisert, samt evaluere og følge opp kompetansetiltakene. Evalueringen redegjør for kommunenes vurderinger og valg av kompetanseutviklingstiltak for de ansatte, både på områder kommunene allerede har ansvar for og på de nye ansvarsområdene som ligger under forsøksordningen.

For dette delmålet belyser evalueringen tre problemstillinger:¹⁶

Hvordan forsøket påvirker:

1. Kommunenes bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak
2. Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet
3. Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak

B. God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

Ifølge lov om barneverntjenester § 3-1, har barnevernstjenesten et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Lovens § 3-1 sier videre at barnevernstjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven.

I merknadene til *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet* fremheves det at økt kommunalt ansvar på barnevernsområdet bl.a. skal bidra til sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats. Det vises videre til at et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester som barnehage, skole og helsetjenester, er en viktig del av dette.

I evalueringen av barnevernsreformen fra 2004 påpekes det at gjeldende finansieringsmodell har svakheter når det gjelder å gi kommunene incentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet. Både innenfor barnevernet og andre sektorer er det dokumentert at endringer i finansieringsmodell gir nye incentiver og medfører endret atferd hos beslutningstakere og fagpersoner. Det er rimelig å anta at endring i finansieringsmodellen for forsøkskommunene vil påvirke kommunenes incentiver til å forhindre plasseringer utenfor hjemmet. Gjennom at faglig og økonomisk ansvar samles i kommunene gis også tydeligere incentiver til å prioritere det både det primær- og det forebyggende arbeidet.

I rapporten skilles det mellom primær- og sekundærforebyggende arbeid. Vi forstår primærforebygging som arbeid rettet mot å fange opp barn i risikoutsatte situasjoner eller risikoutsatte familier, og forhindre at problemer oppstår. Kommunens primærforebyggende arbeid har alle kommunens barn og unge som målgruppe, og involverer alle hjelpetjenester rettet mot barn og unge, samt skoler og barnehager, frivillig sektor og andre aktører. Kommunens primærforebyggende arbeid er rettet mot å fange opp barn i risiko og forhindre at problemsaker oppstår. I evalueringen legges det særlig vekt på kommunenes systemer for å identifisere barn i risiko, hvordan samarbeidet mellom hjelpetjenestene fungerer og barnevernets deltakelse i det primærforebyggende arbeidet.

¹⁵ Linda Lai: Strategisk kompetansestyring. Fagbokforlaget 2004.

¹⁶ Se evalueringsmatrisen i vedlegg 1 for ytterligere operasjonaliseringer.

Med sekundærforebyggende arbeid forstås vi innsats rettet for å unngå at problemsaker forverrer seg, og at det blir behov for mer inngripende tiltak. Det sekundærforebyggende arbeidet retter seg mot noen få av kommunens barn, som har behov for individuelle tiltak for å håndtere et problem. I evalueringen legges det særlig vekt på at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, at tiltak som iverksettes er tilpasset barn med ulike behov, hvordan kommunenes arbeid for å forebygge plasseringer utenfor hjemmet og hvordan samarbeidet mellom hjelpetjenestene fungerer.

For dette delmålet belyser evalueringen tre problemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

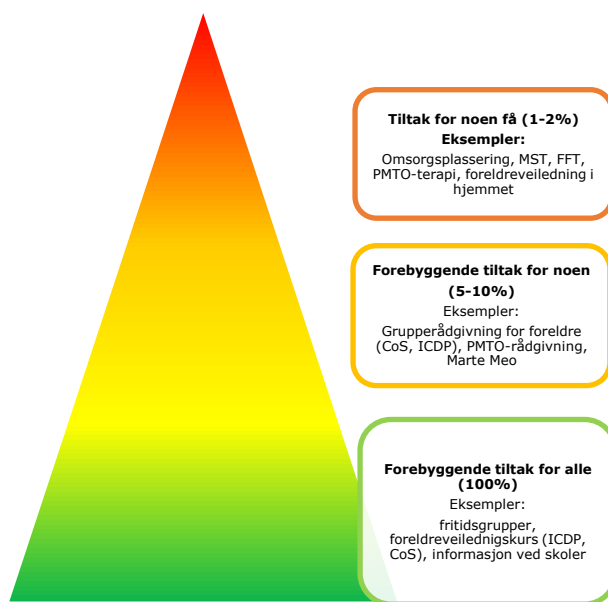
1. Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen
2. Prioritering og organisering av forebyggende tiltak
3. Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

C. Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

Et godt barnevern forutsetter at det rette tiltaket er tilgjengelig når barn og familier trenger hjelp. Det innebærer at det må finnes et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som er tilpasset barn og familier med ulike behov.

Kommunenes tilgang på tiltak tilpasset barns ulike behov kan forstås med utgangspunkt i en tiltakspyramide (se figur 1).

Alle de tre forsøkskommunene benytter varianter av slike pyramider som grunnlag for sitt tjenestetilbud til barn og unge. For at barn skal få rett hjelp til rett tid i sin kommune, må kommunen ha tilgang til tilstrekkelig antall tiltak på alle nivå for å sikre at det er barnets behov, og at det ikke er hvilket tiltak som er tilgjengelig som blir lagt til grunn for tilbudet barnet får. Et bredt spekter av tiltak på alle nivå vil også bidra til å sikre at barnet og familien mottar nødvendig hjelp på et så tidlig tidspunkt som mulig når det oppstår problemer eller bekymringer. Dersom kommunen har lagt for stor vekt på tiltak i øvre del av pyramiden, er det risiko for at barnet først får hjelp når det opprinnelige problemet har forverret seg tilstrekkelig til å falle inn under disse tiltakene.



Figur 1: Generisk tiltakspyramide

For dette delmålet belyser evalueringen fire problemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

1. Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering
2. Bruken av akutttiltak
3. Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser
4. Bufetats tiltaksapparat

D. Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon

Nærhet og bred kjennskap til barnet og barnets situasjon gir et viktig grunnlag for å kunne skreddersy tilbud, sørge for koordinerte tjenester og velge løsninger som er best tilpasset det enkelte barn. Det kommunale barnevernet vil i utgangspunktet ha best kjennskap til barnet, dets nettverk og nærmiljø.

En helhetlig og systematisk kartlegging av barnas situasjon og behov er viktig for å kunne identifisere virksomme tiltak og gode omsorgsløsninger. Dette krever at den kommunale barnevernstjenesten samspiller godt med andre tjenester som møter barn og familier.

Medvirkning fra barn og unge i barnevernet er en rettighet som er nedfelt i lovverket, og som etter lovendringen av 1. juli 2018, er ytterligere styrket ved at medvirkning er tatt med som en formålsparagraf i barnevernloven.

For dette delmålet belyser evalueringen fire problemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

1. Barns medvirkning i egen sak
2. Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov
3. Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov
4. Veiledning og oppfølging av fosterforeldre

E. God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet

Økt kommunalt ansvar for på barnevernsområdet kan gi en bedre og mer effektiv ressursutnyttelse. Et problem som er påpekt i evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet, er at det i dagens barnevernssektor er kommunene som avgjør om det er behov for tiltak, mens det i stor grad er staten som betaler.¹⁷ Det varierer også mellom ulike tiltak om og hvor mye staten betaler. Dette kan føre til at kommunene i for stor grad velger dyre tiltak hvor det statlige økonomiske bidraget er høyt. Samtidig har Bufetat myndighet til å påvirke avgjørelsen om det konkrete tiltaket som blir gitt og har blitt kritisert for at tiltakene ofte er for dårlig tilpasset det enkelte barn. Problemet kan delvis bunne i at Bufetat har insentiver til å fylle opp de institusjonsplassene de har for å utnytte stordriftsfordelene i disse.¹⁸

Økt kommunalt ansvar kan gi en effektivitetsgevinst ved at valg av tiltak i enda større grad blir gjort lokalt og av saksbehandlere som potensielt kjenner det enkelte barns behov bedre enn hva Bufetat gjør i dag. Dette kan gi bedre samsvar mellom behov og tiltakets utforming.

Full kommunal finansiering av barnevernstiltakene vil fjerne kommunenes insentiver til å velge unødvendig kostbare tiltak. Ideelt sett vil de velge de beste og mest kostnadseffektive tiltakene fordi dette vil redusere kostnadene på lengre sikt. Det vil også i enda større grad lønne seg å drive forebygging for å unngå dyre tiltak på et senere tidspunkt. En utfordring kan imidlertid være at de langsiktige gevinstene taper for et mer kortsiktige budsjettpress slik at kommunen i for stor grad velger bort nødvendige tiltak. En annen utfordring er at kommunene får en større økonomisk risiko knyttet til tilfeldige svingninger i behov for dyre tiltak, for eksempel knyttet til barn med tunge barnevernsbehov som kommer tilflyttende fra andre kommuner.

En ytterligere problemstilling gjelder kostnadene ved produksjon av tiltak. Bufetat vil ha stordriftsfordeler knyttet til produksjon av tiltak, både spesialiserte hjelpetiltak, institusjonstiltak og i rekruttering av fosterhjem. Dette gjelder i hvert fall sammenlignet med de minste kommunene, og kanskje også sammenlignet med forsøkskommunene. Som i Bufetat, er det risiko for at kommunen lar behovet for å fylle opp kapasiteten påvirke valg av tiltak. Samtidig kan Bufetat også ha enkelte stordriftsulempet i en manglende fleksibilitet som hindrer tilpasning av tiltak til lokale behov. Det er derfor håp om at

¹⁷ Se for eksempel PWC (2011): *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern – Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*.

¹⁸ Se diskusjoner i Ekhaugen og Rasmussen (2015): *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse.

forsøkskommunene kan utvikle tiltak som er bedre tilpasset lokale behov og som derfor gir bedre barnevern for mindre kostnader.

Når det gjelder kjøp av tiltak fra private og fosterhjemsavtaler med privatpersoner, kan endret finansieringsmodell gjøre kommunen til en mer prisbevisst aktør i forhandlinger om pris. En mulig risiko er imidlertid at fosterhjemskostnadene drives opp når flere aktører konkurrerer om å rekruttere fosterhjem. En kommune som skal rekruttere fosterhjem risikerer å måtte konkurrere med både Bufetat, private aktører og andre kommuner. I en situasjon med mangel på tilbud av fosterhjem, vil en økning i antall aktører på etterspørselssiden kunne føre til at prisene presses opp.

For forsøkskommunen er den økonomiske effekten av deltakelsen avhengig av tre forhold: endring i priser, endring i aktivitet (tiltak, ansettelser mm.) og kompensasjon gjennom økt rammetilskudd. Prisendringen er lik for alle kommuner, men effekten av den avhenger av hvilke tiltak kommunen bruker. Aktivitetene til barnevernet, for eksempel bruken av tiltak, vil kunne endre seg både på grunn av forsøket og på grunn av andre forhold, for eksempel endret behov i befolkningen. Vi kan ikke si noe sikkert om hva kommunene ville gjort om de ikke var i forsøket, men det mest nærliggende anslaget er å legge til grunn en videreføring av status ved inngangen av forsøket. Basert på dette, blir kostnadsøkning fra 2015 til 2016 og 2017, et anslag på merkostnaden ved å delta i forsøket. Over tid bør en også ta generell prisvekst med i regnestykket.

Kostnadseffekten av en økning i egenandeler vil være størst for de kommunene som har høyest aktivitet i barnevernstjenesten, nærmere bestemt de kommunene som har behov for de dyre tiltakene hvor egenfinansieringen øker mest. To ellers like kommuner, hvor den ene har 10 institusjonstiltak og den andre har 30 institusjonstiltak vil begge få økte kostnader, men økningen vil være tre ganger så stor for sistnevnte. Generelt betyr dette at de kommunene som har et høyt kostnadsnivå også vil være de som får den største kostnadsøkningen når egenandelene blir høyere.

Kompensasjonen gjennom økt rammetilskudd er for forsøkskommunenes del kjent fra statsbudsjettet og tilhørende dokumenter.¹⁹ Kompensasjonen er beregnet med utgangspunkt i delkostnadsnøkkelen for barnevern i inntektssystemet. Delkostnadsnøkkelen gir et beregnet utgiftsbehov basert på objektive kriterier, og kommuner som beregnes å ha et høyt behov for barneverntjenester får dermed en høyere kompensasjon. I alle de tre forsøkskommunene er det faktiske utgiftsnivået lavere enn det beregnede utgiftsnivået, og det gir grunnlag for hypotesen om at merkostnaden vil være lavere enn kompensasjonen og at forsøket vil gi en økonomisk gevinst.

For dette delmålet belyser evalueringen tre problemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

1. Valg av tiltak, herunder incentiver knyttet til, og prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak
2. Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen
3. Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private.

F. God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet

Det faglige og økonomiske ansvaret for barnevernet er i dag delt mellom statlig og kommunalt nivå. Kommunene har ansvar for å utføre de oppgaver som barnevernloven ikke legger til et statlig organ. Bufetat har et helhetlig ansvar for at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat. Videre skal etaten på anmodning fra kommunen bistå den kommunale barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufdir har fagdirektoratsoppgaver overfor både kommunalt og statlig barnevern. Dette innebærer blant annet at Bufdir skal utarbeide faglige anbefalinger bygget på et oppdatert kunnskapsgrunnlag på viktige ansvarsområder.

¹⁹ Se Grønt hefte 2018: Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2018, Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2017–2018), Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Evalueringen av barnevernsreformen²⁰ peker på to hovedutfordringer ved ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern slik det fungerer i dag:

1. Det finansielle ansvarsprinsippet følges ikke (det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen)
2. Den økonomiske ansvarsdelingen gir samhandlingsutfordringer (det er store variasjoner i hvilke oppgaver kommunene selv velger å ivareta og derigjennom store forskjeller i kommunenes ressursbruk).

For dette delmålet belyser evalueringen tre problemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

1. Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner
2. Samarbeid med andre kommuner
3. Klarhet i ansvarsdelingen

1.3 Om forsøkets forhold til endringer i barnevernloven

Det har blitt gjort flere endringer i barnevernloven etter at forsøksordningen ble iverksatt. Særlig sentralt er barnevernsreformen som ble vedtatt av Stortinget 16. juni 2017,²¹ og lovendringen som styrker barns rettsikkerhet som trådte i kraft 1. juli 2018.

Barnevernsreformen er ment å styrke kommunenes ansvar for barnevernet, samtidig som oppgavene til det statlige barnevernet skal tydeliggjøres. Reformen er bygget rundt fire hovedtema: tidlig innsats, familiestøtte og hjelp der barnet bor, kompetanse og ledelse. Blant lovendringene vises det til at kommunene skal gis fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og at kommunenes ansvar for oppfølging av fosterhjem presiseres.²²

Lovendringen fra 1. juli 2018 innebærer en styrking av rettssikkerheten til barn og foreldre i barnevernssaker ved å bedre barnevernstjenestens saksbehandling og styrke barneperspektivet i loven. Blant annet er det tatt inn i lovens formålsbestemmelse at loven skal bidra til at barn møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse. Barn er gitt rett til nødvendige barneverntiltak og rett til medvirkning.²³ I tillegg har kommunene nå plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk lovfestes.²⁴

De iverksatte og bebudede endringene i barnevernsloven endrer ikke på forsøkskommunenes mandat. Alta, Færder og Røyken skal gjennomføre sitt oppdrag i henhold til *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet*. Og forskriften går lenger i å overføre ansvar til kommunene enn det endringene i barnevernloven og de kommende endringene i barnevernsreformen gjør. Dette betyr at forsøkskommunene «tester ut» en ansvarsdeling som er mer vidtrekkende enn den som vil gjelde for andre kommuner i iverksettingen av lovendringene. Forsøkskommunenes og Bufetats erfaringer med ansvarsoverføringen bør likevel være av stor verdi i planleggingen av implementeringen av lovendringene, da det er all grunn til å tro at andre kommuner og regioner i Bufetat vil møte mange av de samme utfordringene.

²⁰ Deloitte (2011): Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet, NOVA og Fafo (2011): Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr. 21/11), NIBR og Telemarksforskning (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25), PwC

²¹ Lovendringene som følger av barnevernsreformen har ennå ikke trådt i kraft. Dette vil skje tidligst i 2020; endelig ikrafttredelsestidspunkt er ikke bestemt.

²² Se Prop. 73 L (2016–2017), Innst. 354 L (2016–2017) og Lovvedtak 102 (2016–2017) for ytterligere detaljer.

²³ Se Prop. 169 L (2016–2017), Innst. 151 L (2017–2018) og Lovvedtak 32 (2017–2018) for nærmere detaljer om denne lovendringen.

²⁴ Denne bestemmelsen inngikk opprinnelig i Prop. 73 L, og ble senere innlemmet i Prop. 169 L.

Som drøftet i evalueringens første delrapport,²⁵ er flere av delmålene med forsøket allerede etablerte mål på barnevernsområdet; det har for eksempel vært jobbe over lang tid med forebyggende innsats (delmål B) og barns medvirkning (delmål D). Det vil følgelig være vanskelig – og i noen tilfelle ikke mulig – å vurdere med rimelig sannsynlighet hvorvidt en observert endring i måloppnåelse kan tolkes som en direkte konsekvens av forsøksordningen, eller om endringen er et resultat av allerede pågående innsatser for å f.eks. sikre barns medvirkning eller jobbe forebyggende.

1.4 Roller og ansvar i forsøket

Gjennomføringen av *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet* involverer flere aktører. Nedenfor gis en kort beskrivelse av hva som er de respektive aktørenes ansvar og roller i forsøket.

Kommunene gis i forsøket fullt faglig og økonomisk ansvar for alle *hjelpetiltak i hjemmet*, også de spesialiserte hjelpetiltakene som Bufetat tilbyr.

På *fosterhjemsområdet* overtar forsøkskommunene det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret, inkludert rekruttering og formidling, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem.

Videre velger forsøkskommunene *institusjonsplass* og har ansvar for at barnet får tilbud om en plass som ivaretar barnets behov for forsvarlig omsorg. Forsøkskommunene skal ha fullt finansieringsansvar for plasseringer, og skal velge plass for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket er offentlig eller privat.²⁶ Unntaket er av rus- og adferdsplasseringer, hvor Bufetat har inntaksansvaret (se nedenfor).

Bufetat beholder inntaksansvaret ved adferds- og rusplasseringer. Bufetat beholder videre ansvaret for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert akutttilbud (institusjoner og beredskapshjem) som forsøkskommunene kan benytte. Bufetats plikt til å bistå kommunene ved plasseringer er betinget av at det er inngått bistandsavtale. Forsøkskommunenes betalingsansvar følger de samme reglene som forsøket for øvrig, det vil si at forsøkskommunene som hovedregel betaler full pris for tiltaks-plassen, men departementet kan fastsette lavere egenandel ved akutt-plasseringer i adferdsinstitusjon. Prismatriser og tjenestekatalog utarbeides av region nord og region sør.

Bufdir har både en prosjektlederrolle og en styringsrolle i forsøket. Rollen som prosjektleder innebærer at Bufdir har ansvaret for oppfølgingen av forsøket og rapportering til BLD. Bufdir skal sørge for nasjonal samhandling og koordinering av forsøket, herunder involvering av KS, fagforeningene og andre berørte aktører. Bufdir skal videre ha dialog med kommunene, Bufetat og fylkesmennene om forsøket og skal følge med på utviklingen på sentrale indikatorer. Bufdirs styringsrolle innebærer styring og forsvarlig gjennomføring av forsøket i Bufetat, herunder tilpasning av systemer, rutiner, budsjett og avtalemaler.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven. I forsøksperioden skal fylkesmannen føre tilsyn med at forsøkskommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven og forskriften for forsøksvirksomheten. Fylkesmannen har mottatt egne midler for dette formålet.

BLD har som eier av forsøket ansvar for å velge ut forsøkskommuner, definere rammene for forsøket, gjennomgå rapporter fra Bufdir og vurdere behov for oppfølging. Videre skal BLD avgjøre interessekonflikter mellom Bufetat og forsøkskommunene. BLD er dessuten oppdragsgiver for følgeevalueringen.

1.5 Metode og gjennomføring

For å belyse evalueringens problemstillinger er det benyttet dokumentanalyse, intervju og kvantitative analyser. Datagrunnlaget for årets devaluering består av et omfattende skriftlig materiale fra forsøkskommunene, innhentet statistikk fra forsøkskommunene, Bufdir, Bufetat og SSB, samt et bredt

²⁵ Se seksjon 1.6 i evalueringens første delrapport.

²⁶ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Kunngjøring – forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet – invitasjon til å søke om deltakelse; Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet.

intervjumateriale. Under er de ulike kildene kort skildret, og de viktigste metodologiske utfordringene ved dem drøftet.

1.5.1 Periode under evaluering

Denne rapporten redegjør hovedsakelig for forsøkets status i Alta, Røyken og Færder etter at det har pågått i om lag to år; forsøket startet opp i april 2016, og hovedtyngden av datainnsamlingen som ligger til grunn for analysene i denne rapporten ble innhentet våren 2018. Spesifikt ble intervjuene i forsøkskommunene gjennomført i april og mai 2018. I forkant av dette ble kommunene bedt om å sende inn dokumentasjon og informasjon av relevans for evalueringen. I etterkant av hoveddokumentasjonsinnhenting og intervjuene, etterspurte vi og fikk tilsendt noe ytterligere informasjon knyttet til kjøp av barnevernstjenester fra private leverandører. Det økonomiske tallmaterialet følger regnskapsåret, KOSTRA-rapportering følger kalenderåret, og rapporteringen fra kommunene til Bufdir er gjort tertialvis.

1.5.2 Skriftlig dokumentasjon

De viktigste skriftlige kildene er:

- Dokumentasjon av organisering og fremdrift i prosjektet, prosjektmøter mv.
- Styringsinformasjon, planer og rutiner/prosedyrer
- Forsøkskommunenes rapportering til Bufdir
- Forsøkskommunenes rapportering til Telemarksforskning
- Institusjonsplaner og andre dokumenter som beskriver organisering av nye tiltak
- KOSTRA
- SSBs barnevernsdata (tiltakskategorier)

Med hensyn til dokumentasjonen tilsendt fra forsøkskommunene, kom denne som en besvarelse på en likelydende forespørsel fra oss. Delvis fordi kommunene er ulike, delvis fordi de tilnærmer seg forsøket på ulike måter, og delvis fordi en del barnevernsbegreper tidvis forstås og defineres noe ulikt, er ikke dokumentasjonsforespørselen besvart helt likt. Vi har tatt grep for å redusere tolkningsrommet og slik sikre et mest mulig likt datagrunnlag fra forsøkskommunene. Blant annet gjennomførte vi et oppstartsmøte for årets devaluering i januar, der både BLD, Bufdir og forsøkskommunene deltok. Her drøftet vi hva som var hensikten med følgeevalueringen, og tydeliggjorde hvilken informasjon vi trengte for å gjøre våre vurderinger. I tillegg ble det brukt noen standardiserte skjemaer i forbindelse med informasjonsinnhenting som sikret likt detaljnivå på deler av informasjonsinnhenting. Til tross for disse tiltakene, er det fortsatt på det rene at kommunenes ulikheter, både med hensyn til organisering, historie, og tilnærming til forsøket, også i år har resultert i et noe ulikt detaljnivå i det skriftlige datagrunnlaget. Detaljnivået på tilsendt dokumentasjon fra forsøkskommunene vurderes likevel å være tilstrekkelig for å sikre en forsvarlig evaluering i samsvar med mandatet.

Bufdir gjennomfører en tertialvis innhenting av informasjon fra forsøkskommunene. Fem slike rapporteringer har vært tilgjengelige ved utarbeidelsen av denne rapporten, og dekker perioden fra 1. september 2016 til 30. april 2018. Rapporteringen inneholder statistikk som ikke finnes i allerede etablerte rapporteringer og beskrivelser av fremdriften i forsøket.

1.5.3 Intervjuer

Informantene ble valgt ut i dialog med kommunene. I første omgang utarbeidet vi et forslag til hvem som burde intervjues. Utvalgskriteriene var i hovedsak knyttet til hvem som antatt hadde innsikt i forsøket, både sett fra kommuneledelsen i den enkelte forsøkskommunes side, fra forsøket, og fra barnevernet. I tillegg ble det ansett som viktig at også de andre tjenestene i kommunen som påvirkes av, eller samarbeider med, forsøket skulle intervjues. Kommunene ble forelagt vårt forslag til informanter, med invitasjon om å komme med innspill til forslaget særlig dersom det var personer som er sentrale for forsøket som ikke var foreslått som informanter.

Felles for alle kommuner er intervju med:²⁷

- Administrativ ledelse

²⁷ Se vedlegg 3 for liste over informanter i forsøkskommunene

- Leder for barneverntjenesten
- Prosjektleder
- Teamledere og medarbeidere i barneverntjenesten
- Representanter for skoler og barnehager

I tillegg er det gjennomført intervju med sentrale medarbeidere i prosjektorganiseringen, tiltakspersoner og ledere og medarbeidere i faginstanser/virksomheter som samarbeider med barneverntjenesten om gjennomføringen av forsøket. Det er også gjennomført intervjuer med fylkesmennene i Finnmark, Vestfold og Buskerud, samt med Bufdir, Bufetat region nord og Bufetat region sør.

Videre er det gjort intervjuer med ungdom, foreldre og fosterforeldre i forsøkskommunene. Det er gjennomført intervju med ungdom og foreldre i hver kommune. Totalt er 12 ungdommer og 12 foreldre/fosterforeldre intervjuet.²⁸

Ungdommene har selv kunnet velge om de ønsket å bli intervjuet individuelt eller som gruppe. Ungdommene fikk skriftlig informasjon om evalueringen og hva samtalene ville dreie seg om. Det ble også innhentet skriftlig samtykke fra foreldre/foresatte. I innledningen til intervjuene ble det presisert at deltakelsen var frivillig, og at de når som helst kunne trekke seg fra intervjuene, dersom de ønsket det.

Intervjuene med fosterforeldre/ foreldre ble gjennomført som individuelle intervju over telefon. Foreldrene kunne velge om de ville bli oppringt eller om de selv ville ringe inn (fra skjult nummer dersom de ønsket det). Også foreldrene fikk skriftlig informasjon om evalueringen og tema for samtalene i forkant.

Av personvern hensyn har ikke vi vært delaktig i utvelgelsen av den enkelte ungdom eller forelder. Vi utarbeidet utvalgskriterier som kommunene benyttet for å gjøre et utvalg.²⁹ Kriteriene ble satt opp med sikte på å gi en viss representativitet med tanke på typen tiltak og varighet. Intervjuobjektene skulle også ha hatt en kontakt med barnevernet som gjorde det mulig for dem å vurdere situasjonen før og etter igangsetting av forsøket.

Intervjuene i kommunene ble gjennomført både som personlige intervju og gruppeintervju, supplert av enkelte telefonintervju. Samme intervjuguide ble benyttet i samtlige kommuner, og det ble skrevet oppsummeringer fra hvert intervju som så ble verifisert av dem som ble intervjuet.

Foruten ett telefonintervju, ble intervjuene av barn gjennomført som enten personlige intervju eller gruppeintervju. Intervjuene ble gjennomført av personer med fagkompetanse på samtaler med barn.

Intervjuene av fosterforeldre/foreldre ble gjennomført som telefonintervju, og også i disse intervjuene, ble det benyttet likelydende intervjuguider.

Med unntak av intervjuene med Bufdir, ble de andre forvaltningsnivåene intervjuet over telefon, og igjen ble det benyttet likelydende intervjuguider.

Som metode er intervju av enkeltpersoner særlig egnet for å hente inn informasjon som ikke er tilgjengelig i foreliggende statistikk eller dokumentasjon, og hvor informanten sitter på unike erfaringer og innsikter. Fordelen med telefonintervjuer overlapper i stor grad med personlige intervju, i tillegg til at slike intervjuer både kan gjennomføres enklere rent praktisk, samt ivareta behovet for anonymitet, jf.

²⁸ Det viste seg vanskelig å rekruttere det ønskede antallet ungdommer i Alta og Røyken. Det er derfor færre intervju som inngår i datagrunnlaget fra Alta og Røyken enn fra Færder. Se vedlegg 3 for detaljer.

²⁹ Basert på erfaringene fra i fjor, da det viste seg delvis utfordrende å rekruttere ungdom til intervjuer, la vi i år færre utvalgskriterier til grunn, slik at kommunene mest mulig fritt skulle kunne rekruttere gode kandidater. Det var imidlertid et ønske at deltakere gjennom sin kontakt med barneverntjenesten på en eller annen måte ble berørt av de oppgavene som er lagt til kommunen gjennom forsøket. Videre ba vi kommunene ta med i betraktning at ungdommene ikke burde ha pågående en krevende sak som er under behandling og som kan gjøre det ekstra vanskelig for dem å delta i et intervju. I tillegg ba vi om at det ble gjort forsøk på å rekruttere ungdom basert på ulike typer kontakt med barnevernet (ikke tiltak utenfor hjemmet, ulike typer tilbud fra kommunen og det statlige barnevernet, og hvor kommunen nå har et helhetlig ansvar, tidligere statlig og nå kommunalt fosterhjemstilbudet, samt opphold ved institusjon dersom kommunen har etablert en slik). Det ble videre understreket ovenfor kommunene at det viktigste for evalueringen var at vi fikk gjennomført samtaler med ungdom som har erfaring med barneverntjenesten i kommunen, slik at dem som er forsøksordningens målgruppe også får komme til ordet i evalueringen.

intervjuene av barn og fosterforeldre/foreldre. En potensiell utfordring med telefonintervjuene, er at man ikke alltid oppnår den samme nærheten mellom intervjuer og informant. Denne utfordringen har etter vår vurdering i liten grad gjort seg gjeldende i datainnsamlingen til denne delrapporten.

Fordelen med å benytte gruppeintervju som metode, er at man på en effektiv måte får informasjon og innspill fra flere personer, og de ulike deltagerne har mulighet til å respondere på hverandres utsagn. Gruppeintervjuer får ofte i større grad preg av å være en vanlig diskusjon/samtale, enn det som er tilfelle i ordinære intervjuer. Det er sentralt i gjennomføringen av gruppeintervju at deltagerne er på noenlunde samme nivå i organisasjonen; slik sikres det at deltagerne i størst mulig grad snakker fritt og ærlig.

Gjennomføringen av gruppeintervjuene til denne delrapporten har i all hovedsak forløpt uten problemer. Vi har på en effektiv måte fått innsikt i hvordan ulike deler av kommunene opplever og erfarer arbeidet med forsøksordningen.

Kommunene har lagt til rette for gjennomføring av intervjuene på en god måte.

1.5.4 Statistikk

De kvantitative analysene i evalueringen baserer seg på data fra KOSTRA, fra Bufdir og informasjon hentet direkte fra kommunene og Bufetat. Det er utarbeidet en bestilling av informasjon fra kommunene som vi følger opp årlig i løpet av forsøksperioden. Det er også benyttet data fra kommunenes og Bufetats rapportering til Bufdir.

Vi forholder oss i utgangspunktet til KOSTRA som hoveddatakilde. Dataene i KOSTRA omfatter indikatorer for de aller fleste delene av barnevernstjenesten og dekker tiden både før og etter at forsøket startet opp. Databasen er også en offisiell og åpen datakilde. Ulempene med KOSTRA er for det første at dataene ikke dekker noe av det som har hendt i 2018. For det andre er det en standardisert rapportering som ikke tar hensyn til lokale forhold. Vi supplerer derfor statistikken med informasjon fra andre kilder der dette har betydning for konklusjonene. Ett eksempel er at vi korrigerer tallene til Færder kommune for barnevernstjenester rettet mot enslige mindreårige flyktninger ettersom tjenestene rettet mot disse er ikke dekket av forsøket. Det er kun Færder som oppgir å ha enslige mindreårige flyktninger. Videre er det slik at de rapporterte tallene ikke alltid stemmer overens på tvers av ulike rapporteringer. Vi har fulgt opp slike avvik i den grad vi ser at forskjellene kan ha betydning for konklusjonene.

De kvantitative beskrivelsene holder seg innenfor KOSTRA-definisjonen av barnevern, som skiller mellom drift av barneverntjenesten, barnevernstiltak når barnet *ikke* er plassert av barnevernet og barnevernstiltak når barnet *er* plassert av barnevernet. Statistikken dekker ikke de forebyggende tjenestene som gis uten vedtak fra barnevernet.

Forsøkskommunene er blitt pålagt av Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) å føre kostnader som er knyttet til forsøksdeltakelse på en egen regnskapspost (KOSTRA-funksjon 285 *Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde*). Etter hvert som forsøket utvikler seg, kan det være uklart hvilke kostnader som er knyttet til forsøket. Aktivitetene kan endre seg både på grunn av forsøket og på grunn av andre forhold. KMD har gitt uttrykk for at det er viktige for dem at de spesielle rammene som forsøkskommunene arbeider innenfor, med økte egenandeler og utgifter til administrasjon av forsøket, ikke skal forstyrre den nasjonale statistikken. Kostnadene som føres som ordinært barnevern bør i størst mulig grad være sammenlignbart med kommuner som ikke er i forsøket.

Vi har bedt kommunene om at når det gjelder tiltaksutgifter så er det de utgiftene som før ville vært dekket av egenandeler som føres på funksjon 285, altså priskomponenten av forsøket. I tillegg vil det være naturlig at stillinger og aktiviteter som er opprettet direkte som følge av forsøket og som ikke erstatter ordinære tiltak, føres her. Kommunene har bekreftet at de følger disse retningslinjene for regnskapsåret 2017, men det vil uansett være skjønnsvurderinger ved en slik fordeling.

1.5.5 Verifisering og kvalitetssikring

Oppsummeringer av intervjuene ble sendt til de som ble intervjuet for verifisering. Det er informasjon fra de verifiserte oppsummeringene som er brukt i rapporten. Forsøkskommunene, Bufdir, Bufetat og fylkesmennene har fått rapporten tilsendt for verifisering av fakta og kvalitetssikring. Evalueringsarbeidet

har vært gjenstand for kvalitetssikring i samsvar Deloittes interne systemer og rutiner.³⁰ Ansvarlig partner, samt en intern ekspertressurs (som ikke har en utøvende rolle i prosjektet) har kvalitetssikret selve rapporten.

1.6 Leseveiledning

Hovedhensikten med denne devalueringen er å kartlegge og vurdere hvordan forsøket har utviklet seg i de tre forsøkskommunene det siste året.³¹ Fokuset er på endring og utvikling, og vi vil bygge på de tidligere rapportene i følgeevalueringen og vise til disse der det er relevant; vi vil ikke unødig repetere data og funn fra tidligere rapporter.

Rapporten er strukturert rundt hver forsøkskommune, for slik å synliggjøre utviklingen i hver av dem. Dette er en strukturell endring fra de tidligere rapportene i denne følgeevalueringen. Omstruktureringen av rapporten er gjort både for at hver kommune skal evalueres og drøftes i sin egen rett, for at læringspunktene fra hver kommune skal komme tydelig frem, og for å redusere risikoen for misforståelser knyttet til sammenlignbarheten mellom kommunene. Forsøkskommunene er ikke bare i utgangspunktet ulike, men de har også tilnærmet seg forsøket på til dels svært ulike måter, og gjør gjennomgående ulike prioriteringer og treffer ulike beslutninger. Status i og erfaringene fra de tre forsøkskommunene er slik ikke direkte sammenlignbare.

Hvert kommunekapittel består av to hoveddeler. Innledningsvis oppsummerer vi funnene i årets evaluering for kommunen knyttet til de enkelte delmålene i forsøket. Her presenterer vi også noen anbefalinger til kommunene for det videre arbeidet, samt status for risikoer som er påpekt i tidligere rapporter og eventuelle nye risikoer vi har identifisert gjennom årets undersøkelser. Deretter redegjøres det for organiseringen av kommunens tjenester til barn og unge, før vi omtaler utvikling i kommunen det siste året knyttet til de sentrale delene av ansvaret kommunene har overtatt gjennom forsøket. Vi gjør oppmerksom på at både fordi kommunene er ulike, prioriterer ulikt, og har valgt ulike løsninger gjennom forsøket, og fordi kildematerialet for hver kommune varierer i detaljnivå, vil datadelene for hver kommune variere noe i omfang og utforming. Likevel vil den valgte strukturen gjøre det tydeligere hvilke hindringer og suksesser som erfare i hver kommune, samt bedre kontekstualisere våre foreløpige funn knyttet til hva som ser ut til å være viktige forutsetninger for at kommunene på en god måte skal kunne ta over oppgaver fra statlig barnevern.

Rapportens avsluttes med en oppsummerende analyse av status i kommunene og for forsøket. Det avsluttende kapittelet vil også drøfte forutsetninger for hvordan lykkes med overføring av ytterligere ansvar fra staten til kommunene innenfor barnevernsområdet basert på funnene i følgeevalueringen så langt, diskutere identifiserte og potensielle utfordringer med forsøket og kommunenes implementering av oppgavene.

³⁰ Deloittes kvalitetsstyringssystem, DTT Policies manual (DPM) fastsetter policyer for virksomheten og tjenesteutøvelsen i alle forretningsområdene i Deloitte AS, Deloittes Code of Conduct omhandler Deloittes verdier, etiske prinsipper, samt hvilke konsekvenser dette skal ha for vår adferd, og for måten vi løser våre oppdrag og samhandler med våre kunder på, og Deloitte Risk Management System (DRMS) inneholder systemer for risikovurdering og dokumentasjon av kvalitetssikring som benyttes på alle oppdrag.

³¹ Avsnitt 1.5 redegjør nærmere for tidsperioden under evaluering.

2 Alta kommune

2.1 Innledning

Alta er Finnmarks største kommune med i overkant av 20 000 innbyggere. Dette utgjør om lag 25 % av innbyggerne i Finnmark fylke.

I sin søknad om forsøksdeltakelse viser kommunen til troen på at nærhet og bred kjennskap til det enkelte barn er grunnleggende for at barnet får rett tiltak til rett tid, og at denne tilnærmingen ligger til grunn for kommunens ønske om deltakelse i forsøket. Videre viste kommunen til at den etablerte tverrfaglige barn- og ungetjenesten ville være godt rustet både faglig og personellmessig til å forvalte ansvaret som kommunen skulle overta.

I dette kapittelet vil vi først oppsummere hvordan vi vurderer kommunens arbeid opp mot delmålene til forsøket. Oppsummeringen bygger på en gjennomgang og analyse av hvordan kommunen har arbeidet med forsøket siste år. I årets evaluering har vi særlig lagt vekt på forebyggende arbeid, hjelpetiltak og fosterhjem, samt kommunes erfaringer med drift av egen omsorgsinstitusjon. Dette vil bli nærmere presentert i kapittelets andre del.

2.2 Oppsummering

Årets undersøkelser i Alta viser at kommunen gradvis er i ferd med å snu utviklingen etter en svært utfordrende periode i barneverntjenesten. Kommunen ivaretar grunnleggende lovpålagte oppgaver på en bedre måte enn tidligere med færre fristbrudd i undersøkelsessaker, og det er en opplevelse i kommunen av en kulturendring i samhandlingen og integreringen av tjenestene i barn- og ungetjenesten. Dette henger til dels sammen med organisatoriske tiltak som ble gjennomført fra høsten 2017. De intervjuede i kommunen opplever at kommunen nå yter bedre tjenester til barn og unge enn før forsøket. Kommunen er imidlertid fremdeles sårbar for høyt sykefravær, høy arbeidsbelastning og enkelte kulturelle barrierer mellom tjenestene.

Ulike bakenforliggende forhold, herunder kommunens geografiske beliggenhet og demografi, sakssammensetning i barnevernet og de øvrige tjenestene til barn og unge, tidligere erfaringer fra samarbeidet med Bufetat og organisatoriske forhold er etter vårt syn med på å forklare Altas tilnærming til forsøket da dette ble startet opp i 2016. Kommunen valgte å satse spesifikt på å styrke sitt allerede etablerte tiltaksteam for å ivareta en bredde av oppgaver knyttet til blant annet hjelpetiltak i hjemmet og fleksibel veiledning, samt etablering av en egen omsorgsinstitusjon i kommunen.

I 2018 har institusjonen Storbakken vært i drift i ett år, og oppleves som en suksess. Tiltaksteamet virker også i større grad å ha funnet sin plass og rolle i samhandlingen med de øvrige tjenestene generelt og barneverntjenesten spesielt. På bakgrunn av dette begynner kommunen i 2018 å se positive resultater av de valgene som ble tatt ved oppstart av forsøket. Samtidig ser vi det som avgjørende at kommunen fremover i større grad prioriterer innsatsen mot fosterhjemsarbeidet. Kommunen er i gang med dette, men har fremdeles forbedringspotensial særlig knyttet til arbeidet med å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk.

Erfaringene i Alta med implementering av oppgavene i forsøket viser at overtakelse og ivaretagelse av nye oppgaver innebærer særlige utfordringer for kommuner som allerede er presset på kapasitet i de involverte tjenestene generelt og i barneverntjenesten spesielt. Blant annet synliggjør Altas erfaringer dilemmaet mellom å ønske å skjerme den ordinære driften av tjenesten fra merarbeidet de nye oppgavene medfører, og samtidig ivareta det engasjementet og eierskapet hos barneverntjenesten som er nødvendig når oppgavene skal fases inn i deres tjenesteutøvelse. Nært knyttet til dette viser Altas erfaringer hvor viktig, men også hvor krevende det er å sørge for tilstrekkelig avklarte roller, ansvar og informasjon i implementeringsfasen for de nye oppgavene.

Mer enn i de øvrige forsøkskommunene, har endrings- og utviklingsarbeidet Alta i hovedsak blitt drevet frem av et begrenset antall aktører. Dette som har medført at andre aktører som spiller en vesentlig rolle for å oppnå målene i forsøket, herunder barneverntjenesten og de øvrige hjelpetjenestene, i mindre grad har opplevd å ha og få et ansvar og en rolle i arbeidet. Samtidig har det fra kommunalledelsens side vært

begrensede styringssignaler knyttet til blant annet i sikre involvering av og prioritering hos relevante aktører i gjennomføringen av forsøket. Altas erfaringer vurderes derfor som nyttige også med tanke på mulige utfordringer som kan oppstå når nye oppgaver også skal implementeres i kommuner som ikke selv ha valgt å overta dem, eller hvor arbeidet ikke nødvendigvis er øverst på agendaen til kommunens ledelse.

De nevnte faktorene kan til en viss grad bidra til å forklare at Alta har brukt lenger tid enn ønsket på å komme i gang med noen av de sentrale oppgavene i forsøket. Samtidig illustrerer utviklingen i Alta det siste året, samt de erfaringene kommunen har med å bygge opp et eget tiltaksteam og en egen institusjon, hvordan nye oppgaver kan fungere som en utløsende faktor for å ta tak i utfordringer og gjennomføre endring i tjenestene.

Under oppsummerer vi noen generelle erfaringer og vurderinger for Alta kommune knyttet til delmålene i forsøket. Det vises til datadelen for utdypende omtale av de ulike temaene.

2.2.1 Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern³²

Alta kommune fremstår bevisst på hvilken kunnskap og kompetanse den ønsker å basere sine tjenester til barn og unge på. Kommunen har over flere år jobbet målrettet med anerkjente metoder og tiltak gjennom den etablerte Alta-modellen for tidlig innsats. Samtidig erkjenner kommunen at det er krevende å sikre at kompetansen i tjenestene knyttet til tidlig innsats oppdateres og holdes ved like kontinuerlig samtidig med at lovpålagte oppgaver og øvrig drift skal ivaretas.

Gjennom blant annet tiltaksteamet har kommunen tilgang på spisskompetanse innenfor en rekke kunnskapsbaserte metoder og verktøy. Tiltaksteamet yter også tiltak som bygger på kunnskapsbaserte metoder, men som er tilpasset til behovene og rammebetingelsene i kommunen, blant annet en modell for intensiv veiledning i hjemmet og tiltak for familier som ville fylt vilkårene for MST. Blant teamets fastsatte oppgaver er kollegaveiledning og kompetanseheving. Teamet har i løpet av forsøket gjennomført opplæring for mange ansatte i barn- og ungetjenesten som det uttrykkes gode erfaringer med, blant annet knyttet til tidlig innsats og PMTO. Samtidig har kommunen i løpet av de første forsøksårene i hovedsak tilført eller økt kompetansen på kunnskapsbaserte metoder i tiltaksteamet og tilknyttet institusjonen Storbakken. Dette illustrerer etter vår mening dilemmaet kommuner som Alta, som preges av høy saksmengde og liten kapasitet i barneverntjenesten, har når det gjelder å sikre kontinuerlig kompetanseheving for de ansatte. Samtidig synliggjør det en risiko for at kompetansetiltakene oppleves å være skjevt fordelt mellom ansatte som har saksbehandleroppgaver og ansatte som i større grad jobber med faglig fordyping og tiltak.

Tre ansatte i barneverntjenesten gjennomfører nå videreutdanning som barneverntjenesten har lagt til rette for blant annet gjennom å dekke utdanningen og å sette inn vikar i tjenesten. Dette ser vi som positive tiltak. Vi ser det også som positivt at kommunen har styrket oppfølgingen av nyansatte, og mener det er viktig at det holdes oppmerksomhet på dette arbeidet.

Kommunen har vektlagt kompetanseheving blant teamledere i barnevernet gjennom mastergradsutdanning i barnevern. Per 2018 er imidlertid kun én av opprinnelig tre fremdeles i et masterløp. Vedkommende er nå barnevernleder i kommunen. På bakgrunn av erfaringer knyttet til innkjøp av fosterhjems- og institusjonsplasser har kommunen sett at den har behov for økt innkjøpskompetanse, og to ansatte med særlig ansvar for dette har deltatt på kurs i regi av Bufetats Enhet for inntakstøtte (EIS). Undersøkelsene i Alta synliggjør etter vår vurdering betydningen av at kommunene i forbindelse med overtakelsen av nye oppgaver gjør vurderinger av kompetansebehov knyttet til alle sider av ansvaret som skal ivaretas, inkludert oppgaver som ikke er direkte barnevernrelaterte som kontraktsoppfølging, innkjøp og samhandling med andre aktører i markedet.

Det er forbedringspotensial når det gjelder samhandling med barneverntjenesten og god utnyttelse av tiltaksteamets kompetanse, men årets undersøkelser i kommunen viser at det har vært en positiv utvikling på dette området det siste året.

³² Se seksjon 1.2 for en kort presentasjon av vår forståelse og tilnærming til de ulike delmålene.

Kommunen har ikke gjennomført en systematisk kompetansekartlegging i barn- og ungetjenesten. Vi oppfatter at kommunen kunne hatt nytte av dette for å sikre at kommunen gjør velbegrunnede prioriteringer av kompetansetiltak gitt kapasitetsutfordringene i tjenestene, samtidig som det vil sikre at kommunen har en klar tanke om hvordan kompetansehevingen skal kunne utnyttes i tjenestene.

Kommunen har i løpet av de siste to årene gjennomført tiltak for å forbedre internkontrollsystemet og kjennskapen til dette i barneverntjenesten. Etter vår mening vil kommunen ha nytte av å i større grad gjennomføre systematiske og dokumenterte evalueringer av blant annet tiltakene som er igangsatt som en del av forsøket. Dette vil etter vår oppfatning også kunne legge til rette for at kommunalledelsen, som utgjør forsøkets styringsgruppe i større grad tar en aktiv rolle i styringen av forsøket.

2.2.2 Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

Aktørene i kommunens tjenester til barn og unge opplever at Alta-modellen for tidlig innsats og den tverrfaglige barn- og ungetjenesten over tid har bidratt til at kommunen har blitt bedre til å identifisere barn i risiko på et tidligere tidspunkt. Dette tilskrives blant annet det årlige kartleggingsarbeidet i kommunens barnehager og skoler.

Kommunen har gjennom flere år hatt systemer for gjennomføring av tverrfaglige drøftingsmøter ved skoler og barnehager, men disse har tidligere ikke fungert fullt ut etter hensikten. Tidligere har barnevernet i liten grad deltatt på disse arenaene. Det har i løpet av det siste året vært en positiv utvikling i dette tverrfaglige samarbeidet i barn- og ungetjenesten. Dette knyttes blant annet til tydeligere føringer fra barnevernledelsens side om at tjenesten skal prioritere deltakelse i tverrfaglige drøftingsmøter, samt etablering av tverrfaglige fagdager som oppleves å fungere godt. Vi ser disse føringene som en tydeliggjøring av hva kommunen anser som barnevernets primære rolle i det forebyggende arbeidet i «grønn sone». Vi ser videre den tydelige lederprioriteringen i barneverntjenesten som en nødvendig forutsetning for at barneverntjenesten i større grad har tatt den rollen den har vært tiltenkt i det primærforebyggende arbeidet.

Samtidig erkjenner kommunen at det er utfordrende å klare å holde trykket på det forebyggende arbeidet over tid, noe som blant annet relateres til at det er vanskelig å fordele roller og ansvar for forebygging på en hensiktsmessig måte.

Disse utfordringene forsterkes av at kommunen har mange saker med høyere alvorlighetsgrad, noe som gjør det vanskelig å vri innsatsen mer mot det forebyggende arbeidet. Det fremstår som en selvforsterkende utfordring at de ulike barn- og ungetjenestene etterlyses flere tiltak i «grønn sone», samtidig som mangelen på slike tiltak kan bidra til at flere saker havner i «gul og rød sone» som må prioriteres på bekostning av ytterligere primærforebyggende arbeid. Både barneverntjenesten og tiltaksteamet etterlyser mer tid til å jobbe forebyggende ute i felten, på skoler og barnehager. Det oppleves også at mye av innsatsen i forsøket er rettet mot de alvorlige sakene.

Disse erfaringene illustrerer etter vår oppfatning utfordringer kommuner som har et høyt antall alvorlige saker og presset kapasitet i barneverntjenesten kan møte når kommunen får økt faglig og økonomisk ansvar for tjenestene. Selv om ansvaret som følger av forsøket gir økonomiske incentiver for å prioritere opp det forebyggende arbeidet og hindre at saker utvikler seg til å bli mer alvorlige og ressurskrevende, er det svært krevende å frigjøre kapasitet til styrke dette arbeidet og snu utviklingen.

Ifølge kommunens rapportering har det det siste året vært en nedgang i plasseringstiltak som andel av den samlede tiltaksbruken i barneverntjenesten. Det er imidlertid for tidlig å vurdere om dette viser en reell utvikling knyttet til forebygging av plasseringer, eller om det ligger andre årsaker bak tallene. Samtidig erfarer kommunen at den i flere tilfeller har forebygget plassering ved at tiltaksteamet har gitt tilpassede og intensive tiltak til familien.

2.2.3 Delmål 3: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

En viktig bakenforliggende årsak til Altas ønske om deltakelse i forsøket var at kommunen over tid hadde opplevd det som krevende å sikre gode fosterhjem gjennom samarbeidet med Bufetat.

Barneverntjenesten opplever at de i større grad kan legge vekt på en god «match» mellom barnet og familien når de selv har ansvaret for å rekruttere fosterhjemmet. Dette forutsetter imidlertid at det er tilstrekkelig tilgang på og utvalg av aktuelle fosterfamilier. Som de øvrige forsøkskommunene har Alta

opplevd utfordringer knyttet til rekruttering av ordinære fosterhjem. På bakgrunn av dette, samt av hensyn til behovet for at familien som rekrutteres passer til barnet som trenger et hjem, uttrykker kommunen usikkerhet om hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere en kommunal fosterhjemsbank. Dette samsvarer med de øvrige kommunenes erfaring. Kommunen oppgir å ikke ha ventetid på fosterhjems plassering. Alta kommune har sagt opp alle sine bistandsavtaler med Bufetat, og har anskaffet fosterhjem fra private leverandører dersom kommunen ikke har lyktes i å rekruttere hjem selv. Kommunens erfaringer viser betydningen av å være oppmerksom på hvilken kompetanse som kreves når kommunen selv skal forhandle med aktører i markedet om kjøp av fosterhjems plasser.

Som påpekt tidligere i rapporten mener vi det er viktig at kommunen fortsetter å prioritere å styrke innsatsen knyttet til nettverksarbeid og rekruttering i familie og nettverk, samt at den styrker kompetansen på innkjøp og forhandlinger med private aktører på fosterhjems- og institusjonsområdet. Av ulike årsaker har kommunen kommet noe sent i gang med det helhetlige forsøksarbeidet på fosterhjemsområdet. Det siste året har kommunen styrket innsatsen på dette området, og vi ser det som viktig at det fortsatt legges trykk på dette arbeidet. Erfaringene i Alta viser betydningen av at det dedikeres egne ressurser til fosterhjemsarbeidet, og at ansvarlige for å ivareta dette arbeidet må ha et klart mandat. Mer generelt mener vi Altas erfaringer synliggjør betydningen av at kommunene i forkant av implementeringen av nye oppgaver er tilstrekkelig kjent med hva ansvarsovertakelsen innebærer i form av behov for kompetanse og kapasitet, og at kommunen har en plan for hvordan helheten av oppgavene kan ivaretas.

Med opprettelsen av barneverninstitusjonen Storbakken opplever Alta kommune å ha fått tilgang til et tilbud som har vært sårt tiltrengt over lang tid. Kommunen har benyttet handlingsrommet gjennom forsøket til å opprette et helt nytt tiltak som er tilpasset kommunens rammebetingelser på barnevernområdet, og har så langt positive erfaringer med dette. Kommunen bør etter vår vurdering gjennomføre løpende evalueringer av Storbakken for å sikre at den fremdeles fyller et reelt behov i kommunen, i den forstand at en plassering der er det beste faglige alternativet for det enkelte barnet, og at driften kan forsvares økonomisk. Kommunens egne beregninger av kostnadene ved Storbakken viser at døgnprisen ikke er høyere enn sammenlignbart tilbud fra Bufetat så lenge kommunen uansett betaler fullpris. Kommunen uttrykker et sterkt ønske om å opprettholde driften av institusjonen også etter at forsøket avsluttes. I denne sammenheng vil det være viktig at kommunen allerede nå jobber systematisk og strategisk for å sikre nødvendige tiltak og avklaringer knyttet til fremtidig drift.

Generelt har kommunen styrket sitt tiltaksapparat i forsøket gjennom tiltaksteamet og Storbakken. Begge disse innsatsene bidrar i hovedsak til kommunens arbeid i «gul» og «rød» sone i tiltakspyramiden. Som tidligere nevnt er det etter vår vurdering viktig at kommunen samtidig klarer å holde trykk på det forebyggende arbeidet slik at den over tid kan klare å redusere antallet alvorlige saker i barnevernet.

2.2.4 Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

Både kommunens ledelse, barnevernledelse og tiltaksteam opplever at forsøket har gitt dem mulighet til å yte bedre og mer tilpassede tjenester til Altas barn, unge og familier med behov for hjelp. De intervjuede i kommunens barn- og ungetjeneste opplever at tilgangen på et eget tiltaksteam bidrar til å kunne sette sammen fleksible og helhetlige tiltak. Tiltaksteamet er vesentlig styrket gjennom forsøket for nettopp å kunne ivareta bredden av kompetanse og tiltak som kommunen ønsker å ha tilgjengelig.

Samtidig viser årets undersøkelser at kommunen fremdeles ikke klarer å få maksimalt utbytte av denne kompetansen. På den ene siden har tiltaksteamet en så stor saksmengde at de ikke har kapasitet til å jobbe så mye forebyggende som de ønsker, og heller ikke er så tilgjengelige for de øvrige hjelpetjenestene som ønsket fra begge parter. Samtidig opplever barneverntjenesten, som i stor grad opptar tiltaksteamets kapasitet, at det ofte tar lang tid å koble på tiltaksteamet og å få tiltakene iverksatt. Begge disse forholdene kan bidra til at barna får hjelp på et senere tidspunkt enn hva målene om tidlig innsats legger opp til. Tiltaksteamet har det siste året gjort et arbeid for å tydeliggjøre sin rolle og få klarere rutiner rundt inntak, noe vi vurderer som positivt for å imøtekomme disse utfordringene.

På den andre siden er det fremdeles forbedringspotensial knyttet til samarbeidet mellom tiltaksteamet og barneverntjenesten. Selv om begge parter rapporterer bedring i samhandlingen i løpet av det siste året, både i form av formelt og uformelt samarbeid, fremgår det av intervjuer at deler av barneverntjenesten fremdeles aldri benytter seg av tiltaksteamet, verken som dialogpartner eller som utfører av tiltak. Vi ser

det som vesentlig at kommunen sikrer at det ikke er barn eller familier som har behov for tiltak fra tiltaksteamet som ikke får dette av organisatoriske eller andre ikke-faglige årsaker. Vi ser det også som avgjørende at kommunen sikrer at tiltakene disse barna og familiene mottar er i samsvar med de metoder og verktøy som kommunen har lagt til grunn i barn- og ungetjenestenes arbeid.

En av kommunens tre etablerte arbeidsgrupper er rettet mot å ivareta forsøkets mål om at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon. Som tidligere omtalt inkluderer dette arbeid knyttet til meldinger og undersøkelse, samt tiltaksarbeid og tverrfaglig arbeid. Kommunen har gjennom dette arbeidet jobbet med å etablere kriterier for hvordan meldinger skal prioriteres og hvor omfattende undersøkelser som skal gjennomføres. Videre jobber kommunen med å implementere meldingsmøter i oppstartsfasen av en undersøkelse, som både skal ivareta nettverksarbeidet og det tverrfaglige arbeidet på en bedre måte i undersøkelsessakene.

Kommunen opplever at institusjonen Storbakken, og de muligheter denne gir til samarbeid mellom barneverntjenesten, Storbakken og tiltaksteamet gjør at hjelpen kan tilpasses barnet på en god måte. Ved Storbakken legges det også vekt på at ungdommene involveres i avgjørelser knyttet til egen sak og egen hverdag. Barns medvirkning er nedfelt i barneverntjenestens rutiner. Det er ikke igangsatt egne tiltak eller aktiviteter i forsøket rettet mot barns medvirkning i egen sak.

Kommunen er tydelig på at nettverksarbeidet vil ha høy prioritet fremover, blant annet gjennom utviklingen av en egen nettverksmodell. Dette vurderer vi som viktig også for å sikre at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon.

2.2.5 Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse

Alta har valgt å ikke ha bistandsavtale med Bufetat. I stedet har de satset på egenproduksjon av hjelpetiltak og etablering av egen institusjon. Kommunen har hatt problemer med å rekruttere fosterhjem, og opplever at det er konkurranse i markedet. De har dermed kjøpt en del tiltak fra private leverandører, og det har vært behov for å bygge opp innkjøpsfaglig kompetanse.

Uten bistandsavtaler blir kommunen avhengig av private leverandører for de tiltakene de ikke klarer å levere selv. Dette kan gi risiko for en dårlig forhandlingsposisjon og høye priser på tiltak. Tilbakemeldinger via intervjuene og de beregningene vi så langt har kunnet gjøre, tyder på at Alta ikke betaler høyere priser enn det de måtte betalt hos Bufetat. Til tross for utfordringer i organisasjonen, har Alta foreløpig kommet greit økonomisk ut av forsøket. Det økte rammetilskuddet har blitt brukt til å dekke de økte kostnadene som følger av forsøket. Kostnadsøkningen ser i all hovedsak ut til å være relatert til forsøket og full egenfinansiering av fosterhjem og institusjonstiltak. Omfanget av barn med tiltak har ikke økt til tross for en stor økning i antall meldinger det første året av forsøket.

Ifølge intervjuene leverer kommunen bedre tjenester som er mer tilpasset det enkelte barnets behov, og de er særlig fornøyd med institusjonen som er opprettet. Institusjonen Storbakken er et forholdsvis kostbart tiltak sammenlignet med ordinære egenandeler for institusjon, men kommunens egne beregninger tyder ikke på at kostnaden er høyere enn tilsvarende tilbud hos Bufetat. Fordelen med institusjonen er ifølge kommunen at den gir en type tiltak som dekker et tidligere udekket behov, og det vises til lokale forhold med lange avstander til alternative institusjoner. Kommunen oppgir generelt at de har større fleksibilitet i valg av tiltak når de ikke trenger å gå via Bufetat.

Det har vært påpekt at Bufetat har økonomiske insentiver i retning av å fylle opp plassene i sine institusjoner. De samme insentivene vil Alta ha. Per nå er inntrykket at kommunen bruker institusjonen til barn som de mener har klar nytte av tiltaket.

Når det gjelder prioritering av forebygging, har det først og fremst vært en utfordring for Alta at de har hatt for stor saksmengde i forhold til kapasiteten i barneverntjenesten. Det er lite som tyder på at forsøkets styrking av økonomiske insentiver har hatt noen betydning for motivasjonen til å drive forebyggende arbeid.

Mot avslutningen av forsøket må Alta vurdere sin ressursbruk opp mot de endrede krav og rammevilkår som følger av barnevernsreformen.

2.2.6 Delmål 6: God samhandling mellom de ulike nivåene i barnevernet

Bufetat region nord opplyser at de har mindre kontakt med Alta kommune etter at bistandsavtalen gikk ut i 2017. De har fortsatt kontaktpunkter med kommunen, primært på systemnivå (for eksempel i forbindelse med fosterhjemsarbeid), og kommunen kan fortsatt be om bistand, men slike forespørsler vurderes i sammenheng med tilgjengelig kapasitet og ressurser i Bufetat.³³

Ellers har Bufetat også merket en økt konkurranse fra Alta, både når det gjelder arbeidskraft og i rekruttering av fosterhjem; når det gjelder arbeidskraft, har konkurransen særlig knyttet seg til lønns- og arbeidsvilkår, der Alta nå kan gi bedre tilbud enn Bufetat. I forbindelse med fosterhjem, familiehjem og beredskapshjem, samarbeider Bufetat med Alta kommune (for eksempel Hedringskafé), og de har en god tone seg imellom. Likevel er konkurransesituasjonen reell, da kommunen ikke bare rekrutterer i Alta, men også i nabokommunene.

Av intervjuene i kommunen fremgår det at samarbeidet med Bufetat oppleves som godt, og at Bufetat fremstår positive og hjelpsomme overfor kommunens forsøksarbeid.

2.2.7 Anbefalinger til Alta i det videre arbeidet

- Videreføre de tydelige prioriteringene knyttet til barnevernets deltakelse i tverrfaglige drøftinger, herunder vurdere behovet for å formalisere disse prioriteringene
- Gjennomføre dokumenterte evalueringer av igangsatte tiltak, for eksempel rutiner som er etablert som følge av arbeidsgruppens arbeid, veiledningstiltak i hjemmet og drift av Storbakken, samt koble på rådmannens ledergruppe (forsøkets styringsgruppe) i dette arbeidet.
- Kartlegge barneverntjenestens bruk av tiltak, særlig de som aldri benytter tiltaksteamet.

2.2.8 Risikoer i Alta i det videre arbeidet

- Kommunen har fortsatt store utfordringer knyttet til overholdelse av lovpålagte frister for undersøkelsesarbeidet i barneverntjenesten, og saksmengden per ansatt i tjenesten er høy. Dette medfører risiko knyttet til at utsatte barn og unge ikke får den hjelpen de trenger i rett tid.
- Mye av ansvaret for framdrift og resultater ligger til enkeltledere og enkeltpersoner i kommunen. Framdriften i forsøksarbeidet avhenger av at enkeltpersoner har kapasitet og energi til å fungere som pådrivere i alle faser av arbeidet. Omorganiseringen av prosjektet i fjor har redusert denne risikoen i Alta, noe som er tydelig i årets undersøkelse. Forbedringen er likevel skjør og avhengig av fortsatt fokus fra ledelsen. Vi mener derfor at denne risikoen i noen grad vedvarer i Alta.
- Kommunen har hatt og har fremdeles utfordringer med sykefravær og gjennomstrømning av saksbehandlere i barnevernstjenesten, noe som negativt påvirker kapasiteten. Vi mener derfor det fortsatt er en viss risiko knyttet lavere kvalitet på tiltakene som følge av kapasitetsutfordringene i Alta.
- Mangelfull kapasitet i barnevernstjenesten kan føre til at saksbehandlerne ikke i tilstrekkelig grad får prioritert deltagelse i tverrfaglige fora lavere i tiltakspyramiden. Dette kan føre til at det primærforebyggende arbeidet blir skadelidende. I Alta er det fortsatt utfordringer knyttet til involvering av barnevernet i det primærforebyggende arbeidet, og denne risikoen gjør seg følgelig til en viss grad gjeldende.
- Manglende kompetanse, kapasitet eller fokus på fosterhjemsrekruttering kan føre til for få rekrutterte fosterhjem. Tilgangen på fosterhjem har vært og er fremdeles en risiko for i Alta.
- Kommunen har valgt å ikke ha bistandsavtaler med Bufetat, noe som stiller særlige krav til kommunens innkjøpskompetanse. Mangelfull kompetanse på dette området i kommunen utgjør en risiko for kvaliteten på de innkjøpene kommunen gjør. Dette risikoen gjør seg til en viss grad gjeldende i Alta, selv om kommunen det siste året har gjennomført tiltak for å styrke sin innkjøpskompetanse

³³ Bufetat får fortsatt henvendelser fra kommunen på temaer der Bufetat ikke har bistandsplikt.

I de følgende seksjonene går vi nærmere inn på arbeidet som er gjort i Alta kommune det siste året. Først gir vi en presentasjon av kommunens organisering av tjenester til barn og unge, samt organiseringen av forsøket og noen hovedtrekk i utviklingen av nøkkeltall for barnevernet. Deretter redegjør vi for kommunens arbeid innenfor forebyggende arbeid, undersøkelser og hjelpetiltak, fosterhjem samt institusjon.

2.3 Organisering av tjenester rettet mot barn og unge

Kommunens tjenester til barn og unge har siden 2008 vært samlet i den tverrfaglige Barn- og ungetjenesten bestående av helsesøstertjeneste, PP-tjeneste, barneverntjeneste og flykningetjeneste. Tjenesten er underlagt kommunalleder for oppvekst og kultur, ledes av en egen virksomhetsleder og er samlokalisert i Alta sentrum.

Kommunens barneverntjeneste er styrket med ett årsverk siden fjorårets rapport, og består nå av 24,5 årsverk delt inn i tre team; et omsorgsteam med ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem og institusjon og to team for henholdsvis undersøkelse og tiltak. To årsverk i barneverntjenesten er avsatt til å arbeide med rekruttering og oppfølging av fosterhjem. Barneverntjenesten er totalt styrket med 5 årsverk siden forsøkets start i 2016.

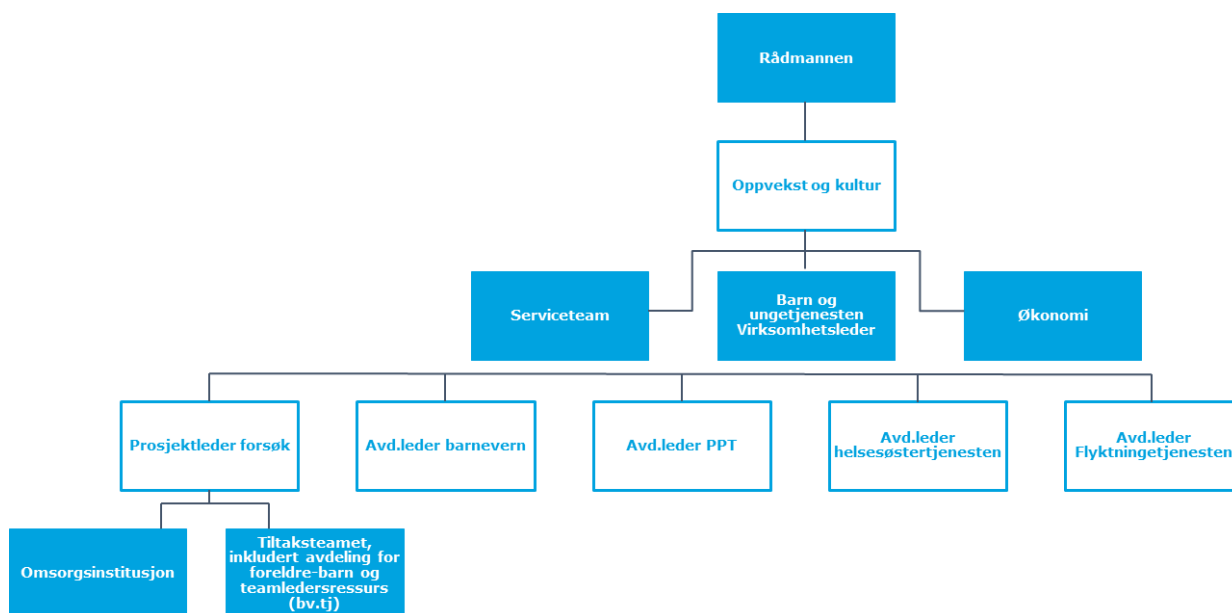
Siden 2013 har kommunen i tillegg hatt et eget tiltaksteam under barn- og ungetjenesten som skal bistå de ulike tjenesteområdene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Tiltaksteamets hovedarbeidsområder er foreldreveiledning, kollega- og saksveiledning, kompetanseheving overfor de øvrige tjenestene og korttidsterapi for lettere psykiske vansker. Som i 2017 består tiltaksteamet av 9 ansatte, hvorav fire er blitt tilsatt i forbindelse med forsøket.

Kommunens barneverninstitusjon Storbakken ble etablert i forbindelse med forsøket, og har vært i drift siden mai 2017. Det er gjort 12 ansettelse i forbindelse med etableringen av barneverninstitusjonen, hvorav en daglig leder som er ansvarlig for daglig drift.

Totalt er det foretatt en styrking av tjenestene med 21 årsverk etter at forsøket ble igangsatt.

Fra sommeren 2018 ble det opprettet en overordnet avdelingslederstilling for tiltaksteamet og Storbakken som inngår i ledergruppen i barn- og ungetjenesten.

Figur 2: Organisasjonskart for Barn- og ungetjenesten i Alta



2.3.1 Organisering av forsøket

Forsøket er fremdeles organisert som et prosjekt i Alta kommune. Arbeidet ledes av prosjektleder, mens barnevernleder har ansvaret for faglige avgjørelser i forsøket. Kommunens prosjektgruppe består i 2018 av ledergruppen i Barn- og ungetjenesten. Prosjektleder er også avdelingsleder for tiltaksteamet og Storbakken. Det rapporteres ukentlig fra prosjektleder til prosjektgruppen i forbindelse med ledermøtene i Barn- og ungetjenesten.

Rådmannens ledergruppe er styringsgruppe for forsøket. Det rapporteres månedlig om forsøket til styringsgruppen.

Kommunen identifiserte i 2017 tre hovedinnsatsområder i det videre arbeidet i forsøket på bakgrunn av forsøkets delmål. Det er etablert egne arbeidsgrupper knyttet til hvert av disse: fosterhjem, forebyggende arbeid og riktig hjelp i forhold til behov og livssituasjon, herunder særlig undersøkelse og meldinger.

Kommunen har gjennomført flere organisatoriske endringer det siste året som er av direkte og indirekte betydning for gjennomføringen av forsøket. Disse omtales nærmere i avsnitt 2.4.1

2.3.2 Internkontroll og evaluering av egen praksis

Som omtalt i fjorårets rapport engasjerte Alta kommune en ekstern ressurs i arbeidet med å få etablert internkontrollrutiner og kvalitetssikring i tiltaksteamet, barneverntjenesten og i inntaksrutinene til institusjonen. Fra kommunen blir det opplyst at de har arbeidet overordnet med internkontrollsystemet, med særlig fokus på at alle skal ha samme forståelse for *hva* internkontroll er, og *hvorfor* de har det.

Kommunen har egne rutiner for rapportering fra tiltaksteamet hver annen måned, og fra barnevernet hvert kvartal, samt for inntak til barneverninstitusjonen.

Kommunen gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger knyttet til forsøket. Justeringer i organiseringen i prosjektet har blitt gjort som følge av de løpende erfaringene kommunen har gjort seg, men disse evalueringene er ikke nedfelt skriftlig. Som omtalt i 2.4.1 gis det i liten grad styringssignaler eller gjennomføres evalueringer av erfaringene fra forsøket i styringsgruppen for forsøket.

I forbindelse med at barn- og ungetjenesten er 10 år har kommunen lyst ut en egen ekstern evaluering av tjenestens måloppnåelse.

2.3.3 Nøkkeltall om barnevernet i Alta kommune

Vedlegg 5 viser detaljer om utviklingen av noen nøkkeltall for barnevernet i Alta og i sammenlignbar KOSTRA-gruppe. Når det gjelder meldinger, undersøkelser og tiltak, er hovedlinjene at:

- Utviklingen i kommunen følger i hovedsak samme retning som utviklingen for sammenlignbar KOSTRA-gruppe når det gjelder antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i. Alta skiller seg imidlertid fra gruppen på to hovedområder. For det første har kommunen en langt større andel fristbrudd i undersøkelsessaker enn gruppen for øvrig. Dette omtales nærmere i avsnitt 2.4. For det andre viser tallene en markert nedgang knyttet til tiltak i barnevernet, både hva gjelder andel undersøkelser som fører til tiltak, barn med tiltak pr. 1000 innbyggere og barn med tiltak som hhv ikke er plassert og er plassert av barnevernet.
- Antall barn med tiltak pr. 1000 innbyggere 0–17 år har vært svakt fallende med en større reduksjon fra 2016 til 2017. Frem til og med 2016 har kommunen ligget på gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 12.
- Kommunen mottok 294 meldinger til barnevernet i 2017. Antall meldinger har variert rundt 300 pr. år de siste fem årene, og det er derfor ikke grunn til å tro at endringer i antallet meldinger i perioden kan tilskrives innføringen av forsøket direkte.
- Alta gjennomfører flere undersøkelser, men en mindre andel av dem leder til tiltak sammenlignet med KOSTRA-gruppen. Andel undersøkelser som førte til tiltak i Alta er klart lavere i 2016 og 2017 enn i foregående år.

Når det gjelder frister og saksmengde, viser tallene at

- Alta har hatt store utfordringer med å overholde fastsatte frister for undersøkelsesarbeidet, og kommunen brøt den lovpålagte fristen i 64 % av sakene i 2017. Dette er vurdert som en alvorlig

utvikling av både kommunen selv, Fylkesmannen og Bufdir. Kommunens organisatoriske og administrative utfordringer, hvordan disse påvirker og er påvirket av forsøket samt hvordan det er arbeidet med å adressere disse det siste året er omtalt nærmere i seksjon 2.4. Ifølge kommunen var andelen fristbrudd i første halvår 2018 på 42 prosent.

- Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk til saksbehandling³⁴ er klart høyere i Alta enn i KOSTRA-gruppen. Dette bekrefter at barneverntjenesten i kommunen har stor arbeidsbelastning, noe som er en utfordring blant annet for tjenestens kapasitet til å engasjere seg i forsøket og i det forebyggende arbeidet i kommunen. Disse utfordringene omtales nærmere senere i kapittelet.

Nærmere om bruken av tiltak, viser tallene i Alta at

- Det er en liten reduksjon i barn uten plasseringstiltak, mens antall barn med plasseringstiltak er betydelig redusert, fra 117 i 2016 til 81 i 2017. I 2013 var tallet 134. Nedgangen er gjelder særlig underkategorien boligtiltak. Kommunen har ikke selv gjort konkrete analyser av hva denne nedgangen skyldes, men opplyser at det trolig dreier seg om enslige mindreårige asylsøkere, som ikke er omfattet av forsøket. Det kan bety at tidligere tall for plasseringstiltak er preget av et betydelig antall boligtiltak for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger.
- Alta har en noe høyere bruk av tiltak for å styrke foreldreferdigheter enn i KOSTRA-gruppe 12. Herunder ligger tiltak som PMTO, MST, Marte Meo osv. En oversikt over tiltaksgrupperingen finnes i rapportens Vedlegg 2.
- Alta har også siden før oppstart av forsøket hatt høy bruk av tiltak for å styrke barnets utvikling, men her er bruken redusert over tid.³⁵
- Bruken av de tunge tiltakene, institusjon, fosterhjem og beredskapshjem, er omtrent på nivå med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 12 og har heller ikke endret seg veldig. Det var en merkbar økning i antall barn med fosterhjem fra 2015 til 2016, men dette dreide seg mest om at tallet var spesielt lavt i 2015.
- Kommunen har hatt en moderat økning i bruken av institusjon i 2017, noe som sammenfaller med etableringen av egen institusjon. Det er for tidlig å si om det er en sammenheng mellom disse forholdene, dette vil følges opp nærmere i kommende års evalueringer.
- Data fra kommunens halvårsrapportering til Bufdir viser at Alta kommune hadde seks plasseringer etter akuttvedtak i løpet av 2.halvår 2017. Antallet har variert mellom to og seks plasseringer per halvår de siste årene, og det er ingen tydelig endring som følge av forsøket.³⁶

2.4 Aktiviteter og utvikling forrige forsøksår

2.4.1 Organisatoriske endringer

Alta kommune har i løpet av foregående år gjort flere organisatoriske endringer av betydning for forsøket.

Som omtalt i fjorårets rapport erfarte Alta at den valgte organiseringen ved oppstarten av forsøket ikke fungerte etter hensikten. Forsøket var opprinnelig organisert med en egen prosjektgruppe direkte underlagt barn- og ungetjenesten, og adskilt fra barnevernstjenesten, og det faglige ansvaret for forsøket plassert i tiltaksteamet. Kommunen erfarte at dette kun i begrenset grad skjermet den ordinære driften av barnevernet, samtidig som ansatte i barnevernet opplevde lite eierskap til forsøket. Det ble derfor utfordrende for kommunen å integrere forsøket og dets målsettinger i barn- og ungetjenestens ordinære drift.

³⁴ Årsverk til saksbehandling er her målt som årsverk lønnet på funksjon 244.

³⁵ Tiltakene i denne kategorien er for eksempel barnehage og fritidsaktiviteter, men det er uklart hvilke tiltak som er redusert fordi det er underkategorien «Andre tiltak» som viser størst nedgang. For de øvrige kategoriene av hjelpetiltak er det mindre endringer.

³⁶ I kommunenes halvårsrapportering til Bufdir ligger det informasjon om antall barn plassert etter § 4-6, 2. ledd og § 4-25, 2. ledd, 2. punktum. Dette tilsvarer definisjonen av akuttvedtak som brukes i Barnevernsmonitoren.

På den annen side var erfaringen at forsøket, gjennom prosjektgruppen i barn- og ungetjenesten, var forankret på for lavt nivå i kommunen. For å imøtekomme utfordringene har det i løpet av det siste året blitt gjennomført organisatoriske endringer i forsøket.³⁷

Det formelle ansvaret for faglige avgjørelser innenfor forsøket er flyttet fra prosjektleder til leder for barnevernet. Det opplyses i intervju at denne endringen, samt hyppig og god dialog mellom barnevernleder og prosjektleder om hvilken retning forsøket skal ha, og om det faglige innholdet og eventuelle endringer i dette underveis i arbeidet, har gitt forsøket en bedre og tydeligere forankring blant de ansatte i barneverntjenesten.

Ledergruppen i barn- og ungetjenesten har siden høsten 2017 fungert som prosjektgruppe, mens rådmannens ledergruppe er styringsgruppe for forsøket. Denne endringen ble gjort for å forankre prosjektet høyere i linjen.

Av intervjuer i kommunen fremgår det at kommunikasjon med prosjektets styringsgruppe i hovedsak består av rapportering og orienteringer fra prosjektledelsen, og at styringsgruppen i liten grad gir tilbakemeldinger eller styringssignaler knyttet til gjennomføringen av forsøket og de oppgavene som følger av dette.

Også prosjektgruppen, bestående av ledergruppen i barn- og ungetjenesten, mottar i hovedsak informasjon om forsøket i form av orienteringssaker. Blant de andre enhetene oppleves forsøksarbeidet fremdeles som noe ensidig tilknyttet barneverntjenesten. Disse etterlyser større grad av involvering i det generelle arbeidet med forsøket, bedre informasjonsflyt og en bedre forankring i barn- og ungetjenestens ledergruppe. Videre vises det i intervjuer til at svakheter knyttet til involvering av ulike enheter og nivåer i kommunen blant annet medfører at utviklingsmuligheter, ressurstilgang og ressursbehov ikke blir koordinert godt nok.

Fra prosjektledelsen gis det uttrykk for at valgene knyttet til retning og fremdrift i gjennomføring av forsøket i stor grad ble tatt i forbindelse med søknad og oppstart, og at det derfor i begrenset grad har vært behov for beslutninger fra styrings- og prosjektgruppens side.

2.4.2 Forankring og involvering av sentrale aktører

Årets undersøkelser i kommunen viser at de organisatoriske endringene ikke har medført vesentlige endringer i kommuneledelsens eller de øvrige enhetene i barn- og ungetjenestens direkte involvering i gjennomføringen av forsøket. Vi viser til at flere av målsettingene for forsøket er rettet mot kommunenes helhetlige arbeid for barn og unge, og at det i denne sammenheng er viktig at både alle nivåer i kommunen og bredden i kommunens tjenesteapparat bidrar til å påvirke et viktig utviklingsarbeid på dette området i kommunen. Dette gjelder etter vår mening også underveis i forsøket, hvor rammebetingelser og andre forhold er i kontinuerlig utvikling og ser annerledes ut enn ved forsøkets oppstart. Blant annet mener vi det er behov for å sikre evaluering av de tiltakene som er igangsatt og for å identifisere behov for endringer og justeringer underveis.

Samtidig vurderer vi at kommunen har lyktes i å sikre at barneverntjenesten i større grad er involvert og engasjert i forsøksarbeidet. Selv om målsettingene for forsøket er rettet mot kommunens helhetlige arbeid med barn og unge, er de nye oppgavene og ansvaret som følger av forsøket i all hovedsak barnevernrelaterte. Vi vurderer det derfor som en helt vesentlig og positiv utvikling at forsøket i større grad enn tidligere integreres i barneverntjenestens drift og arbeid.

Videre viser årets undersøkelser at kommunen i større grad enn tidligere arbeider aktivt med å skape samhandlingsarenaer på tvers av enhetene i barn- og ungetjenesten (se nærmere omtale i seksjon 2.5).

I tiden fremover bør kommunen arbeide aktivt for å sikre at eierskapet til forsøket også styrkes på saksbehandlernivå i barneverntjenesten. Årets undersøkelser i kommunen viser at saksbehandlere

³⁷ Parallelt har det også vært organisatoriske endringer i barneverntjenesten i Alta, noe som har medført to skifter av prosjektleder for forsøket og to skifter av barnevernleder siden forrige delrapport.

fremdeles oppfatter å få informasjon om forsøket og hva det egentlig dreier seg om, samtidig som de opplever økt arbeidsmengde og flere oppgaver som følge av forsøket.

Manglende forankring av forsøket i barnevernet ble påpekt av Fylkesmannen i Finnmark i både 2016 og 2017. Generelt er Fylkesmannen i år mindre bekymret enn i fjor når det gjelder forsøket og fremdriften i Alta kommune.

Fylkesmannen mener det viktigste nå er å holde ved like det kommunen har klart å bygge opp i forbindelse med forsøksordningen. Fylkesmannen mener òg det blir spennende å se hvordan kommunen håndterer det økonomiske aspektet med forsøket og bemanningsøkningen i barnevernstjenesten.

Bufetat peker på at det fortsatt kan virke som at barnevernstjenesten i Alta er noe på siden av selve forsøket i kommunen. Bufetat registrerer at saksbehandlere som tar kontakt for bistand ikke alltid er oppdatert på hva forsøket innebærer for barneverntjenesten og konsekvensene av at det ikke lenger eksisterer bistandsavtale.

I intervjuene i kommunen uttrykkes det skuffelse over at endringer i loven knyttet til fremtidig ansvarsfordeling på barnevernområdet ble besluttet før forsøket ble ferdig gjennomført. I intervjuer vises det til at dette har påvirket motivasjonen for forsøksarbeidet. Samtidig er kommunen tydelig på at den har behov for avklaringer knyttet til videre drift av de igangsatte tiltakene, særlig institusjonen Storbakken, etter at forsøket avsluttes.

2.4.3 Kompetanseutvikling i barn- og ungetjenesten

Som nevnt i tidligere års rapporter har tiltaksteamet i forsøksperioden gjennomført opplæringstiltak i barn- og ungetjenesten, og dette medfører blant annet at alle tjenestene har tilgang på og kompetanse knyttet til de samme verktøyene og metodene, herunder PMTO og ICDP. Helsesøstertjenesten og PP-tjenesten uttrykker at dette har vært vellykket, selv om de fremdeles etterlyser mer kapasitet til å kunne tilby denne rådgivningen til skolene og barnehagene.

Tiltaksteamet opplever at de i utgangspunktet har et klart mandat for å kunne jobbe med fagutvikling. Samtidig blir det pekt på at det er knapt med tid og ressurser til å prioritere fagutvikling, gitt arbeidsmengden som knytter seg til dag til dag-oppgavene i teamet med veiledning og tiltak.

I sin søknad om forsøksdeltakelse viste kommunen til systematisk oppbygging av TIBIR-modulene, PRIDE-kurs for opplæring av fosterforeldre, COS-terapeuter, familierådskoordinator og behov for hospitering innen hjelpetiltaksarbeid i døgnet som nødvendig kompetanseheving i forbindelse med forsøket. Det er tidligere år gitt PRIDE-veiledning til fire medarbeidere i barneverntjenesten. Av dokumentasjon vi har mottatt fra kommunen går det fram at kommunen ikke prioriterer å gi flere denne opplæringen, da de ikke klarer å nyttegjøre seg denne kompetansen godt nok, og ønsker heller å jobbe videre med å utnytte kompetansen til de som allerede har dette. Kommunen har besluttet å satse på Marte Meo i stedet for COS, og har to Marte Meo-terapeuter³⁸. Videre opplyser kommunen at den ikke har planer om å ansette familierådskoordinator, men at den har ansatt en familierapeut som arbeider hovedsakelig med familiemøter.

Per 2018 tar nytilsatt barnevernleder, som tidligere var teamleder i barneverntjenesten, fremdeles master i barnevern. Fire saksbehandlere i barneverntjenesten og en ansatt i tiltaksteamet mottar videreutdanning. Tre av disse tar videreutdanning i relasjonskompetanse i regi av Bufdir. Barnevernledelsen opplyser at kommunen ser dette i sammenheng med målet om å styrke arbeidet med familie og nettverk. Det er satt inn en vikar i halv stilling for å legge til rette for at videreutdanningen kan gjennomføres uten at det går på bekostning av tjenestens kapasitet. Det vises til at på grunn av Bufdirs inntaksrutiner er det de mer erfarne saksbehandlerne som mottar denne videreutdanningen, samtidig som kommunen ser at det største behovet trolig er hos de mindre erfarne. Dette har kommunen også spilt inn til Bufdir.

Det siste året har kommunen innført nye rutiner og sjekklister for oppstarten for nyansatte, samt en egen fadderordning og rutiner for tett oppfølging fra teamleder for å sikre at de nyansatte får den støtten

³⁸ Marte Meo er en veiledningsmetode basert på kommunikasjon hvor det brukes video i veiledningen for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.

de har behov for den første tiden. To ansatte har deltatt på kurs knyttet til innkjøp av fosterhjems- og institusjonsplasser. I tillegg planlegger kommunen veiledning og ICDP-opplæring til teamlederne i barnevernet.

Kommunen har fremdeles ikke gjennomført kompetansekartlegging i tjenestene. Med tanke på at kommunens ansatte har begrenset kapasitet til å prioritere kompetansetiltak, ser vi det som viktig at de tiltakene som gjennomføres er godt begrunnet med tanke på behov og nytteverdi. Kommunen fremstår likevel bevisst på hvilke områder som bør prioriteres kompetansemessig. Særlig gjelder dette kompetanse knyttet til nettverksarbeid.

Vedlegg 7 gir en skjematisk oversikt over kompetanse i kommunens barn- og ungetjeneste basert på kommunens egen rapportering. Kommunen har styrket barneverntjenesten og tiltaksteamet, inkludert omsorgsinstitusjonen vesentlig i forbindelse med forsøket, mens de øvrige tjenestene har samme antall årsverk som ved inngangen til forsøket. Ifølge kommunes rapportering er det i liten grad endringer i kompetansen relatert til evidens- og kunnskapsbaserte metoder i barneverntjenesten siden forsøkets oppstart. Tiltaksteamet har fått styrket kompetanse på blant annet ICDP-veiledere og -trener, Marte Meo-terapeuter og familierapeut. Vi mener dette underbygger inntrykket av at kapasiteten i kommunen gir noen utfordringer knyttet til kompetansetiltak i barneverntjenesten. Samtidig er det positivt at kommunen i forbindelse med pågående videreutdanningsprogram har innført tiltak i form av vikarbruk for å legge til rette for videreutdanningen.

Barneverntjenesten preges fremdeles av høyt sykefravær, og selv om dette ifølge kommunen i mindre grad enn tidligere skyldes arbeidsrelaterte forhold mener vi det er rimelig å anta at den høye arbeidsbelastningen medfører risiko for økt sykefravær. Barneverntjenesten i Alta kommune vesentlig større antall saker per årsverk enn sammenlignbar KOSTRA-gruppe. En ytterligere utfordring i kommunen er at barneverntjenesten preges av høy gjennomstrømming blant saksbehandlerne.

Det opplyses i intervju at øvrige tiltak som er iverksatt for å bedre utviklingen av sykefravær og gjennomstrømming er flere faste ansatte, flere faste vikarer, hyppigere medarbeidersamtaler og tydeligere møtестrukturer for saksbehandlere med mulighet for å debriefe og ventilere i etterkant av krevende saker og hendelser. Videre opplyses det at det er igangsatt en analyse av hvilket nivå kommunen må ligge på bemanningsmessig for å kunne ta høyde for svingninger i antall og type saker i barneverntjenesten.

Fylkesmannen i Finnmark opplyser at deres inntrykk er at Alta kommunen får kompetente, gode søkere til både barneverntjenesten og tiltaksteamet, og at kommunen generelt har fått den kompetansen de har etterspurt i ansettelsesprosesser. Samtidig vises det til at mange nyansatte i kommunen er nyutdannede.

2.5 Forebyggende arbeid

Alta har gjennom flere år som TIBIR³⁹- og TI⁴⁰-kommune vektlagt tidlig innsats, tverrfaglighet og samordning i tilbudet for barn, unge og familier. Den tverrfaglige barn- og ungetjenesten har i 2018 vært i drift i 10 år. Kommunens arbeidsmodell for tidlig innsats, «Alta-modellen», har i disse årene ligget til grunn for primær- og hjelpetjenestenes arbeid med å identifisere barn og unge i risiko. Modellen er basert på Kvellos modell for tidlig innsats, ICDP, modell for læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP) og PMTO. Det gjennomføres årlige kartlegginger basert på Kvellos metodikk i alle kommunens barnehager i forbindelse med overgangen til skole. Representanter for skoler og barnehager i kommunen opplever at dette fungerer godt, og at kommunen over tid har klart å identifisere risiko tidligere enn før. Samtidig fremstår synet på dette noe ulikt – mens det fra skolesiden vises til mer ressurser til og bedre arbeid med tidlig innsats de siste årene, oppleves det fra barnehagene at kommunen ikke er god nok til å fange opp barn i risiko før de når skolealder.

I intervjuer med kommunens ledelse pekes det på at det kan være utfordrende å holde tilstrekkelig trykk på arbeidet med tidlig innsats over tid, og at det er utfordrende å plassere roller og ansvar i organisasjon

³⁹ Tidlig innsats for barn i risiko

⁴⁰ Tidlig innsats

i dette arbeidet. Videre oppgir kommunen at det er forbedringspotensial når det kommer til opplæring av ansatte slik at disse har nok kompetanse til å jobbe med tidlig innsats.

Det pekes i intervjuene på at Alta fremdeles har et høyt antall meldinger i forhold til sammenlignbare kommuner, at meldingene i mange tilfeller har høy alvorlighetsgrad, og at for mange saker over tid utvikler høy alvorlighetsgrad. Det er en erkjennelse i kommunen av at dette synliggjør at arbeidet med tidlig innsats ikke har kommet så langt som man skulle ønske og at meldingene kommer for sent. Samtidig viser tallene i Vedlegg 5 at kommunen ikke skiller seg vesentlig fra KOSTRA-gruppe 12 for øvrig når det gjelder antall meldinger. Det siste året har det vært en utvikling der det i Alta både er færre undersøkelser som fører til tiltak og færre barn i kommunen med tiltak enn i KOSTRA-gruppen for øvrig.

Mer generelt etterlyses det fra de intervjuede flere tiltak i primærforebyggende, «grønn sone». Særlig uttrykkes det ønske om at kompetansen som finnes i kommunen, for eksempel i tiltaksteamet, i større grad er tilgjengelig for skoler, barnehager og de øvrige enhetene i barn- og ungetjenesten utover barneverntjenesten. Tiltaksteamet uttrykker på sin side ønske om mer tid til forebyggende arbeid, for eksempel til gjennomføring av foreldreveiledningskurs.⁴¹

Det vises i intervjuer til at også kommunens arbeid i forsøket i all hovedsak er rettet mot tiltak «gul sone» og «rød sone», det vil si tilfeller der det allerede har oppstått et problem eller en utfordring knyttet til et barn eller en familie.

Kommunen etablerte i 2017 en arbeidsgruppe for forebyggende arbeid knyttet opp mot forsøkets delmål. Det er foreløpig ikke igangsatt egne tiltak gjennom denne gruppen. I intervjuer i kommunen vises det likevel til at forsøket bidrar til å holde på oppmerksomheten knyttet til det forebyggende arbeidet.

Særlig knytter kommunen den forebyggende innsatsen til tverrfaglig arbeid og kompetanse i barn- og ungetjenesten. Det oppleves gjennomgående at dette arbeidet har blitt bedre i løpet av det siste året, spesielt gjennom etablering av nye og styrking av eksisterende arenaer for samhandling som faste tverrfaglige drøftinger og felles fagsamlinger. Det opplyses i intervjuer at det særlig har vært en endring knyttet til vektleggingen av tverrfaglige drøftingsmøter i skoler og barnehager, samt opplæring i tjenestene knyttet til disse drøftingene. Kommunen rapporterte i 2017 105 gjennomførte tverrfaglige møter, mot 79 i 2016.⁴² Videre opplyser kommunen at opplæringen som er gjennomført har medført at det i større grad enn tidligere iverksettes tiltak direkte fra drøftingsmøtene, uten at det trenger å bli en barnevernssak.

Det vises i intervjuer med prosjektledelsen til at forsøket i Alta, frem til foregående år, har vært mest innrettet mot å utvikle barneverntjenesten isolert sett, og i mindre grad mot å finne ut hvordan kommunen sammen kan jobbe til det beste for barna på en tverrfaglig måte. Utviklingen det siste året betegnes som en snuoperasjon som har styrket samarbeidet.

Også Bufetat opplever at kommunen har styrket sitt forebyggende arbeid, og jobber bedre med dette nå enn før de kom med i forsøket.

Etter vår oppfatning fremstår særlig to forhold av betydning for denne utviklingen. For det første deltar barnevernet i langt større grad enn tidligere i de tverrfaglige drøftingsmøtene som avholdes fast i kommunens ungdomsskoler og ved behov i barneskole og barnehage, sammen med blant annet helsesøster og PPT. For det andre er det større grad av integrering og samhandling mellom tiltaksteamet og barneverntjenesten enn tidligere.

2.5.1 Tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene i barn- og ungehuset

De øvrige hjelpetjenestene opplever den økte deltakelsen fra barnevernet i tverrfaglige drøftinger som en av de fremste endringene som har skjedd gjennom forsøket. Disse oppfatter at barneverntjenesten i større grad enn tidligere prioriterer disse møtene og ser at det har effekt på det forebyggende arbeidet. Hver skole og barnehage i kommunen har fått faste saksbehandlere i barneverntjenesten å forholde seg til. De ansatte i barnevernet opplever at dette er blitt en tydeligere prioritering, men viser samtidig til at

⁴¹ Se for øvrig nærmere omtale av tiltaksteamets arbeid i seksjon 2.6

⁴² Kommunen opplyser at det kan være vanskelig å skille på hvilken andel av dette som er tverrfaglige møter i forbindelse med tidlig innsats, og hva som er samarbeidsmøter i allerede etablerte saker.

den store saksmengden fremdeles gjør det utfordrende å bruke så mye tid på forebygging som en skulle ønske. Det stilles i disse intervjuene også spørsmål om hvorvidt det alltid er nødvendig at barneverntjenesten er representert i drøftingene.

I tillegg er det det siste året innført tverrfaglige fagdager i barn- og ungetjenesten, der alle tjenestene møtes fire ganger årlig for felles opplegg. Dette oppleves av tjenestene som utbytterikt.

For å sikre økt systematikk og samhandling i det forebyggende arbeidet ser vi det som en viktig utvikling at det har blitt tydeligere lederføringer knyttet til barnevernets deltakelse i de etablerte tverrfaglige arenaene for tidlig innsats. Vi ser dette som en viktig forutsetning for at kommunen skal kunne lykkes i å vri sin innsats i retning av målet om i større grad i komme i forkant og kunne legge mer vekt på det forebyggende arbeidet. Samtidig viser undersøkelsene i kommunen at saksmengden og –kompleksiteten i barneverntjenesten fremdeles medfører en stor arbeidsbelastning som gjør tjenesten sårbar. Vi ser det derfor som viktig at kommunen sikrer en balansert og hensiktsmessig arbeidsbelastning for de ansatte i barneverntjenesten. Det fremstår som et dilemma at kommunen preges av mange og alvorlige saker, som tar mye kapasitet og påvirker muligheten til å jobbe forebyggende og være i forkant. Samtidig kan mangelen på «grønne» tiltak bidra til at denne utfordringen består over tid.

Intervjuede representanter fra skoler og barnehager i kommunen uttrykker gode erfaringer med de tverrfaglige drøftingene, og mener systemet fungerer godt. Disse opplever også en positiv utvikling at skottene mellom hjelpetjenestene har blitt bygget ned gjennom forsøket.

2.5.2 Integrering og samarbeid mellom barneverntjenesten og tiltaksteamet

I intervjuer i kommunen pekes det gjennomgående på at det har vært en tydelig utvikling i samhandlingen mellom tiltaksteamet i barn- og ungetjenesten og barneverntjenesten det siste året. Som nevnt ble forsøket i Alta fra oppstarten organisert rundt kommunens tiltaksteam. Dette teamet har også blitt vesentlig styrket gjennom forsøket, og har gått fra fem til ni årsverk siden oppstarten.

Det opplyses i intervjuer med prosjektledelsen at samarbeidsrutinene mellom barneverntjenesten og tiltaksteamet har blitt bedret det siste året, og at det har skjedd en kulturendring knyttet til samhandlingen. Dette begrunnes blant annet med tydeligere informasjon og rolleavklaringer, blant annet knyttet til hvem som er involvert i forsøket og hvem som skal utføre de ulike oppgavene. Tiltaksteamet viser til at det har vært nødvendig for dem å jobbe med hvordan de tar imot henvendelser og hvordan opptre i inntak for at de andre tjenestene skal oppleve tiltaksteamet som en ressurs, og for at det skal bli synlig og tydelig hvilke tiltak og hjelp de kan tilby. Gjennom å gjøre dette opplever tiltaksteamet at barneverntjenesten, men også de andre tjenestene i større grad er oppmerksom på hvilken bistand tiltaksteamet kan gi, og når.

Videre viser tiltaksteamet til at det er lagt opp til lav terskel for kommunikasjon mellom tiltaksteamet, barneverntjenesten, helsesøstertjenesten og PPT. Det skal være lett å avtale et møte på tvers av tjenesten ved behov, og ha et aktivt dag til dag-samarbeid. På dette området opplever tiltaksteamet at det har skjedd en helt tydelig endring det siste året, og de intervjuede opplever at tiltaksteamets tjenester og tilgjengelighet har økt, og at tjenestene i større grad ønsker å involvere og drøfte aktuelle saker for å sikre best mulig forståelse av brukerne og brukernes saker.

Også intervjuede i barneverntjenesten opplever at det har blitt lettere det siste året å koble på tiltaksteamet. Samtidig opplever de at det i noen saker tar for lang tid før tiltaksteamet iverksetter tiltak.

Kommuneledelsen er klar i intervju på at selv om utviklingen går rett vei, er det viktig å jobbe videre med integrering av de ulike tjenestene. Disse erkjenner at kommunen så langt ikke har klart å utnytte den helhetlige effekten av tjenestene kommunen har relatert til barnevern i forsøksprosjektet.

2.6 Undersøkelser og hjelpetiltak

Som tidligere nevnt har kommunen det siste året jobbet med å etablere arbeidsgrupper knyttet til noen av hovedmålene med forsøket. En av de etablerte gruppene er koblet til målet om at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon, og retter seg i hovedsak mot undersøkelser og tiltaksarbeid. Gruppens mandat har vært å utarbeide nye rutiner knyttet til blant annet saks- og arbeidsflyt, samt kategorisering og gradering av meldinger.

Kommunen har også innført meldingsmøter som metode i oppstarten av undersøkelsesarbeidet. Meldingsmøtene involverer barnets familie og nettverk, samt flere offentlige instanser med mål om å sikre tverrfaglig innsats. Møtene er en del av kommunens innsats knyttet til å stryke arbeidet med familie og nettverk. Etableringen av gruppen må også sees i sammenheng med kommunens tiltak for å få ned antall fristbrudd i undersøkelsessaker. I 2017 hadde kommunen fristbrudd i hele 64 prosent av undersøkelsessakene. Ambisjonen er at tiltakene som gjennomføres skal sikre at det gjennomføres gode undersøkelser raskt nok, samt å sikre tilstrekkelig faglig trygghet i organisasjonen. I tillegg til arbeidet knyttet til prosess og rutiner skal saksbehandlerne få mer og bedre veiledning på ledernivå, samt oppfordres til å søke videreutdanning. I intervjuer med prosjektledelsen understrekes også betydningen av nok personell i tjenesten. Det opplyses at andelen fristbrudd i kommunen er lavere på nåværende tidspunkt enn ved siste KOSTRA-rapportering. Ifølge kommunen var andelen fristbrudd 42 % siste halvår. Det opplyses i intervjuer at denne bedringen i stor grad har vært avhengig av overtid og ekstrajobbing i barneverntjenesten, og at teamledere har tatt på seg saksbehandling i tillegg til andre oppgaver. Vi har forståelse for at kommunen i en unntakssituasjon har behov for å benytte ekstraordinære tiltak for å bedre forholdene. Samtidig ser vi det som helt avgjørende at kommunen finner mer varige løsninger som både ivaretar de lovpålagte oppgavene og de ansattes arbeidssituasjon på en god måte. Nærmere om hjelpetiltak i kommunen

Tiltaksteamet, bestående av ni ansatte, arbeider på bestilling fra de øvrige tjenestene. Om lag 70 prosent av saksmengden til tiltaksteamet er knyttet til barnevernssaker. Teamet har blant annet ansvar for oppfølging av og veiledning knyttet til tiltak som Marte Meo, PMTO og ICDP.⁴³

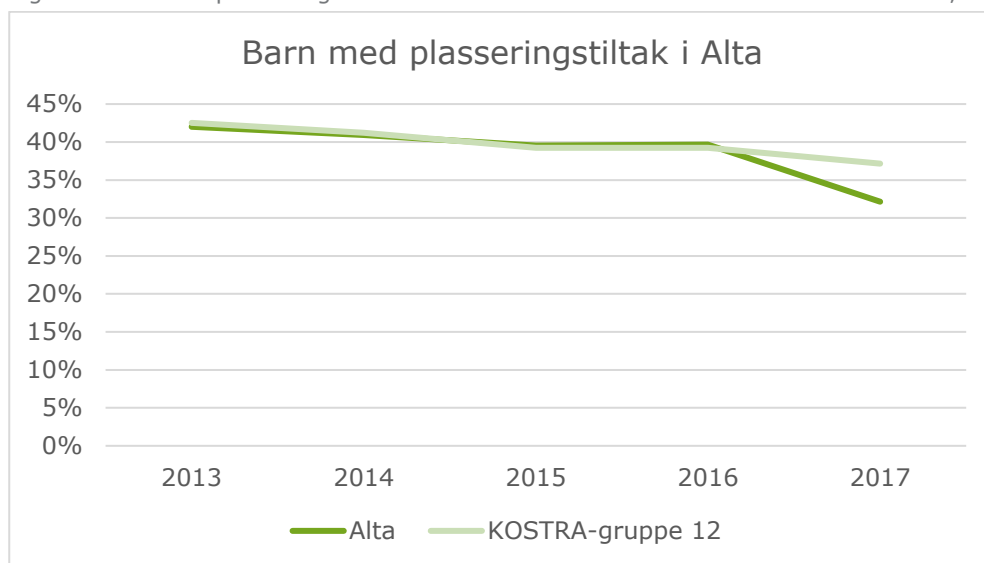
Tiltaksteamet har siden oppstarten av forsøket vært tiltenkt rollen som en enhet for tidlige tiltak, det vil si hjelpetiltak i hjemmet. En sentral del av tiltaksteamets arbeid er å sette inn tiltak for å forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Kommunen rapporterer at tiltaksteamet i 2017 har jobbet i 6 hjem som ville fylt vilkårene for MST. Tiltaksteamets leder opplyser at disse tiltakene bygger på struktur og prinsipper fra MST og PMTO, men der intensiteten ikke er like høy som i MST. Videre har tiltaksteamet gjennomført veiledning i 28 hjem etter hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Veiledningen bygger på kunnskapsbaserte metoder og prinsipper knyttet til relasjon og samspill, men med noe høyere intensitet. I flere tilfeller er det satt inn en veileder som har vært mye til stede og drevet observasjon og intensiv veiledning i hjemmet. I løpet av foregående år har kommunen testet ut en modell for veiledning som alternativ til plassering, der en av leilighetene ved Storbakken ble benyttet til tett, daglig oppfølging og veiledning av en familie. Veiledningen ble gjennomført av ansatte ved institusjonen og tiltaksteamet. Alle tiltakene bygger ifølge kommunen på kunnskapsbaserte metoder og prinsipper.

Kommunen har flere konkrete erfaringer på at plasseringer utenfor hjemmet har blitt forebygget etter gjennomføring av disse tiltakene.

Rapporteringen fra kommunen viser at andelen barn med plasseringstiltak av det totale antallet barn med tiltak i kommunen de siste årene har vært på linje med sammenlignbare kommuner, men har sunket fra 2016-2017, se Figur 3. Det vises imidlertid her til tidligere omtale av nedgang i boligtiltak, som regnes som plasseringstiltak. Det er derfor for tidlig å si i hvilken grad utviklingen kan relateres til kommunens arbeid i forsøket.

⁴³ Se Vedlegg 4 for nærmere omtale av anerkjente metoder og begreper

Figur 3 Barn med plasseringstiltak som andel av totalt antall barn med tiltak i Alta, 2013-2017



I tillegg har 149 familier fått hjelp med ulike utfordringer fra tiltaksteamet uten at dette har vært barneverntiltak.

De ansatte i barneverntjenesten ser det som en fordel at kommunen, med et eget tiltaksteam, kan skreddersy tjenester tilpasset den enkelte familiens behov. Tiltaksteamet opplever også at måten Barn- og ungetjenesten setter sammen tiltak på, har endret seg i positiv retning gjennom forsøksperioden.

Dette begrunnes med at bedre interne samarbeidsprosesser og mer informasjon fra ulike involverte aktører, gjør at tiltaksteamet og de øvrige tjenestene klarer å sette inn mer målrettede og effektive tiltak som treffer flere arenaer samtidig, og på en bedre måte. Samtidig ser tiltaksteamet at det også er saksbehandlere i barneverntjenesten som i liten grad benytter seg av deres tjeneste. Tiltaksteamet har i liten grad oversikt over hvordan disse saksbehandlerne arbeider med tiltak i saker der teamet ikke blir involvert.

Til tross for at kommunen har gitt tiltak til familier som ville fylt vilkårene for MST og opplever dette som vellykket, etterlyser ansatte i barneverntjenesten etterlyser i barneverntjenesten fremdeles bedre tilgang til MST.

Antallet undersøkelser som har medført tiltak og andel barn med tiltak i kommunen har hatt en tydelig nedgang i Alta kommune i 2017. Andelen meldinger som fører til undersøkelse er imidlertid stabilt høy, noe som indikerer at meldingene i utgangspunktet vurderes å ha en relativt høy alvorlighetsgrad. Dette sammenfaller også med det inntrykket som formidles fra de intervjuede på alle nivåer i kommunen.

Kommunen opplyser at omfanget hjelpetiltak varierer i perioder med hvilke typer saker barneverntjenesten har. Samtidig viser de til at kommunen det siste året har gjort et arbeid for å gjennomgå eksisterende saker, og at enkelte «sovende» tiltak og registreringsfeil har blitt ryddet i, noe som kan ha gitt utslag på rapporteringen. Vi ser det uansett som viktig at kommunen får klarhet i hva denne utviklingen i tallene skyldes, særlig for å utelukke at det kan være barn som har behov for tiltak som ikke mottar de tiltakene de trenger.

Tiltaksteamet opplever at de har etablert gode rutiner for inntak og drøfting av saker, og at det foreligger en klarere forståelse i barn og ungetjenesten enn tidligere av hvilke saker tiltaksteamet skal jobbe med og ikke. Rollene innad i teamet oppleves også som tydeligere, basert på hvem som besitter hvilken kompetanse. Tiltaksteamet oppfatter imidlertid at det fortsatt er forbedringspotensial til å utnytte kompetanse tiltaksteamet besitter på et tidligere tidspunkt i enkeltsaker.

I tidligere delrapporter har vi vist til at tiltaksteamets kapasitet i stor grad brukes opp av de tunge sakene, og at både de øvrige hjelpetjenestene og tiltaksteamet selv i større grad kunne ønske at det var

tilgjengelige for oppdrag også på lavere nivå i tiltakskjeden. Denne utfordringen synes fortsatt å være gjeldende i kommunen.

Videre opplever fremdeles saksbehandlerne i barnevernet at tiltaksteamet ikke alltid kommer tidlig nok på banen i alle saker på grunn av manglende kapasitet, og at det kan ta lang tid før tiltak blir iverksatt. Dette pekes fra barneverntjenesten på som den største utfordringen knyttet til gjeldende organisering. Samtidig opplever de, som nevnt tidligere, forbedring i samarbeidet mellom tjenesten og tiltaksteamet.

2.7 Fosterhjem

En egen arbeidsgruppe for fosterhjemsarbeidet ble etablert våren 2017 bestående av fire personer fra barneverntjenesten og tiltaksteamet, tilsvarende totalt en full stilling i barneverntjenesten og en full stilling i tiltaksteamet. Fra februar 2018 ble barneverntjenestens rolle styrket med ytterligere en full stilling. Gruppen har ansvar for rekruttering, opplæring og godkjenning av Alta kommunes fosterhjem. I tillegg har to av medlemmene ansvar for innkjøp av institusjonsplasser. Ansvaret for rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk ligger hos de enkelte saksbehandlerne i barneverntjenesten.

Siden oppstarten av forsøket har Alta erfart at fosterhjemsarbeidet har vært den mest utfordrende oppgaven å ivareta. Opprinnelig ble ansvaret for de nye oppgavene på fosterhjemsområdet lagt til omsorgsteamet i barneverntjenesten, noe som medførte at det ble kapasitetsmessig utfordrende å prioritere arbeidet framfor øvrige driftsrelaterte oppgaver. Dette medførte blant annet at det i liten grad ble mulig å arbeide langsiktig og strategisk med utvikling av fosterhjemsoppgavene, herunder rekruttering, veiledning og opplæring.

Som omtalt i fjorårets rapport vedvarte denne kapasitetsutfordringen også etter opprettelsen av fosterhjemsgruppen. Vinteren 2018 ble det avsatt en ekstra stilling til fosterhjemsarbeidet, og kommunen har nå to fulle stillinger fra barneverntjenesten dedikert til dette. I intervjuer opplyses det at det gradvis har blitt tydeligere hvordan fosterhjemsarbeidet skal prioriteres opp mot øvrige arbeidsoppgaver, samt at rammer og mandat for gruppen er tydelig. Det vises til en bedring i løpet av det siste året når det gjelder å skille mellom drifts- og utviklingsoppgaver på fosterhjemsområdet, og dette har ført til bedre fremdrift i arbeidet.

2.7.1 Rekruttering av fosterhjem

Kommunen erfarer fremdeles at det er vanskelig å rekruttere nok fosterhjem. Det vises til at det er konkurranse om fosterhjem i Alta, noe som gjør det krevende å bygge opp en «bank» med fosterhjem som kommunen kan benytte. Samtidig er erfaringen at godkjente fosterhjem som regel ønsker å ta imot barn umiddelbart, og at det er vanskelig å holde på fosterhjemmene i en «bank» dersom plassering ikke kan gjennomføres relativt raskt. Videre vises det til at det er utfordringer knyttet til generell rekruttering når det uansett er avgjørende at hjemmet passer godt til det aktuelle barnet. På bakgrunn av dette erfarer kommunen at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å ha en egen fosterhjemsbank i kommunal regi. De intervjuede i kommunen anser det likevel som grunnleggende positivt å ha ansvaret for rekruttering og oppfølging av fosterhjem. Blant fordelene som trekkes frem er at det oppleves enklere å sikre geografisk nærhet i de plasseringer som gjennomføres, samt en raskere og bedre godkjenningssprosess av nye fosterfamilier. Det vises til at kortere linjer mellom fosterhjemsteamet og barnevernstjeneste gir et bedre og tettere samarbeid rundt dette, og gjør det enklere å ha en mer langsiktig tenking og planlegging rundt hva som er det beste for barna. Kommunen rapporterer at den ikke har ventetid på fosterhjem.

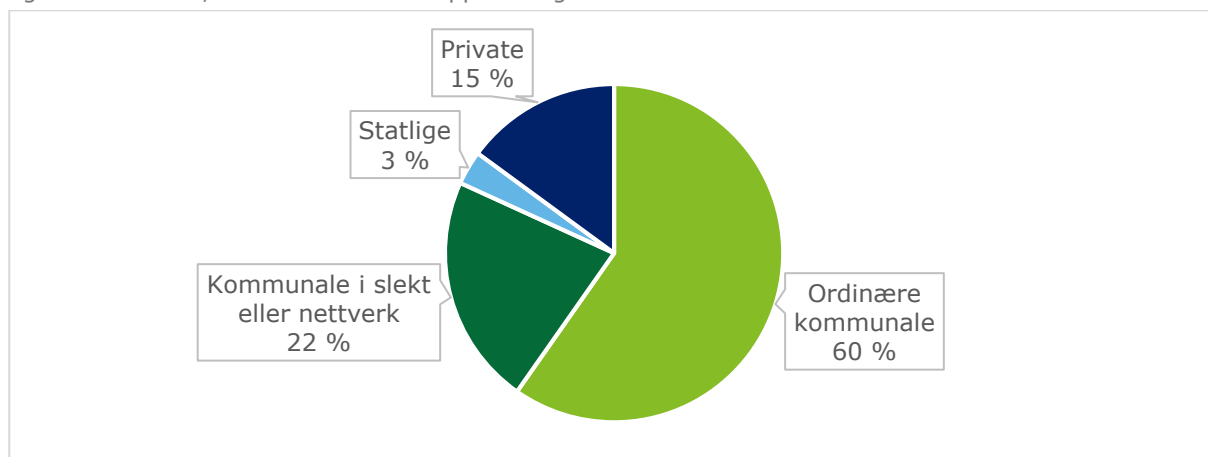
For å sikre tilstrekkelig tilgang til fosterhjem har kommunen benyttet seg av innkjøp fra private aktører som Aleris og Fyriykta. Kommunen har begrenset kompetanse på gjennomføring av slike innkjøp, men medlemmer i fosterhjemsgruppen har deltatt på kurs i regi av Bufetats Enhet for inntaksstøtte (EIS) for å bedre kompetansen på innkjøp av fosterhjem og institusjonsplasser.

Tidligere i forsøket lå ansvaret for innkjøp hos den enkelte saksbehandler i barneverntjenesten, og det opplyses i intervju at disse ikke fikk opplæring eller veiledning i dette arbeidet. Flere intervjuede opplever det som en vesentlig forbedring at det nå er avsatt egne ressurser til dette. Samtidig vises det til at kommunen ikke har et stort apparat til å håndtere slike innkjøp, og at det er behov for ytterligere kompetanseheving på området. Bufetat Nord erfarer også at kommunen har manglet nødvendig innkjøpsfaglig kompetanse.

Vi viser til at Bufdir i 2017 sa opp samtlige avtaler med Fyrlykta på bakgrunn av avdekkede lovbrudd knyttet til Fyrlyktas drift. Av mottatt dokumentasjon fra Alta kommune fremgår det at kommunen har planlagt å avklare videre bruk av Fyrlykta med direktoratet. Kommunen rapporterer i august 2018 at de fremdeles kjøper tjenester fra Fyrlykta.

Kommunen rapporterer fremdeles å ha forbedringspotensial når det gjelder rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk. Dette ansvaret ligger hos saksbehandlerne i barneverntjenesten. Undersøkelsene i kommunen viser at den i begrenset grad har arbeidet systematisk med dette tidligere. Kommunen benytter seg også i liten grad av familieråd. Det siste året er det igangsatt et arbeid for å utvikle en egen nettverksmodell som blant annet skal kunne benyttes når kravene til kommunen knyttet til å jobbe med slekt og nettverk i forbindelse med plasseringer er skjerpet i ny barnevernlov fra 01.07.2018. Det vises i intervjuer til at kommunen har behov for å foreta grundigere og bredere kartlegging av muligheter for plassering i barnets familie og nettverk, samt å jobbe med oppfølging av de familiene og familiemedlemmene som blir berørt av omsorgsplasseringer. Samtidig viser kommunens rapportering at tre av totalt fire plasseringer i perioden 01.05.2017-30.04.2018 ble gjennomført i familie og nettverk. Barnevernledelsen opplyser at den ser en positiv utvikling i barneverntjenestens arbeid med familie og nettverk. ⁴⁴

Figur 4: Antall barn i fosterhjem i 2017 fordelt på type hjem, gjennomsnitt av målinger pr. 30. april, 31. august og 31. desember, Alta. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.



2.7.2 Veiledning av fosterhjem

Veiledningen av kommunens fosterhjem ivaretas av tiltaksteamet, og utgjør om lag to fulle stillinger. Veiledningen baseres på Trygg Base-modellen, som kommunen har bygget opp kompetanse på blant annet gjennom kurs og ansattes tidligere erfaring med veiledning. Modellen oppleves å fungere bra, men det vises likevel til enkelte utfordringer knyttet til oppfølgings- og veiledningsarbeidet. For det første oppleves arbeidet med å følge opp og veilede fosterhjem i andre deler av landet som svært tid- og ressurskrevende. For det andre vises det til forbedringspotensial knyttet til interne rutiner for informasjonsinnhenting og -utveksling mellom familienes saksbehandler i barneverntjenesten og den ansvarlige for veiledning av fosterhjemmet. Dette jobbes det med å forbedre.

2.7.3 Videre arbeid på fosterhjemsområdet

Forbedring og implementering av rutiner og videreutvikling av nettverksarbeidet fremheves som de viktigste innsatsområdene når det gjelder kommunens fosterhjemsarbeid fremover.

Det er etter vår vurdering viktige forhold å jobbe systematisk videre med for kommunen. Det vurderes som positivt at det i løpet av det siste året er avsatt dedikerte ressurser til fosterhjemsarbeidet. Rekruttering, oppfølging og finansiering av fosterhjem var blant de mest omfattende og tydeligst

⁴⁴ Tall på sammensetning av fosterhjem med skille mellom ordinære fosterhjem og fosterhjem i slekt og nettverk i kommunen ble først rapportert til Bufdir for første tertial 2017. Vi bemerker at Bufdir våren 2018 har stilt spørsmål ved tallene for nye plasseringer i forbindelse med gjennomgang av disse, og vi må derfor ta forbehold om at kommunen har rapportert korrekt.

definerte oppgavene som ble lagt til kommunene i forbindelse med forsøket. Som omtalt i tidligere års rapporter har dette området også av kommunene selv blitt omtalt som det viktigste – og mest utfordrende – i gjennomføringen av forsøket. Vi vurderer at Alta i de første årene av forsøket i større grad har viet oppmerksomhet til øvrige oppgaver som er definert som en del av forsøket. Samtidig har organisatoriske og kapasitetsmessige forhold medført at utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet i begrenset grad har blitt prioritert.

Kommunen har sett det som en fordel å selv kunne anskaffe fosterhjem direkte i markedet, uten å måtte gå via Bufetat. Dette krever kompetanse knyttet til innkjøp og kontraktsoppfølging, og det er viktig at kommunen prioriterer å styrke denne kompetansen.

Fremdeles oppfatter vi at det er behov for økt oppmerksomhet om betydningen av arbeid med familie og nettverk i kommunen. I gjeldende barnevernlov må dette arbeidet utgjøre fundamentet for fosterhjemsomsorgen i kommunen. Det er i denne sammenheng viktig at muligheten for kjøp av fosterhjems plasser i markedet ikke blir en hvilepute eller medfører at kommunen prioriterer innkjøps- eller kontraktsoppfølgingsoppgaver på bekostning av nettverksarbeidet eller annet faglig utviklingsarbeid på fosterhjemsområdet.

2.8 Institusjon

Institusjonen Storbakken Ungdomshjem kom i drift i mai 2017, noe som av de intervjuede i kommunen beskrives som den viktigste milepælen i forsøket. Institusjonen har omsorgsplasser for 4 ungdommer i alderen 13-18 år etter barnevernsloven § 4-4, 6. ledd (frivillig hjelpetiltak) og § 4-12 (omsorgsovertakelse). Videre har institusjonen en etterverns-/hybelavdeling med tre plasser for ungdommer opp til 20 år.

Kommunen opplyser at omsorgsavdelingen har hatt tilnærmet fullt belegg siden oppstart, og at også hybelavdelingen har hatt høyt belegg til tross for perioder med noe ledig kapasitet. Lengden på oppholdet for ungdommene på omsorgsavdelingen varierer fra tre til ni måneder.

Av intervjuene i kommunen fremgår det at institusjonen oppleves som et vellykket tiltak på alle nivåer i kommunen. Kommuneledelsen (rådmann, kommunalsjef, virksomhetsleder og barnevernleder) viser til at kommunen har benyttet mye ressurser for å få institusjonen i drift, og at den nå fungerer svært godt. Det vises til at også kommunens politiske ledelse har hatt stor oppmerksomhet på institusjonen og etterspør rapporteringer knyttet til erfaringene med denne. Institusjonen rapporterer å ha lyktes med gode rekrutteringer, noe de blant annet begrunner med valg av turnusordning samt kun heltidsstillinger.⁴⁵

Barnevernleder anser Storbakken som et viktig tilskudd til kommunens portefølje. Blant annet viser barnevernleder til at institusjonen bidrar til at barneverntjenesten kan bruke sin kompetanse til også å gi veiledning i hjemmet på en fleksibel måte, ved at ansatte ved institusjonen samarbeider med barnevernstjenesten om veiledningstiltak for familiene. En egen kommunal institusjon bidrar også til å gi unge et tilbud lokalt, slik at de slipper å flytte fra Alta. Det vises her til at Alta skiller seg fra mange andre kommuner ved at alternative omsorgsinstitusjoner ligger langt unna, noe som ville gjort det vanskelig for barna å holde på kontakten med sitt kjente nærmiljø, herunder familie, venner, skole og fritidsaktiviteter. Institusjonen anses å ha fylt et behov kommunen har hatt for plasseringstiltak for ungdommer som ikke har flyttebehov og som er ganske godt integrert i sitt sosiale miljø, men der det av ulike årsaker er behov for en lokal omplassering fra hjemmet eller fosterhjemmet. Kommunens barnevernledelse opplyser at etter deres vurdering ville samtlige ungdommer som har vært plassert på Storbakken uansett ville ha blitt plassert i institusjon.

Samarbeidet mellom institusjonen og andre aktører i kommunen, herunder Alta videregående skole, BUP, barneverntjenesten og tiltaksteamet oppleves å fungere svært godt, og den geografiske nærheten til disse tjenestene beskrives som en suksessfaktor for tilbudet til ungdommene som bor i institusjonen. Blant annet gjennomføres det faste møter mellom barneverntjenesten, tiltaksteamet og Storbakken hver tredje uke.

⁴⁵ Statens langturnus

Kommunen har i perioden 1.5.2017-30.4.2018 hatt seks plasseringer ved Storbakken. Alta har hatt en økning i antallet institusjonsplasseringer fra 2016 til 2017. Antallet plasseringer i 2017 er imidlertid ikke høyere enn i årene før forsøksoppstart, og det er for tidlig å konkludere på hvordan opprettelsen av Storbakken har påvirket denne utviklingen.

De intervjuede i kommunen opplever ikke at institusjonen har senket terskelen for institusjonsplassering, men snarere at institusjonen har fylt et behov for ungdom som ellers ville måttet flytte til omsorgsinstitusjoner langt unna. Det vises til at plassene kun har blitt benyttet i tilfeller der det faglig sett har vært det best egnede tiltaket for ungdommen.

Videre vises det til et grunnleggende element i institusjonens faglige tilnærming at det allerede før innflytting jobbes med hva som skal være mål og ambisjoner for ungdommen videre, herunder for eksempel flytting til hybel, flytting til fosterhjem, gjenoppbygge forholdet til familie-/fosterhjem og lignende. Geografisk nærhet fremheves igjen som et suksesskriterium for å lykkes med det relasjonelle arbeidet overfor familie og evt. fosterfamilie. Samtidig pekes nærheten på som en potensiell utfordring i form av at ungdommene for eksempel oppsøker eget hjem oftere enn besluttet eller planlagt.

Fylkesmannen i Finnmark har hatt to tilsyn på Storbakken (august 2017 og februar 2018). Kommunen har tatt kontakt med Fylkesmannen for å få veiledning når de har trengt det. Fylkesmannen opplyser at Storbakken fremstår som veldrevet, og Fylkesmannen i Finnmark har per i dag ingenting å utsette på driften av institusjonen. Fylkesmannen ser ingen spesifikke risikoer knyttet til Storbakken, foruten at det fortsatt er nytt for Alta kommune å drive egen institusjon.

Kommunen har gjort beregninger av døgnprisen i institusjonen sammenlignet med gjennomsnittlig døgnpris i statlige institusjoner. Ifølge kommunen viser disse at kommunen drifter egen institusjon billigere enn om institusjonsplassene skulle vært kjøpt fra Bufetat.

Kommunen opplever at institusjonen fyller et tiltrengt tilbud til utsatte barn og unge. Kommunen har benyttet handlingsrommet som forsøket har gitt dem til å opprette en institusjon som kan skreddersys til kommunens behov, gitt blant annet geografisk beliggenhet, sakssammensetning i barnevernet og tilgang på tiltak tilpasset dette. Dette er også bakgrunnen for at kommunen har tillagt institusjonen stor vekt i sitt forsøksarbeid. Prioriteringen fremstår forståelig ut fra kommunens opplevde behov. Samtidig vil vi påpeke betydningen av at kommunen har tilsvarende oppmerksomhet rettet mot de oppgavene som følger konkret av forsøket.

Særlig vil vi igjen påpeke betydningen av at kommunen fortsatt videreutvikler det systematiske arbeidet på fosterhjemsarbeidet, spesielt når det gjelder verktøy og metoder for rekruttering i familie og nettverk. Dette vurderes som sentralt også for å sikre at kommunen har tilgjengelige fosterhjem til ungdommer som er klare for å flytte videre i familie etter opphold på Storbakken.

Frem til 1. april 2017 hadde kommunen bistandsavtale med Bufetat ved plasseringer i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner. Denne ble avsluttet før kommunens egen institusjon var i drift, og kommunen planlegger ikke å inngå ny bistandsavtale med Bufetat. I intervjuene fremheves det som en fordel at kommunen, ved å selv ha ansvaret, får et større handlingsrom og i større grad enn tidligere har mulighet til å ta hensyn til barnets behov ved plassering.

Vi viser i denne sammenheng til at kommunen, ved å avslutte bistandsavtalen med Bufetat, står uten «sikkerhetsnett» ved behov for plasseringer. Dette medfører en risiko for at kommunen blir sårbar i møtet med markedet den skal anskaffe plasseringer fra, og det er derfor særlig viktig at kommunen følger opp valget om å stå uten bistandsavtale med å fortsette å bygge egen kompetanse knyttet til innkjøp av barneverntjenester.

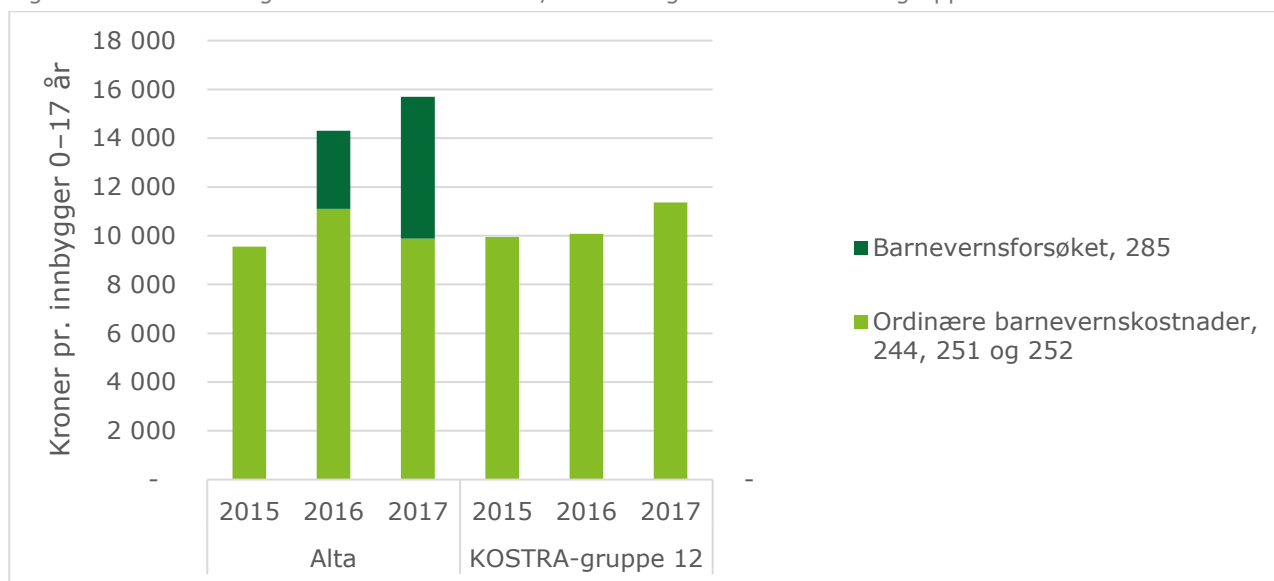
2.9 Økonomisk utvikling

Alta kommune hadde det høyeste utgiftsnivået av forsøkskommunene ved inngangen av forsøket. Før forsøket, i 2015, lå utgiftsnivået pr. barn i kommunen 15 % over landsgjennomsnittet. Dette kan trolig knyttes til demografiske og sosiale forhold i kommunen, som gir et høyere behov for barneverntjenester. Utgiftsbehovet i barnevernsektoren, som beregnes i kommunenes inntektssystem, var ved inngangen av forsøket 22 % høyere enn landsgjennomsnittet. Siden dette beregnede utgiftsbehovet ligger til grunn for

den økonomiske kompensasjonen for å delta i forsøket, lå Alta an til å komme ut av forsøket med en økonomisk gevinst. Se innledende omtale av inntektssystemet under i avsnitt 1.2.

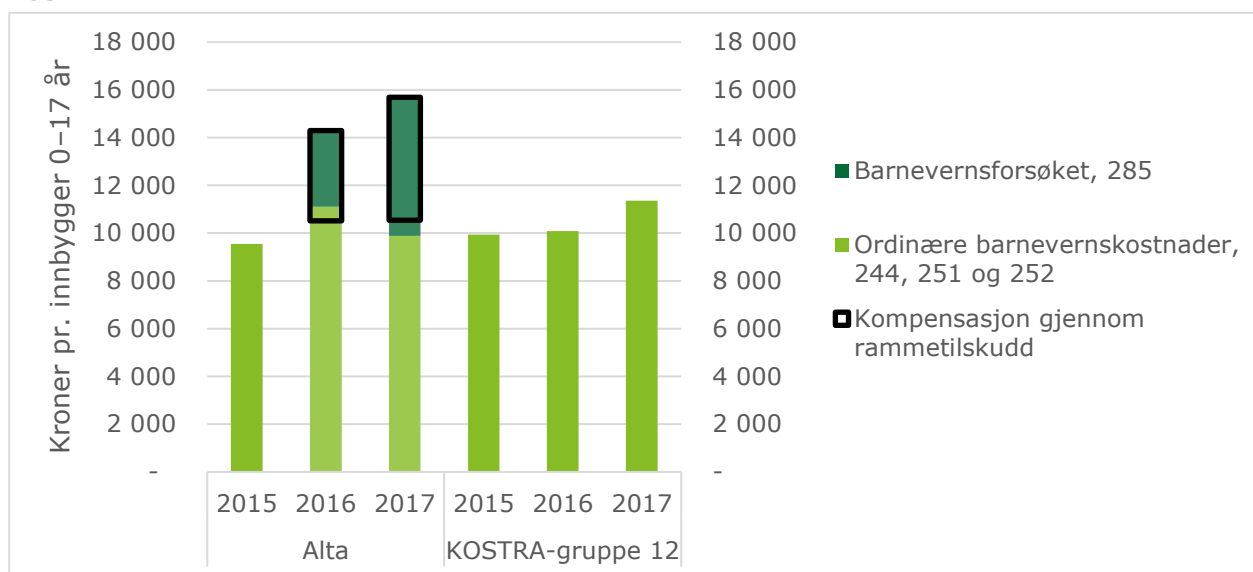
Figur 5 viser utgiftene til Alta, fordelt på ordinære barnevernsutgifter og de ekstraordinære kostnadene som følger av forsøket. Fordelingen er basert på Alta kommunes egen regnskapsføring, hvor de forsøksrelaterte utgiftene føres på egen KOSTRA-funksjon, 285. Figuren viser at kostnadene i 2015 lå nær gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 12, som er den gruppen av sammenlignbare kommuner hvor Alta inngår. Etter det har utgiftene økt, i hovedsak på grunn av forsøket. Ifølge utviklingen fra 2015 til 2017 har de ordinære utgiftene økt mindre i Alta enn i KOSTRA-gruppe 12, men vi må ta et forbehold om at det kan være utfordrende å skille nøyaktig mellom utgifter knyttet til forsøket og ordinære barnevernsutgifter.

Figur 5: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta, sammenlignet med kommunegruppe 12. Kilde: KOSTRA



Figur 6 viser de samme kostnadene, men illustrerer samtidig effekten av at Alta får kompensert den forventede merkostnaden av forsøksdeltakelsen gjennom økt rammetilskudd. Størrelsen på kompensasjonen tilsvarer høyden på rektanglene med sort ramme. Vi ser at kompensasjonen både i 2016 og i 2017 er nær det beløpet som kommunen oppgir som utgifter knyttet til forsøket. I 2016 dekket kompensasjonen litt mer enn merkostnaden, mens merkostnaden var større enn kompensasjonen i 2017. Kommunens egenfinansiering av barnevernssektoren, representert ved utgiftene som er igjen nedenfor den angitte kompensasjonen, er noe høyere enn i 2015, men i 2017 er den lavere enn utgiftsnivået i KOSTRA-gruppe 12.

Figur 6: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta, med illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen. Kilde: KOSTRA

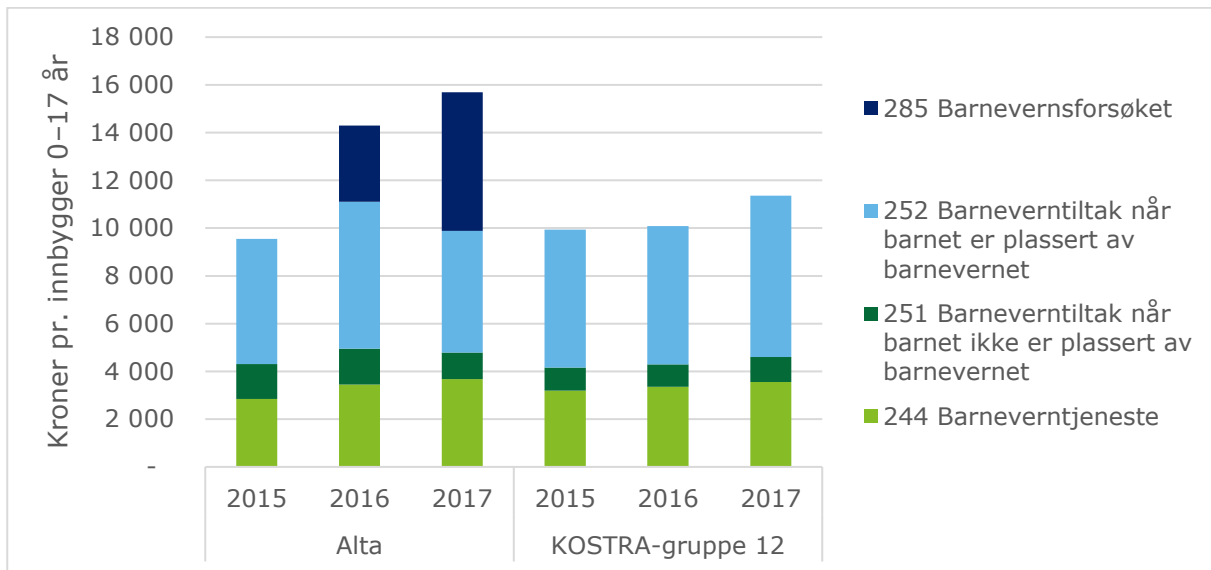


Den økonomiske effekten kan også dokumenteres gjennom en enkel tallsammenligning: I 2015, siste året før forsøket, hadde Alta netto driftsutgifter til barnevern på 47,1 millioner kroner. Utgiftene i 2017 er betydelig høyere, 77,7 millioner kroner, en økning på 30,6 millioner kroner. Av dette anslår kommunen selv at ekstrakostnaden som direkte følger av forsøket, er på 28,8 millioner kroner. Kompensasjonen gjennom en økt rammetilskudd utgjør på sin side 24,8 millioner i 2017, altså 4 millioner mindre enn den anslåtte merkostnaden. I tillegg fikk kommunen 2,75 millioner kroner til administrering av forsøket gjennom hele forsøksperioden. En fjerdedel av disse midlene er inkludert i den årlige kompensasjonen som er vist i Figur 6.

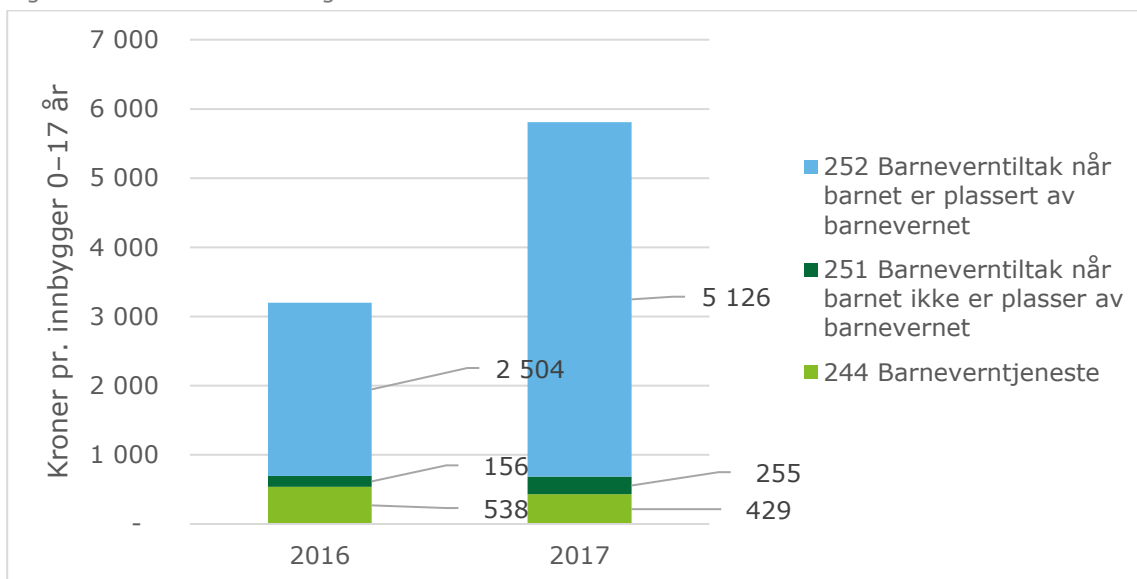
Figur 7 viser igjen de samme utgiftene som Figur 5, men fordelt etter formål. KOSTRA opererer med tre ulike funksjoner innenfor barnevernet: 244 Barneverntjeneste, hvor utgifter til saksbehandling, undersøkelser og administrasjon føres, 251 Barnevern tiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet. Vi ser at fordelingen mellom de tre funksjonene er forholdsvis lik i Alta og KOSTRA-gruppe 12. Sammensetningen innenfor det ordinære barnevernet er heller ikke betydelig endret, men vi ser en viss reduksjon i utgifter på funksjon 251 og en økning av utgifter på funksjon 244.

Forsøksutgiftene som er ført på funksjon 285 kan i prinsippet også fordeles etter samme formål. Fra kommunen har vi fått regnskapsdata som gir oss muligheten til å lage en slik fordeling, og Figur 8 viser at det aller meste av ekstrakostnader er knyttet til funksjon 252, altså de dyre plasseringstiltakene i fosterhjem, beredskapshjem og institusjon.

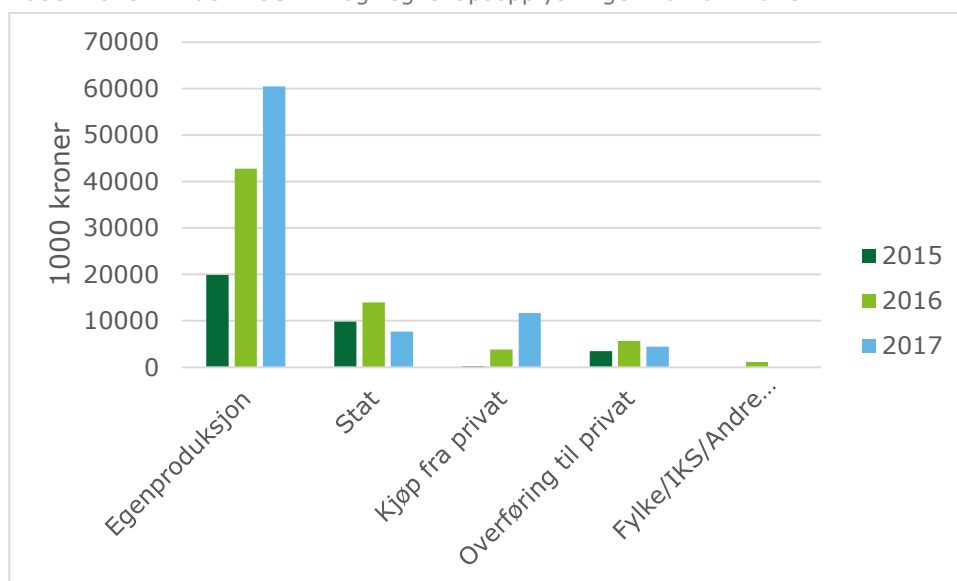
Figur 7: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta kommune. Kilde KOSTRA



Figur 8: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål. Kilde: Alta kommune



Figur 9: Tiltaksutgifter, funksjon 251 og 252 fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer. Bruttoutgifter i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra kommunen



Figur 9 viser hvordan tiltaksutgiftene til Alta fordeler seg på egenproduksjon og kjøp av statlige og private tiltak. Tiltaksutgifter ført på forsøksfunksjonen 285 er også inkludert. Det har vært en klar økning i utgifter til egenproduksjon av tiltak. Kjøp fra private har også økt, mens kjøp fra Bufetat er redusert i 2017 etter en økning det første forsøksåret, en økning som kan forklares med de økte egenandelene som følge av forsøket.

Overføring til private er skilt fra kjøp fra private. Overføringer er typisk utgifter til tjenester som i utgangspunktet ikke er barnevernstiltak, men som i dette tilfellet gis som tiltak, for eksempel betaling for plass i privat barnehage. I tillegg omfatter kostnadene noen overføringer til eller kjøp fra fylker/IKS/andre kommuner. Dette er små utgifter for forsøkskommunene, men er tatt med for å komplettere brutto driftsutgifter.

Vi har fått detaljerte regnskapstall fra Alta som viser transaksjonene med private leverandører i 2017. Tallene kan fordeles i to grupper av transaksjoner hvor den ene er gjelder kjøp av fosterhjem, beredskapshjem og familiehjem, mens den andre gjelder kjøp av institusjon og plasser i senter for foreldre og barn.⁴⁶

For fosterhjem, beredskapshjem og familiehjem finner vi totalt kjøp av 69 tiltaks måneder med en gjennomsnittlig kostnad på 3000 kroner. Nå representerer ikke nødvendigvis alle disse observasjonene fulle tiltaks måneder. Medianverdien kan avsløre om en typisk fulltids måned avviker mye fra den målte gjennomsnittsverdien. Medianen er på 3060, noe som tyder på at gjennomsnittsverdien er rimelig representativ. Fra Bufdirs årsrapport for 2017 finner vi at Bufetats gjennomsnittlig utgift for statlige familie- og beredskapshjem er 3062 kroner og at utgift pr. oppholdsdøgn i fosterhjem tilknyttet private tiltak er 3418 kroner. Alta har dermed ikke høyere utgifter til sine kjøp fra private, heller lavere.

Videre har Alta 23 transaksjoner tilsvarende månedsprisen for institusjon og senter for foreldre og barn. For disse tiltakene har Bufetat har en gjennomsnittlig utgift pr. døgn på 11 217 kroner i statlige institusjoner, 9439 kroner i private institusjoner og 7028 kroner i senter for foreldre og barn. For Alta finner vi til sammenligning en gjennomsnittlig kostnad på 6390 kroner pr. døgn, men medianen er 7200, noe som nok er mer representativt for prisnivået.

⁴⁶ Gruppene er identifisert etter informasjon om hva som ville vært ordinær egenandel.

3 Færder kommune

3.1 Innledning

1.1.2018 ble Nøtterøy og Tjøme slått sammen til Færder kommune. For barneverntjenestene i de to tidligere kommunene har dette hatt liten organisatorisk betydning ettersom Nøtterøy har vært vertskommune for Tjømes barneverntjeneste siden 1. januar 2014. Nøtterøy og Tjøme har dermed deltatt sammen i forsøket.

Tjenestene til barn og unge i Færder kommune er organisert under kommunalområde for oppvekst og kunnskap. Færder kommune har om lag 27 000 innbyggere. I sin søknad til departementet om forsøksdeltakelse var Færder tydelige på at forsøket i kommunen skulle inngå som en del av kommunens helhetlige arbeid med utsatte barn og unge, først og fremst ivarettatt gjennom Familiens Hus, hvor hjelpetjenestene til barn og unge samt sentraladministrasjonen for skole og barnehage er samlet under ett tak. Kommunen signaliserte tydelige prioriteringer innenfor arbeidet med blant annet fosterhjem og medvirkning, og tydeliggjorde også i søknaden at kommunen allerede i liten grad benyttet seg av tiltak fra Bufetat. Kommunen ønsket å benytte forsøket til å skape enda større helhet og sammenheng i tjenestetilbudet til sårbare barn og unge.

I dette kapittelet vil vi først oppsummere hvordan vi vurderer kommunens arbeid opp mot delmålene til forsøket. Oppsummeringen bygger på en gjennomgang og analyse av hvordan kommunen har arbeidet med forsøket siste år. I årets evaluering har vi særlig lagt vekt på forebyggende arbeid, hjelpetiltak og fosterhjem, samt Færder kommunes arbeid på akuttområdet. Dette vil bli nærmere presentert i kapittelets andre del.

3.2 Oppsummering

Årets undersøkelser i Færder viser at kommunen har fortsatt sitt omfattende arbeid med forsøket i barnevernstjenesten, og med kommunens utviklingsarbeid i tjenestene i Familiens hus og oppvekst- og kunnskapssektoren. Et viktig kjennetegn ved arbeidet for utsatte barn og unge i Færder kommune er den tydelige forankringen og prioriteringen hos kommunens ledelse. Dette gjelder både for forsøket i barnevernstjenesten og for det mer generelle arbeidet rettet mot utsatte barn og unge og deres familier i kommunen. Færders implementering av oppgavene i forsøket synliggjør hvor avgjørende slik lederforankring er for å sikre at kommunen kan jobbe systematisk og helhetlig med å nå målene som er satt.

Forsøket er i stadig økende grad en integrert del av kommunens tjenester til barn og unge. Kommunen jobber med forsøket som et kvalitets- og utviklingsarbeid som skal være varig i tjenesten, noe som blant annet illustreres ved at flere av de som ble ansatt i forbindelse med forsøket har faste stillinger. På bakgrunn av årets undersøkelser i kommunen fremstår samarbeidet mellom teamene i barneverntjenesten som strukturert og velfungerende, samtidig som det er tilstrekkelig smidig til at de ansatte kan utnytte nærheten mellom ressurspersoner i familieteamet og kontaktpersoner i de øvrige teamene i barnevernet.⁴⁷ Dette oppleves å gi en mer effektiv ressursutnyttelse og større fleksibilitet i kommunens tjenester til utsatte barn og unge.

Ansatte i barneverntjenesten opplever det som stimulerende å være del av et større faglig miljø, med mange aktiviteter og muligheter for den enkelte. Samtidig mener vi kommunen må være oppmerksom på at det gis uttrykk for en viss slitasje blant noen ansatte. Undersøkelsene i Færder illustrerer hvilke potensielle utfordringer som kan oppstå når kommunen skal implementere et omfattende utviklingsarbeid i tjenestene, med mange nye oppgaver, initiativer og metoder som det forventes at den enkelte ansatte skal sette seg inn i. Det er risiko for at dette kan oppleves som for mye å forholde seg til ved siden av arbeidet med øvrige lovpålagte oppgaver for de ansatte i tjenestene. Tilbakemeldingene i årets undersøkelse tyder på at dette fortsatt er en potensiell utfordring for kommunen. Å sikre en bærekraftig balanse mellom å god fagutvikling i tjenestene, og fortsatt overskudd og motivasjon hos ansatte er en

⁴⁷ Færder kommune benytter betegnelsen kontaktperson om ansatte i barnevernet som arbeider med oppfølging av meldinger, undersøkelser og tiltak (tilsvarer saksbehandler i de øvrige forsøkskommunene)

oppgave kommunen må være bevisst også fremover. Dette mener vi også vil gjelde mer generelt for andre kommuner i overtakelsen av flere oppgaver og mer ansvar på barnevernområdet.

På overordnet nivå gir kommunen uttrykk for at de opplever de er rustet til å ta over de fleste oppgavene de har fått gjennom forsøket, også etter at forsøksperioden er over, gitt at de får en økonomisk ramme som gjør dette mulig. Færder har lagt opp et ambisiøst aktivitetsnivå i barnevernstjenesten, og uttrykker et behov for avklaringer rundt overgangsordninger når forsøket er ferdig.

Kommunen uttrykket stor tilfredshet med å ha overtatt oppgavene fra statlig nivå, og et stort ønske om å videreføre dette arbeidet. Kommunen etterlyser derfor avklaringer om hvordan igangsatte tiltak og aktiviteter kan videreføres også etter at forsøket avsluttes.

Under oppsummerer vi noen generelle erfaringer og vurderinger for Færder kommune knyttet til delmålene i forsøket. Det vises til datadelen for utdypende omtale av de ulike temaene.

3.2.1 Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern

Færder kommune har arbeidet med bruk av anerkjente kunnskaps- og evidensbaserte metoder også før forsøket ble igangsatt, men kommunen opplever at forsøket muliggjør mer systematisk arbeid med dette.⁴⁸

Kommunen har gjennom forsøket ansatt flere personer med kompetanse på evidens- og kunnskapsbaserte metoder og disse brukes aktivt i å legge til rette for opplæring av flere ansatte. Også utenfor selve barnevernstjenesten har dette positive effekter, for eksempel gjennom at ansatte i de øvrige tjenestene i oppvekst- og kunnskapssektoren får ta del i deler av opplæringen, noe som bidrar til et bredere og større fagmiljø.

Kommunen har gjennom forsøket bygget opp fagkompetanse som tidligere kun var tilgjengelig i Bufetat. Det ble påpekt i fjorårets rapport at kommunen hadde et forbedringspotensial når det gjaldt å sikre muligheter for kompetanseutvikling i den tradisjonelle barnevernstjenesten (i barne-, ungdoms- og omsorgsteamene). Vi påpekte også at det fremsto som sårbart at kommunen hadde spisskompetanse innenfor sentrale områder samlet hos få personer. På bakgrunn av årets undersøkelser i kommunen mener vi at kommunen jobber systematisk med å spre kompetanse. Dette gjøres både gjennom mer formelle forum for læring og utvikling, men også gjennom mer uformelle arenaer og «faghjørner» der ansatte presenterer og deler sentrale arbeidsformer og metodikker. Tilbakemeldingen fra ansatte er også at de opplever mulighetene for egen kompetanseheving som store i kommunen.

Kommunen gjennomfører også tiltak for å videreutvikle og spre kompetanse på områder de har valgt å satse på innenfor tjenesten. I den forbindelse mener vi at særlig kommunens aktive bruk og satsing på familieråd et område det er verdt å trekke frem.

Færders erfaringer illustrerer betydningen av at kommunene, når de skal overta nye oppgaver og nytt ansvar, sikrer at kompetansen som kreves for å ivareta dette ikke konsentreres om noen få aktører, men spres i de involverte tjenestene. Dette gjør at arbeidet blir mindre sårbart for enkeltpersoners kompetanse, samtidig som det bidrar til et bredere eierskap og engasjement for endringene som skal gjennomføres.

Lederne på ulike nivåer i kommunen fremstår som proaktive og tydelige drivere i utviklingsarbeid, og medarbeiderne opplever at utviklingsarbeidet er godt forankret og skal prioriteres. Risikoen ligger i at medarbeiderne kan bli strukket for langt. Det er mange initiativer som pågår i kommunen, og det er ikke alle som opplever at de henger med i utviklingen. Dette gir en risiko for at tjenesten får slitasje blant medarbeiderne. Ikke minst gjelder dette kontaktpersoner i barnevernstjenesten, som har stor saksmengde og samtidig skal forholde seg til og lære seg nye arbeidsformer og metodikk. Vi mener kommunen bør være bevisst denne potensielle konsekvensen og formidle tydelig at dette tas på alvor.

Færder benytter evalueringer av tiltak og aktiviteter systematisk som en del av utviklingen av forsøket og barnevernstjenesten generelt. Vi mener systematikken i utviklingsarbeidet til Færder gir godt grunnlag for beslutningstaking og læring. Et fremtredende eksempel siste år er at kommunen, etter en grundig

⁴⁸ Detaljert oversikt over kommunes kompetanse innenfor evidens- og kunnskapsbaserte metoder finnes i Vedlegg 7

evaluering, har besluttet å legge ned akutenheten som ble etablert i forbindelse med forsøket. Dette synliggjør både hvordan kommunen benytter seg av mulighetene i forsøket og tester ut nye tiltak, samtidig som de er utviklingsorientert og velger å gjøre endringer basert på faglige vurderinger.

3.2.2 Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

Parallelt med gjennomføringen av forsøket implementerer Færder kommune Bedre Tverrfaglig Innsatsmodellen (BTI) i sine tjenester rettet mot barn og unge. Kommunens BTI-modell synliggjør og presiserer ansvar og arbeid innenfor forebygging, avdekking og oppfølging av arbeid med utsatte barn og unge i 4 nivåer (0-3). Barnevernets hovedansvar er på nivå 3 i modellen, men barnevernet er også med på alle de andre nivåene, gjennom rådgivende virksomhet, som deltakelse i ulike team og andre arenaer ute i de andre tjenestene. Årets undersøkelser i Færder viser at flere opplever at BTI og forsøket sammen er med å bidra til at barnevernet er mer systematisk involvert i det forebyggende arbeidet med utsatte barn og unge i kommunen.

I fjorårets rapport viste vi til at det manglet noen avklaringer knyttet til hvordan barnevernstjenesten skulle være involvert i det forebyggende arbeidet i kommunen, og de andre tjenestene gav uttrykk for at de kunne savne en tydeligere barneverntjeneste i det forebyggende arbeidet i «grønn sone», det laveste nivået i tiltakspyramiden.⁴⁹ Kommunen opprettet høsten 2016 en nettverkskontakt i barneverntjenesten, som har et dedikert ansvar for å ivareta barnevernets rolle i kommunens tverrfaglige, primærforebyggende arbeid.⁵⁰ I fjorårets evaluering ble rollen oppfattet som positiv, men det fremsto fortsatt som noe uavklart når det gjaldt arbeid og samarbeid om forebyggende innsats mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester.

Innenfor dette området har det vært en betydelig positiv utvikling i kommunen det siste året. Vi mener opprettelsen av nettverkskontakten, og utvidelsen til to nettverkskontakter fra våren 2018, sender et tydelig signal om at forebyggende arbeid i «grønn sone» skal prioriteres av barnevernstjenesten og hvordan dette skal gjøres. Nettverkskontakten skal ikke jobbe med barnevernssaker, men skal være dedikert til forebyggende arbeid ut mot barnehager og skoler. Dette bidrar også til avklaringer innad i barnevernstjenesten, der vi tidligere har påpekt at saksbehandlere kunne oppleve det som en utfordring å vite når og om de skulle involvere seg i forebyggende arbeid i «grønn sone», samtidig som de hadde tunge saker i «rød sone» de var pålagt å jobbe med. Tilbakemeldingene på arbeidet til nettverkskontakten er utelukkende positive. Det eneste forbedringspotensialet som blir trukket frem er at det foreløpig kun er et begrenset antall skoler og barnehager som har nettverkskontakt.

Vi mener arbeidet med nettverkskontakt fremstår som en god løsning for å sikre mer systematikk i det forebyggende arbeidet til barnevernstjenesten ut mot andre tjenester i kommunen, og synliggjør barnevernstjenestens prioritering av forebygging.

Færder kommunes valg om å skjerme denne rollen fra andre saksbehandlingsoppgaver understreker viktigheten av å ivareta det forebyggende og tverrfaglige arbeidet, og fremstår som et godt tiltak for å imøtekomme behovet for å sikre involvering av barneverntjenesten i det forebyggende arbeidet i samarbeid med de andre tjenestene.

Samtidig viser årets undersøkelser i kommunen det fortsatt er noen behov for avklaringer knyttet til det forebyggende arbeidet. De andre hjelpetjenestene i kommunen trekker frem at de fortsatt ønsker en tydeligere involvering av barnevernstjenesten tidligere i det forebyggende arbeidet. De mener fortsatt det er en utfordring at tiltak som er egnet til forebygging som barnevernstjenesten tilbyr forutsetter en melding til barnevernet.

Det er også verdt å merke seg at det forebyggende arbeidet i kommunens barnehager ikke har kommet like langt som arbeidet ved skolene.

Oppsummert mener vi barnevernstjenesten i Færder kommune viser at de jobber systematisk med forebyggende arbeid. Tjenesten prioriterer dette både tidlig gjennom primærforebygging, i all hovedsak ivaretatt av nettverkskontakter, og gjennom prioritering av tiltak som skal virke forebyggende når en sak har kommet til barnevernstjenesten. For eksempel arbeider kommunen aktivt med familieråd, og har

⁴⁹ Se omtale av tiltakspyramiden i innledningens punkt C – Barnevernet har tilgang til tiltak tilpasset ulike barns behov

⁵⁰ Se nærmere omtale i avsnitt 3.5.1

prioritert dette gjennom ansettelse av egen familierådskoordinator og ressursperson, og gjennom tydelige føringer om bruk av familieråd i barnevernssaker.

Færder kommune viser at samvirke mellom satsing i barnevernstjenesten på forebygging, og større satsinger på tidlig innsats i kommunen som helhet, kan bidra til systematisering og økt tverrfaglighet i det forebyggende arbeidet. Samtidig er det viktig at det foretas prinsipielle avklaringer av i hvilken grad og hvordan barnevernet skal delta i tjenester og tiltak i «grønn sone» i en kommune.

Forebyggende innsats for utsatte barn og familier handler også om innsats rettet mot å unngå at problemsaker forverrer seg, og at det blir behov for mer inngripende tiltak som plasseringer utenfor hjemmet. I Færder har antallet og andelen plasseringstiltak sammenlignet med kommunens samlede tiltak har vært synkende de siste fem årene, men med noe variasjon fra år til år. Utviklingen startet før forsøket ble igangsatt, og det er for tidlig å vurdere i hvilken grad kommunens arbeid i forsøket har påvirket utviklingen. Samtidig kan det antas at det systematiske arbeidet kommunen har gjort på barnevernområdet over flere år, og som kommunen selv opplever at har blitt styrket gjennom forsøket, over tid vil medføre at kommunen også lykkes med å forebygge plasseringer utenfor hjemmet i større grad.

3.2.3 Delmål 3: Barnevernet har tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

Kommunen gir uttrykk for at muligheten kommunen har fått gjennom forsøket til å bygge kompetanse og tiltak i egen regi og benytte disse på en fleksibel måte gjør at helheten i tjenestene som kan tilbys fra barnevernet er bedre.

På fosterhjemsområdet jobber kommunen systematisk for å rekruttere i slekt og nettverk, blant annet gjennom aktiv bruk av familieråd. Dette fremstår som en tydelig prioritering fra barnevernledelsens side, og gjennom forsøket er det blant tilført flere ressurser til familierådsarbeidet. Ca 60 prosent av fosterhjems plasseringene i kommunen fra april 2017-april 2018 var i slekt og nettverk. Dette bidrar til at kommunen ikke har ventetid knyttet til plassering i fosterhjem.

Kommunen planla tidligere i forsøksperioden å etablere en «bank» med potensielle fosterhjem som kunne benyttes der plassering i slekt og nettverk ikke er mulig. Fosterhjemsbanken har ikke blitt gjennomført som planlagt, og i likhet med de øvrige forsøkskommunene vurderer Færder at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig det er å etablere en lokal fosterhjemsbank. Dette begrunnes blant annet med betydningen av å sikre at det er god match mellom barn og fosterfamilie.

Rekrutteringsarbeidet er krevende, og kommunen er ikke entydig i tilbakemeldingene når det gjelder hvorvidt dette er en oppgave som bør ligge til kommunene. For å rekruttere fosterhjem trenger en et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag, og i tillegg skal de som rekrutteres passe det aktuelle barnet med behov for et hjem. Det er mange fordeler med nærhet, men det er en forutsetning at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, og at rekrutteringsgrunnlaget er godt nok. Det pekes også på som en utfordring for kommunen at den konkurrerer med andre aktører om rekruttering av fosterhjem. Kommunen har imidlertid etablert et samarbeid med Bufetat om at potensielle fosterforeldre i kommunen henvises til kommunen blant annet for å unngå at statlig og kommunalt barnevern hindrer hverandres rekrutteringsarbeid. Kommunens barneverntjeneste understreker at den mener det er viktig med et tett samarbeid mellom Bufetat og kommune dersom Bufetat fortsatt skal ha ansvaret for rekruttering av fosterhjem. Færder antyder at samarbeid på dette området, interkommunalt eller ivaretatt gjennom et annet nivå, kan være en løsning.

Arbeid med rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem krevende, og det krever tilstrekkelig kapasitet og rett kompetanse. Færder kommune opplever at kompetansen de har på dette nå er god, men de er også innforstått med at det kan være utfordrende for mindre kommuner å sikre god nok kompetanse til de kommunale stillingene. Når det gjelder kapasitet, har Færder fått to stillinger ekstra til dette arbeidet. De intervjuede i kommunen opplever det som essensielt at det dedikeres ressurser til å jobbe med fosterhjem på systemnivå, slik at kontaktpersonene ikke må ta disse oppgavene i tillegg til sine lovpålagte oppgaver. Dette mener vi er en erfaring er vesentlig å ta hensyn til for øvrige kommuner som gjennom barnevernreformen skal overta et større ansvar på fosterhjemsområdet.

Slik Færder kommune jobber, systematisk, med vekt på gode rutiner og basert på etablerte metoder, fremstår nærheten og fleksibiliteten i å ha tiltak og kompetanse internt i kommunen som en fordel for

både kommunens ansatte og for fosterforeldrene. Bufetat og Fylkesmannen bekrefter også dette inntrykket, men begge instansene trekker også frem at Færder har jobbet godt og systematisk med barnevernstjenesten generelt, og fosterhjem spesielt, over lengre tid. Kommuner som ikke har kommet like langt i dette arbeidet vil etter vår mening være sårbare når det gjelder evnen til å ivareta det økte ansvaret for rekruttering og ansvaret for oppfølging av fosterhjem.

På akuttområdet mener vi kommunen fremstår som aktiv og utviklingsorientert. Antall akutt plasseringer har vært noe høyere i 2016 og 2017 enn i 2015, men endringen er ikke større enn at dette kan forklares som naturlig variasjon i behovet. Kommunen har gjennom forsøket etablert og driftet en egen akuttinstitusjon med gode erfaringer, samt ansatt et eget beredskapshjem som oppleves å fungere svært godt. Beredskapshjemmet bistår også med andre oppgaver i kommunen og barneverntjenesten ved anledning. Kommunen har besluttet å legge ned akuttinstitusjonen fra høsten 2018. Bakgrunnen er en vurdering av at ungdommene som har bodd i institusjonen også kunne ha bodd i beredskapshjem, og at ressursene som har vært tilknyttet institusjonen ville kunne hjelpe flere og forebygge akutte flyttinger ved å operere som et mobilt, ambulerende team. Kommunen har derfor valgt å ansette ytterligere ett beredskapshjem og legge en plan for bruken av det mobile teamet. Vi mener disse beslutningene illustrerer mulighetene kommunen har gjennom deltakelse i forsøket på en god måte. Samtidig illustrerer det også hvordan Færder benytter evalueringer som grunnlag for utviklingsarbeidet i kommunen. Beslutningen om å stenge akuttinstitusjonen fremstår som velfundert. Denne måten å arbeide på mener vi legger til rette for systematisk utvikling av barneverntjenesten, og er noe andre kommuner kan trekke lærdom fra.

3.2.4 Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon

Barnevernstjenesten i Færder fremstår som svært opptatt av at medvirkning skal prioriteres, og vårt inntrykk er at medvirkning også er et sentralt hensyn i alt arbeid som skjer mot barn og unge i kommunen. Dette blir trukket frem som en tydelig lederprioritering, og gjenspeiles blant annet i at ansatte innenfor tjenestene uoppfordret vektlegger perspektiver knyttet til medvirkning i intervjuer vi har gjennomført i forbindelse med evalueringen. Kommunens systemer og rutiner legger opp til at barns medvirkning alltid skal dokumenteres i barnevernstjenestens arbeid.

Fra høsten 2018 skal det dedikeres en fulltids stilling til kommunens arbeid med Mitt Liv⁵¹. Det gjennomføres også undersøkelser blant de ansatte om bruken av medvirkning for å få informasjon om hvordan det jobbes med dette i tjenesten. Kommunen har også profesjonalisert medvirkningen fra barnevernproffene på en måte som kan være til læring for andre kommuner. Vi mener Færder med sin tydelige prioritering har lyktes i å skape en kultur der medvirkning utgjør en vesentlig del av grunnlaget for barneverntjenestens arbeid. Dette har blant annet blitt muliggjort gjennom klare ledersignaler, dedikerte ressurser og rutiner som legger til rette for økt medvirkning. Vi mener andre kommuner kan og bør lære av Færders arbeid på dette området.

Kommunens gjennomgående prioritering av medvirkning, kombinert med satsingen på tverrfaglighet mellom tjenestene og et bredt og fleksibelt tiltaksapparat utgjør etter vårt syn et godt fundament for at barn og unge i Færder får hjelp som tar utgangspunkt i deres behov for helhetlige livssituasjon.

Det siste året har også barneverntjenesten tatt i bruk startmøter i forbindelse med undersøkelser i barnevernet. Startmøtene har til hensikt å bidra til bedre medvirkning fra involverte familier, og bidra til at relevante tjenester og ressurspersoner koples tidlig på i en sak.

Vi mener Færder tilbyr en bred tiltaksvifte med hjelpetiltak til barn og familier i kommunen. Kommunen fremstår som løsningsorientert og opptatt av å sikre at tiltak er tilpasset enkeltfamiliers behov.

Samlet mener vi arbeidet i Færder synliggjør hvordan kommunalt ansvar kan bidra til sterke lokale fagmiljøer, og veltilpassede tiltak for barn og familier med behov for hjelp. Samtidig mener vi at Færder synliggjør hvor viktig god tilgang på relevant fagkompetanse er for kommunens tjenesteutøvelse og evnen til å gi barna rett hjelp til rett tid. Flere forhold kan ha hatt betydning for Færders mulighet til å rekruttere relevant fagkompetanse. Barneverntjenestens nærhet til Bufetat region Sør i Tønsberg kan

⁵¹ Mitt Liv er et utviklingsarbeid for å utvikle og utprøve et verdisett og nye arbeidsmåter for barnevernstjenestene i Norge, i regi av Barnevernproffene, Forandringsfabrikken og KS.

spille en viktig rolle. Som forsøkskommune har også Færder hatt fordelene av å kunne tilby de ansatte deltakelse i et utviklingsarbeid som skiller seg fra andre aktører, i tillegg til at kommunen med sine resultater på barnevernområdet trolig fremstår som en attraktiv arbeidsplass for gode fagpersoner. Når alle kommuner skal overta et større ansvar på fosterhjemsområdet samtidig vil konkurransen bli hardere, og det er naturlig å legge til grunn at noen kommuner vil ha utfordringer med å rekruttere den kompetansen de trenger for å kunne gi barna hjelp som er tilpasset deres behov.

Kommunen tilbyr individuell veiledning til alle fosterhjem minimum de første tre månedene, tilpasset hver familiens behov. Veiledningen fosterhjem gjennomføres både av fosterhjemsrådgivere i barneverntjenestens familieteam og kontaktpersoner i barneverntjenesten.⁵² Kommunen får gode tilbakemeldinger på sin oppfølging i brukerundersøkelser fra fosterforeldre, og opplever at den tilbyr fosterfamilier tilpasset opplæring og veiledning på en annen måte enn Bufetat har mulighet til. Kommunen er klar på at veiledning og oppfølging av fosterhjem bør være et kommunalt ansvar, noe det også legges opp til i barnevernreformen. Det vises til at det er den kommunale tjenesten som er tettest på, og som kan være mest fleksible og kjenner forholdene både rundt barn og fosterfamilie best.

Selv om kommunen i hovedsak gir uttrykk for at kommunalt ansvar for fosterhjem fungerer godt, er det også utfordringer. Gjennom årets undersøkelser er det påpekt en iboende risiko i for tett relasjon mellom veileder og kontaktperson dersom det skulle oppstå problemer i relasjonen mellom en av partene og fosterfamilien. Vi har ikke sett tegn til at denne risikoen har gjort seg gjeldende i Færder, men vi mener dette er noe kommunene bør være oppmerksomme på når de skal overta dette ansvaret. Her ser vi særlig etablering av gode og tydelige rutiner for samhandling og rolleavklaring som vesentlig.

3.2.5 Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet

Statistikken viser ingen markante endringer i Færders tiltaksbruk sammenlignet med tiden før de gikk inn i forsøket. Kommunen hadde noe økning i antall barn med tiltak i 2017, men hovedsakelig har dette dreid seg om hjelpetiltak. Forsøket skal stimulere til god og effektiv ressursutnyttelse gjennom at kommunene får større frihet til å velge tiltak og at de fullt ut må dekke kostnadene ved de tiltakene de velger. Færder har benyttet det nye handlingsrommet til å starte opp en kommunal institusjon, som de nå har besluttet å legge ned med det argument at nytten ikke forsvarte kostnaden. I stedet satser kommunen på hjemmebaserte tiltak, som både er mer kostnadseffektive og i samsvar med målet om å redusere institusjonsplasseringer.

Den økonomiske kompensasjonen for forsøksdeltakelsen har vært større enn merkostnaden for Færder. Dette kan sannsynligvis knyttes opp til at kommunen over tid har arbeidet godt med forebygging og derfor evner å komme inn med rett tiltak før problemene vokser seg for store. Det at deltakelsen gir positive økonomiske resultater har gjort det lettere å utvikle kompetanse, tiltak og forebyggende aktivitet videre. Det beregnede overskuddet fra forsøksdeltakelsen har blitt satt avsatt til bundet fond.

Kommunen har i liten grad brukt private leverandører. Da forsøket ble startet overtok kommunen ansvaret for fem statlige og fem private familiehjem. Ved oppstart av forsøket gikk to av de statlige og ett av de private hjemmene over til å bli kommunale hjem, og frem til våren 2018 har kommunen hatt fire familiehjem drevet av private. Før overtakelsen betalte kommunen kun egenandel til Bufetat for disse plassene, mens de nå betaler full pris. Dette er bakgrunnen for at regnskapet viser økte utgifter til kjøp fra private leverandører.

Ved oppstart av forsøket gjorde kommunen en stor jobb knyttet til å forhandle frem nye avtaler med familiehjemmene. Kommunen oppgir at de fremforhandlede avtalene ga betydelig besparelser sammenlignet med hva disse hjemmene hadde kostet Bufetat. Kommunen viser videre til at de har redusert kostnadene knyttet til familiehjemmene gjennom hele forsøket.

Kommunen reduserte sin bruk av statlige tiltak ved å overta fosterhjemskontrakter ved inngangen av forsøket. Kommunens bruk av statlig institusjonsplassering har økt noe de siste par årene, men økningen kommer fra et helt minimalt nivå og kan nok ikke knyttes til forsøksdeltakelsen.

⁵² Se avsnitt 3.3 om organisering av barneverntjenesten og avsnitt 3.6.1 om familieteamet

Færder ser ut til å oppfylle målene i forsøket om gode og effektiv ressursutnyttelse, herunder også prioritering av forebygging og en bredde i tiltaksapparatet som tillater individuelle tilpasninger. Motivasjonen og den grunnleggende modellen for dette arbeidet var utviklet før forsøket, og kan dermed ikke regnes som en effekt av deltakelsen, men forsøket har gitt Færder økonomiske og organisatoriske rammer til å videreutvikle sin modell.

3.2.6 Delmål 6: God samhandling mellom ulike nivåer i barnevernet

Færder kommune har etablert et eget tiltaksteam med en egen familierådskordinator. Dette medfører at kommunen i liten grad har behov for bistand fra Bufetat. Generelt kjøper kommunen vesentlig mindre fra Bufetat enn da forsøket startet, men kommunen trenger fortsatt å kjøpe noe. For eksempel kjøpes noe familieveiledning gjennom private aktører og MST gjennom Bufetat. Kommunen har fremdeles bistandsavtale med Bufetat på akuttområdet. I perioden april 2017-april 2018 har kommunen rapportert tre statlige akutt plasseringer.

Kommunen har inngått samarbeid med Bufetat knyttet til rekruttering av fosterhjem, og vi mener dette har vært et godt tiltak. Kommunen opplever å ha positiv dialog og samarbeid med Bufetat blant annet knyttet til rekruttering av fosterhjem. Også Bufetat opplever samarbeidet med kommunen som godt, men viser til at kommunen fremstår selvstendig og at kontakten er begrenset.

3.2.7 Anbefalinger til Færder i det videre arbeidet

- Ha oppmerksomhet på hvordan omfanget av endringsarbeidet påvirker ansatte i tjenestene. Sikre nok informasjon om hva som skjer og hva som forventes av den enkelte for å unngå slitasje
- Videreutvikle arbeidet med familieråd, blant annet vurdere hvordan metoden kan utnyttes også av de øvrige hjelpetjenestene uten at det fordrer en barnevernssak
- Kontinuerlig vurdere balansen mellom utvikling og drift, blant annet vurdere om omfanget av arbeidsgrupper, styringsgrupper og lignende er hensiktsmessig.

3.2.8 Risikoer i Færder i det videre arbeidet

- Det er mange aktiviteter og utviklingstiltak som implementeres og gjennomføres parallelt i Færder kommune. Risikoen som ligger i dette er at den samlede belastningen på ledere og medarbeidere blir for stor, og at kapasiteten til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte kan reduseres. Risikoen har i all hovedsak vært håndtert på en tilfredsstillende måte i Færder. Likevel bemerkes det her at barnevernstjenesten i alle forsøkskommunene har opplevd økt arbeidsmengde, noe som kan sees i sammenheng med flere meldinger til barnevernet, flere alvorlige saker og flere oppgaver som følge av deltakelsen i forsøket. I tillegg blir det fortsatt gitt uttrykk for en viss slitasje blant noen ansatte i Færder, noe kommunen bør ta på alvor for å håndtere og redusere denne risikoen.

I de følgende seksjonene går vi nærmere inn på arbeidet som er gjort i Færder kommune det siste året. Først gir vi en presentasjon av kommunens organisering av tjenester til barn og unge, samt organiseringen av forsøket og noen hovedtrekk i utviklingen av nøkkeltall for barnevernet. Deretter redegjør vi for kommunens arbeid innenfor forebyggende arbeid, undersøkelser og hjelpetiltak, fosterhjem samt institusjon.

3.3 Organisering av tjenester til barn og unge

Våren 2016 etablerte Nøtterøy/Tjøme Familiens hus. Der er hjelpetjenestene til barn og unge samt sentraladministrasjonen for skole og barnehage samlet. I løpet av siste år har kommunen arbeidet videre med å integrere tjenestene i Familiens hus, blant annet gjennom utarbeidelse av felles rutiner og utvikling av flere samarbeidsarenaer.

Parallelt med innføringen av forsøket og etableringen av Familiens hus har kommunen også innført av Bedre Tverrfaglig Innsats-modellen (BTI) for å sikre et mer helhetlig og koordinert tilbud til familier det er knyttet bekymring til. BTI favner alle kommunens tjenester til barn og unge. Innføringen av BTI har fremdeles høy prioritet i oppvekst- og kultursektoren, og det er mye aktivitet knyttet til denne innsatsen.

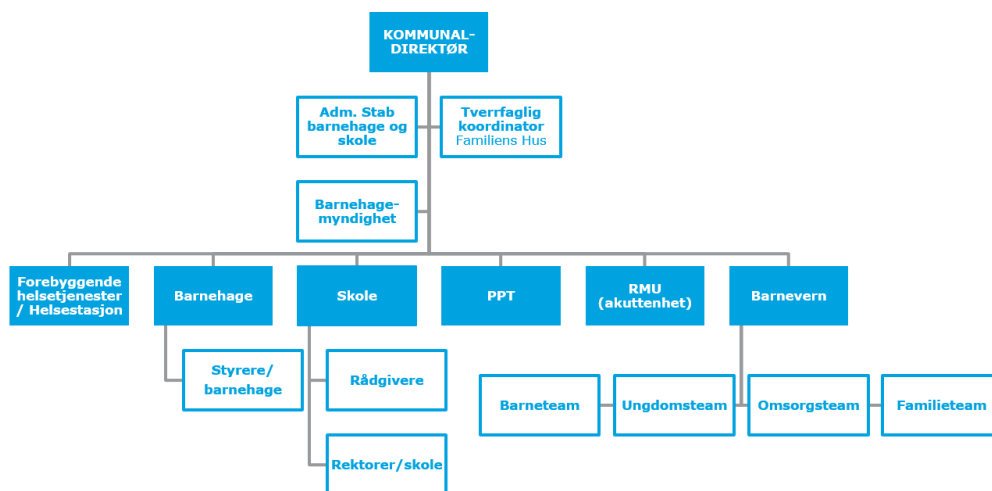
Ved inngangen til forsøket besto barneverntjenesten i Nøtterøy/Tjøme av 22,4 årsverk og var organisert i tre team: et barneteam, et ungdomsteam og et omsorgsteam. I løpet av første forsøksår ble det i tillegg etablert et familieteam. Pr. juni 2017 hadde barneverntjenesten totalt 34,2 årsverk.

Barneteam og ungdomsteam har ansvar for oppfølging av meldinger, undersøkelser og tiltak for sine respektive aldersgrupper, mens omsorgsteamet har ansvar for barn under omsorg, tilsyn av barn plassert av andre kommuner og saksbehandling for enslige mindreårige flyktninger. Familieteamet har blant annet ansvar for å bistå barneverntjenesten med ulike hjelpetiltak, samt rekruttering, godkjenning, opplæring og veiledning av fosterhjem.

Høsten 2016 etablerte Nøtterøy/Tjøme også en egen akuttinstitusjon, kalt Pit Stop, og et mobilt team. Det er felles bemanning for disse to tilbudene. Planen var ved etablering at personalet skulle benyttes til andre oppdrag når det ikke var fullt belegg på institusjonen. Kommunen opplever at institusjonen har vært et vellykket tiltak, men er etter en evaluering ble tiltaket besluttet nedlagt. Begrunnelsen for dette var tredelt, for det første at ungdommene i de fleste tilfeller også kunne bodd i beredskapshjem, for det andre at kommunen ville få mer ut av ressursene ved å benytte disse på andre måter, og for det tredje for å tilpasse seg situasjonen etter forsøket når barnevernreformen skal implementeres og akuttområdet fortsatt skal være et statlig ansvar. Institusjonen vil legge ned driften høsten 2018.⁵³

Figur 10 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge, slik dette er organisert i 2018.

Figur 10: Organisasjonskart for sektor for Oppvekst og kunnskap i Færder kommune



Kilde: Færder kommune

3.3.1 Organisering av forsøket

Færder har valgt å videreføre den prosjektorganiseringen som ble etablert i forsøkets oppstartsfasen, men med noen justeringer og tilpasninger. En endring som har blitt gjennomført siste år, er at tidligere fagrådgiver og prosjektmedarbeider formelt har tatt over som prosjektleder for forsøket. Styringsgruppen for forsøket består av kommunaldirektør, økonomisjef, barnevernleder, prosjektleder for forsøket, rådgiver oppvekst og kunnskap og tillitsvalgt. Forsøket har også en prosjektgruppe som blant annet har ansvar for å følge opp prosjektplan og prosjektets mål, kartlegge behov og sørge for fremdrift i forsøket.

⁵³ Se avsnitt 3.8.1 for mer om institusjonstilbudet.

I prosjektgruppen sitter barnevernleder, prosjektleder for forsøket, og teamlederne for de fire teamene i barneverntjenesten.

Videre har prosjektet en intern referansegruppe bestående av blant annet virksomhetsledere for berørte tjenester i kommunen (skole, barnehage, PPT, RMU og forebyggende helse), og en ekstern referansegruppe.⁵⁴ Kommunen har utarbeidet en prosjektplan for styring av arbeidet med forsøket. Prosjektplanen oppdateres og revideres jevnlig.

Ved forsøksstart ble det etablert ulike arbeidsgrupper med ansvar for oppgaver som forebyggende arbeid, hjelpetiltak, akutt-tilbudet, kommunikasjon og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). I fjorårets evaluering ble det poengtert fra kommunen at behovet for disse arbeidsgruppene ikke lenger var tilstede i særlig grad, og at gruppene i hovedsak var avvirket.

3.3.2 Internkontroll og evaluering av egen praksis

I fjorårets rapport beskrev vi barnevernstjenesten i Færder system for internkontroll, og hvordan Kvalitetslosen benyttes som kvalitetssystem for dokumentering av arbeidet knyttet til internkontroll. Dette benyttes fortsatt i kommunen. Kommunen vektlegger at medarbeidere skal være kjent med sentrale prosedyrer og rutiner som er viktige for arbeidet innenfor tjenesten.

Det siste året har det ikke vært gjennomført nye overordnede risikoanalyser av forsøket som helhet eller de fleste enkeltområdene. Det blir opplyst at det har vært gjennomført en internt risikoanalyse ved akuttenheten, og at det våren 2017 ble gjennomført en risikoanalyse av samarbeidet mellom akuttenhet og ungdomsteamet.

Kommunen fremstår bevisst på at nye tiltak og pågående aktiviteter skal evalueres med tanke på læring og forbedring, blant annet gjennom egne evalueringer og internseminarer for ansatte om forsøket.

Kommunen fremstår også som bevisst på at evalueringene skal brukes aktivt i det videre arbeidet. Eksempler på dette er hvordan evalueringen av akuttenheten har vært et grunnlag for beslutningen om å legge enheten ned, og hvordan en evaluering av nettverkskontakten medvirket til at det ble ansatt en ny nettverkskontakt i barnevernet våren 2018. Vi mener Færder kommunes arbeid med forsøket i stor grad kjennetegnes av systematisk utviklingsarbeid. Utviklingen fremstår som godt faglig fundert, og kommunen fremstår hele veien som tydelig på at veletablerte metoder skal benyttes i tiltaksarbeid, og nye tiltak skal evalueres. Både fylkesmannen og Bufetat formidler tilsvarende inntrykk av Færder som en faglig sterk kommune, som jobber systematisk, godt og selvstendig med utviklingen i forsøket.

3.3.3 Nøkkeltall om barnevernet i Færder kommune

Vedlegg 5 viser detaljer om utviklingen av noen nøkkeltall for barnevernet i Færder og i sammenlignbar KOSTRA-gruppe. Når det gjelder meldinger, undersøkelser og tiltak, er hovedlinjene at:

Oppsummert viser nøkkeltallene vedrørende antall meldinger, undersøkelser og tiltak at:

- Kommunen har noe færre meldinger enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 13, men forskjellen er ikke stor. Både for Færder og for sammenligningsgruppa har det vært en liten økning gjennom den perioden vi ser på.
- Kommunen hadde i 2017 en noe lavere andel meldinger som fører til undersøkelse enn tidligere og enn snittet i KOSTRA-gruppen, samtidig som den hadde en noe høyere andel undersøkelser som fører til tiltak enn sammenlignbare kommuner. Andel meldinger som går til undersøkelse er tydelig redusert fra 2016 til 2017, mens andel undersøkelser som fører til tiltak er stabil og litt høyere enn i KOSTRA-gruppen (0,40 i 2017).
- Antall barn med tiltak har økt noe det siste året, men er likevel på nivå med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 13.

Nøkkeltallene vedrørende overholdelse av frister viser at:

- Så godt som alle meldinger blir behandlet innen fristen på 7 dager.

⁵⁴ Færder kommune, 2018. Forslag til revidert prosjektplan for forsøket (ikke endelig vedtatt på tidspunktet for oversending fra kommunen).

- Fristen for undersøkelser ble holdt i 93 % av sakene som ble avsluttet i 2017, noe som er bedre enn i sammenligningsgruppen.

Når det gjelder bruk av tiltak viser nøkkeltallene at:

- Færder ligger nær gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 13 når det gjelder barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet. Beregner vi omfanget av slike tiltak i KOSTRA-gruppen for samme barnetall som Færder, blir antallet i 2017 167 mot Færders 165.
- Når det gjelder plasseringstiltakene, er Færder på samme nivå som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 gjennom hele perioden 2013–2017 når vi ser bort fra enslige mindreårige flyktninger.⁵⁵
- Færder ligger i 2017 nær gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 13 innen de fleste tiltakskategorier. Enslige mindreårige flyktninger preger særlig statistikken for boligtiltak og fosterhjem.

Nærmere om bruken av tiltak, viser tallene i Færder at:

- Når det gjelder utviklingen over tid, så viser ikke tallene noen åpenbar sammenheng mellom endringer i tiltaksbruk og deltakelsen i forsøket, men i flere av kategoriene med hjelpetiltak har det vært en økning fra 2015 til 2017. Kommunens rapportering viser en økning i tiltak under kategorien nettverksarbeid, og særlig underkategorien «Deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam» noe som underbygger kommunens arbeid med tverrfaglig arbeid. Kommunen hadde i 2017 en tydelig økning i tiltak for å styrke foreldreferdigheter, noe som kan ha sammenheng med den kompetansen som er tilført familieteamet gjennom forsøket. Denne utviklingen vil vi følge videre gjennom forsøket.
- Det er også en prosentvis høy vekst i antall barn med institusjonstiltak fra 2016 til 2017. Dette kan gjerne knyttes til etableringen av den kommunale institusjonen. Det er imidlertid snakk om et lite antall, så svingninger i behov kan også være en årsak. Det vil være interessant å se om denne endringen forsterkes eller ikke neste år etter nedleggelse av den kommunale institusjonen. Økningen i bruk av fosterhjem, startet før forsøket.
- I kommunenes halvårsrapportering til Bufdir fremgår det informasjon om antall akuttvedtak.⁵⁶ Tallene viser at Færder hadde 6 slike plasseringer i løpet av 2. halvår 2017. Antallet har variert fra mellom 1 til 7 plasseringer pr. halvår de siste årene, med et høyere antall i 2016 og 2017 enn i årene før. Variasjonen er imidlertid så stor at det er vanskelig å tolke dette som en effekt av forsøket.

3.4 Aktiviteter og utvikling forrige forsøksår

Færder kommune har jobbet med å befeste og videreutvikle initiativene og tiltakene i forsøket gjennom det foregående året. Kommunen jobber systematisk med å integrere forsøket i driften i barnevernet, og som en del av den kommunale tverrfaglige BTI-satsingen som er rettet mot barn og unge og deres familier.

3.4.1 Samarbeid mellom tjenester

Færder har siden oppstarten av forsøket vektlagt å ha en helhetlig tilnærming til overtakelsen av nytt ansvar og nye oppgaver. Forsøket blir integrert som en del i kommunens overordnede arbeid og satsing på barn og unge i Færder i kommune, ikke minst vil dette si at det er en tett sammenheng mellom BTI-satsingen i kommunen generelt, arbeidet i Familiens Hus og forsøket. Disse parallelle, og delvis overlappende satsingene bidrar positivt til å gi kommunen som helhet et løft i arbeidet for barn og unge. Det har samtidig vært utfordringer for kommunen knyttet til å få til god samordning av arbeidet på tvers av tradisjonelle tjenesteskiller i kommunen. I fjorårets rapport påpekte vi noen av disse samordningsutfordringene, både på tvers av tjenester og innad i barnevernstjenesten hvor det har kommet nye ansatte til.

⁵⁵ Det må bemerkes at det vil være enslige mindreårige flyktninger i tallene for KOSTRA-gruppe 13, men disse har vi ikke oversikt over

⁵⁶ Det rapporteres om antall barn plassert etter § 4-6, 2. ledd og § 4-25, 2. ledd, 2. punktum. Dette tilsvarer definisjonen av akuttvedtak som brukes i Barnevernsmonitoren.

Det siste året fremstår det som flere av utfordringene knyttet til samarbeid på tvers har gått seg til. Kommunen har erkjent at det har vært utfordringer knyttet til samhandling og har jobbet bevisst og systematisk med å bedre dette. Kommunen har blant annet satset enda mer på å tydeliggjøre roller og ansvar i tjenesten, og utvikle og ta i bruk arenaer for samhandling og kunnskapsutveksling på tvers av tjenestene som inngår i Familiens Hus, samt internt i barnevernstjenesten. Hovedinntrykket fra årets undersøkelser i kommunen er at kommunen har lyktes i dette arbeidet.

3.4.2 Kompetansetiltak

Færder har gjennom hele forsøket fremstått som svært opptatt av at arbeid og utvikling skal skje ved hjelp av anerkjente, kunnskapsbaserte metoder.⁵⁷ Kompetanseheving og utvikling av ansatte har vært en naturlig del av dette. Det siste året har flere ansatte i barnevernstjenesten og i Familiens Hus fått videreutdanning eller annen kompetanseheving, blant annet innen familierapi og foreldreveiledning, COS-P⁵⁸ og Working model of the child-intervju.⁵⁹ Kompetansehevingen skjer bredt i tjenesten, og vi mener det er en medvirkende årsak til at kommunen har lyktes i å integrere de nye rollene og ansatte gjennom forsøket godt i tjenesten. Generelt opplever de ansatte at de får tilbud om kompetanseløft ved behov, det er ikke vanskelig å få kompetansehevingstiltak når en melder behov. Vedlegg 7 oppsummerer tilgangen på kompetanse innenfor arbeid med utsatte barn og unge i Færder kommune. Kommunen har kompetanse på en rekke evidens- og kunnskapsbaserte metoder, herunder IDCP, COS, Marte Meo, PMTO og MST.

Det er ikke bare den enkeltes kompetanse og styrking av denne som er vektlagt i forsøksperioden. I flere intervjuer i kommunen formidles et inntrykk av at barnevernstjenesten som helhet prioriterer å bruke tid på å kunnskaps- og erfaringsdeling, og informere hverandre om hvordan de jobber. Det blir trukket frem at det er en tydelig og god ledelse i barneverntjenesten som vektlegger samarbeid og samordning, både internt i barneverntjenesten, men også med andre oppveksttjenester. Denne lederforankringen av viktigheten av tverrfaglig samarbeid for å lykkes i arbeidet med utsatte barn og unge, som også fremstår tydelig på rådmannsnivå i kommunen, mener vi bidrar til at både arbeidet med forsøket, og tverrfaglig arbeid gjennom BTI mer generelt får tyngde i kommunen, og ansatte opplever at dette er viktig og skal prioriteres.

3.5 Forebyggende arbeid

Forebyggende arbeid og tidlig innsats har vært viktig i kommunens arbeid også før forsøket ble igangsatt. Kommunen vektlegger viktigheten av at ulike tjenester samhandler for å kunne fange opp utsatte barn og unge tidlig, og for å kunne gi godt tilpassete tilbud til barn med behov for dette.⁶⁰

Forsøket i Færder kommune har som en følge av denne prioriteringen, helt fra oppstarten vært knyttet til kommunens generelle forebyggende arbeid og arbeid med tidlig innsats. Dette arbeidet er organisert hovedsakelig gjennom Familiens hus og har vært en del av satsingen på BTI.⁶¹ Forsøket som sådan har likevel hovedsakelig vært arbeidet med i barneverntjenesten, noe som har ført til at de andre tjenestene tidligere har opplevd forsøket som et «barnevernforsøk». Vi opplever en utvikling i dette synet på forsøket i intervjuer med andre tjenester i kommunen i år. Flere opplever at BTI og forsøket sammen er med å bidra til at barnevernet er mer systematisk involvert i det forebyggende arbeidet med utsatte barn

⁵⁷ Vi viser til fjorårets evalueringsrapport fra Deloitte og Telemarksforskning for mer detaljert beskrivelse av de ulike metodene tjenesten i hovedsak benytter i sitt arbeid.

⁵⁸ COS – Circle of security er en analyse- og veiledningsmetode som har som mål å fremme trygg tilknytning mellom barnet og omsorgsperson. Målsettingen er å styrke tilknytningen mellom foreldre og barn når barn har, eller er i risiko for å utvikle tilknytningsproblematikk.

⁵⁹ Working model of the child-intervju er et kartleggings- og forskningsverktøy hvor det gjennomføres et semistrukturert intervju for å kartlegge foreldrenes relasjon til og forståelse av barnet sitt.

⁶⁰ Vi henviser også til fjorårets delrapport der vi skrev mer om det tverrfaglige forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge som foregår i Færder kommune i de ulike tjenestene. Dette arbeidet har fortsatt høy prioritet i kommunen, og videreutvikles stadig.

⁶¹ Kommunens BTI-modell synliggjør og presiserer ansvar og arbeid innenfor forebygging, avdekking og oppfølging av arbeid med utsatte barn og unge i 4 nivåer (0-3). Barnevernets hovedansvar er på nivå 3 i modellen, men barnevernet er også med på alle de andre nivåene, gjennom rådgivende virksomhet, som deltakelse i ulike team og andre arenaer ute i de andre tjenestene (Færder kommune: BTI-modellen nivå 0-1-2-3).

og unge i kommunen. Ikke minst blir nettverkskontaktene trukket frem som svært sentrale for denne utviklingen.

Generelt er forsøket i Færder tett integrert med BTI-satsingen, og det er ikke i alle tilfeller mulig å skille disse to satsingene helt fra hverandre. Tvert imot gir mange uttrykk for i intervjuer at det at kommunen satser på BTI og er forsøkskommune samtidig har positiv gjensidig påvirkning på hverandre. Det blir også gitt uttrykk for at disse to satsingene forsterker hverandre på en slik måte at ansatte opplever arbeidet som en helhetlig og langsiktig satsing.

Som vi påpekte i fjor innebærer satsningen på BTI i Færder at mye av den primærforebyggende innsatsen foregår på helsestasjonen, i barnehager og i skoler, og i samhandling mellom disse tjenestene. Dette betyr at det i begrenset grad er satt av «rene årsverk» til denne delen av det forebyggende arbeidet i kommunen. Blant annet spesialpedagoger i barnehage og skoler, helsesøstre og resten av skolehelsetjenesten, PPT og forebyggende helse er tjenester som jobber aktivt med forebyggende arbeid gjennom sin tjenesteutførelse. På det primærforebyggende området har kommunen også blant annet ansatt en leder for Fritid i kommunen det siste året som skal jobbe med prosjekt folkehelse.

3.5.1 Barneverntjenestens deltakelse i tverrfaglig forebyggende arbeid i kommunen

Både representanter fra andre tjenester i kommunen og representanter fra barnevernet opplever at det har skjedd en positiv utvikling i barnevernets bidrag i det primærforebyggende arbeidet i «grønn sone» det siste året. Dette tilskrives i all hovedsak ansettelsen av en nettverkskontakt i barnevernstjenesten.⁶² Det er først og fremst nettverkskontakten som ivaretar det utadrettete arbeidet knyttet til tidlig innsats fra barneverntjenesten. I tillegg har kontaktpersoner i barne- og ungdomsteamene undervisningsopplegg hvor de blant annet gir informasjon om tjenesten til foreldre og barn i barne- og ungdomsskolene, på 2., 5. og 8. trinn. Kontaktpersonene i barneverntjenesten er også kontaktpersoner for skoler og barnehager som ikke har nettverkskontakt.

Kommunen ansatte en nettverkskontakt i barneverntjenesten fra 1. oktober 2016. Siden april 2018 har barnevernet hatt to nettverkskontakter som har vært plassert i familieteamet. Barnevernet har definert dette som en egen stilling og denne funksjonen skal ikke jobbe med saksbehandling i barneverntjenesten. Nettverkskontakten jobber i hovedsak hos utvalgte skoler og barnehager i kommunen, og deltar også i barneverntjenestens mottaksmøter⁶³. Nettverkskontakten deltar i ukentlige møter i ressursteamene ved skolene der de er tilknyttet. Dette er tverrfaglige team som skal drøfte barn det er gryende bekymring for (tidligere: undringsteam). Nettverkskontaktene jobber både på individ- og systemnivå. De gjennomfører blant annet undervisning for både elever og foreldre.⁶⁴ Av ressursmessige årsaker har ikke alle skoler og barnehager en slik nettverkskontakt. De skolene og barnehagene som ikke har nettverkskontakt har fått tildelt en dedikert kontaktperson i barneverntjenesten. Dette innebærer en mindre omfattende oppfølging enn ved de skolene og barnehagene som har nettverkskontakt, men det sikrer at alle skolene har en kontaktperson i barnevernet som de kan involvere ved behov, for eksempel i skolens ressursteam.

Barneverntjenesten erfarer at de skolene som har fått nettverkskontakt har fått et noe endret syn på barnevernet og hvilken kompetanse de besitter og bistand de kan tilby de andre tjenestene enn de hadde tidligere. Skolene med nettverkskontakt bruker denne kontakten aktivt.

De andre tjenestene i kommunen som vært i kontakt med nettverkskontakten er også unisont positive i sine tilbakemeldinger når det gjelder arbeidet til denne funksjonen. Det blir trukket frem at hjelpetjenestene gjennom ressursteam og tverrfaglige team generelt har blitt flinkere til å jobbe sammen, bruke hverandre og bli bedre kjent med hverandres fagområder. Det blir vist til at det erfaringsmessig har vært utfordrende for barneverntjenesten å bidra i det forebyggende arbeidet, siden tjenesten har mange tunge og alvorlige saker. Etableringen av en nettverkskontakt, som kun jobber

⁶² Fra april 2018 har kommunen to nettverkskontakter.

⁶³ Det har vært nettverkskontakt ved to skoler og to barnehager, dette utvides til tre skoler ved ansettelsen av ny nettverkskontakt våren 2018.

⁶⁴ Nettverkskontakten har for eksempel deltatt i personalmøter på skolene, og har hatt opplæring i traumbasert omsorg (TBO) og barnesamtalen i tjenester utenfor barnevernet. Nettverkskontakten har også vært benyttet i forbindelse med foreldresamtaler.

forebyggende, har ført til en endring på dette området. Det blir også vist til at det har medført at barneverntjenesten tenker forebygging på en litt annen måte enn tidligere. Flere både fra barneverntjenesten og de andre tjenestene trekker fram at nettverkskontakten fyller en viktig funksjon som «bro» mellom tjenestene. Informasjonsflyten begge veier oppleves som bedre enn tidligere.

Det er et bevisst valg fra kommunens side å konsentrere arbeidet til nettverkskontakten til noen utvalgte faste skoler og barnehager. På denne måten kan det synliggjøres hvilke effekter tilgangen til nettverkskontakt har hatt for det forebyggende arbeidet til disse skolene og barnehagene sammenlignet med skoler og barnehager som ikke har hatt tilgang til nettverkskontakt.

Det å skjerme denne stillingen fra saksbehandling blir også fremhevet som en viktig suksessfaktor.

Vi mener det å avgrense nettverkskontaktens arbeid til bestemte skoler og barnehager fremstår som en hensiktsmessig grep og muliggjør en god «testing» av rollen en nettverkskontakt kan ha. Undersøkelsen viser at nettverkskontaktene bidrar til å systematisere det forebyggende arbeidet til barnevernet i «grønn sone», bidrar til å øke kunnskapen om barnevernet og bedrer informasjonsflyten på tvers av tjenestene.

Kommunen har ikke fått til det samme samarbeidet i ressursteam i barnehagene som på skolene, blant annet fordi det er mer krevende å finne faste møtepunkter i barnehagene, og der vises det i intervjuene til et forbedringspotensial. Det blir samtidig trukket frem, også fra barnehagestyrere i kommunen, at det skjer en positiv utvikling på ressursteamområdet også i barnehagene.

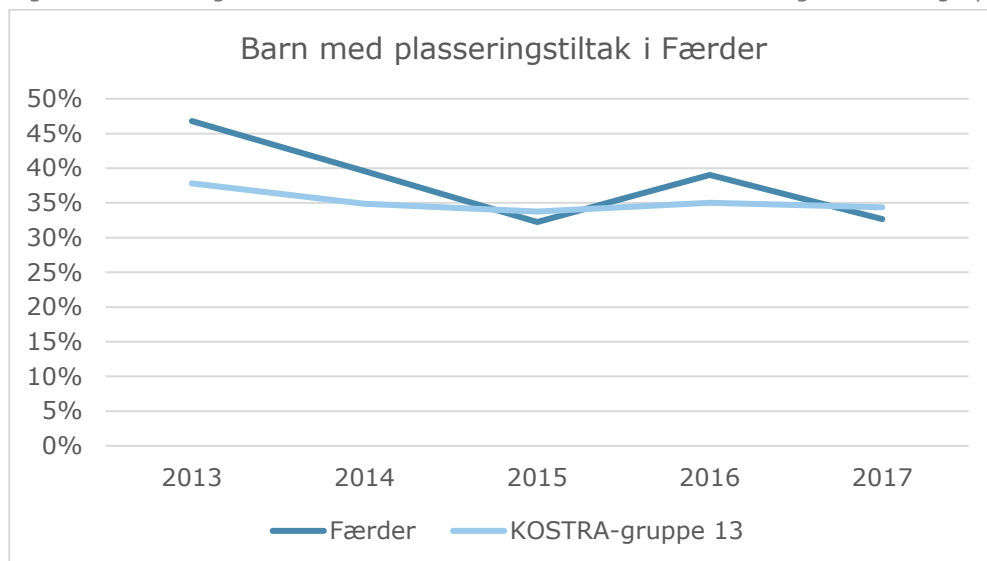
Til tross for etablering av nettverkskontakt, savner fremdeles flere i kommunen flere tilbud og tiltak i grønn sone. Særlig etterlyser ansatte i barneverntjenesten mer bruk av COS-sirkelen som veiledningsverktøy i grønn sone, og det samme gjelder familieråd. De programmene og verktøyene som kommunen benytter i dag, for eksempel De utrolige årene (DUÅ) er i stor grad atferdsrelaterte. Det blir fra flere vist til at en burde ha bedre tilgang på tiltak uten at noe må bli en undersøkelsessak i barnevernet.

3.5.2 Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

Når det gjelder det sekundærforebyggende arbeidet har Færder også tilført flere nye stillinger og tiltak gjennom forsøket som kommunen ikke tidligere har hatt (familieterapeut, familieråds koordinator, PMTO-terapeut, flere familieveiledere). I tillegg blir det gjennomført kompetanseheving og kurs rettet mot å styrke det sekundærforebyggende arbeidet i kommunen. I intervjuene gis det fortsatt uttrykk for at kommunen i hovedsak har tilgang til de tiltakene og arbeidsmetodene og verktøyene man mener behøves for å arbeide godt med forebygging i «gul og rød sone». Spesielt vektlegger kommunen arbeidet med familieråd. I fjor trakk vi frem at ungdomsteamet opplevde at de hadde få tiltak å spille på. I år vises det til at tilgangen på tiltak har bedret seg, men det blir trukket frem at det fortsatt er behov for flere miljøarbeidere eller tilsvarende som kan være tilgjengelige på kort varsel.

Som figur 11 viser, har andelen plasseringstiltak av kommunens totale tiltaksbruk i barnevernet vært noe synkende de siste årene. I absolutte tall har antallet plasseringer vært synkende, med 102 i 2013 og 80 i 2018. Antallet var lavest i 2015 med 69 plasseringer. Det er derfor for tidlig å vurdere i hvilken grad forsøksarbeidet i kommunen har bidratt til å forebygge plasseringer utenfor hjemmet.

Figur 11 Plasseringstiltak som andel av samlede tiltak i kommunen og i KOSTRA-gruppe 13, 2013-2017



3.6 Undersøkelser og hjelpetiltak

Barneverntjenesten i Færder mottar noe færre bekymringsmeldinger enn andre, sammenliknbare kommuner. Når det gjelder andel undersøkelser i barnevernstjenesten som fører til tiltak, ligger Færder stabilt noe høyere enn snittet. Barnevernstjenesten i Færder overholder videre hovedsakelig lovpålagte tidsfrister, både når det gjelder gjennomgang av bekymringsmeldinger og gjennomføring av undersøkelser. Alt dette er som vi viste innledningsvis relativt stabile tall. Både fylkesmannen og Bufetat bekrefter også bildet av en kompetent og selvstendig barnevernstjeneste.

Tjenesten fremstår også som utviklingsorientert innenfor saksbehandlingsarbeid. Blant annet har barneverntjenesten det siste året tatt i bruk startmøter i forbindelse med undersøkelser. Startmøtene har til hensikt å bidra til bedre medvirkning fra involverte familier, og bidra til at relevante tjenester og ressurspersoner koples tidlig på i en sak.

Det er en forutsetning at familien har samtykket til startmøte, og familien er også med å avgjøre hvem som skal delta. Barneverntjenesten har fått tilbakemeldinger på at flere av de andre tjenestene opplever startmøter som nyttige. Det blir samtidig understreket at startmøter ikke alltid er velegnet dersom konfliktnivået i en sak er høyt.

3.6.1 Familieteamet

Færder kommune etablerte i forbindelse med forsøket et familieteam bestående av to fosterhjemrådgivere, en nettverkskontakt, en familieveileder/familierapeut, en PMTO-terapeut og en familierådskoordinator. I løpet av det siste året har det blitt ansatt to nye familieveiledere i teamet (september og november 2017), en ny fosterhjemrådgiver (starter august 2018) og en ny nettverkskontakt (startet april 2018).

Av intervjuene i kommunen fremgår det at teamet selv opplever at det å ha flere ansatte og styrket kompetanse gir dem en større mulighet enn tidligere til å jobbe sammen inn mot familier, med ulike oppgaver og sammen. Et større team gir mer fleksibilitet og muligheter til å jobbe mer alternativt med å finne gode tiltak og løsninger tilpasset enkeltfamiliers behov.

I fjorårets rapport trakk vi frem at det pågikk en diskusjon i kommunen vedrørende behovet for en leder av familieteamet. En av fosterhjemskoordinaatorene som var ansatt i familieteamet fikk høsten 2017 denne lederrollen. Dette oppleves i kommunen som et nyttig grep.

I forbindelse med opprettelsen av familieteamet erfarte kommunen at det fulgte en behov for en del avklaringer opp mot de øvrige teamene i barneverntjenesten. Dette knyttet seg blant annet til å tydeliggjøre for ansatte i tjenesten at nyansatte, som kom inn i tjenesten og kunne fordype seg faglig, ikke hadde noen kontrollfunksjon overfor kontaktpersonenes arbeid. Det blir trukket frem som positivt

fra ansatte at disse utfordringene ble tatt godt tak i, og jobbet med. Kommunen gir uttrykk for at denne relasjonen nå fungerer godt.

I intervjuer vises det til at arbeidet med hjelpetiltak er mer systematisk enn det var før forsøket ble igangsatt, og at det har vært en positiv utvikling på dette området det siste året. Kommunen tilbyr de fleste tiltak selv, noe de også gjorde før forsøket.⁶⁵ Før forsøket var det imidlertid i all hovedsak kontaktpersonene som jobbet med hjelpetiltakene. Etter opprettelsen av familieteamet gjennomføres mange tiltak fra dette teamet. Kommunen rapporterer for eksempel høy aktivitet på både familieveiledninger og familieråd. Selv om mange av tiltakene nå gjennomføres av familieteamet er det fortsatt en nærhet mellom kontaktpersonene i tjenesten og tiltaksarbeider, og dette samarbeidet oppleves av flere som styrket det siste året.

Det blir påpekt i intervjuer at dette bidrar til at det er enkelt å drøfte saker og problemstillinger med hverandre, og holde hverandre oppdatert. Det blir også trukket frem at denne nærheten bidrar til å sikre god fremdrift i saker. De ansatte opplever at fagmiljøet er styrket og de kan bruke kompetansen sin mer på tvers, dele og lære av hverandre.

Det er også enklere for kontaktpersonene å få støtte og veiledning fra tiltakspersoner i arbeidet dersom det er behov for det. Nærheten gir også større muligheter for fleksibilitet og individuell tilpasning til den enkelte familie. Tjenesten har inntrykk av at det oppleves trygt for familiene at det er tett samarbeid og godt koordinerte tilbud.

Det er en tydelig struktur og rutiner som ligger til grunn for samarbeidet, og disse oppleves av de intervjuede som godt etablert i tjenesten. Kontaktpersoner søker om tiltak fra tiltaksteamet. Teamet drøfter søknadene, og kontaktpersonene får skriftlige tilbakemeldinger. Overgangen til mer systematikk i søknadsprosessen for å få tiltak bidrar til en bedre kvalitetssikring av prosessen. Det blir likevel trukket frem at det kan være kapasitetsutfordringer knyttet til tilbud om tiltak.

Det blir trukket frem at det ligger en iboende risiko i nærheten mellom kontaktpersoner og tiltakspersoner for at kontakten kan bli for uformell og ansvarsforhold knyttet til oppfølging av enkeltsaker uklare. De ansatte opplever at denne risikoen blir imøtekommet av systematikken med søknader om tiltak og skriftligheten i disse prosessene.

Det vises også til i intervjuer at det kan være utfordrende for kontaktpersonene i tjenesten å ha full oversikt over alt kommunen kan tilby. Det jobbes kontinuerlig med å gjøre kjent internt i tjenesten hvilken kompetanse som finnes i kommunen. Det blir for eksempel gjennomført «faghjørner», der ansatte blant annet presenterer metoder og annen fagkunnskap.⁶⁶

3.6.2 Familieråd

Færder kommune satser på familieråd som et hjelpetiltak, og dette er et sentralt element i kommunens nettverksarbeid⁶⁷. Bruken av familieråd følger også naturlig av kommunens vektleggingen av medvirkning i barneverntjenestens arbeid. Kommunen har blant annet ansatt egen familierådskoordinator i familieteamet som en del av forsøket. Kommunen har i tillegg en ressursperson i familieteamet som kan bidra med både opplæring og metodestøtte knyttet til familieråd, og veiledning av familierådskoordinator og kontaktpersoner i barnevernstjenesten. I intervjuer omtales det som en fordel at de har både en ressursperson og koordinator ansatt kommunalt.

Ansettelsen av egen familierådskoordinator i kommunen i forbindelse med forsøket⁶⁸ blir hovedsakelig trukket frem som et positivt tiltak.

Det blir trukket frem at en fordel ved nærheten mellom koordinator og ressursperson og tjenesten for øvrig er at familieråd som tiltak og metode oftere et tema og et alternativ som løftes frem. De som

⁶⁵ Se også avsnitt 3.10

⁶⁶ Vi gjennomgår ikke tiltakene som tilbys av barnevernstjenesten i Færder kommune i detalj. Noe har blitt beskrevet i tidligere rapport. Vi vektlegger i denne rapporten utviklingen som har skjedd i arbeidet med familieråd.

⁶⁷ Et familieråd er et møte mellom familiens private nettverk og offentlige instanser. Målet med møtet er å komme fram til en plan som skal bedre familiens, og da spesielt barnets, situasjon. Et familieråd kan brukes i ulike type barnevernssaker og for barn i alle aldersgrupper

⁶⁸ Familierådskoordinator ble ansatt i forsøkets første år og er ikke en ny stilling foregående år.

jobber mye med familieråd i kommunen opplever nå at familieråd er veletablert som tiltak i barneverntjenesten. Kommunen legger stor vekt på rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk, og familierådene benyttes aktivt i arbeidet med å identifisere mulige plasseringsalternativer i barnets nettverk.

Færder (Nøtterøy og Tjøme) benyttet også familieråd aktivt før forsøket ble igangsatt. Forsøket har ikke medført stor økning i antall familieråd, og antallet varierer noe fra år til år. I 2017 og 1. tertial 2018 gjennomførte kommunen 30 familieråd, mens tilsvarende tall for 2016/17 var 24. Kommunen rapporterer imidlertid at de opplever en større positivitet til familieråd som metode, og å bruke det som tiltak i barneverntjenesten.

Barneverntjenesten har føringer om at familieråd skal tilbys alle barn og foreldre etter endt undersøkelse. Dette er det noe ulike meninger om internt i tjenesten. Det blir uttrykt noe frustrasjon knyttet til en opplevd forventning om at det alltid skal tilbys familieråd, mens man som kontaktperson kan mene at familien har behov for noe annet. Det blir trukket frem som en risiko dersom det blir slik at familierådet blir et foretrukket tiltak «nesten uansett».

Det var også en sårbarhet i kommunen en periode at koordinator fikk for mange familieråd. Som en følge av det kontaktet barneverntjenesten andre koordinatorene i Vestfold direkte ved behov. Det var et ønske fra Bufdir/Bufetat om endring av denne praksisen, så nå har kommunen opprettet samarbeid med Bufdir for å kunne gjennomføre familieråd også ved hjelp av eksterne koordinatorene ved behov. Dette opplever kommunen at fungerer godt og gir god fleksibilitet.

Alle kontaktpersoner i barneverntjenesten har hatt opplæring i gjennomføring av familieråd, og alle nyansatte får opplæring i dette. Det har også vært gjennomført opplæring for de andre tjenestene for barn og unge i Familiens hus, samt enkeltpersoner fra skole og barnehage. Det er et mål at familieråd også skal benyttes mer av andre tjenester i kommunen som en del av tidlig innsats. I 2016 ble det ansatt en koordinator i 50% stilling i Familiens hus. Dette fungerte imidlertid ikke som ønsket, og det er per våren 2018 ingen familierådskoordinator i Familiens hus. Det er heller ikke bruk av familieråd i de andre tjenestene i kommunen i særlig grad. Det blir trukket frem i intervjuer at familieråd i andre tjenester for barn og unge kunne hjulpet mange familier hvor det er behov for litt hjelp, men der det ikke er nødvendig at det skal være melding til barnevernet. Slik det er nå, får familiene som hovedregel ikke tilbud om familieråd før det er opprettet en sak hos barnevernet, noe som medfører at sakene er mer alvorlige når de kommer til familieråd.

Kommunen opplyser at de hovedsakelig får gode tilbakemeldinger fra deltakerne på familieråd. De intervjuede opplever at barna i stor grad tør å ta opp ting i familieråd, eller at barna tør å la tjenesten ta opp ting som kan være vanskelige på vegne av dem.

3.7 Fosterhjem

Fosterhjemsrådgiverne i familieteamet har ansvaret for rekruttering, godkjenning, opplæring og veiledning av fosterhjem. To fosterhjemsrådgivere ble ansatt i forbindelse med forsøket. Disse stillingene er faste, ikke prosjektstillinger. Personen i den ene stillingen ble høsten 2017 leder for familieteamet. En ny fosterhjemsrådgiver startet i august 2018.

Det blir understreket i intervju at kommunen jobbet godt med fosterhjem også før de ble med i forsøket. Barneverntjenesten opplever at kommunen med egne fosterhjemsrådgivere og fastsatte rutiner i arbeidet kan jobbe systematisk både med rekruttering, opplæring og veiledning, og at dette større muligheter for fleksibilitet og individuell oppfølging og tilpasning. Ansatte i familieteamet opplever også at kommunen er bedre rustet dersom det for eksempel skulle oppstå en akutt situasjon, og et barn må flyttes eller det oppstår noe særskilt i et hjem. Kommunen har nå alle ressursene internt, og disse oppleveres som mye enklere tilgjengelig enn tidligere da kommunen var mer avhengig av Bufetat.

3.7.1 Rekruttering og godkjenning av fosterhjem

Færder kommune har ikke erfart vesentlige problemer med rekruttering av fosterhjem. Bufetat bekrefter også inntrykket av at rekrutteringsarbeidet av fosterhjem går godt i Færder. Kommunen har inngått et samarbeid med Bufetat der henvendelser til Bufetat om fosterhjem fra innbyggere i Færder kommune henvises til kommunen. De trekker frem at dette samarbeidet fungerer godt, og Bufetat har ikke opplevd

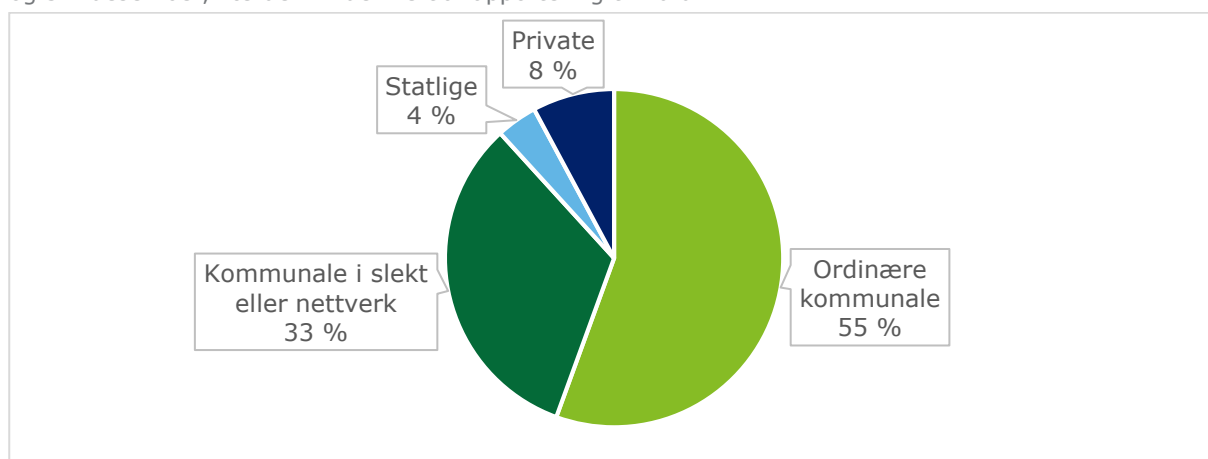
at Færder har behov for bistand fra dem til å rekruttere fosterhjem siste året. Samtidig blir det pekt på at kommunen er avhengig av å ha et godt rekrutteringsgrunnlag for å kunne rekruttere fosterhjem. I intervjuer i kommunen pekes det på som en utfordring at kommunen konkurrerer med andre aktører om rekruttering av fosterhjem.

Kommunen jobber med å få til en god synlighet i lokalmiljøet med tanke på å rekruttere fosterhjem. De har annonsert fast noen steder, blant annet på Facebook og til programmet til kulturhuset i kommunen. Det ligger også informasjon på kommunens nettsider. Ved noen anledninger har de også stått på stand på lokale arrangement. I tillegg har de vært på skoler og informert om tjenestens arbeid og behov for midlertidige fosterhjem når et barn eller en ungdom må hasteflyttes.

Figuren viser fordelingen av aktive fosterhjem i 2017. De private fosterhjemmene er fire familiehjem. Kommunen overtok avtalene med de private familiehjemmene ved inngangen til forsøket.

Når det gjelder etablering av nye fosterhjem, så viser Færders rapportering at det i perioden april 2017 til april 2018 ble det gjennomført 12 nye plasseringer i fosterhjem, hvorav samtlige var kommunale og ca. 60 prosent var i slekt og nettverk. Fordelingen endrer seg dermed mot større andel plassering i slekt og nettverk.

Figur 12 Antall barn i fosterhjem i 2017 fordelt på type hjem, gjennomsnitt av målinger pr. 30. april, 31. august og 31. desember, Færder. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.



Kommunen understreker at de lenge har vært opptatt av å rekruttere fosterhjem i slekt og nettverk, men at de gjennom deltakelsen i forsøket har fått muligheten til å jobbe mer systematisk og grundig med dette, blant annet gjennom ressursene som benyttes til å jobbe med familieråd, veiledning og oppfølging av fosterhjem og medvirkning. I de tilfellene der et barn flytter i fosterhjem, har det ofte vært gjennomført familieråd i tiltaksfasen. Som nevnt over var 60 % av de nye fosterhjemmene i perioden april 2017-april 2018 rekruttert fra slekt og nettverk.

De intervjuede i kommunen opplever at det er en fordel å kunne ivareta en kontinuitet fra rekruttering av fosterhjemmene til oppfølging av hjemmene. I rekrutteringsprosessen blir fosterhjemsrådgiverne godt kjent med familiene, og familiene får et tillitsforhold til den kommunale barneverntjenesten. Familiene møter de samme personene igjen på opplæringskurs og veiledning og i oppfølgingen når de har fått innflytting av barn. Tjenesten opplever at dette skaper en bedre relasjon mellom fosterhjem og barneverntjenesten generelt.

Kommunen planla tidligere i forsøksperioden å etablere en «bank» med potensielle fosterhjem. Dette har ikke blitt gjennomført som planlagt. Intensjonen var opprinnelig at kommunen skulle ha minst fire fosterhjem klare til enhver tid. Det har de ikke, og det opplyses i intervju at de er usikre på hvor hensiktsmessig det er å ha en lokal fosterhjemsbank, blant annet gitt viktigheten av å sikre at det er god match mellom barn og fosterfamilie. Tjenesten har erfart at de lykkes i å rekruttere fosterhjem ved behov, og kommunen har ikke ventetid på fosterhjem per våren 2018.

Fosterhjemsrådgiverne i familieteamet bistår i godkjenningen av fosterhjem. Kommunen har etablert egne rutiner og maler for godkjenningen av alle typer fosterhjem, og de intervjuede mener selv at kvaliteten på godkjenningsarbeidet har økt. De er opptatt av at det ikke skal være forskjell på kvalitetssikring, oppfølging og rammebetingelser mellom fosterhjem i slekt og nettverk og ordinære fosterhjem.

Kommunen mener at kompetanse på vurdering og godkjenning av fosterhjem på kommunalt nivå gjør at kommunens vurderinger av fosterhjemmene har blitt bedre og mer systematiske. Det vises i intervjuene til at samarbeidet mellom kontaktpersoner i barneverntjenesten og fosterhjemsrådgiver på fosterhjem er mye tettere enn det er mulig å få til med Bufetat. I tillegg blir det trukket frem at fosterhjemsrådgiverne i kommunen får tidlig oversikt over hvilke barn som kan få behov for fosterhjem i tiden fremover, enten som følge av hjelpetiltak som ikke fører til ønsket endring, sakkyndige vurderinger eller saker om omsorgsovertakelse som skal sendes til fylkesnemnd.

3.7.2 Opplæring og veiledning av fosterhjem

I Færder avholdes introduksjonskurs for nye fosterforeldre en gang i halvåret (fem kvelder). I det øyeblikket en familie har fått innflytting av et barn, er fosterhjemsrådgiverne tett på med veiledning. Det er individuell veiledning de første tre månedene, tilpasset hver familiens behov. Slik var det ikke før forsøket, da hadde Bufetat tilbud om veiledningsgrupper det første året for nye fosterforeldre. Tjenesten opplyser at de får gode tilbakemeldinger på veiledningen fra fosterhjemmene.

Gjennom veiledningsperioden på tre måneder blir det vurdert om det er behov for at veiledningen forlenges. De fleste familiene fortsetter i 6 måneder og noen i ett år. Kontaktpersonene er også tett på den enkelte familie med veiledning når det er behov.

Veiledningen av fosterhjem gjennomføres både av fosterhjemsrådgivere og kontaktpersoner. De som jobber i omsorgsteamet i barneverntjenesten har fått bedre kompetanse på veiledning de siste årene. Kontaktpersonene er involvert i saken hele veien og har ansvaret for fosterhjemmene, men de overtar formelt ansvaret for veiledningen av fosterfamiliene fra fosterhjemsrådgiverne etter tre måneder. De opplever det som en styrke for relasjonen til fosterforeldrene at kontaktpersonene kjenner både familiene og fosterhjemsrådgiverne som har gjennomført veiledningen de første tre månedene godt.

Fosterhjemsrådgiverne er også tilgjengelige for å hjelpe med veiledning i enkeltfamilier dersom det er behov etter tre måneder. Generelt blir det understreket at det er det et større apparat og mer omfattende veiledningsopplegg rundt fosterhjemmene nå enn det var før forsøket. Kommunen tilbyr også gruppeveiledning i tillegg til den individuelle veiledningen.

Fra intervjuede fosterforeldre vises det til at det kan ligge en risiko i at forholdet mellom fosterhjem og kommune blir for tett. Dersom det skulle oppstå konflikter eller annet, kan Bufetat med dagens ordning være en nøytral part. Det blir samtidig understreket at dette ikke har vært opplevd som et problem, og det kommunale opplegget fra Færder knyttet til både rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem oppleves som meget godt av personer vi har snakket med. Kommunen gjennomfører også brukerundersøkelse blant fosterhjem annethvert år, og får gode tilbakemeldinger gjennom den. Blant annet oppgir flertallet av fosterforeldre som har svart på undersøkelsen i 2017 at de er «fornøyde» eller «svært fornøyde» med oppfølgingen de får fra Færder kommune totalt sett, og at de tilsvarende er «fornøyde» eller «svært fornøyde» med kurs- og veiledningstilbudet de får fra kommunen.⁶⁹

3.8 Akuttarbeid

3.8.1 Akuttinstitusjonen Pit Stop

Færder opprettet i forbindelse med forsøket en akuttinstitusjon med godkjenning for inntil to barn i alderen 13-18 år, plassert i henhold til §§ 4-4, 6. ledd, 4-6, 1. og 2. ledd og 4-17 jfr. 4-12. Enhetens primæroppgave har vært å gi et kortvarig tilrettelagt miljøterapeutisk tilbud for ungdom som har behov for akutt ivaretagelse og befinner seg i en kritisk livssituasjon. Institusjonen har vært bemannet med en heldøgnssturnus.

⁶⁹ Færder kommune, barneverntjenesten. Brukerundersøkelse til fosterhjem 2017.

I fjorårets evalueringsrapport ble det trukket frem at enkelte stilte spørsmål ved om det var en riktig prioritering av kommunen å binde så betydelige ressurser til et tiltak i toppen av tiltakskjeden. Det ble også trukket frem en bekymring for at eventuelt fullt belegg på institusjonen ville gå på bekostning av fleksibiliteten og kapasiteten til det mobile teamet, som inngikk i grunnturnusen til institusjonen.

Institusjonen, Pit-stop, blir beskrevet som et vellykket tiltak fra kommunen når det gjelder kvaliteten på tilbudet. Det har ikke vært noen anmerkninger etter oppfølgingsbesøk fra Bufetat på institusjonen, og ungdommen som har bodd på institusjonen har gitt uttrykk for at de har vært godt fornøyde med tilbudet. Også Fylkesmannen opplyser at institusjonen har fungert bra.

I intervjuer i kommunen blir det vist til at akuttenheten det siste året har etablert seg enda bedre enn tidligere med tanke på intern drift, institusjonsplan, rutiner og lignende. Det har vært en positiv utvikling også når det gjelder koordinering og sikker informasjonsflyt rundt ungdommene, både med barneverntjenesten og eventuelle de andre, involverte tjenester. Det blir understreket at det å ha institusjonen i nærmiljøet har medført at flyttingen blir mindre inngripende for ungdommene, ved at de har kunnet holde på skoleplass, fritidsaktiviteter, og kontakt med venner og familie. Alle ungdommene som har bodd i institusjonen i løpet av det siste året har for eksempel beholdt skoleplassen sin.

Videre blir det trukket frem at nærheten også har medført at det har vært enklere for ungdommen å holde en tilstrekkelig god og hyppig kontakt med kontaktpersonene sine i barnevernet. Det blir samtidig understreket at det er en krevende bemanningskabal, blant annet når det gjelder kostnad og kapasitet. Det er 100 % miljøterapeuter i grunnturnusen ved institusjonen.

Kommunen opprettet et mobilt team som har jobbet i turnusen på institusjonen, og intensjonen var at dette teamet skulle fungere som et ordinært mobilt team tilgjengelig for å forebygge akutt flytting når det ikke var ungdom på institusjonen. Det siste året har det vært tilnærmet fullt belegg på institusjonen, og enkelte av ungdommene blitt boende noe lenger enn det som opprinnelig var planlagt. Det mobile teamet har derfor hatt begrenset kapasitet til andre oppgaver.

Det ble vinteren 2018 gjennomført en evaluering av akutt-tilbudet, og etter en helhetsvurdering av tilbudet sett opp mot andre tilbud kommunen har, og ikke minst i lys av at barnevernsreformen ikke legger opp til at kommunen skal ha ansvaret for akuttområdet, har enheten blitt besluttet nedlagt (fra 1.11.2018). I evalueringsprosessen som endte i en beslutning om å legge ned enheten har både ungdomsteamet i barneverntjenesten, og de som har jobbet ved akuttenheten vært involvert.⁷⁰

Det blir trukket frem at institusjonen er et dyrt tilbud, og evalueringen viste blant annet at flere av ungdommen som har bodd på institusjonen kunne bodd i familier/beredskapshjem. Kommunen velger derfor å opprette et nytt beredskapshjem i tillegg til det de allerede har, og planen er også å benytte teamet som har vært på akuttenheten som et mobilt, ambulerende team. Det vises i intervjuene til at dette vil være mindre kostnadskrevende, og kommunen vil sannsynligvis kunne nå flere.⁷¹

De ansatte ved institusjonen tror barneverntjenesten vil savne tilgjengeligheten en lokal institusjon gir, men håper at resultatet blir at de ansatte gjennom mobilt team kan jobbe enda bedre forebyggende for å unngå flyttinger.

Vi mener nedleggelsen av akuttinstitusjonen illustrer mulighetene kommunen har gjennom deltakelse i forsøket på en god måte. Kommunen valgte å teste ut eget akutt-tilbud. Det er betegnende for inntrykket av arbeidet gjennom forsøket i Færder kommune at institusjonen etter noe tid har gjennomgått en grundig evaluering og blir besluttet stengt. Basert på helhetlige vurderinger og bred involvering har kommunen vurdert at tilbudet til ungdom med behovene som dekkes gjennom institusjonen kan dekkes like godt gjennom andre tilbud. Dette vil friggi ressurser til arbeid gjennom et mobilt team og som kan gjør at kommunen kan nå flere ungdom. Det er interessant at de involverte ansatte ved akuttenheten som vi har snakket med, aksepterer avgjørelsen og ser positivt på de nye arbeidsoppgavene de skal få. De ansatte opplever å ha blitt inkludert i prosessen frem mot avgjørelsen om nedleggelse, og vi tror kommunen på denne måten har imøtekommet både usikkerhet motvilje blant

⁷⁰ Færder kommune. Evaluering av akuttområdet. Evalueringen er foretatt i tidsrommet des 2017-feb 2018. (Dokument mottatt i forbindelse med gjennomføringen av devalueringen).

⁷¹ Endelige oppgaver til det mobile teamet er ikke fastsatt på tidspunktet for utarbeidelse av denne rapporten, men skal besluttes endelig høsten 2018.

ansatte. Prosessen fremstår som åpen og systematisk. Denne måten å arbeide på mener vi legger til rette for systematisk utvikling av barneverntjenester og –tilbud.

3.8.2 Beredskapshjem

Færder har frem til våren 2018 hatt ett beredskapshjem, dette ble ansatt i forbindelse med oppstarten av forsøket. I forbindelse med at den kommunale akuttinstitusjonen legges ned høsten 2018, skal kommunen etablere et beredskapshjem til. Intervjuede kontaktpersoner i barnevernstjenesten i kommunen opplever at et kommunalt beredskapshjemmet er både nært og tilgjengelig.

Barneverntjenesten opplever også at et kommunalt beredskapshjem gjør flyttingen dit enklere og tryggere for de involverte barna og ungdommene. I tillegg opplever ikke barna brudd i dagtilbud som barnehage og skole, og de får mulighet til å opprettholde kontakt med nettverk og delta på fritidsaktiviteter.

Vedkommende som har beredskapshjemmet bidrar også med andre oppgaver for barnevernet når hun ikke har barn. Blant annet gjennomfører beredskapsmor merkantile oppgaver, noe samvær med ungdom, og henter og følger ungdom til skolen. Det vises til at dette er oppgaver kommunen ikke nødvendigvis ville blitt ansatt eller leid inn noen til å gjøre, men som muliggjøres av fleksibel bruk av beredskapshjemmet kapasitet.

Per april 2018 hadde seks barn bodd i beredskapshjemmet, og lengden på oppholdene har variert fra fire dager til et halvt år. I 2017 hadde beredskapshjemmet fullt belegg. Beredskapshjemmet har ikke opplevd utfordringer knyttet til å ta imot barn fra samme kommune når det gjelder kontakt med familiene eller lignende. I enkelttilfeller der barnevernet har vurdert at det er sikkerhetsrisiko knyttet til å ha barna i egen kommune har de kjøpt beredskapshjem gjennom bistandsavtalen med Bufetat.

Det blir opplyst at det nye beredskapshjemmet har erfaring fra både Bufetat og privat, og har valgt kommunen bevisst. Nærheten trekkes frem som den viktigste suksessfaktoren når det gjelder det kommunale beredskapshjemmet, i tillegg til at beredskapshjemmet oppleves å ha høy kvalitet.

Beredskapshjemmet opplever å få god opplæring og støtte fra barneverntjenesten, både i begynnelsen og etter behov i forbindelse med konkrete barn. Beredskapshjemmet får fast individuell veiledning fra familieteamet.

Kommunen har så positive erfaringer med beredskapshjemmet at den vanskelig kan se for seg å gå tilbake til å kjøpe denne tjenesten fra Bufetat. Det opplyses i intervjuer at dette ville oppleves som et tap. Samtidig vises det til at det krever tilstrekkelige økonomiske rammer å opprettholde tilbudet.

3.9 Medvirkning

Barnevernstjenesten i Færder er svært opptatt av at medvirkning skal prioriteres. Det legges opp til systematisk medvirkning, både fra barn, ungdom og familie i egen sak, på systemnivå i tjenesten, og på tvers av tjenester som jobber mot barn og unge i kommunen. Kommunen opplever at barn, ungdom og foreldre har fått større mulighet til å medvirke ved valg av tiltak som et resultat av forsøket.

På et overordnet nivå mener vi at kommunen fremstår som tydelig på at medvirkning er et sentralt hensyn i alt arbeid med barn og unge. Dette blir trukket frem som en tydelig lederprioritering, og gjenspeiles blant annet i at ansatte innenfor tjenestene stadig, og uoppfordret, vektlegger perspektiver knyttet til medvirkning i intervjuer vi har gjennomført i forbindelse med evalueringen. Ansatte i tjenesten fremhever at ledelsens tydelige fokus på Mitt Liv og medvirkning generelt, bidrar til at det er enklere for de ansatte i tjenesten å prioritere å bruke tid på dette arbeidet. Kommunens systemer og rutiner legger opp til at barns medvirkning alltid skal dokumenteres i barnevernstjenestens arbeid. Kommunens utstrakte bruk av familieråd er også en viktig del av arbeidet for å sikre at barn og familier får medvirke i egen sak. Barneverntjenesten har også egne fagdager der medvirkning er tema, og har sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte for å kartlegge hvordan ansatte i tjenesten jobber for å sikre medvirkning.

Det siste året har den kanskje viktigste utviklingen innenfor arbeidet med medvirkning i barnevernstjenesten, vært knyttet til arbeidet som gjøres innenfor satsingen på

medvirkningsprogrammet Mitt Liv⁷². Det har blitt opprettet en 20 prosent stilling i barnevernstjenesten som jobber med barnevernproffene og med Mitt Liv-tilnærming til arbeidet mer generelt. Denne stillingen skal bli en 100 prosent stilling fra høsten 2018, og vedkommende som har denne stillingen skal jobbe full tid med medvirkning for hele Oppvekst og kunnskap-området. Ansatte opplever det som positivt at det blir satt av ressurser til arbeid med medvirkning. Det er også etablert en ressursgruppe for arbeidet med Mitt Liv.

Barneverntjenesten har også rekruttert egne barnevernproffer og hadde sitt første «profftreff» i september 2016. Arbeidet til og med barnevernproffene har blitt utvidet og videreført i forsøkets siste år, og disse er en viktig del av barneverntjenestens arbeid med medvirkning på systemnivå. Proffene har egne samlinger, samtidig som de bidrar inn i tjenesten med utvikling av denne. Proffene kommer blant annet på proffmøter hos barneverntjenesten en gang i måneden. Til disse møtene har de ulike teamene i barneverntjenesten sendt inn spørsmål i forkant med utfordringer de ønsker proffenes vurderinger rundt. Barneverntjenesten opplever at dette er en suksess.

Kommunen har per våren 2018 4-5 proffer. De har opprettet oppdragsavtaler for proffene, og de får lønn fra kommunen. Det er alltid proffer representert i ansettelsesintervjuer av personer som skal jobbe i barnevernstjenesten.

Kommunens barneverntjeneste har også etablert en ressursgruppe bestående av foreldre som har erfaring med å ha barn i fosterhjem eller institusjon, som gir råd og innspill på utviklingsarbeid i tjenesten gjennom faste møtepunkter.

Kommunen har også verktøy, herunder FIT, som brukes i medvirkningsarbeidet⁷³. Det blir imidlertid vist til at det varierer hvordan og i hvilken grad disse verktøyene benyttes, blant annet ut fra hva som oppleves mest hensiktsmessig for det enkelte barnet. Kommunen gir uttrykk for at de er fleksible og tilpasser formatet på medvirkningen fra sak til sak.

3.10 Økonomisk utvikling

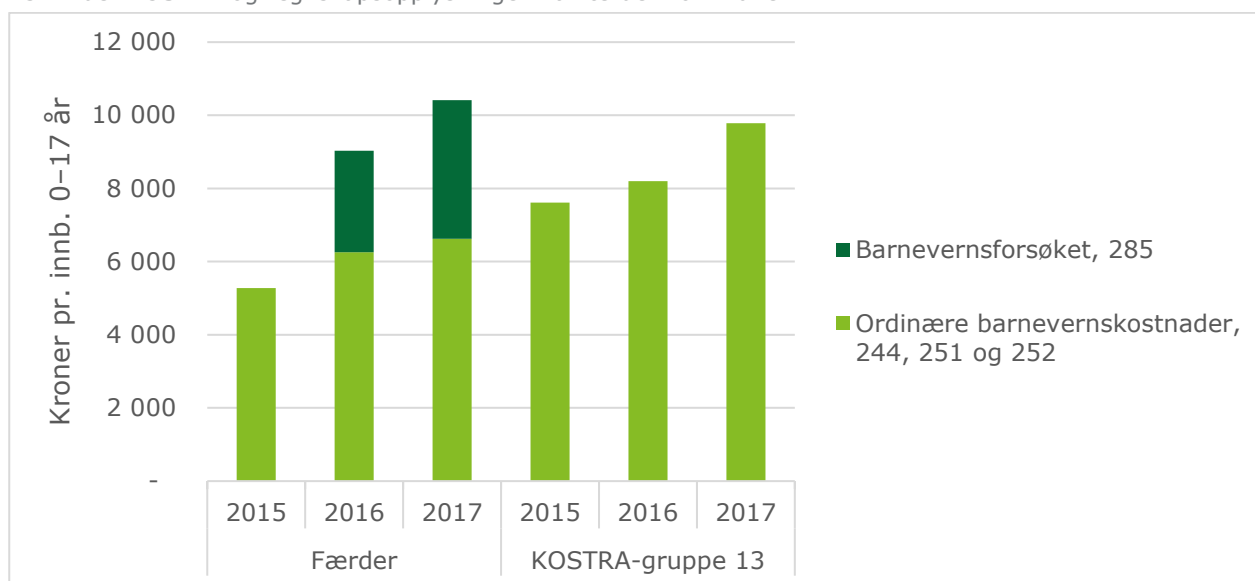
Færder kom inn i forsøket med relativt lave kostnader og var slik sett antatt å komme økonomisk fordelaktig ut av deltakelsen. Figur 13 viser utviklingen i utgiftsnivået fra 2015 til 2017. Utgiftene er delt mellom ordinære barnevernsutgifter og utgifter knyttet til forsøket, som omtalt i rapportens metodeavsnitt. Utgifter knyttet til enslige mindreårige flyktninger er holdt utenfor, basert på opplysninger fra kommunen selv.

Utgiftene før forsøket var betydelig lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Den største utgiftsøkningen skyldes at forsøket innebærer full kommunal egenfinansiering av tiltak. De ordinære barnevernsutgiftene har økt noe både det første og det andre forsøksåret, men totalt sett mindre enn blant sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 13. Veksten i ordinære barnevernsutgifter må derfor regnes som en del av den generelle kostnadsveksten i sektoren.

⁷² Mitt liv er et utviklingsarbeid for å utvikle og utprøve et verdsett og nye arbeidsmåter for barnevernstjenestene i Norge, i regi av Barnevernproffene, Forandringsfabrikken og KS.

⁷³ FIT (Feedbackinformerte tjenester) – bruk av tilbakemeldingsverktøy for systematisk tilbakemelding fra brukere, samt endring og tilpassning tjenestene i tråd med disse tilbakemeldingene

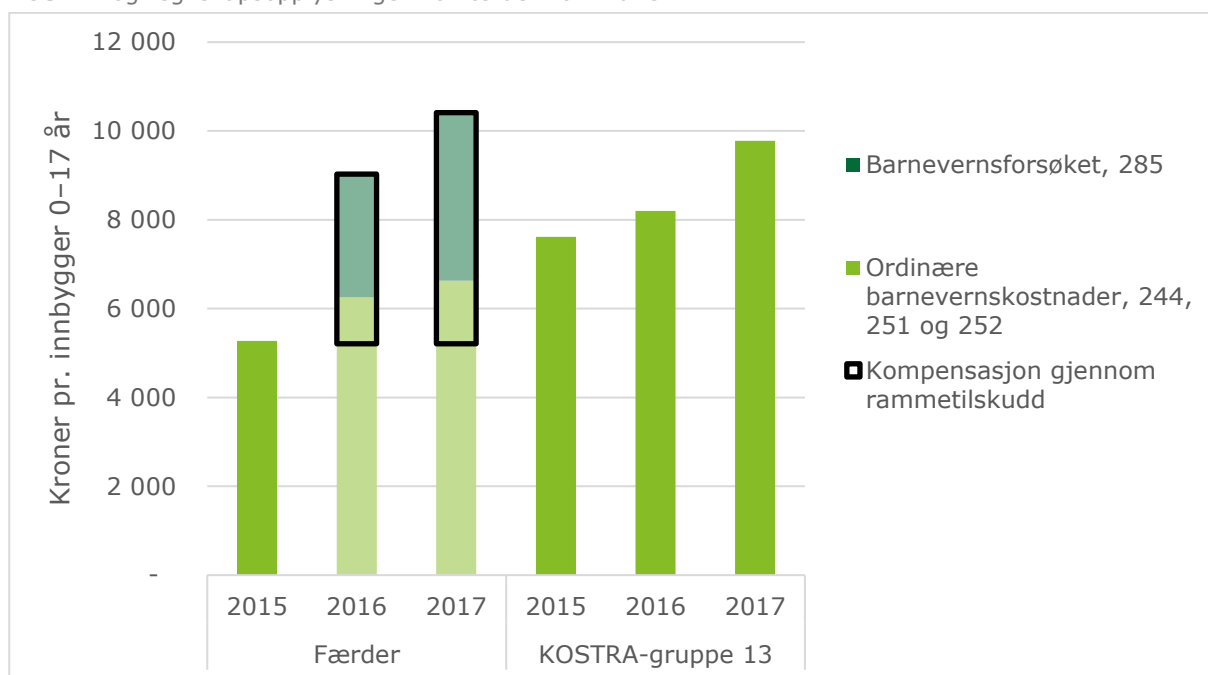
Figur 13: Netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger 0–17 år i Færder, sammenlignet med kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune



Figur 14 viser tilsvarende figur, men viser også effekten av kompensasjonen for forsøksdeltakelsen. Kompensasjonen er større enn merutgiften både i 2016 og i 2017. Faktisk så ser kompensasjonen ut til å dekke ganske nøyaktig hele utgiftsveksten fra 2015, både det som skyldes forsøket og det som må regnes som ordinær utgiftsvekst.

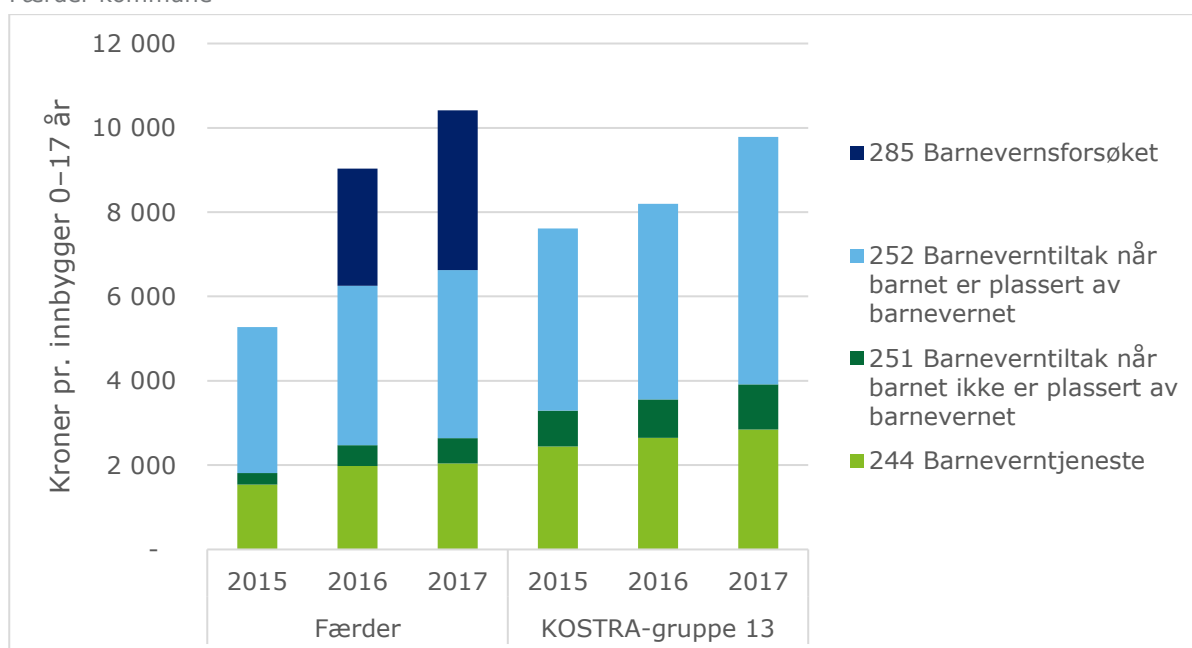
Målt i kroner totalt var Færders netto driftsutgifter til barnevern i 2015, utenom enslige mindreårige flyktninger, 34,2 millioner kroner. I 2017 er utgiftene, inkludert forsøksutgifter, 57,4 millioner kroner, altså en økning på 23,2 millioner kroner. Av dette anslår kommunen at ekstrakostnaden som følge av forsøket er 20,8 millioner kroner. Kompensasjonen gjennom økt rammetilskudd utgjør på sin side nær 28 millioner kroner i 2017. Kompensasjonen er dermed drøyt 7 millioner større enn merkostnaden i 2017. I tillegg kommer de 2,75 millionene som kommunen har fått for å dekke administrering av forsøket gjennom hele forsøksperioden. Fra KOSTRA-funksjonen for barnevernsforsøket har Færder satt av drøyt 7 millioner kroner til bundet fond både i 2016 og 2017.

Figur 14: Netto driftsutgifter til barnevern og illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune



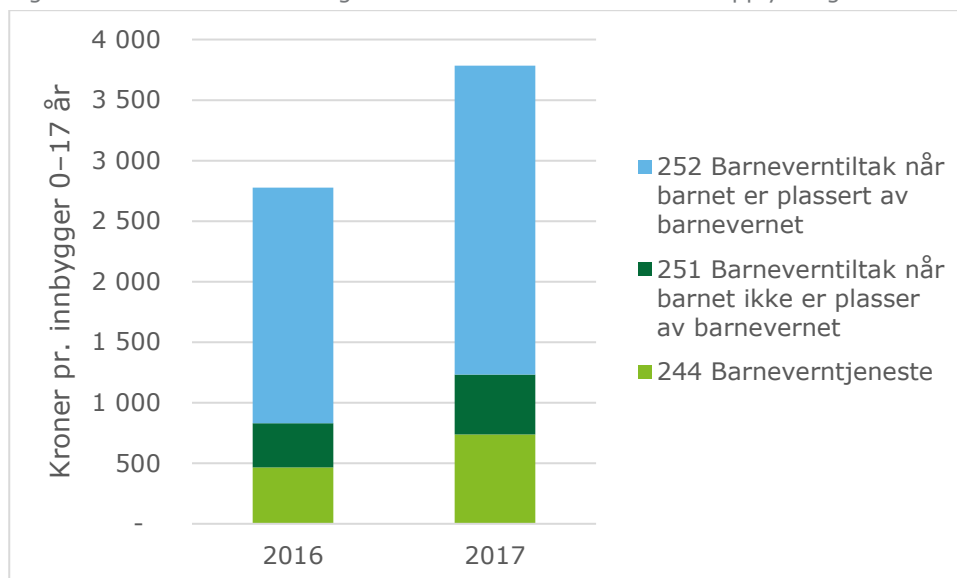
Figur 15 viser igjen de samme utgiftene som figur 13, men nå fordelt etter tjenestefunksjoner. Færder har lavere utgifter enn KOSTRA-gruppe 13 innenfor alle barnevernfunksjoner. Prosentmessig er avviket størst innenfor funksjon 251 *Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet*, hvor Færder bruker ca. halvparten av gjennomsnittet i sammenligningsgruppen.

Figur 15: Netto driftsutgifter til barnevern fordelt på funksjoner. Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune

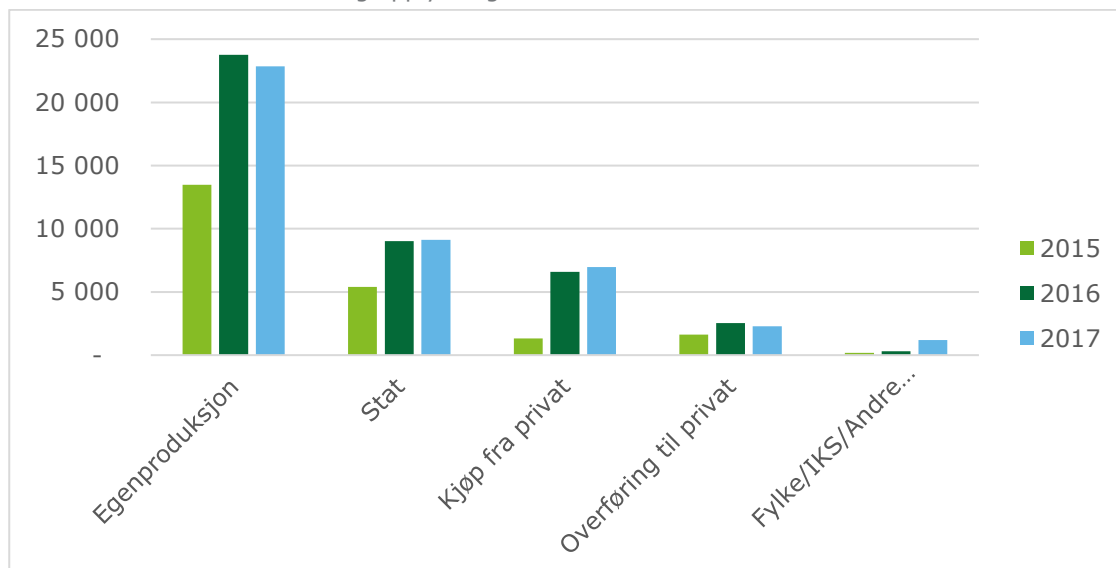


Figur 16 viser nærmere hvilke typer kostnader som er ført på forsøksfunksjonen 285. Dette er først og fremst utgifter til plasseringstiltak, men sammenlignet med de andre forsøkskommunene, har Færder også ført høyere utgifter til administrasjon/saksbehandling og tiltak uten plassering. I hovedsak dreier dette seg om lønnsutgifter.

Figur 16: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål. Kilde: Opplysninger fra Færder kommune



Figur 17: Tiltaksutgifter, funksjon 251 og 252 fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer. Bruttoutgifter i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA og opplysninger fra Færder.



Figur 17 viser fordelingen av utgifter på egenproduksjon og kjøp fra henholdsvis stat (Bufetat), private og andre kjøp og overføringer. Utgifter til enslige mindreårige flyktninger er trukket ut, og i hovedsak reduserer dette utgiftene til egenproduksjon sammenlignet med det som ligger i KOSTRA.

Den største økningen i kroner har kommet i utgifter til egenproduksjon. Utgifter til kjøp fra private har økt prosentvis mye, men fra et lavt nivå før forsøket. I hovedsak dreier kostnadene seg nå om utgifter til de private familiehjemmene. Disse er ikke nye tiltak, men er tiltak som ble overtatt fra Bufetat ved inngangen til forsøket. De økte regnskapsførte utgiftene skyldes derfor at kommunen nå betaler de fulle

kostnadene direkte til de private leverandørene. Færder oppgir at de gjennom forhandlinger med disse familiehjemmene har oppnådd betydelige innsparinger.

Utgiftene til kjøp av statlige tiltak utgjør fortsatt mer enn kjøp fra private, og er nesten doblet etter at kommunen ble med i forsøket og måtte fullfinansiere tiltakene. Bruken av statlige tiltak har derimot gått ned (ikke vist i figuren).

4 Røyken

4.1 Innledning

Røyken kommune ligger i Buskerud fylke på den nordlige delen av Hurumlandet. Kommunen hadde per 1. januar 2018 22 452 innbyggere og har hatt en befolkningsvekst på rundt 3 prosent de senere årene, noe som er betydelig høyere enn veksten på landsbasis. Røyken skal slås sammen med Asker og Hurum fra 2020, og vil da bli en del av en storkommune med omlag 91 000 innbyggere.

En viktig målsetning for deltakelse i forsøket for Røyken var å videreutvikle kommunens positive omstillingsarbeid med økt satsing på tidlig tverrfaglig forebyggende arbeid gjennom Røykenmodellen. I søknad om å være med forsøket, ble det vist til at kommunen fra 2011 til 2014 hadde klatret fra 232. plass til 25. plass på Kommunal Rapports kommunebarometer for barnevern. I 2017 lå barneverntjenesten på 22. andreplass, mens den i 2018 ligger på en 4. plass. Dette er en indikasjon på at den positive utviklingen har fortsatt etter at kommunen ble med i forsøket.

I dette kapittelet vil vi først oppsummere hvordan vi vurderer kommunens arbeid opp mot delmålene til forsøket. Oppsummeringen bygger på en gjennomgang og analyse av hvordan kommunen har arbeidet med forsøket siste år. I årets evaluering har vi særlig lagt vekt på forebyggende arbeid og kommunens arbeid med å videreutvikle Røykenmodellen, hjelpetiltak og fosterhjem. Dette vil bli nærmere presentert i kapittelets andre del.

4.2 Oppsummering

Årets undersøkelser i kommunen viser at forsøket fremdeles er godt forankret både politisk og administrativt i kommunen.

Gjennom forsøket har kommunen så langt hatt hovedfokus overtakelse av ansvaret på fosterhjemsområdet og implementering av familieråd. I første fase av forsøket har Røyken kommune lagt vekt på utvikling av metoder, rutiner og systemer for overtakelse av ansvaret for fosterhjem. Systemene for dette er i stor grad på plass, men kommunen har erfart at det har vært krevende å rekruttere nok fosterhjem. Det har også vært kapasitetsutfordringer i barneverntjenesten i 2017 knyttet til godkjenning av fosterhjem, noe som har bidratt til at arbeidet med opplæringsopplegg for nye fosterhjem har blitt forskjøvet. Årets undersøkelser i kommunen viser at det er fortsatt behov for arbeid med implementering og styrking av kapasitet og kompetanse på fosterhjemsarbeid i barneverntjenesten. Økte stillingsressurser vil være nødvendig for i større grad kunne involvere barnverntjenesten i utviklingsarbeidet og for at tiltak utviklet gjennom forsøket skal kunne implementeres på en god måte.

En del av kapasitetsutfordringene tilskrives en økning i alvorlighetsgraden i sakene i barnevernet. Kommunen har erfart at gjennom styrkingen av det flerfaglige forebyggende arbeidet i kommunen håndteres flere bekymrings saker knyttet til barn og unge uten at det blir en barnevernssak. Samtidig erfarer kommunen at dette har medført at de meldingene som kommer til barnevernet er saker av alvorligere karakter, og at disse sakene er mer krevende å håndtere. Det er derfor viktig at barnverntjenesten har kapasitet til å håndtere slike saker samtidig som de også skal ha tid til å engasjere seg i flerfaglig arbeid.

Selv om det har vært visse forsinkelser i framdriften som følge av kapasitetsutfordringer i barnverntjenesten, er framdriften i forsøket er likevel i hovedsak i samsvar med kommunens prosjektplan. Røyken har bistandsavtaler på de områder hvor det er mulig. Disse benyttes aktivt og fungerer bra. I og med at det er relativt sent i forsøksperioden blir fattet vedtak om hvorvidt man skal etablere beredskapshjem og institusjonsplasser, vil man i forsøksperioden få begrenset erfaring med drift av slike tiltak. Erfaringer med overføringsverdi vil i første rekke være knyttet til de vurderinger av behov, muligheter, utfordringer og mulige løsninger som kommunen ser for seg.

Under oppsummerer vi noen generelle erfaringer og vurderinger for Røyken kommune knyttet til delmålene i forsøket. Det vises til datadelen for utdypende omtale av de ulike temaene.

4.2.1 Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern

Røyken har gjennom flere år jobbet systematisk med utvikling av et mer kunnskapsbasert barnevern gjennom arbeidet med kommunens modell for tjenester til barn, unge og familier, Røykemodellen. Det har vært lagt vekt på styrke kompetanse og tilgang på tiltak i egen organisasjon som grunnlag for å kunne gi bedre og mer effektiv hjelp til barn til rett tid. I den forbindelse har det blitt lagt vekt på å etablere en felles kunnskapsplattform («Røykenkunnskapen») som grunnlag for kommunikasjon og samarbeid om problemstillinger knyttet til barn og unge. Bred opplæring i COS-modellen er del av dette arbeidet.⁷⁴

Det siste året har tjenestetilbudet gjennom kommunens samlokaliserte tjenester til barn og unge i Røykenhuset 0-23 blitt styrket med blant annet nye stillinger innen psykiatri og psykologi, samt en ny Barne- og ungdomskontakt (BUK)⁷⁵, økt kompetanse innen blant annet traumebasert omsorg, COS og IDCP, og nye tilbud innen kommunens forebyggende arbeid. Gjennom Røykenmodellen legges det vekt på bruk av anerkjente kunnskaps- og evidensbaserte metoder, og evalueringer av nye tiltak som prøves ut. Vår vurdering er at kommunen, gjennom rekruttering av ny kompetanse og gjennomføring av kompetansetiltak i tjenestene har styrket det kunnskapsbaserte tverrfaglige forebyggende arbeidet mot barn og unge i forsøksperioden. Denne styrkingen har ikke vært direkte relatert til arbeidet gjennom forsøket, men deltakelsen i forsøket har muliggjort enda sterkere satsing på forebyggende arbeid. En sentral erfaring fra kommunen er at det er viktig at det flerfaglige arbeidet bygger på felles kunnskap, felles faglig forståelse og at det jobbes med å bygge en kultur for samarbeid.

At kommunen har hatt en helhetlig strategi for det flerfaglige arbeidet rettet mot barn og unge, inkludert et felles kunnskapsgrunnlag, og at denne har vært godt forankret både politisk og administrativt, har etter vår mening vært avgjørende for å lykkes.

Det er gode rutiner for internrapportering fra forsøket og egen egevaluering av tiltak. Fra forsøket rapporteres det månedlig til il styringsgruppen, referansegruppen, avdelingene på Røykenhuset 0-23 og til økonomiavdelingen. Som eksempel på egevaluering av tiltak har det siden forrige rapportering blitt gjennomført en evaluering av oppvekstteamene som har resultert i endret organisering av disse. Det er også planer om å evaluere den nye organiseringen etter at den har fått virke en periode.

4.2.2 Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

Et viktig formål med deltakelsen i forsøket for kommunen har vært å styrke og videreutvikle det flerfaglige forebyggende arbeidet gjennom Røykenmodellen. Røyken har hatt positive effekter både når det gjelder kvalitet og ressursbruk i forbindelse innføring av denne modellen, men en del av disse effektene var tatt ut i forkant av at forsøket startet opp.

Både kommunens politiske og administrative ledere, ledergruppen i Røykenhuset 0-23 og de ansatte har gjennom intervjuene gitt klart uttrykk for at målene i forsøket faller nært sammen med kommunens utviklingsarbeid rettet mot barn og unge, og at dette er godt forankret nedover i organisasjonen. Særlig gjelder dette vektlegging av tidlige tiltak og forebyggende innsats. De intervjuede i kommunen ser at dette gir muligheter for bedre og mer helhetlig hjelp i barn og unge i deres eget nærmiljø.

Vår vurdering er at kommunen, gjennom oppbyggingen av tjenestetilbudet i Røykenhuset 0-23, har etablert et bredt apparat med tjenester som kan gi hjelp til utsatte barn og familier uten at det blir en barnevernssak. Kommunens aktive arbeid med å etablere arenaer og tiltak i «grønn sone», det laveste nivået i tiltakspyramiden, bidrar til at kommunen kan fange opp risiko på et tidlig stadium. Dette gjelder både ulike miljøtilbud som fritidsgrupper, åpen hall og utstyrssentral og lavterskeltilbud for hjelp og veiledning, som foreldreveiledningskurs og drop-in-tilbud for foreldre. Bekymringer som ikke er åpenbare barnevernssaker kan sendes både direkte til kommunens Familiebaserte tjenester, som blant annet utfører tiltak for barneverntjenesten og de øvrige tjenestene i Røykenhuset, og oppvekstteam, som er flerfaglige møter tilknyttet kommunens skoler og barnehager for samarbeid og drøfting av bekymringssaker knyttet til enkeltbarn eller system for vurdering og hjelp. Kommunens erfaring er at

⁷⁴ COS – Circle of security er en analyse- og veiledningsmetode som har som mål å fremme trygg tilknytning mellom barnet og omsorgsperson. Målsettingen er å styrke tilknytningen mellom foreldre og barn når barn har, eller er i risiko for å utvikle tilknytningsproblematikk.

⁷⁵ Se også seksjon 4.5

dette bidrar til å senke terskelen for å melde bekymring uten at det må bli en barnevernssak, og at foreldre får mer skreddersydd hjelp. Vi ser dette som et viktig bidrag til kommunens arbeid for å gi riktig hjelp til rett tid. Det siste året har kommunen blant annet etablert nye miljøtilbud, foretatt endringer i oppvekstteamene på bakgrunn av gjennomførte evalueringer og ansatt flere personer i familieteamet.

Videre har Familiebaserte tjenester flyttet slik at disse nå er samlokalisert med de øvrige tjenestene i Røykenhuset 0-23. Av årets undersøkelser i kommunen fremgår det at samarbeidet mellom de ulike tjenestene er styrket på bakgrunn av dette. Kommunens generelle erfaring er at samlokalisering av tjenestene med en felles enhetsleder letter samhandlingen mellom de ulike tjenestene på Røykenhuset 0-23.

Når det gjelder arbeidet med å forebygge plasseringer utenfor hjemmet, er også familieteamet styrket med spesialistkompetanse som kan jobbe endringsorientert og med råd og veiledning i familiene. I dag gjennomføres omtrent 40 prosent av sakene i familieteamet på oppdrag fra barnevernet. Målet er at slike oppdrag skal ligge på 50 prosent. KOSTRA-statistikk viser også at omfanget i bruken av ulike hjelpetiltak har økt i forsøksperioden, samtidig som omfanget av omsorgsplasseringer har vært mer stabilt. Antallet fosterhjems plasseringer er lavere nå enn for den del år tilbake. Røyken kommune hadde allerede før forsøket vesentlig lavere andel plasseringstiltak enn sammenlignbar KOSTRA-gruppe. Denne andelen har også sunket noe det siste året, men dette bør sees i sammenheng med en økning i antall tiltak uten plassering.

Satsingen på flerfaglig forebyggende arbeid og tidlig innsats gjennom Røykemodellen har overføringsverdi til andre kommuner. Dette gjelder spesielt kommunens systematiske arbeid med å etablere arenaer og rutiner for flerfaglig samarbeid med særlig vekt på å avdekke og håndtere bekymring før de kommer så langt at de blir en barnevernssak.

4.2.3 Delmål 3: Barnevernet har tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

En målsetning med at kommunene overtar større ansvar på fosterhjemsområdet er i større grad å kunne hjelpe barna i eget nærmiljø, samtidig som dette gir grunnlag for tettere og bedre oppfølging av fosterhjemmene. De største utfordringene for Røyken så langt forsøket har vært å rekruttere fosterfamilier og bygge opp en fosterhjemsbank med ulike typer fosterhjem tilpasset forskjellige behov. Gjennom synliggjøring av god kvalitet på arbeidet med oppfølging av fosterhjemmene håper kommunen at det skal spre seg økt bevissthet om at Røyken er et godt sted å være fosterhjem. Dette er imidlertid et arbeid som kommunen erkjenner at først vil få effekter over tid.

På bakgrunn av sine erfaringer opplever kommunen at det er fornuftig med delt ansvar for mellom kommunene og staten når det gjelder rekruttering av fosterhjem. Det vil si at kommunene har ansvar for å forsøke å rekruttere i familie og nettverk, men at Bufetat bistår med å skaffe fosterhjem ved behov, slik barnevernreformen legger opp til. Kommunens erfaring er blant annet at kommunens geografiske størrelse og innbyggertall ikke er stort nok til at rekrutteringsgrunnlaget blir tilstrekkelig. Det er også vanskelig å forutse behovet for fosterhjem og etablere en fosterhjemsbank med tilstrekkelig variasjon i tilbudet. Kommunen forventer at mulighetene for rekruttering vil være betydelig bedre når Røyken blir en del av en storkommune sammen med Asker og Hurum.

Kommunen har det siste året arbeidet med å øke bruken av familieråd, blant annet for å understøtte arbeidet med å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk. Samtidig viser kommunens rapporteringer at den i stor grad lykkes med rekruttering i familie og nettverk. I perioden april 2017-april 2018 var 70 prosent av de nye fosterhjems plasseringene gjort i slekt og nettverk.

Kommunen har separate bistandsavtaler med Bufetat innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer, det vil si på alle områder med unntak av fosterhjem. Fra kommunens side oppleves samarbeidet med Bufetat som bra, og erfaringen at Bufetat er behjelpelig med de tiltak kommunen har behov for. Det gjelder også bistand til å skaffe fosterhjem selv om Røyken ikke har bistandsavtale på dette. På grunn av vanskeligheter med å rekruttere fosterhjem, er det eksempel på at barn har blitt sittende unødvendig lenge i beredskapshjem. For å unngå dette er det nå innført rutiner for å varsle Bufetat så raskt som mulig dersom det er fare for at kommunen ikke klarer å skaffe fosterhjem på egen hånd.

Arbeidet med kartlegginger og utredninger som grunnlag for å vurdere om kommunen skal bygge institusjonsplasser selv, eller kjøpe av andre, vil man gå tyngre inn i høsten 2018. Det samme gjelder vurdering av egne tilbud for akutt plasseringer/beredskapshjem. Bistandsavtalene på disse områdene videreføres inntil videre.

4.2.4 Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

Gjennom flere stillinger på Røykehuset 0-23, økt kompetanse og et bredere utvalg av tiltak, både lavterskeltilbud og mer spesialiserte tilbud, er tilbakemeldingene at kommunene har fått muligheter til å gi mer tilpassende tilbud til barn og familier. Arbeidet gjennom de flerfaglige oppvekstteamene knyttet skolene og barnehagene har også fokus på å komme tidligere inn med tilpasset hjelp i skoler og barnehager. Det meldes videre om at kommunens tjenester til barn og unge, inkludert skole og barnehage, har blitt bedre til å oppdage og se barn med risiko. COS-skoleringen har bl.a. bidratt til at de som jobber med barn og unge i kommunen i større grad har en felles faglig plattform når de snakker om barn, både seg imellom og med foreldrene.

Som en del av sine aktiviteter i forsøket har kommunen jobbet med å lage en samlet oversikt over eksisterende tiltak som grunnlag for prioritering av nye, og eventuelt bedre implementering og bruk av tiltak som finnes. Basert på kartlegging av eksisterende tilbud fram til sommeren 2018, skal kommunen gjennomføre en vurdering av behov for nye tilbud gjennom prosjektet høsten 2018. Det samme gjelder behovet for institusjonsplasser.

En oversikt over kommunens samlede tjenestetilbud rettet mot barn og unge, og hvordan dette kan benyttes, vil også ha en egenverdi. Kommunen har etter hvert mange tilbud tilgjengelig, og undersøkelsene i kommunen viser at ikke alle har like god oversikt over dette. Enkelte har gitt uttrykk for at det er like viktig å jobbe med hvordan eksisterende tilbud kan utnyttes på en best mulig måte som å opprette nye tilbud.

Det siste året har kommunen jobbet med å utvikle og implementere systemer for bruk av familieråd. For å sikre at man tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, har barneverntjenestens innført rutiner og sjekkpunkter for samtale med barn. I barneverntjenesten er det fire ansatte som har sertifisering i Den Dialogiske Samtalemotoden (DCM), som er et kompetansehevingsprogram for barnevernet, og som styrker barn og unges rett til medvirkning.

Kommunens erfaring er at den har lyktes med bedre ivaretagelse av fosterhjemmene enn tidligere gjennom individuell veiledning, gruppeveiledning og kursing. Nye fosterhjem får individuell veiledning jevnlig de tre første månedene, og deltar samtidig i gruppeveiledning. Kommunen har et bredt tiltakstilbud i Røykenhuset 0-23, og ivaretar all veiledning av fosterhjemmene internt i kommunen. Fosterhjem med barn fra andre kommuner har også hatt anledning til å være med på gruppeveiledning. Kommunen har fått gode tilbakemeldinger på dette opplegget.

Det er til nå i forsøksperioden arrangert tre kurs, hvor besøkshjem, fosterhjem og de som er i fosterhjemsbanken er invitert. De som har ansvar for gruppeveiledning er også med på kurs slik at de er innforstått med hva som blir gjort og sagt. Røyken har fått gode tilbakemeldinger på kursopplegget, og det er et håp at slike kurs kan bidra til at Røyken framsnakkes som en kommune hvor det er bra å være fosterhjem, og at dette på sikt kan bidra til å lette arbeidet med rekruttering av nye fosterhjem.

Som følge av flere plasseringer i barnas familie og nettverk, er erfaringene også at det er lettere å følge opp kommunens fosterbarn og fosterforeldrene gjennom tiltak fra Røykehuset 0-23. Det gjennomføres også brukerundersøkelser blant fosterforeldrene for å fange opp og ta hensyn til deres behov for bistand og støtte. Kommunen har fått gode tilbakemeldinger på sitt veilednings- og oppfølgingsopplegg. Det holdes også kurs for fosterhjemmene to ganger i året, bl.a. med utgangspunkt i tilbakemeldinger fra fosterhjemmene. Erfaringen er det at det blir lettere å følge fosterhjemmene når disse er lokalisert i nærområdet og kommunen kan benytte eget tiltaksapparat.

4.2.5 Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse

Røyken kommune hadde arbeidet med å vri ressurser over fra omsorgstiltak til forebyggende tiltak i flere år forsøket startet, og kommunen har forventet kommet positivt ut av forsøket økonomisk. Kompensasjonen gjennom rammetilskuddet dekker mer enn merkostnadene så langt. Røyken bruker samtidig en del ressurser på forebygging utenfor barnevernstjenesten, noe som ikke kommer frem i våre

analyser av regnskapet for barnevernsektoren. Dette gjelder blant annet styrking av stillingsressurser i familiebaserte tjenester og økt lærertetthet i skolen. Røyken har brukt ressurser på å rekruttere fosterhjem uten å lykkes i særlig grad. Videre har de i hovedsak basert seg på bistandsavtaler med Bufetat, hvor de nå betaler reelle tiltakskostnader. Ifølge Bufetat har ikke Røyken hatt sterkt fokus på å forhandle pris ved valg av tiltak fra Bufetat. Kommunen har et lavt, men økende omfang av kjøp fra private, herunder saksbehandlingsressurser og en plass i senter for foreldre og barn.

Vi ser nå tegn til en utvikling i kommunen i retning av flere barn med behov for dyre tiltak, noe som kan redusere den økonomiske gevinsten. Det er viktig for Røyken å være klar over at de har hatt et svært lavt kostnadsnivå de senere årene. Tilfeldige svingninger kan medføre betydelige endringer, og det er viktig at kommunen evner å følge opp dette ved å tilpasse kapasiteten etter behovene. Siden dette er en fersk utvikling, vil vi følge opp disse nye tiltakene i neste års evaluering når kostnadene kan dokumenteres gjennom regnskapet.

Røykens prioritering av forebygging og tverrfaglig samarbeid oppfatter vi å være i tråd med intensjonene i forsøket selv om det ikke kan sies å være en effekt av forsøket. Fullt finansieringsansvar skal styrke kommunenes insentiver til å tenke langsiktig forebygging for å unngå dyre tiltak i fremtiden. Røykenmodellen er imidlertid etablert før kommunen gikk inn i forsøket, og kan dermed ikke tilskrives deltakelsen. Den klareste effekten av forsøket er nok derfor at den har gitt økonomisk handlingsrom til å videreutvikle den eksisterende modellen, et handlingsrom som er resultat av grep som ble tatt før man søkte om deltakelse i forsøket.

Røyken har gjennom økt satsing på flerfaglig forebyggende arbeid klart å vri økonomiske ressurser over fra omsorgstiltak og over på forbyggende tiltak. Gjennom økt satsing på forebyggende arbeid og etablering av tiltak i egen regi, har kommunen redusert omfanget av dyre og kostnadskrevende omsorgsovertakelser. Antallet barn i fosterhjem er redusert fra 36 i 2014 til 28 i 2017. Dette har gjort det mulig å ytterligere styrke det forebyggende arbeidet og bruken av hjelpetiltak har økt i forsøksperioden. Dette synes å være en kostnadseffektiv bruk av ressursene, og Røyken har så langt hatt positive økonomiske effekter som følge av deltakelse i forsøket. Omstillingsprosessen i Røyken startet imidlertid før deltakelsen i forsøket, og kommunen gikk derfor inn i forsøket med lav økonomisk risiko. For kommuner som ikke har gjennomført tilsvarende omstilling i forkant av barnevernreformen, kan det være grunn til å forvente økte utgifter som følge av reformen.

4.2.6 Delmål 6: God samhandling mellom de ulike nivåene i barnevernet

Tilbakemeldingene fra både kommunen og Bufetat viser at samarbeidet mellom disse fungerer godt. Så langt har ikke Bufetat merket noen vesentlige endringer av Røykens deltakelse i forsøket, heller ikke i kommunens etterspørsel etter tiltak fra Bufetat. Det har sammenheng med at Røyken har bistandsavtale på de fleste områder, samtidig som de også i enkelte tilfeller har måttet be om fosterhjem fra Bufetat. Røyken har inngått separate bistandsavtaler med Bufetat for ulike tiltakstyper. Bufetat opplyser at dette medfører noe ekstra administrativt arbeid for etaten.

4.2.7 Anbefalinger til Røyken i det videre arbeidet

- Sørge for tilstrekkelig ressurser i barnverntjenesten slik at det blir lettere å involvere tjenesten i utviklingsarbeidet i prosjektet.
- Sørge for at det er tilstrekkelig med personell i barnverntjenesten slik at tiltak utviklet gjennom prosjektet kan implementeres på en god måte.
- Være bevisst på at en større andel alvorlige saker i barnverntjenesten medfører at det samlede sakstilfang blir mer krevende å håndtere. Det er derfor viktig at barnverntjenesten har kapasitet, virkemidler og kompetanse til håndtere slike saker samtidig som de også skal ha tid til å engasjere seg i flerfaglig arbeid.
- Sørge for god informasjon til de ansatte i tjenestene om kommunens samlede tjenestetilbud rettet mot barn og unge og hvordan dette kan benyttes.

4.2.8 Risikoer i Røyken i det videre arbeidet

- Røyken kom noe senere i gang enn de to andre kommunene, og har også mindre ambisiøse planer for når de vil overta oppgaver fra det statlige barnevernet. Blant annet planlegger Røyken å etablere institusjonstilbud i egen kommune først i 2018-2019, noe som betyr at erfaringene fra Røyken når det gjelder etablering og drift av institusjonstilbud kommer for sent til at de kan inngå i sluttevalueringen. Røyken har overtatt færre oppgaver enn de andre to forsøkskommunen, og det er slik fortsatt usikkert i hvilken grad kommunen får testet ut konsekvensene av forsøket. Det er nå kortere tid igjen av forsøket, så denne risikoen vurderes nå som høyere enn i fjor.
- Det er ikke klart hvordan forsøket passer inn i kommunesammenslåingsprosessen med Røyken, Asker og Hurum. Denne usikkerheten kan ha konsekvenser for forsøksgjennomføringen. Risikoen vedvarer, uten at konsekvensene har gjort seg gjeldende.
- Manglende kompetanse, kapasitet eller fokus på fosterhjemsrekruttering kan føre til for få rekrutterte fosterhjem. Røyken har hatt økt behov for fosterhjem det siste året, og har hatt utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig mange. Det har vært eksempler på at barn har blitt værende i beredskapshjem pga. manglende fosterhjem. Vi vurderer derfor at risikoen til en viss grad har gjort seg gjeldende i kommunen.
- Røyken har det siste året fått flere alvorlige saker i barnevernet, noe som blant annet har gått utover kapasiteten i barnverntjenesten og hatt konsekvenser også for deltakelse i tverrfaglige fora.
- Manglende kapasitet til å ferdigstille kommunes rutiner og opplæring knyttet til oppfølging av fosterhjem kan medføre risiko for at denne oppfølgingen ikke får ønsket kvalitet

I de følgende seksjonene går vi nærmere inn på arbeidet som er gjort i Røyken kommune det siste året. Først gir vi en presentasjon av kommunens organisering av tjenester til barn og unge, samt organiseringen av forsøket og noen hovedtrekk i utviklingen av nøkkeltall for barnevernet. Deretter redegjør vi for kommunens arbeid innenfor forebyggende arbeid, hjelpetiltak, fosterhjem samt arbeid knyttet til institusjon.

4.3 Organisering av kommunens tjenester til barn og unge

Barneverntjenesten har siden 1. januar 2015 vært samlokalisert med øvrige tjenester til barn og unge i Røykenhuset 0-23. Røykenhuset består av fire tjenesteavdelinger: barnverntjeneste, helsetjeneste, familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester, og har en egen enhetsleder som er underlagt kommunalsjef for Oppvekst og utdanning. Familiebaserte tjenester har hele tiden vært en del av Røykenhuset, men har ikke vært samlokalisert med de andre tjenestene før i senere tid.

Barneverntjenesten hadde ved inngang til forsøket 10 årsverk. Antall årsverk er økt til 12 våren 2018. Samtlige saksbehandlere er generalister og jobber med både meldinger, undersøkelser, tiltak og oppfølging. Generalistmodellen er begrunnet med at barna skal få ha en person å forholde seg til, og som kjenner deres sak og livssituasjon.

Figur 18 gir en oversikt over organiseringen av kommunens tjenester til barn- og unge. Opprettelsen av Røykenhuset 0-23 bygger på et arbeid som ble igangsatt i 2009 på bakgrunn av blant annet tilsynsrapporter som viste at samhandlingen mellom kommunens tjenester ikke var god nok. Fra 2009-2012 gjennomførte kommunen et utviklingsprosjekt som ble kalt «Fullt og helt». Prosjektet resulterte i ti

tiltak som ble utgangspunkt for kommunens modell for tildeling og utførelse av tjenester til barn, unge og familier, «Røykenmodellen» (avsnitt 4.5.1). Før den tid hadde kommunen utfordringer med høye kostnader på barnevernsområdet. Gjennom utviklingsarbeidet ønsket kommunen å redusere innkjøp av konsulentbistand og dyre tiltak og bygge opp egne tiltak med egne medarbeidere. Det ble lagt vekt på bygging av systemer og strukturer med fokus på flerfaglig forebyggende arbeid, og med fokus på rett hjelp til rett tid.

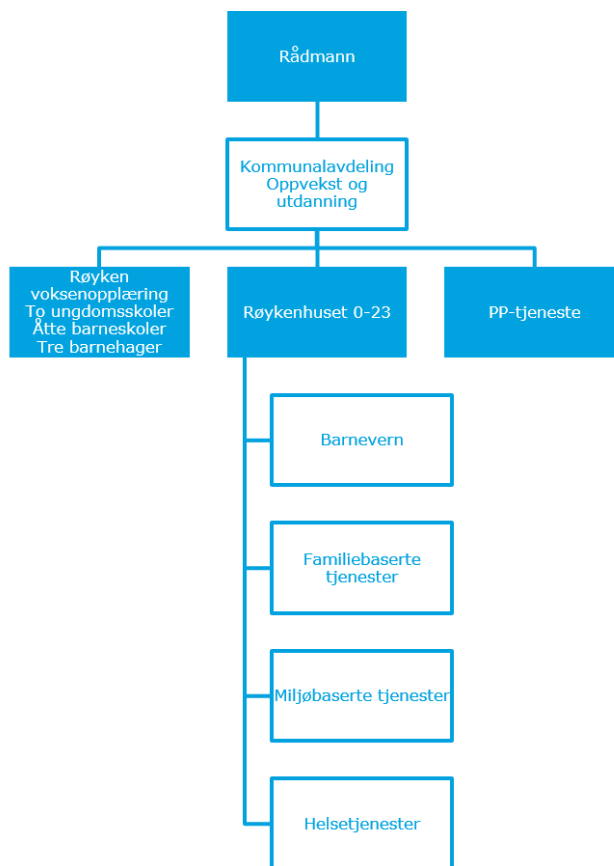
Kommunen erfarte at disse omstillingene medførte bedre tjenester og store økonomiske innsparinger, som i sin tur ble brukt til å ansette egne tiltakspersoner, og dermed styrking av det forebyggende arbeidet. Slik sett ble det ved inngangen til forsøket antatt at Røyken kommune kunne komme økonomisk fordelaktig ut av forsøket, noe som også har vært tilfellet så langt i forsøksperioden (jf. seksjon 4.9).

Det er ikke gjort store endringer i organiseringen av kommunens tjenester til barn- og unge etter at forsøket startet opp. Målet har vært videreutvikle og styrke den modellen som allerede er etablert. Familiebaserte tjenester var tidligere lokalisert på Spikkestad, men er nå samlokalisert med de andre tjenestene i Røykenhuset 0-23. Tilbakemeldingene er at samlokaliseringen har bidratt til at samarbeidet med barneverntjenesten har blitt tettere. Det har blitt lettere å treffes for å avklare pågående saker. Det har også blitt lettere for familiebaserte tjenester å bistå i akuttsaker. Bedre tilgjengelighet har gjort at terskelen for samarbeid har blitt lavere. Ansatte i tjenestene opplever at det har blitt bedre kjent og i større grad vet hvordan de kan utnytte hverandres kompetanse og tilbud. Familiebaserte tjenester har i dag 40 prosent barnevernssaker. Målet er at 50 prosent av kapasiteten skal være tilgjengelig for barnverntjenesten.

Leder for familiebaserte tjenester har fra påsken 2018 også vært leder for miljøbaserte tjenester. I den forbindelse er det et mål at felles leder kan bidra til å ytterligere styrke samhandlingen mellom familiebaserte og miljøbaserte tjenester.

Både kommunens politiske og administrative ledere, ledergruppen i Røykenhuset og de ansatte har gjennom intervjuene gitt klart uttrykk for at målene i forsøket faller nært sammen med kommunens utviklingsarbeid rettet mot barn og unge, og at dette er godt forankret nedover i organisasjonen. Særlig gjelder dette vektlegging av tidlige tiltak og forebyggende innsats. De intervjuede i kommunen ser muligheter for bedre og mer helhetlig hjelp i barn og unge i deres eget nærmiljø.

Figur 18: Organisering av tjenestene til barn og unge i Røyken kommune



4.3.1 Organisering av forsøket

Røyken har valgt å organisere forsøket som et prosjekt, og skiller tydelig på hvilke oppgaver som regnes som prosjektoppgaver og hvilke som ligger i linjen. Kommunen har etablert både referansegruppe og styringsgruppe for forsøket. Styringsgruppen består av kommunalsjef for oppvekst og utdanning (prosjekteier), rådmann, enhetsleder for Røykenhuset, leder PPT og barnevernleder. Politisk og administrativ ledelse i kommunen har hele tiden vært tett på gjennomføringen av forsøket.

Det er etablert gode rutiner for internrapportering fra forsøket. Styringsgruppen, samt avdelingene i Røykenhuset 0-23 og avdeling for økonomi får månedlige rapporter som status og framdrift i prosjektet. Det er to møter med styringsgruppen i løpet av året og månedlige møter med referansegruppen. Det er videre jevnlig statusmøter med prosjektet, enhetsleder for Røykehuset 0-23, barnevernleder og leder for Familiebaserte tjenester.

I forsøket er det ansatt egen prosjektleder samt en egen prosjektmedarbeider. Prosjektleder er direkte underlagt enhetsleder for Røykenhuset 0-23, og har lang erfaring med prosjektstyring, organisering og gjennomføring av omstillings- og endringsprosesser. Prosjektleder har ikke barnevernfaglig kompetanse, noe som var et bevisst valg fra kommunalledelsens side. Den viktigste begrunnelsen for dette var at kommunen ønsket en prosjektleder som har fokus på gjennomføring av prosjektet, og man ville unngå at prosjektleders kapasitet ble fylt opp av andre oppgaver. Tilbakemeldingene gjennom intervjuene i kommunen er at kommunalledelsen har vært tilfreds med denne løsningen.

Prosjektmedarbeideren har spesialkompetanse på arbeid med fosterhjem, og har et særlig ansvar for å utvikle systemer, metoder og rutiner knyttet til kommunes ansvar for å arbeide med rekruttering, godkjenning og veiledning av fosterhjem.

I en intern evaluering av prosjektarbeidet fra mai 2017, blir det pekt på flere fordeler ved at prosjektleder har prosjektlederkompetanse utenfor fagfeltet, blant annet at prosjektleder kan fokusere på

fremdrift hele veien, ikke blitt prioritert inn i linjeaktiviteter i barneverntjenesten ved stor arbeidsbelastningen i linjen.

Det siste året har det vært en utfordring for kommunen at prosjektmedarbeideren til tider har måttet prioritere linjeoppgaver framfor utviklingsarbeid. Det er prosjektmedarbeideren som har ansvar for gjennomføring av mye av det faglige utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet.

Etter vår mening bidrar Røykens vektlegging av prosjektstyringskompetansen til at prosjektet driftes på en ryddig og profesjonell måte i kommunen. Vi opplever at forsøket er også godt forankret på ledernivå i kommunene og i tjenestene. Fordi kommunen har vært tydelig på skillet mellom prosjektoppgaver og ordinære driftsoppgaver fremstår imidlertid eierskapet til selve forsøket som begrenset til relativt få personer på «operativt» nivå. Det er rimelig å anta at prosjektleder, med sin bakgrunn, i større grad er en administrativ enn en faglig pådriver i forsøksarbeidet. Når prosjektmedarbeider i perioder har hatt så vidt begrenset kapasitet til å prioritere forsøksoppgaver medfører det risiko for at disse oppgavene nedprioriteres. Dette bekreftes også i intervjuene i kommunen.

Kommunens ledelse er tydelig på at det må gjennomføres tiltak for å sikre at prosjektmedarbeider frigjøres til å jobbe mer med faglige utviklingsoppgaver relatert til forsøket. Vi mener dette er en vesentlig faktor i kommunens forsøksarbeid de neste årene.

4.3.2 Internkontroll og risikovurderinger

I Røyken er det gjennomført jevnlig risikovurderinger av forsøket i forbindelse månedlige statusrapporter. For prosjektet som helhet var kommunesammenslåingen med Asker og Hurum som ble vurdert som den største risikoen med tanken på gjennomføringen av prosjektet i januar 2017. Dette var da det eneste risikomomentet som var plassert i rød sone. I løpet av det siste året har rekruttering av fosterhjem blitt flyttet opp som en risiko i rød sone. I tillegg har også to nye risikomomenter som ble løftet inn i rød sone på risikovurderingene på fosterhjemsområdet. Det ene var at det var at det var utfordrende å nå fram til potensielle fosterhjem gjennom valgte media/rekrutteringskanaler, og det andre var mangel på ressurser generelt i Røykenhuset 0-23 til godkjenning av fosterhjem. Dette var risikovurderinger som ble opprettholdt fram til intervjudisepunktet i april 2018.

I risikovurderingene på fosterhjemsområdet var det i januar 2017 ingen risikomomenter i rød sone. Det ble vurdert å være høyest risiko knyttet til å få nok variasjon i fosterhjemsbanken, mangel på ressurser til rekruttering i Røykenhuset 0-23 og at man skulle nå ut til potensielle fosterforeldre gjennom rekrutteringstiltak. Fra desember 2017 har kommunen vurdert risiko knyttet til rekruttering av fosterhjem som høy (rød sone).

Kommunen jobber også systematisk med evaluering av egen praksis, og bruker dette som grunnlag for beslutninger om videre arbeid og utvikling i tjenestene. Som eksempel har kommunen det siste året gjennomført endringer i de flerfaglige oppvekstteamene på bakgrunn av evalueringer av erfaringene med oppvekstteamenes arbeid.

4.3.3 Nøkkeltall for barnevernet i Røyken kommune

Vedlegg 5 viser detaljer om utviklingen av noen nøkkeltall for barnevernet i Røyken og i sammenlignbar KOSTRA-gruppe. Nedenfor gjengir vi punktvis noen hovedtrekk i tallene.

Når det gjelder meldinger, undersøkelse og tiltak, viser tallene at:

- Røyken har færre meldinger enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. I likhet med Alta og Færder, hadde Røyken en økning i antall meldinger fra 2015 til 2016, og i likhet med Alta, er tallet lavere igjen i 2017. Røyken har også en liten økning i andelen meldinger som går til undersøkelse, men dette er i tråd med trenden i sammenlignbare kommuner. Der
- Kommunen hadde en markert økning fra 2016 til 2017 når det gjelder andelen undersøkelser som fører til tiltak, og, ligger de betydelig høyere enn KOSTRA-gruppen for øvrig i 2017. Dette underbygger inntrykket som formidles i intervjuene i kommunen av at sakene det siste året har hatt en høyere alvorlighetsgrad enn tidligere.
- Antall barn med tiltak pr. innbygger 0-17 år er klart lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13, men viser en betydelig økning det siste året i perioden.

Når det gjelder forhold knyttet til fristbrudd og arbeidsmengde, viser utvikling at:

- Det er få fristbrudd i Røyken og det er heller ingen store endringer i den perioden vi ser på. Indikatoren som viser antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk, viser en liten økning i arbeidsmengden de senere årene, og nivået ligger litt høyere enn snittet i KOSTRA-gruppe 13.

Når det gjelder bruk av tiltak, ser vi at:

- Det er en klar økning i bruk av tiltak uten plassering i Røyken fra 2016 til 2017. Årsakene til endringene kan være sammensatte, og det er vanskelig å peke på en enkelt årsak. En forklaring kan være at kommunen har styrket det forbyggende arbeidet gjennom styrking av kompetanse, utvikling av nye forebyggende tiltak og rutiner for tverrfaglig samarbeid. Dette bidrar trolig til at det blir lettere avdekke saker, og at kommunen får flere henvendelser fordi kommunen har hjelpetiltak å tilby. Økt bosetting av flykninger nevnes også av kommunen som en mulig årsak. Til en viss grad kan også endringene skyldes tilfeldige svingninger.
- Et annet forhold som er viktig å være oppmerksom på, er at kommunen, gjennom styrking av tverrfaglig forebyggende arbeid, håndterer flere saker gjennom andre tjenester uten at det blir en barnevernssak. Det innebærer at saker som meldes til barnevernet er av alvorligere karakter. Det kan være en forklaring på at andelen meldinger som går til undersøkelse øker, samtidig som en økende andel undersøkelser også fører til tiltak. Erfaringer med arbeidet med utvikling av hjelpetiltak og forbyggende arbeid omtales nærmere i seksjon 4.6.
- Røyken har hatt en kraftig økning i bruk av de fleste kategoriene av hjelpetiltak. Det synes å ha vært en spesiell økning i tiltak for å styrke foreldreferdigheter og tiltak for å styrke barnets utvikling. Dette er tiltak som har til hensikt å ta tak i utfordringer tidlig og skape endring i mer positiv retning. Etter økningen ligger Røyken stort sett på nivå med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 13.⁷⁶
- Videre har Røyken også en økning i antall barn i beredskapshjem. Her er det små tall, og endringer kan skyldes tilfeldig variasjon, men det underbygger uansett kommunens inntrykk av at de har fått flere alvorlige saker. Når det gjelder barn i beredskapshjem, har det vært et tilfelle av at barn har blitt sittende lenge i beredskapshjem fordi kommunene har hatt utfordringer med rekruttering av egnet fosterhjem. Utfordringene her omtales nærmere i seksjon 4.7.
- Antallet barn i fosterhjem har ligget noen lavere de tre siste årene sammenlignet med foregående år. Gjennom intervjuene i kommunene tilskrives denne endringen styrkingen av det forebyggende arbeidet gjennom etablering av Røykenmodellen. Denne modellen omtales nærmere i avsnitt 4.5.1. Røykenmodellen var etablert før forsøket ble igangsatt, og en del av effektene av dette arbeidet var derfor vært hentet ut før Røyken ble med i forsøket. En viktig formål for Røyken kommunene med å være med forsøket har således vært videreutvikle og styrke denne modellen. Bruken av fosterhjem er klart lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.
- Kommunen hadde 4 plasseringer etter akuttvedtak i løpet av første halvår 2017 og færre i andre halvår. Antallet har variert fra mellom 1 til 5 plasseringer pr. halvår de siste årene, og det er ingen synlig endringer knyttet til forsøksperioden.⁷⁷

I de neste kapitlene gir vi en nærmere omtale av utviklingen i Røyken det siste året, samt hvordan kommunen arbeider på viktige områder som omfattes av forsøket.

⁷⁶ Enda mer detaljerte tall som vi har fått fra kommunen, viser økning særlig når det gjelder underkategoriene «Vedtak om råd og veiledning» og «Deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam». Her er det også viktig å være oppmerksom på at familieteamet har en god del saker med veiledning og tiltak rettet mot barn og familier uten at det har blitt en barnevernssak, og dermed registrert som tiltak gjennom barnevernet

⁷⁷ Tallene er fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir, som inneholder ligger det informasjon om antall barn plassert etter § 4-6, 2. ledd og § 4-25, 2. ledd, 2. punktum. Dette tilsvarer definisjonen av akuttvedtak som brukes i Barnevernsmonitoren.

4.4 Aktiviteter og utvikling i forrige forsøksår

I samsvar med kommunens fastsatte milepælsplan for forsøket har hovedprioriteten de to første årene vært arbeidet med fosterhjem og hjelpetiltak. Dette er særlig knyttet til overtakelse av ansvaret for rekruttering og oppfølging av fosterhjem, samt utvikling og implementering av opplegg for gjennomføring av familieråd. Fra 2018 er det planlagt at kommunen i tillegg skal utvikle institusjons- og akuttilbudet.

Det har ikke vært noen vesentlig endringer av organiseringen av forsøket i perioden, men det har vært noen endringer blant ansatte i ledelsen av berørte tjenester underveis. Blant annet har barnevernleder gått over i stilling som fagleder, og ny barnevernleder er midlertidig konstituert fram til kommunesammenslåingen med Asker og Hurum. Av intervjuer i kommunen fremgår det at barneverntjenesten har vært opplevd som mindre synlig og tilgjengelig det siste året. Dette begrunnes blant annet med høy arbeidsbelastning i tjenesten samt endringer i ledelsen.

Det har i barneverntjenesten i 2017 og første halvdel av 2018 vært en utfordring å prioritere nok tid til forsøket, og arbeidet med opplæringspakken til fosterhjemmene har blitt forskjøvet noen som følge av stor arbeidsmengde i linjen. Prosjektmedarbeider har også måttet jobbe mye med linjeoppgaver i en periode. I samme periode har det vært mindre engasjement fra arbeidsgruppene i forsøket grunnet den store arbeidsmengden. Kommunen påpeker selv at det har vært en økning i alvorligheten i sakene de siste året, og har fått tilbakemelding fra politiet om at kommunen har relativt sett har mange saker knyttet til vold og seksuelle overgrep. I følge kommunen selv er årsakene trolig sammensatte og det er flere hypoteser på dette. Kommunen har hatt relativt stor befolkningsvekst som innebærer av mange nye familier flytter inn til kommunen. At det jobbes bedre forebyggende gjør at flere saker avdekkes og meldes som følge av bekymring. Økningen i 2017 og begynnelsen av 2018 kan også skyldes tilfeldige svingninger.

Barneverntjenesten har tett kontakt med prosjektleder, og prosjektmedarbeider deltar fast i fagmøter i barneverntjenesten. I forbindelse med at saksbehandlere skal ivareta flere av oppgavene som prosjektmedarbeider har jobbet med når det gjelder rekruttering og godkjenning av fosterhjem, er tilbakemeldingene at det vil være behov for enda tettere dialog mellom prosjektet og tjenesten framover.

Det er ikke gjort store endringer i organiseringen av kommunens tjenester til barn- og unge etter at prosjektet startet opp. Målet med forsøket er å videreutvikle og styrke den modellen som allerede er etablert. Familiebaserte tjenester var tidligere lokalisert på Spikkestad, men er nå samlokalisert med de andre tjenestene i Røykenhuset. Tilbakemeldingene er at samlokaliseringen har bidratt til at samarbeidet med barneverntjenesten har blitt tettere. Det opplyses i intervjuer i kommunen at det har blitt lettere å treffes for å avklare saker som man har gående, og at det også har blitt lettere for familiebaserte tjenester å bistå i akuttsaker. Bedre tilgjengelighet har ifølge de intervjuede gjort at terskelen for samarbeid har blitt lavere. De ansatte i tjenestene har blitt bedre kjent og vet i større grad hvordan de kan bruke hverandre. Dette har resultert i bedre og raskere avklaringer mellom tjenestene. Videre vises det til at samlokaliseringen har bidratt til mer intern veiledning.

Røykenhuset 0-23 er gjennom forsøket styrket med både kapasitet og kompetanse. Bemanningen er styrket med ny psykolog (to til sammen), det er ansatt en ruskonsulent, barne- og ungdomskontakter, og det er gitt opplæring i COS-P til barnehager og ICDP til SFO-ansatte. Det er også brukt 7 mill. kr. til styrking av lærertettheten i skolene. Siden forsøket startet, er familiebaserte tjenester styrket med seks stillinger. Det er nå lyst ut tre nye stillinger. Dette dreier seg om to faste stillinger og en prosjektstilling. Disse skal jobbe etter vedtak fra barnverntjenesten. Barneverntjenesten er styrket med to stillinger i forsøksperioden. Dersom vi sammenligner med rapporteringen fra 2016, har det har antall årsverk på Røykehuset samlet sett økt fra 49,5 i 2016 til 52,7 i 2017. Vedlegg 7 viser oversikt over årsverk og kompetanse relatert til evidensbaserte/kunnskapsbaserte metoder ved Røykehuset 0-23 i Røyken kommune.

Som i de andre kommunene er et usikkerhetsmoment som blir trukket fram gjennom intervjuene, hva som skal skje etter at forsøksperioden er over. Her savner kommunen tilbakemeldinger om i hvilken grad tilbud som er etablert kan videreføres.

Fylkesmannen i Buskerud har også registrert at barneverntjenesten i Røyken har hatt kapasitetsutfordringer og slitt med rekruttering av fosterhjem. Fylkesmannen har også registret en viss

økning av antallet klagesaker fra Røyken, og vurderer å se nærmere på årsakene til det. Det blir videre gitt inntrykk av at det som følge av kapasitetsutfordringer også har vært vanskelig å få barneverntjenesten i Røyken til å stille på kurs og fellessamlinger som Fylkesmannen har hatt ansvar for. Fylkesmannen vurderer ikke at det er noen stor risiko knyttet til utfordringene med å rekruttere fosterhjem så lenge Bufetat er behjelpelig med dette.

I de neste avsnittene utdyper vi hvordan Røyken kommune har jobbet med de meste sentrale delene av forsøket.

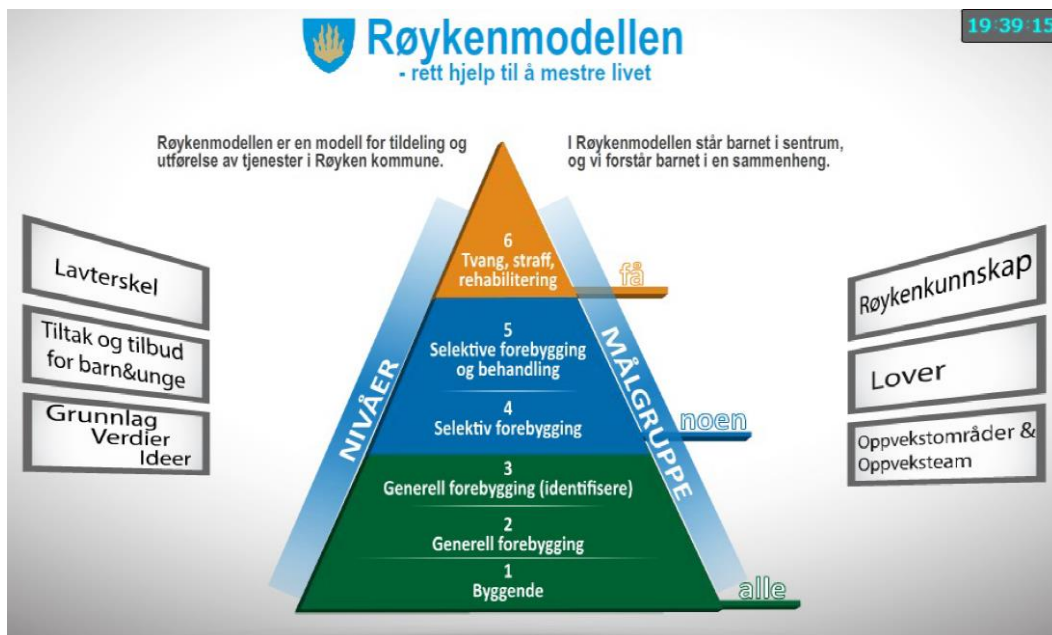
4.5 Forebyggende arbeid

4.5.1 Røykenmodellen

Kommunens modell for tjenester til barn, unge og familier – Røykenmodellen – fremstilles som en pyramide bestående av seks nivåer (jf. figur 19) De tre nederste nivåene består av generell forebygging for alle (byggende innsats og generell forebygging). Nivå 4 og 5 omtales som selektiv forebygging, hvor tjenester blir tildelt på grunnlag av definerte og individuelle behov. Nivå 6 er tvang, straff og rehabilitering.

For hvert av nivåene har kommunen definert kriterier for hvilke tiltak/programmer som skal velges. Felles for tiltak på nivå 3 og oppover er blant annet at tiltakene må være dokumentert med høy sannsynlighet for ønsket effekt, primært evidensbasert og sekundært annen anerkjent forskning, og at de må være godkjent/anerkjent av Bufetat eller andre nasjonale myndigheter.

Tiltak på nivå 1 og 2 må blant annet være basert på teori og/eller forskning, evaluering eller omfattende utprøving, og ha et tydelig formål.



Figur 19: Røykenmodellen (Røyken kommune).

Dersom kommunen klarer å vri mer av ressursene over på de lavere nivåene i modellen, kan det forebygges og hindres at saker havner på de øverste nivåene i tiltakspyramiden. Høyere opp i tiltakspyramiden blir sakene dyrere og mer krevende for kommunen og sakene blir naturligvis mer belastende for barna og familiene som er involvert. Over tid har Røyken i så måte hatt positiv effekt av at man har styrket det forebyggende arbeidet gjennom Røykenmodellen. Målet har vært tidlig innsats og rett hjelp til rett tid.

Røyken kommune har en trinnplan for håndtering av bekymring for et barn. Dersom en ansatt i kommunen har en bekymring og er sikker på hva saken dreier seg om, kontaktes aktuell tjeneste.

Dersom det er usikkert på hva saken handler om, kontaktes oppvekststeam. Oppvekstteamet kan da gi råd og veiledning om veien videre. Erfaringer med arbeidet i oppvekstteamene omtales nærmere i avsnitt 4.5.3.

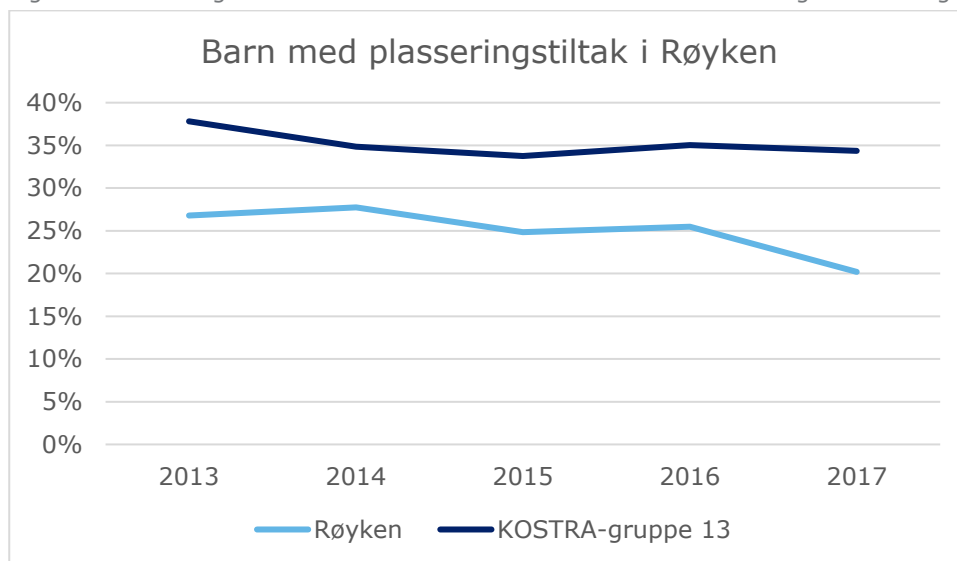
Som følge av styrkingen av det tverrfaglige forbyggende arbeidet, blir det gjennom intervjuene pekt på at dette har resultert i at flere saker håndteres tidligere, og uten at de blir en barnevernssak. Omfanget av meldinger blir således noe mindre, men det gis uttrykk for at meldingene som kommer til barneverntjenesten blir mer «reelle». Kommunens rapporteringer til KOSTRA underbygger dette, og viser at omfanget av meldinger går ned samtidig som flere undersøkelser fører til tiltak. ⁷⁸

Samtidig opplever noen av de intervjuede i kommunen at det gjennom oppbyggingen av Røykenhuset har blitt en sentralisering av kompetansen i kommunen. I den forbindelse blir det vist til at de viktigste oppvekstarenaene er skole og barnehage, og at mer ressurser og forbyggende kompetanse på disse arenaene kunne bidratt til at færre saker havner helt opp i «rød sone».

Det er viktig å merke seg at Røyken over tid, gjennom innføring av Røykenmodellen, har redusert kostnadene til dyre og krevende omsorgsovertakelser og dreid innsatsen mer over mot forebyggende arbeid. En del av denne effekten hadde imidlertid kommunen tatt ut allerede før kommunen ble med i forsøket, og den har holdt seg stabil etter at Røyken kom med i forsøket.

Kommunen hadde allerede ved oppstarten av forsøket en lav andel plasseringstiltak i barnevernet sammenlignet med andre kommuner. Det siste året har denne andelen blitt ytterligere redusert. Antallet barn med plasseringstiltak er stabilt, slik at endringen skyldes økt bruk av tiltak uten plassering.

Figur 20 Plasseringstiltak som andel av samlede tiltak i kommunen og i KOSTRA-gruppe 13, 2013-2017



Tilbakemeldingene fra barneverntjenesten er så langt at effektene av forsøket i størst grad er synlig på forebyggingsområdet. Barneverntjenesten ser ringvirkninger av dette gjennom ved at flere som jobber med barn og unge i kommunen har blitt bedre til å identifisere barn i risiko. Kommunen har blant annet fått styrket kompetanse i Røykenhuset 0-23, det gjennomført flere foreldreveiledningskurs og barnehagene er skolert i COS. COS-skoleringen har bidratt til at de som jobber med barn og unge i kommunen i større grad har en felles faglig plattform når de snakker om barn, både seg imellom og med foreldrene.

I forsøksperioden har Røykenmodellen blitt betydelig styrket med nye ansatte og forebyggende tiltak og hjelpetiltak i Røykenmodellens «grønne sone», det vil si nivå 1-3. 14 millioner kroner er benyttet til dette arbeidet. Tiltak som er opprettet eller styrket som følge av forsøket er:

- Barne- og ungdomskontakten (BUK)

⁷⁸ Se også Vedlegg 5

- Utstyrssentralen
- Åpen skole
- Multisport
- Familiehjelpen
- Friskliv familie
- Gravidkafé
- COS-P kurs
- Åpen helsestasjon
- Helsestasjon for ungdom
- Skolestartforberedelse

Eksempler på ulike primærforebyggende tiltakene som er etablert eller styrket det siste året omtales kort i det videre.

Barne- og ungdomskontakt (BUK), som er en oppsøkende tjeneste som skal jobbe forebyggende med barn og ungdom i Røyken kommune. BUK er til stede på arenaer hvor barn og unge oppholder seg i fritiden. Tjenesten er styrket med en ekstra medarbeider det siste året. Målsetningene er:

- Tidlig intervensjon og identifisering av negativ utvikling
- Forebyggende arbeid i overgangene mellom barne-, ungdom- og videregående skoler
- Bidra til å skape gode alternative samlingsarenaer for barn og ungdom

Multisport er et tilbud for barn og unge i skolealder som av ulike årsaker har behov for tilrettelegging av aktivitetene. Dette er også en arena der foreldrene/foresatte kan treffes.

Friskliv familie er et tilbud til familier som har barn med fedme/overvektsutfordringer.

Skolestartforberedelse er et pilotprosjekt som har som formål å imøtekomme nye nasjonale faglige retningslinjer for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom. Opplegget har fokus på hørsel, kosthold, tannhelse, venner og vennskap, positive og negative tanker, gode og dårlig hemmeligheter og fysisk aktivitet. De treffer de også skolens helsesøster, og får presentert Røykenhusets tilbud til barn og unge i alderen 0-23.

4.5.2 Familiebaserte og miljøbaserte tjenester

Familiebaserte tjenester skal yte tiltak for barneverntjenesten, men skal også være et forebyggende team. Det vil si at tjenesten også skal være tilgjengelig for alle familier og barn i Røyken. Tjenesten har familierapeutiske tiltak, PMTO, Marte Meo, og andre spesialiserte tiltak.⁷⁹ Familiebaserte tjenester er også et lavtersktilbud der foreldre selv kan ringe å be om hjelp uten henvisning.

Familiebaserte tjenester samarbeider også med helsetjenesten, ved at av psykologene gir bistand på helsestasjonen, primært i form av veiledning og som støttefunksjon til jordmødrene. De bidrar i en del tilfeller hvor gravide har ulike bekymringer eller depresjoner.

Psykologen har også veiledning med helsesøstrene, og er tilgjengelig ved behov. Tidligere var psykologen tilgjengelig annenhver mandag. Nå er psykologien tilgjengelig hele tiden og helsesøstrene tar kontakt ved behov. Tilbakemeldingene er at dette fungerer bra.

Miljøbaserte tjenester skal gjennom miljøarbeid/miljøterapi organisere og legge til rette for forandring og utvikling, slik at barn og unge kan få et trygt og godt oppvekstmiljø i Røyken. Avdelingen organiserer ulike typer gruppetilbud for barn, unge og familier, og treffer barn og unge på flere typer arenaer. Miljøbaserte tjenester har ansvar for flere av tilbudene i de laveste nivåene i Røykenmodellen. Avdelingen har blant annet ansvar for barne- og ungdomskontaktene og utstyrssentralen. Som tidligere nevnt er det mål at felles leder for familiebaserte- og miljøbaserte tjenester ytterligere kan styrke samhandlingen mellom disse tjenestene.

⁷⁹ Se Vedlegg 4 for oversikt over metoder og begreper

4.5.3 Oppvekstteam og tverrfaglig forebyggende arbeid

Røyken har etablert flerfaglige oppvekstteam, som er et forum for samarbeid og drøfting av barn/ungdom som opplever å ikke ha det bra eller som noen er bekymret for, eller for drøfting av systemsaker. I oppvekstteam sitter det personer fra barnehage/skole, helsetjeneste, familiebaserte tjenester, pedagogisk psykologisk tjeneste og foreldre/foresatte. Andre tjenester kan innkalles etter ønske eller behov. Oppvekstteam har regelmessige møter og holdes på barne- og ungdomsskolene i kommunen. Barnehagene tilhører de skolene som barna er knyttet til. Det er kommunens SLT-koordinator som leder oppvekstteamene.

På bakgrunn av evalueringer ble det fra februar 2018 innført endringer i organiseringen av oppvekstteamene. Fra tidligere har man hatt tre team for barn under 16 år knyttet til tre geografiske oppvekstområder. Nå har man 11 mindre oppvekstteam knyttet til åtte barneskoler og tre ungdomskoler. Barnehagene er knyttet til oppvekstteamet ved den barneskolen hvor de sender flest barn (to eller flere barnehager knyttet til hvert team). De som deltar er i tillegg til leder er representanter fra familiebaserte tjenester og skolehelsetjenesten, samt skole og barnehage. Barnevern er ikke lenger fast representert, men kommer ved behov. At barneverntjenesten ikke er lenger er fast deltaker, har bl.a. sammenheng med at noen foreldre ikke ønsker at barneverntjenesten skal være til stede. Gjennom intervjuene har vi fått tilbakemeldinger på at dette også skyldes kapasitetsutfordringer i barneverntjenesten. Det kan i så fall ha uheldige konsekvenser for det tverrfaglige forebyggende arbeidet. Tidligere var ikke foreldre invitert inn i oppvekstteam, men er nå invitert inn i saker som gjelder barneskole og barnehage.

Etter omorganiseringen har kommunen erfart at barnehagene bruker oppvekstteam i økende grad. Dette begrunnes blant annet med at oppvekstteamene har blitt mer lettere tilgjengelig for barnehagene, og at det er mer naturlig for barnehagene å delta når foreldrene er med. Der oppvekstteamene blir holdt på skolene, blir skolene nå holdt mer ansvarlig for gjennomføringen. At det blir mer behov for aktiv handling fra skolene oppleves som nyttig med tanke på å øke bevisstheten om eventuelle utfordringer som bør drøftes. Referater fra møter blir ført i et eget stafettloggvektøy og hvor man kobler på aktører som det er naturlig å ha kontakt med videre, som regel rektor og helsesøster.

Det er videre etablert sonemøter, dvs. møter hvor flere skoler deltar, og hvor man belyser saker som har større verdi enn bare for den ene skolen. Den nye organiseringen av oppvekstteamene vil også bli gjenstand for intern evaluering i kommunen.

I forbindelse med styrkingen av det tverrfaglige forebyggende arbeidet, rapporteres det om økt fokus på å evaluere og vurdere om tiltak virker, om de må justeres eller om de kan avsluttes.

Det opplyses i intervjuer i kommunen at når flere tjenester er i kontakt med barn og unge, kan det i en del tilfeller være en utfordring med rolleavklaring. Kommunen har derfor etablert rutiner for at alle som er i kontakt med barn og unge kartlegger hvilke andre instanser barnet er i kontakt med.

4.6 Hjelpetiltak

Familiebaserte tjenester, som i dag i stor grad jobber med tiltak på oppdrag fra barnevernet, har i dag 10 ansatte. Disse omfatter 2 psykologer, 3 familieterapeuter, 3 psykiatriske sykepleiere og 1 PMTO-terapeut og leder. Siden forsøket startet, er familiebaserte tjenester styrket med seks stillinger. På intervjutidspunktet i april 2018, var det lyst ut tre nye stillinger. Dette dreier seg om to faste stillinger og en prosjektstilling. Disse skal jobbe etter vedtak fra barnverntjenesten. Familiebaserte tjenester har i dag 40 prosent barnevernssaker. Målet er at 50 prosent av kapasiteten skal være tilgjengelig for barnverntjenesten.

Utvikling av nye hjelpetiltak har vært et viktig formål med forsøket, og Røyken har lagt vekt på å styrke og videreutvikle hjelpetiltak gjennom Røykenmodellen. Underveis i arbeidet har nye tiltak blitt etablert det er rekruttert fagkompetanse for å utvikle og styrke tjenestene som gis gjennom Røykenhuset 0-23. Disse tiltakene har blitt muliggjort som følge av deltakelse i forsøket, men er ikke direkte knyttet til arbeidet i forsøksprosjektet.

Arbeidet gjennom forsøket når det gjelder hjelpetiltak, har så langt dreid seg om å lage en helhetlig oversikt/tiltakskatalog over de tilbudene som finnes i kommunen. I intervjuer i kommunen er det opplyst at etter hvert som nye tilbud er utviklet, har det oppstått behov for en helhetlig oversikt over

hjelpetilbudet i kommunene og hvordan det kan benyttes på en best mulig måte. Det opplyses videre at oversikten vil danne utgangspunkt for at kommunen gjennom forsøksprosjektet gjør en vurdering av behov for etablering av nye forebyggende hjelpetiltak.

I og med at Røyken skal slås sammen med Asker og Hurum fra 1.1.2020, er dette et arbeid som også vil bli koordinert med disse kommunene. Det vises til at det er uhensiktsmessig om kommunen tid og ressurser på utvikling av tilbud som eventuelt finnes i de andre kommunene, og som kan utvides til også å omfatte Røyken. Konkret vil arbeidet med etablering av nye hjelpetiltak gjennom forsøket starte opp høsten 2018.

Foreløpig tiltaksoversikt som er utarbeidete i regi av prosjektet omfatter tiltak fordelt på følgende områder:

- Institusjon
- Fosterhjem
- Tiltak for å styrke foreldreferdigheter
- Tiltak for å styrke barnets utvikling
- Tilsyn og kontroll
- Nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester
- Undersøkelse og behandling fra andre tjenester
- Bolig

Videre er tiltakene gruppert ut fra om de omfatter hjelpetiltak, forbyggende tiltak eller andre tilbud. Forebyggende tiltak synes her å være definert som tiltak har som formål å styrke det forebyggende arbeidet mer generelt, f.eks. COS-kurs og en del lavterskeltilbud. Det er også angitt hvem som har ansvar for ulike tiltak, dvs. om det er barneverntjenesten, familiebaserte tjenester, miljøbaserte tjenester, helsestasjonen eller eksterne.

Gjennom intervjuene er tilbakemeldingene at det hele tiden har vært jobbet med å styrke Røykenhuset 0-23 med nye tilbud. Samtidig blir det gitt uttrykk for at det er minst like viktig at man klarer å implementere tilbud som er etablert på en god måte, og at disse også videreutvikles og forbedres.

Gjennom intervjuene er det også enkelte som gir uttrykk for at ikke alle har like god oversikt over tilbudene som finnes i Røykenhuset 0-23, og at det er behov for å styrke informasjonsarbeidet og kunnskapene om hvilke tilbud som er tilgjengelige og hvordan disse kan brukes. Kommunens uttalte mål med å tilby tiltak i egen regi er at foreldre og barn skal oppleve helhet og sammenheng i det tilbudet de mottar, og at tiltakene kan tilpasses den enkelte familien på en god måte. Videre vises det til at det ofte er lange ventelister for å få tiltak hos eksterne aktører. Det er et klart mål for kommunen å unngå ventelister ved å bygge opp kompetanse og tiltak i egen regi.

Barnevernet benytter seg i hovedsak av tiltak som finnes i Røykenhuset, og bestiller tiltak fra familieteamet. Tjenesten ser stor verdi av å eie tiltakene selv, og mener dette bidrar til at de får hjulpet flere barn. Barnevernet utøver også noen egne tiltak, og nesten alle saksbehandlere er sertifiserte i COS. Det gjøres vurderinger i hver enkelt sak av hvem som yter tiltaket. Ved at de ulike tjenestene er lokalisert i samme hus kan dette vurderes sammen på tvers av tjenester.

Tiltaksavdelingen i Røykenhuset (familiebaserte tjenester) har hatt stor vekst de siste to årene. Barnevernleder og leder for familietjenester har tett dialog om behovene.

Tidligere benyttet Røyken seg aktivt av familieråd, men bruken ble redusert pga. utskiftninger blant de ansatte. Gjennom prosjektet er dette tiltaket innført på nytt og implementert våren 2017. Det har det siste året vært behov for avklaringer mellom kommunene og Bufetat knyttet til avtaler med private familieråds koordinatorene. Røyken opplever at løsningen som ble innført, der kommunen bestiller familieråds koordinator via Bufdir, fungerer godt.

Etter vår vurdering har den største effekten for Røyken gjennom deltakelse i forsøket gitt muligheter for en ytterligere styrking og videreutvikling av det helhetlige forbyggende hjelpetilbudet til barn og unge, spesielt innen familiebaserte tjenester. Familiebaserte tjenester er vesentlig styrket med nye stillinger og ny kompetanse. Barnverntjenesten har også blitt med nye stillinger, men ikke i like stor grad. Styrkingen av familiebaserte tjenester har likevel bidratt til en forbedring av barnevernets tiltaksportefølje fordi

familiebaserte tjenester gjennomfører tiltak på bestilling fra barneverntjenesten. Gjennom forsøket arbeider man med å få fram en helhetlig oversikt over kommunens hjelpetilbud, og man vil høsten 2018 ta stilling til behov nye tiltak med utgangspunkt i denne kartleggingen.

4.7 Fosterhjem

På fosterhjemsområdet har kommunen i forsøket arbeidet med metoder, opplegg og rutiner for rekruttering, godkjenning, opplæring, oppfølging og veiledning av fosterhjem. Når det gjelder betydningen av forsøket for fosterhjemsarbeidet i kommunen, er tilbakemeldingene gjennom flere av intervjuene i kommunen at deltakelsen i forsøket så langt har bidratt til å øke kvaliteten på arbeidet. Kunnskapene om hva rekruttering og oppfølging av fosterhjem innebærer har økt, og man har fått bedre ivaretagelse av fosterhjemmene gjennom individuell veiledning, gruppeveiledning og kursing.

Kommunens største utfordring er knyttet til rekruttering av fosterhjem. Rekrutteringsarbeidet oppleves som tidkrevende, og det blir gitt uttrykk for at en kommune med størrelse som Røyken ikke er stor nok til å tilsette egne medarbeidere som kun driver med rekruttering. Det meldes også om at det er vanskelig for Røyken å rekruttere fosterhjem utenfor kommunene i de tilfeller det er behov for det. Dette er enklere for Bufetat. Tilbakemeldingene er derfor at det viktig for kommunen å kunne få bistand fra det statlige barnevernet i rekrutteringsarbeidet, noe det også legges opp til i barnevernreformen. Det vises i intervjuer til at dersom kommunene alene skal ha ansvar for rekruttering av fosterhjem, forutsetter dette kommuner som har flere innbyggere en Røyken kommune og økt opptaksgrunnlag. I Røyken ser man for seg at rekrutteringsarbeidet kan bli lettere når de blir en storkommune sammen med Asker og Hurum. Nye Asker vil bli betydelig større befolkningsmessig og det geografiske opptaksområdet vil også bli utvidet.

4.7.1 Rekruttering og godkjenning av fosterhjem

Generell rekruttering og godkjenning av fosterhjem til fosterhjemsbank er per i dag en prosjektoppgave gjennom forsøket. På grunn av økt fosterhjemsbehov i barneverntjenesten høsten 2017, måtte prosjektarbeider i en periode jobbe både med prosjekt og linjeoppgaver for å ivareta barnas behov. Kommunen har tidligere hatt 1-2 fosterhjemsplasseringer i løpet av året, mens man hadde fem plasseringer i 2017, noe som medførte ekstra arbeid for barneverntjenesten. Flesteparten av fosterhjemsplasseringene i 2017 er gjennomført via familier og nettverk. Slike plasseringer skal godkjennes og gjennomføres av linja, men prosjektmedarbeider skulle etter planen være med på de første plasseringene for å teste ut metodikk som var utviklet gjennom prosjektet med tanke på dette. I og med at det ble flere plasseringer og mer arbeid med godkjenning av fosterhjem enn det som var planlagt i utgangspunktet, resulterte det i at noen prosjektaktiviteter som skulle være ferdig til jul 2017, ble utsatt til sommeren 2018. Dette dreier seg blant annet om å lage opplæringsprogram for nye fosterhjem og opplegg for veiledning av fosterhjem de tre første månedene.

I 2018 er planen at slike godkjenninger skal gjennomføres i linja uten medvirkning fra prosjektmedarbeider. Selv om barnevernet jobber etter generalistmodellen, er det fra prosjektet ønskelig at to stillinger i linja som har spesialansvar for vurdering og godkjenning av fosterhjem for barn som til enhver tid måtte ha behov for fosterhjem. Man hadde per april 2018 avsatt en 40 % stilling til dette arbeidet. I følge prosjektet er det altså behov for en ytterligere styrking av kapasiteten og kompetansen på dette området i barnverntjenesten.

Kommunens rekrutteringsarbeid på fosterhjemsområdet startet i januar 2017. Kommunen hadde i utgangspunktet mål om 10 fosterhjem i fosterhjemsbanken, men pr. april 2018 var det kun ett godkjent fosterhjem i fosterhjemsbanken. Intervjuede i kommunen viser til at det ble sett som problematisk å sitte med en fosterhjemsbank der aktuelle fosterforeldre går i lang tid uten av de får barn. Tilbakemeldingene er det også er vanskelig å ha kontroll på behovet for fosterhjem.

Det som trekkes fram som en mulig årsak til at det er vanskelig å rekruttere, er at potensielle fosterforeldre i Røyken kan være skeptiske til å være fosterforeldre til barn fra egen kommune. Det synes å være frykt for at det blir for nært å ha fosterbarn fra egen kommune, og at det kan oppleves vanskelig dersom man møter foreldrene ulike sammenhenger. I den forbindelse blir det også vist til at potensielle fosterforeldre fra Røyken også henvender seg til Bufetat for å delta på Pride-kurs.

Det er en erkjennelse av at rekruttering av fosterhjem er et langsiktig arbeid, og man håper at det etter hvert blir lettere å rekruttere fosterhjem gjennom å synliggjøre tett oppfølging og god kvalitet på oppfølgingsarbeidet fra kommunen sin side. Det innebærer at fosterhjemmene føler at de får god oppfølging, veiledning og kursing, og at dette blir kjent blant potensielle fosterforeldre. Ellers har kommunen i løpet av 2017 gjort visse endringer på rekrutteringsstrategiene. Man erfarte det var liten respons på annonser i aviser, men at man nådde ut til flere og fikk bedre respons på annonser gjennom Finn.no og Facebook.

Det blir også vist til eksempel på at barn har blitt boende for lenge i akuttinstitusjon i påvente av at kommunen prøvde å finne fosterhjem selv. Når det ble vanskelig for kommunen å finne fosterhjem ble Bufetat koblet på, men Bufetat trenger også tid til å finne fosterhjem. Dette er en utfordring som kommunen også har påpekt selv, og det er nå etablert rutiner for å varsle BUF-etat tidligere i prosessen dersom det kan være behov for bistand fra Bufetat. Når Bufetat skaffer fosterhjem skal disse videregjennom kommunens egne godkjenningsrutiner, noe som ytterligere bidrar til å forlenge ventetiden for barna.

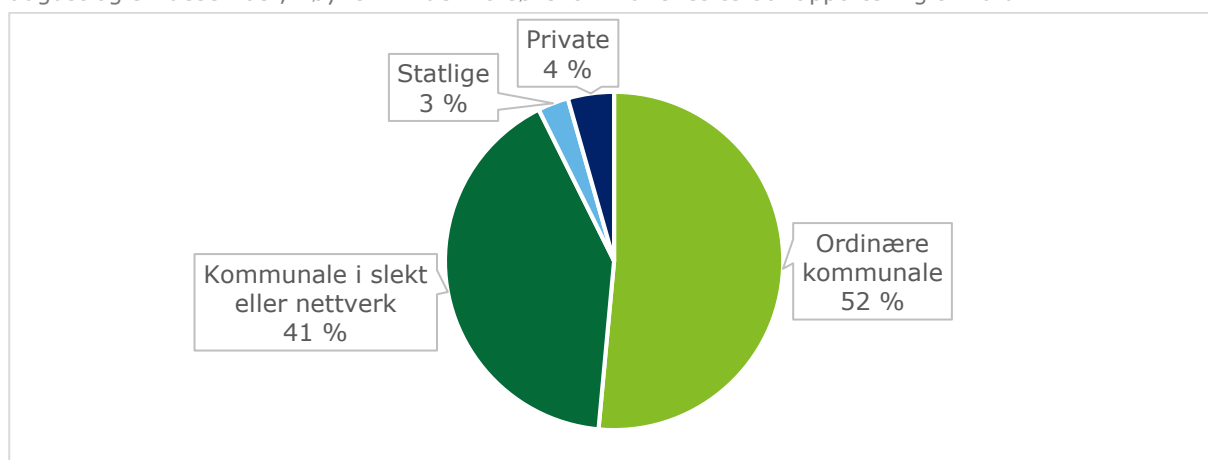
Det har også vært potensielle fosterhjem som har tatt kontakt med kommunen, men som ikke har blitt godkjent av kommunen. I den forbindelse er det i intervjuene med kommunenes ledelse stilt spørsmål om hvorvidt kommunen stiller for strenge krav til godkjenning av fosterhjem. I og med at kommunen er tett på saken, og har god kjennskap til barnas behov, blir det gitt uttrykk for at kommunen muligens stiller høyere krav og bruker mer tid på godkjenning enn det Bufetat gjør. Samtidig er det nettopp en fordel med overføring av ansvaret for rekruttering av fosterhjem, at nærheten i større grad skal bidra til å sikre et bedre tilpasset tilbud til barna. Forutsetningen er imidlertid at kommunene klarer å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem tilpasset ulike behov.

Metodikk for godkjenning av fosterhjem inkluderer utarbeidelse av intervjuguider og rutiner for kriterier for å dokumentere og vurdere disse. I forbindelse med fosterhjemsarbeidet er det også gjennomført opplæringstiltak for egne ansatte. Dette omfatter COS-P-sertifisering, Traume-ABC-kurs vi RBUP, kurs i barnesamtaler, WMCI-sertifisering⁸⁰ og flytdiagram med oversikt over fosterhjemmenes oppfølgingsbehov.

Figur 21 viser at Røyken hadde hele 41 prosent av fosterhjemstiltakene i barnets slekt eller nettverk. Opplysningene stammer fra forsøkskommunenes tertialrapportering til Bufdir og dekker året 2017. Kun 3 prosent av fosterhjemmene er statlige og 4 prosent er private. Fra april 2017 til april 2018 er samtlige nye fosterhjem kommunale, og 70 prosent er rekruttert i slekt og nettverk.

⁸⁰ Working Model of the Child Interview

Figur 21: Antall barn i fosterhjem i 2017 fordelt på type hjem, gjennomsnitt av målinger pr. 30. april, 31. august og 31. desember, Røyken. Kilde: Forsøkskommunenes tertialrapportering til Bufdir



4.7.2 Opplæring og veiledning av fosterhjem

Gjennom forsøket er det utviklet opplegg for månedlig gruppeveiledning av fosterhjem. Det gjennomføres av to personer fra Familiebaserte tjenester. Kommunen har fått gode tilbakemeldinger på dette, og det er forventninger om at alle nye fosterhjem deltar på dette opplegget. Nye fosterhjem får også individuell veiledning jevnlig de tre første månedene, og deltar i gruppeveiledning etter hvert. Individuell veiledning og gruppeveiledning skjer delvis parallelt den første tiden for å skape trygget, stabilitet og sikre plasseringen. Kommunen har et bredt tiltakstilbud i Røykenhuset 0-23, og ivaretar all veiledning av fosterhjemmene internt i kommunen. Fosterhjem med barn fra andre kommuner har også hatt anledning til å være med på gruppeveiledning.

Det er også utarbeidet et kursopplegg for fosterhjemmene som arrangeres to ganger i året. I forsøksperioden gjennomføres det også en brukerundersøkelse hver høst for å avdekke temaer som det aktuelt å ta opp på disse kursene, og om det er spesielle utfordringer som saksbehandlerne bør fokusere på i sitt arbeid. Gjennom brukerundersøkelsen har fosterhjemmene med utgangspunkt i sine behov fått muligheten til å påvirke innretningen på fosterhjemsarbeidet i Røyken kommune, bl.a. innhold på kurs/fagdager, opplegg for gruppeveiledning og individuell veiledning ved oppstart av plassering.

Det er til nå i forsøksperioden arrangert tre kurs, hvor besøkshjem, fosterhjem og de som er i fosterhjemsbanken er invitert. Disse har også anledning til å invitere med søsken og slektninger. Tilbakemeldingene fra prosjektledelsen er at flere fosterhjem tar med fosterbesteforeldre som opplever det som nyttig å få nærmere kunnskap om oppgavene og utfordringene som fosterhjemmene står overfor. De to personene fra Familiebaserte tjenester som har ansvar for gruppeveiledning er også med på kurs slik at de er innforstått med hva som blir gjort og sagt. Videre viser kommunen til at det er et mål at kursene kan bidra til at Røyken fremsnakktes som en kommune hvor det er bra å være fosterhjem, og at dette på sikt kan bidra til å lette arbeidet med rekruttering av nye fosterhjem.

4.8 Arbeid med etablering av institusjon

Kommunen skal høsten 2018 starte arbeidet med kartlegginger og utredninger som grunnlag for å vurdere om kommunen skal bygge institusjonsplasser selv, eller kjøpe av andre. Det samme gjelder vurdering av egne tilbud for akutt plasseringer/beredskapshjem. Bistandsavtalene på disse områdene videreføres inntil videre. Konklusjoner om hva kommunen skal gjøre når det gjelder institusjonsplasser og beredskapshjem vil etter planen ikke foreligge før 30. januar 2019, dvs. mot slutten av forsøksperioden. Valgene her blir også påvirket av at Røyken er i kommunesammenslåingsprosess med Asker og Hurum. Tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at målet er å tenke nytt om mulighetene som kan ligge i en institusjon, og unngå å kalle det en «barneverninstitusjon» - for eksempel en institusjon som rommer et tilbud for barn og unge innenfor det som nå er spesialisthelsetjenestens område, uten at det avhenger av en barnevernssak.

I prosjektet har det vært et bevisst valg at kommunen ønsker å styrke og utvikle det forebyggende før den skal vurdere institusjonsbehovet. Det er derfor inngått separate samarbeidsavtaler med Bufetat for

hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer for å sikre at oppgavene kan fases inn gradvis. Kommunen har lagt stor vekt på at overgangen til forsøket skal sikre kontinuitet for barna.

At kommunen relativt sent i forsøksperioden tar stilling til valg av løsninger når det gjelder institusjonsplasser og beredskapshjem, innebærer at Røyken i liten grad vil få noen erfaring med kommunal drift av slike tilbud i forsøksperioden. Det vil imidlertid være mulig mot slutten av forsøket å vurdere hvilke erfaringer kommunen får når det gjelder vurderinger av behov, muligheter, utfordringer og mulige løsninger som kommunen ser for seg på institusjonsområdet.

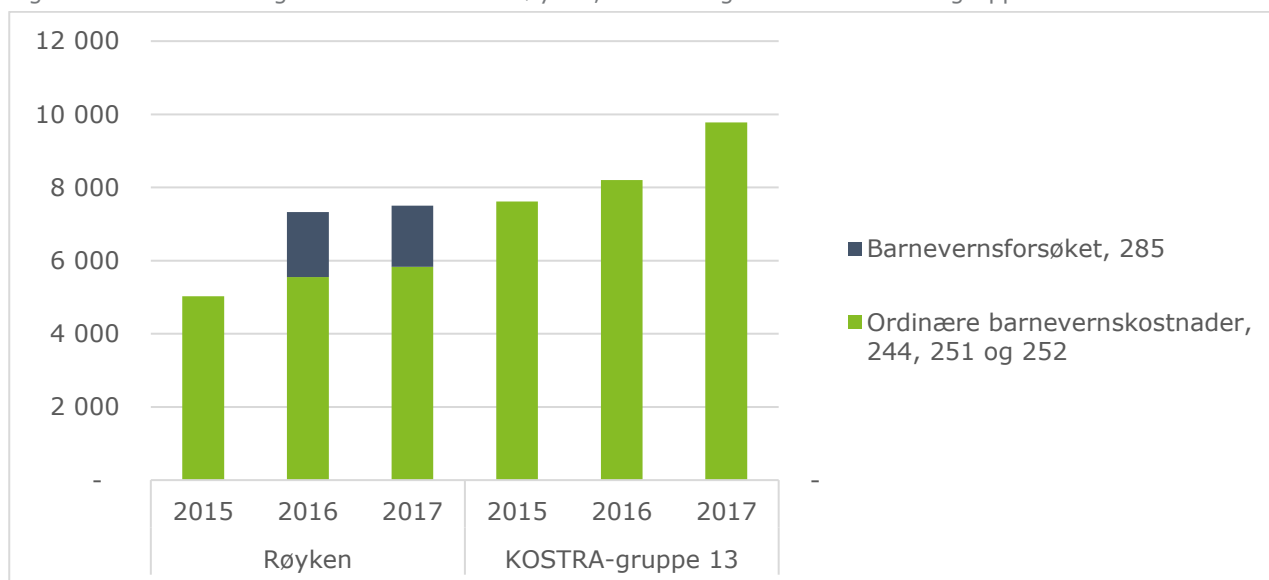
4.9 Økonomisk utvikling

På bakgrunn av at Røyken kommune i utgangspunktet hadde få plasseringstiltak og dermed et lavt utgiftsnivå i barneverntjenesten kunne man ved inngangen til forsøket anta at kommunen ville komme økonomisk fordelaktig ut av forsøket, jf. første delrapport i evalueringen.⁸¹

Gjennom arbeidet med Røykenmodellen hadde kommunen i forkant av forsøket klart å redusere kostnader til krevende og dyre omsorgsovertakelser. Gjennomgangen av økonomien så langt i bekrefter hypotesen om at kommunen har kommet godt ut av forsøket økonomisk.

Figur 22 viser kostnadsnivået i 2015 og videre utvikling i 2016 og 2017. Røyken sammenlignes også med sammenlignbare kommuner i Kostragruppe 13. Vi ser for det første at Røyken hadde betydelig lavere kostnadsnivå i 2015 sammenlignet med gjennomsnittet for Kostragruppe 13. I 2016 økte kostnadene til Røyken klart som følge av forsøket. Som vi omtalte i fjorårets rapport, er det kommunene selv som har definert hvilke utgifter som følger av forsøket og hva som er ordinære barnevernskostnader, men Røykens utvikling ser rimelig ut, med noe generell kostnadsøkning i ordinære barnevernsutgifter og en større økning som følge av forsøket og fullt kommunalt finansieringsansvar. Samtidig ser vi at kommunene i Kostragruppe 13 også har hatt betydelig kostnadsvekst, særlig fra 2016 til 2017. Selv om Røyken har fullt finansieringsansvar for sine barnevernstiltak i 2016 og 2017, har kommunen klart lavere utgifter til barnevern enn gjennomsnittet i Kostragruppe 13.

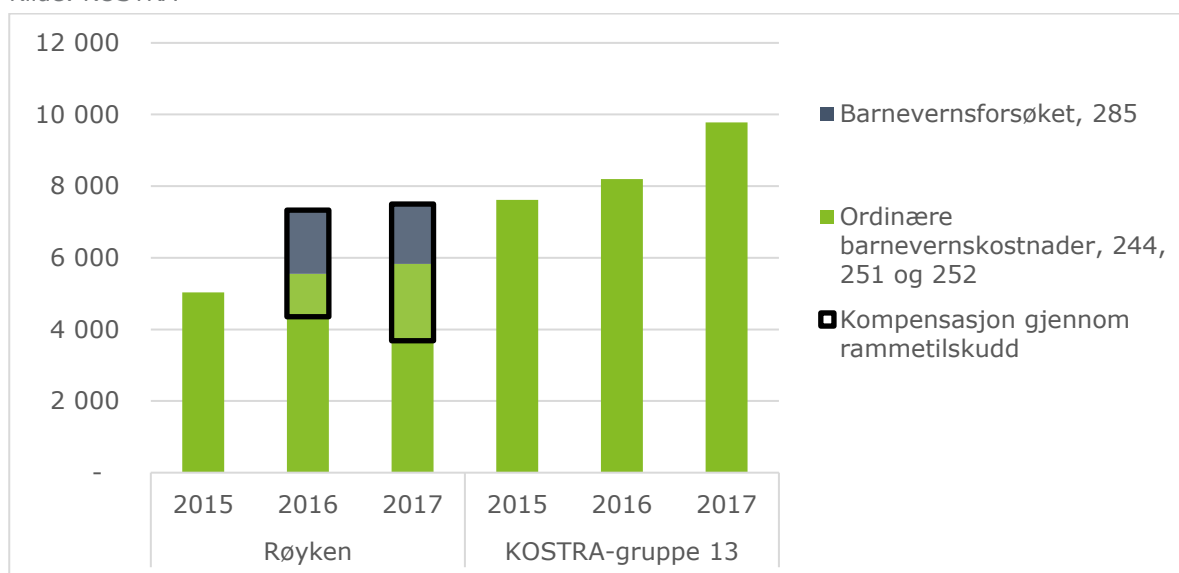
Figur 22: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken, sammenlignet med kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA



⁸¹ Kommunens utgiftsnivå ved inngangen til forsøket var betydelig lavere enn det nivået som inntektssystemets delkostnadsnøkkel for barnevernssektoren tilsa. Se også omtale under punkt E i avsnitt 1.2.

Figur 23 viser tilsvarende figur, men viser også effekten av kompensasjonen som Røyken får gjennom økt rammetilskudd.⁸² Kompensasjonen vil komme som fratrukk på utgiftene og vises som den sorte rammen på søylene for 2016 og 2017. Vi ser at kompensasjonen er stor nok til å dekke både de forsøksrelaterte utgiftene på funksjon 285 og deler av de ordinære barnevernsutgiftene. Kompensasjonen er også høyere enn kostnadsveksten. Røykens egenfinansiering av barnevernstjenesten er dermed betydelig redusert sammenlignet med før forsøket.

Figur 23: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken og illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen. Kilde: KOSTRA



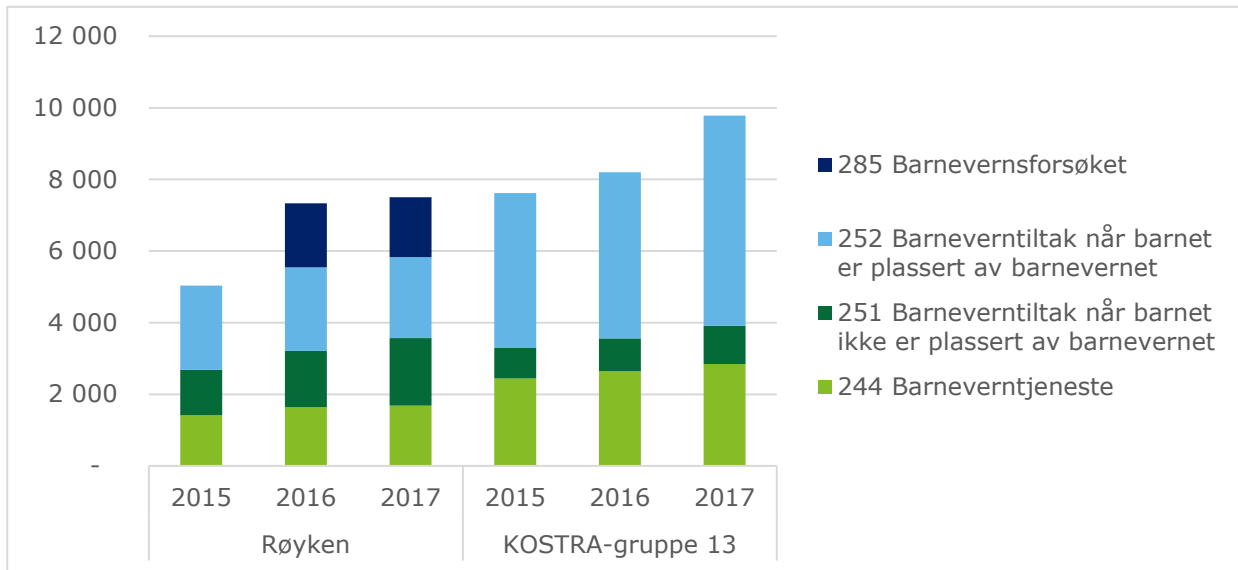
Gevinsten kan også dokumenteres gjennom en enkel tallsammenligning: I 2015, siste året før forsøket, hadde Røyken netto driftsutgifter til barnevern på 26,2 millioner kroner. Utgiftene i 2017 er betydelig høyere, 40,5 millioner kroner, en økning på 14,3 millioner kroner. Av dette anslår kommunen selv at ekstrakostnaden som direkte følger av forsøket, er på 12,2 millioner kroner. Samtidig blir kommunen kompensert gjennom en økning av rammetilskuddet som utgjorde 20,5 millioner i 2017.⁸³ I tillegg fikk man 2,75 millioner kroner til administrering av forsøket gjennom hele forsøksperioden. Dette betyr at kommunen samlet sett har en klar økonomisk gevinst fra deltakelsen i forsøket. Fra kommunens regnskap finner vi at det ble satt av ca. 2 millioner kroner til bundet fond i 2016.

Figur 24 viser de samme barnevernsutgiftene som figur 22, men utgiftene er fordelt etter KOSTRA-funksjoner. Sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, har Røyken generelt lavere utgifter til barnevernsadministrasjon og saksbehandling og til tiltak for barn som er plassert av barnevernet. De har derimot høyere utgifter til tiltak til barn som ikke er plassert utenfor hjemmet, og denne utgiftsposten har økt i den perioden vi ser på. Utgiftene på funksjon 251 er 48 % høyere i 2017 sammenlignet med 2015, noe som understøtter Røykens målsetning om å bruke forsøksdeltakelsen til å styrke det forebyggende arbeidet ytterligere. Sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, har Røyken generelt lavere utgifter til barnevernsadministrasjon og saksbehandling og til tiltak for barn som er plassert av barnevernet. De har derimot høyere utgifter til tiltak til barn som ikke er plassert utenfor hjemmet, og denne utgiftsposten har økt i den perioden vi ser på. Utgiftene på funksjon 251 er 48 % høyere i 2017 sammenlignet med 2015, noe som understøtter Røykens målsetning om å bruke forsøksdeltakelsen til å styrke det forebyggende arbeidet ytterligere.

⁸² I tillegg til økt rammetilskudd, fikk forsøkskommunene et tilskudd på 2,75 millioner kroner i 2016 for å dekke administrative kostnader gjennom hele forsøksperioden.

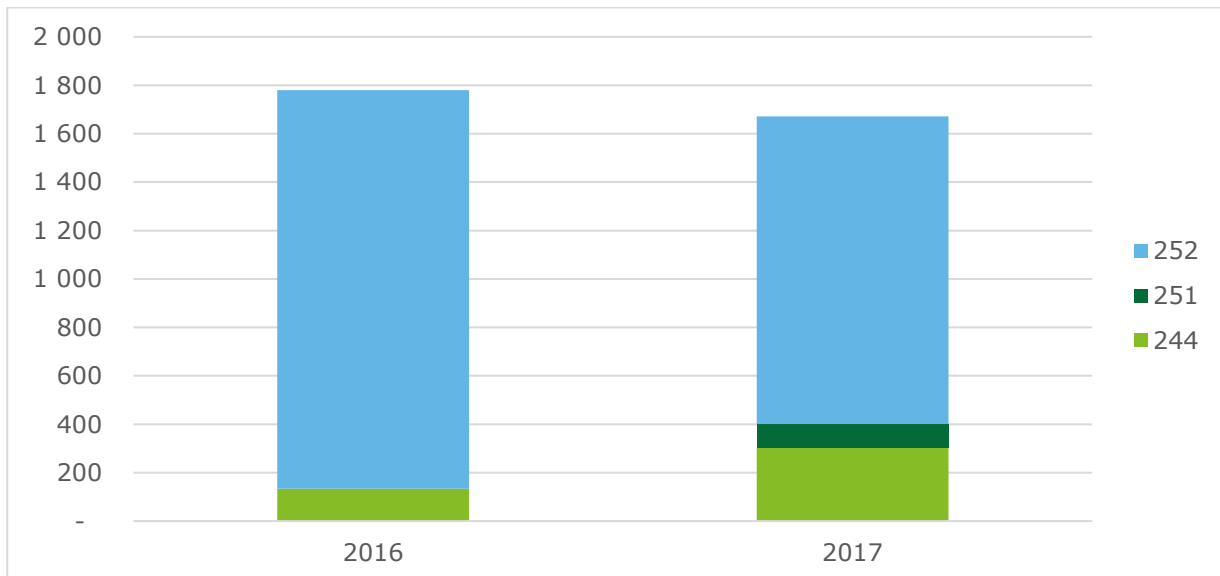
⁸³ Til sammenligning hadde Røyken 1159 millioner kroner i totale frie inntekter i 2017 (skatt + rammetilskudd).

Figur 24: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken kommune. Kilde KOSTRA



Utgiftene som er ført på forsøksfunksjonen 285, kan også fordeles på de samme formålene som ordinære barnevernsutgifter, henholdsvis saksbehandling og tiltak i og utenfor hjemmet. Fra kommunen har vi fått mer detaljert regnskapsinformasjon som lar oss fordele kostnadene på funksjon 285 i henhold til de ordinære barnevernsfunksjonene, og vi ser at det i all hovedsak er utgifter til funksjon 252 som er økt. Figur 25 viser en oppsplitting av det som Røyken har ført på funksjon 285. Det er først og fremst snakk om utgifter til plasseringstiltak. Det er ikke unaturlig siden det meste av det direkte forsøksrelaterte arbeidet så langt har vært knyttet til overtakelse av ansvaret på fosterhjemsområdet.

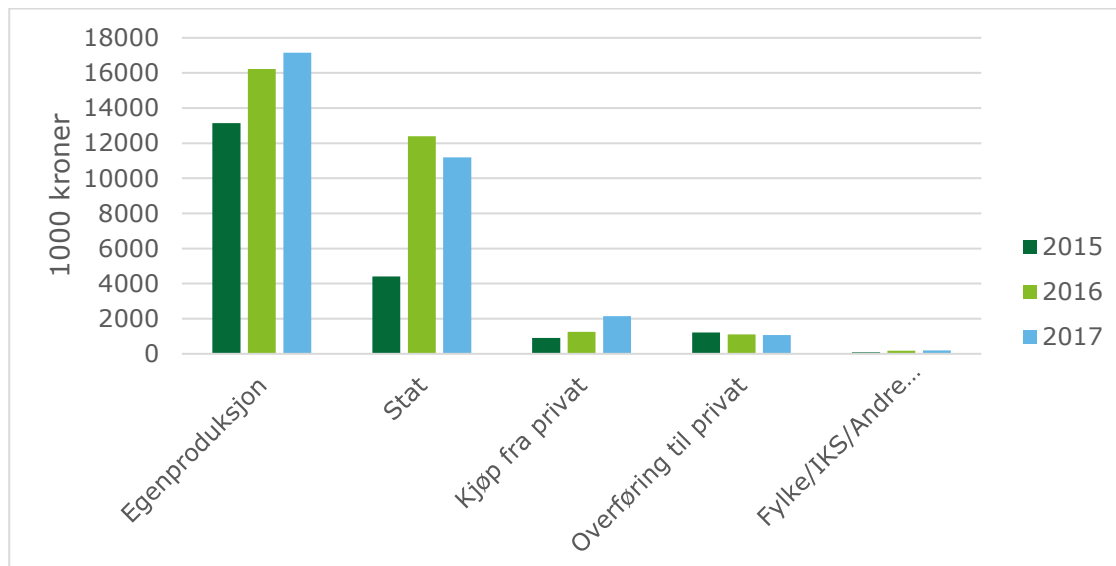
Figur 25: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål. Kilde: Røyken kommune



Siden forsøket innebærer overføring av ansvar for å skaffe og finansiere tiltak, er det interessant å se nærmere på fordelingen mellom egenproduksjon og kjøp av tiltak fra andre aktører. Røyken har forholdsvis høye utgifter til kjøp av tiltak fra Bufetat, jf. Figur 26, noe som følger av at de i stor grad har videreført bruk av tiltak fra Bufetat på mange områder, og at prisen på disse har økt med forsøket. De

har samtidig noe økning i utgifter til egenproduksjon. Utgifter til private leverandører har også økt noe, men er holdt på et lavt nivå.⁸⁴

Figur 26: Tiltaksutgifter, funksjon 251 og 252 fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer. Bruttoutgifter i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA



Ifølge samme tertialrapportering er det kun et fåtall av de kommunale fosterhjemmene som er forsterket med ekstra godtgjøring. Dette er kostnader som Bufetat ville refundert utenfor forsøket, men som forsøkskommunene selv må dekke fullt ut.

⁸⁴ Vi har ikke dokumentasjon på kjøp fra private i 2017, men en oversikt fra første halvår viser kjøp av saksbehandlingstjenester, plass i senter for foreldre og barn og noen mindre utgifter til diverse hjelpetiltak.

5 Tilbakemeldinger fra ungdommer, foreldre og fosterforeldre

5.1 Ungdommenes tilbakemeldinger

I denne seksjonen presenteres et sammendrag av intervjuene med ungdommene. Sammendraget er et ekstrakt av samtale med ungdommer i Færder, Alta og Røyken og Nøtterøy. Totalt er det tilbakemeldingene fra tolv ungdommer som inngår i dette intervjumaterialet, to fra hhv Røyken og Alta, og åtte fra Færder. Ungdommene har vært i alderen 15-19 år.

Alta og Røyken kommune har hatt større utfordringer enn Færder kommune med å rekruttere ungdommer til intervjuene. Færder er også den eneste av kommunene som har egne barnevernproffer, og noen av disse har også blitt intervjuet. Som omtalt ellers i rapporten fremstår Færder som en kommune som jobber bevisst og systematisk med medvirkning.

Ungdommene har alle hatt kontakt med barnevernet i sin kommune over flere år og har erfaring med mange ulike tiltak – fra hjelpetiltak i hjemmet til ettervern.

Det ble innhentet samtykke fra foreldre/foresatte i forkant av intervjuene. Ungdommene fikk skriftlig informasjon om tema for samtalen og hvordan intervjuet ville bli gjennomført. Ungdommenes tilbakemeldinger omhandles under ett. Vi har valgt ikke å skrive hvilken kommune vi omtaler.

Spørsmålene som dannet rammene for samtale med ungdommene var:

- Hva er viktigst for at du skal ha det bra?
- Får du være med på å bestemme i saker som gjelder deg selv eller si din mening om ting som gjelder deg?
- Hva er bra med det tilbudet du får fra barneverntjenesten?
- Hva er dårlig det tilbudet du får fra barneverntjenesten?
- Har du merket noen forskjell i tilbudet du får fra barnevernet det siste året?

Ungdommenes tilbakemelding er gjengitt som punkter som vi vurderer at dekker relevante deler av ungdommenes generelle erfaringer. Av personvern hensyn gjengir vi tilbakemeldingene samlet i et eget kapittel, og vi identifiserer ikke kommunene som omtales.

Ungdommenes hovedtilbakemelding er i år, som i fjor, at de ikke har merket så mye til at kommunen har overtatt flere oppgaver fra det statlige barnevernet. De fleste ungdommene er i større eller mindre grad kjent med at kommunen deltar i et forsøk, uten at de direkte relaterer dette til den hjelpen de selv mottar. Noen av ungdommene har imidlertid erfaring fra tiltak som er innført eller forsterket i kommunene som følge av prosjektet, og disse erfaringene er nyttige for å synliggjøre noen fordeler og utfordringer ved det kommunale ansvaret spesielt, og ved de ulike typene tiltak mer generelt:

- De fleste ungdommene opplever tilbudet i fosterhjem og/eller på institusjon som godt med tanke på oppfølging av lekser, tilbud om aktiviteter, tilgang på lommepenger og ett privatliv.
- Ungdommer som har erfaring fra kommunale institusjoner uttrykker at de er godt fornøyd med institusjonene og driften av disse, herunder kontakten og oppfølgingen fra de ansatte og muligheten for å medvirke i egen hverdag. Samtidig illustrerer ungdommenes erfaringer risiko knyttet til at den kommunale institusjonen kan bli for nær ungdommens miljø, og at tilgang på en kommunal institusjon kan medføre at dette tiltaket velges selv om det finnes andre alternativer som ungdommen selv vurderer som bedre.
- Ungdommer som har erfaring med familieråd er i all hovedsak svært positive til dette, men understreker at det krever at alle parter er positivt innstilt i utgangspunktet.
- Ungdommene opplever det som positivt at det satses på å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk, understreker også betydningen av at disse får like god opplæring og veiledning som ordinære fosterhjem. Ungdommene påpeker at det at fosterforeldrene kjenner ungdommen fra før ikke betyr at ikke de også trenger støtte og veiledning i rollen som fosterforeldre. Relatert til dette viser

ungdommene til at det er spesielt viktig at fosterforeldre i familie og nettverk er godt forberedt. Vi mener dette synliggjør en risiko ved akutt plassering i familie og nettverk som kommunene bør ha tiltak for å håndtere.

- Ungdommene uttrykker ønske om å bli inkludert og spurt om råd, og er svært positive til kommunale barnevernproffer. Samtidig etterlyser ungdommene flere arenaer og forum der de kan møte likesinnede i en uformell sammenheng. Majoriteten av ungdommene uttrykker at de har fått snakke med om hvordan det er å være fosterbarn eller om utfordringer i livet som vennene ikke kan relatere seg til.
- Ungdommene viser også til erfaringer med at det ved behov for å koble inn Bufetat, har tatt lang tid å få avklaring om tiltakene. Ungdommene trekker frem denne erfaringen generelt, og mener ikke at dette har endret seg vesentlig i forsøksperioden.

Siden ungdommene ikke har merket store forskjeller etter at forsøket ble igangsatt, dreide samtalen seg, som i fjor, også om andre tema de var opptatt av. Alle ungdommene har hatt kontakt med barnevernet over flere år.

- En av de tydeligste, og kanskje viktigste, tilbakemeldingene fra ungdommene handler om kontakten mellom kontaktperson/saksbehandler og ungdommen. Én intervjuet ungdom uttrykte dette på følgende måte:

«Jeg har tenkt mye på dette med medfølelse. At når du jobber i barnevernet må du ikke se på det som en jobb, men et barns barndom som du skal utvikle. Det du ser som en slitsom dag på jobben, det er hverdagen og barndommen vår. De som jobber med dette må tenke seg om, fordi det passer ikke for alle».

Mange av ungdommene uttrykker behovet for å bli sett av barnevernet og sin kontaktperson på lignende måte. Mange opplever å ha byttet saksbehandler flere ganger, og å ha måttet fortelle historien sin gang på gang. Flere forteller om nye kontaktpersoner som ikke har satt seg godt nok inn i ungdommens sak før de møtes. Relatert til dette opplever også flere at personer de åpner seg for å og får tillit til forsvinner ut av livet deres og at de må starte på nytt. Dette beskriver ungdommene som frustrerende. Flere forteller at dette medfører at de velger å ikke åpne seg for andre.

- Samtidig uttrykker flere av ungdommene at de har et godt forhold til sin kontaktperson, og at de opplever å bli mer hørt i egen sak enn tidligere. De fleste relaterer dette til egen alder, heller enn en praksisendring fra barnevernets side, men noen mener også at barnevernet generelt fremstår mer opptatt av barnas mening enn tidligere.
- Flere ungdom opplever større medvirkningsmulighet i saker som angår en selv etter fylte 16 år. Flere ungdommer opplever i mindre grad mulighet for å medvirke i saker som angår en selv før fylte 16 år.
- De aller fleste ungdommene opplever å ha stor grad av påvirkningsmulighet i egen hverdag der de er. Flere har imidlertid opplevd ikke å ha blitt tilstrekkelig hørt når det gjelder store avgjørelser i livet deres, blant annet i forbindelse med plassering.
- Flere etterlyser også mer informasjon om de ulike tiltakene de får tilbud om og alternativene de har, slik at de har et bedre grunnlag for å vurdere hva de selv ønsker.
- Flere ungdommer forteller også at de opplever å måtte «kjempe» for egen sak. Dette gjelder både for å få tak i de rette personene og for å få gjennomslag for sine ønsker og behov. Disse ungdommene uttrykker at dette koster mye krefter og oppleves som frustrerende.

5.2 Foreldrenes tilbakemeldinger

Det er gjennomført intervju med både foreldre og fosterforeldre. Fosterforeldrene som har deltatt i evalueringen har alle vært fosterforeldre i mer enn to år.

Totalt er det gjennomført samtaler med seks fosterforeldre og seks foreldre, fordelt på totalt seks fra Færder, tre fra Røyken og tre fra Alta.

Spørsmålene som dannet rammen for samtalen med foreldrene var:

- Hvordan har du opplevd muligheten til å medvirke i saken som angår deg og ditt barn/det barnet du har ansvar for?

- Hvordan samarbeider barnevernet med andre tjenester i kommunen (f.eks. barnehage, skole, helsetjeneste)?
- Hvordan opplever du oppfølgingen du får fra barneverntjenesten?
- Hvordan er barnevernets tilbud tilpasset barnets behov?
- Har du merket noen forskjell i tilbudet etter at barneverntjenesten i kommunen ble med i forsøket (etter 1. april 2016)?

De intervjuede fosterforeldrene opplever i varierende grad å ha merket endringer etter at kommunen overtok oppfølgingsansvaret for fosterhjemmene. Deres erfaringer med kontakten med barneverntjenesten varierer fra å være veldig gode til å være preget av utfordringer.

Flertallet av de intervjuede er generelt tilfredse med oppfølgingen fra barneverntjenesten. De fleste intervjuede har gode erfaringer med kommunenes opplærings- og veiledningsprogram, og mener dette har hatt høy kvalitet. Det er noen forskjeller mellom kommunene på dette området, og intervjuede fosterforeldre i Alta viser til at kommunen ikke tilbyr gruppeveiledning, noe Bufetat gjør.

Enkelte fosterforeldre uttrykker også at de har vært godt fornøyde med Bufetats veiledning, og at de har syntes det har vært synd om kommunens fosterforeldre ikke lenger skal ta del i dette.

Fosterforeldrene gir, i likhet med de intervjuede ungdommene, uttrykk for at oppfølgingen fra kommunen i stor grad er personavhengig. Flere viser til at det ligger en risiko i dette knyttet til at veiledningen og oppfølgingen er kommunens ansvar. Det vises til at hyppig utskifting av kontaktpersoner medfører risiko for at det blir vanskelig å holde kontinuiteten i oppfølgingsarbeidet.

Videre viser noen av de intervjuede fosterforeldrene til at det kan være risiko for at det er *for* stor nærhet mellom kontaktperson i barnevernet og de som er ansvarlige for veiledningen av fosterhjemmene. Det vises til at dersom det oppstår uenigheter mellom fosterforeldre og Bufetat kan det i noen tilfeller være behov for en mer nøytral tredjepart, og Bufetat er med sin avstand mer egnet til å ta denne rollen. Videre vises det til at noen kanskje vil kvie seg for å fortelle veileder om utfordringer av frykt for at dette videreformidles til kontaktperson. Fosterforeldrene understreker imidlertid at de ikke har opplevd dette som noe problem i praksis.

Endelig viser enkelte intervjuede fosterforeldre til betydningen av at kommunene er i stand til å sikre like gode kontraktsvilkår som Bufetat for å lykkes med å rekruttere egne fosterhjem.

Også de intervjuende foreldrene har varierende erfaringer med barneverntjenesten. De fleste uttrykker at barnevernet har utviklet seg positivt i retning av å vise større forståelse og være mer åpne for medvirkning fra foreldrene. Det vises til at samarbeidet har blitt tettere og bedre, og at det er enklere å få kontakt med kontaktpersonen.

Foreldrene uttrykker ønske om å bidra med sine erfaringer, og ser positivt på tiltak som legger til rette for dette, blant annet opprettelsen av ressursgruppe som er gjort i Færder kommune. Flere uttrykker også ønske om å få mer informasjon om hvordan barna har det.

I likhet med ungdommer og fosterforeldre gir foreldrene uttrykk for betydningen av at barneverntjenesten er åpen for å se familien og behovene og setter seg inn i deres situasjon. De viser til at dette er av stor betydning for å sikre at barneverntjenesten ikke fremstår som skremmende for foreldre som trenger bistand.

6 Forsøkets konsekvenser for Bufetat

6.1 Innledning

Forsøket påvirker Bufetat på flere måter:

1. Når kommunene oppretter egne tiltak, reduseres samtidig bruken av tiltak fra Bufetat.
2. Kommunene betaler full pris for alle tiltakene som inngår i forsøket, i motsetning til før forsøket da de kun betalte fastsatte egenandeler. Bufetat får derfor høyere inntekter pr. tiltak når forsøkskommunene kjøper tiltak fra Bufetat.
3. Som et resultat av punkt 1 og punkt 2 har Bufetat fått redusert en utgiftsramme og et økt inntektskrav i budsjettet.
4. Forsøkskommunenes bistandsavtaler utgjør en ny administrativ oppgave som må håndteres.
5. I forbindelse med forsøkskommunenes oppbygging av egne tiltak, har noen personalressurser blitt rekruttert fra Bufetat.

6.2 Økonomiske konsekvenser for Bufetat

Bufetat har i løpet av den perioden forsøket har pågått fått redusert sin økonomiske ramme i forhold til hva etaten tidligere har brukt på å yte tjenester overfor de tre kommunene. Før forsøket ble det budsjettet med en reduksjon i bruttoutgiftene på 99,4 millioner kroner. Dette var imidlertid før det ble avgjort hvilke kommuner som skulle med i forsøket, og beløpet ble korrigert i påfølgende revidert nasjonalbudsjett fordi de valgte kommunene var mindre enn hva som ble antatt da det opprinnelige budsjettet ble fastlagt. I budsjettet for 2017 ble beløpet igjen justert ned fordi forsøkskommunene ville bruke statlige tiltak i mindre grad enn det som lå til grunn for opprinnelig beregning. Bufetat fikk derfor et kutt i budsjettet på 27,4 millioner kroner i 2016 og et kutt på 37,4 millioner kroner i 2017. For 2018 ble det ikke omtalt budsjettendringer med bakgrunn i forsøket. Kuttet utgjør ca. 5,8 promille av samlede budsjetterte driftsutgifter på kapittel 0855 (Statlig forvaltning av barnevernet) i 2017.

Budsjettet for 2017 la dermed til grunn at Bufetats aktivitet skulle reduseres tilsvarende 37,4 millioner kroner på grunn av lavere etterspørsel etter tiltak fra forsøkskommunene. Parallelt med reduserte utgifter ble det beregnet at økte kommunale egenandeler i forsøket ville gi Bufetat en økt inntekt på 7,9 millioner fra de tre kommunene.

I den grad etterspurt aktivitet fra forsøkskommunene blir en annen enn forutsatt, så må Bufetat tilpasse seg dette. Gitt at kommunene har en bistandsavtale på aktuelle tiltak, må Bufetat tilpasse driften etter kommunenes behov. Den finansielle konsekvensen for staten vil totalt sett være liten ettersom forsøkskommunene i de fleste tilfeller betaler de fulle kostnadene. Bruker kommunene flere tiltak enn forutsatt, vil utgiftene til tiltak øke, men samtidig vil inntektene fra egenbetaling bli høyere. Det vil likevel kunne ligge en praktisk utfordring i at Bufetat må tilpasse antall tiltak til en annen etterspørsel enn planlagt. Dette er imidlertid en problemstilling Bufetat står overfor også utenom forsøket.

Internt i Bufetat har endringen i rammene blitt fordelt på de involverte regionene. Fordelingen er gjort etter hvor mange oppholdsdager forsøkskommunene hadde i 2015 og forventet utfasing av disse. Tallene i tabell 1 viser budsjetterte endringer for region sør og region nord i 2017.⁸⁵ Vi ser at det er svært ulike endringer for de to regionene. Mens region sør først og fremst har reduksjon i driftsutgiftene (post 0855.01), så har region nord en stor økning i forventede inntekter (post 3885.60).

De interne endringene avviker noe fra endret tildeling gjennom statsbudsjettet. Reduksjonen i utgifter er satt til 36,6 millioner kroner, mot 37,4 i statsbudsjettet, mens økt inntektskrav til regionene er på 11,3 millioner kroner, mot 7,9 i statsbudsjettet.

Kombinasjonen av forsøkskommunenes kjøp fra Bufetat før forsøket og forventet kjøp i forsøksperioden vil påvirke forventet økonomisk effekt. En kommune som kjøper mange dyre tiltak fra Bufetat før forsøket, vil få en stor økning i fakturerte egenandeler, men kun hvis den også fortsetter å kjøpe mange tiltak. For kommuner som i liten grad bruker Bufetat, vil derimot økningen i egenfinansieringen ha liten

⁸⁵ Ifølge Bufdir gjelder de samme tallene for 2018.

betydning. Kommuner som forventes i stor grad å redusere bruken av tiltak fra Bufetat, vil medføre stor reduksjon i utgiftene og liten økning i egenandelene i Bufetats budsjett. Tallene i Tabell 1 indikerer at det har vært en forventning om at kommunene i sør, Røyken og Færder, skulle redusere bruken av Bufetat betraktelig. Alta ble forventet å redusere tiltaksbruken noe mindre og fortsatt kjøpe et betydelig antall tiltak fra Bufetat, jf. det økte inntektskravet til Region nord.

Tabell 1 Endrede bevilgninger til Bufetats Region Sør og Region Nord

	Region sør	Region nord	Sum	Kommentar
Særskilte driftsutgifter 0855.01 (Produksjon av egne tiltak)	-16300	-3400	-19700	Redusert bevilgning
Særskilte tildelinger 0855.22. (Kjøp av private tiltak)	-9400	-5400	-14800	Redusert bevilgning
Særskilt tildeling 0855.60 (Tilskudd til kommunene)	-1500	-600	-2100	Redusert bevilgning
Sum endring i brutto driftsutgifter	-27200	-9400	-36600	
Særskilt tildeling 3855.60 (Egenandeler fra kommunene)	-900	-10400	-11300	Økt inntektskrav*

*Økt inntektskrav gir lavere overføring til Bufetat

Summen av de tre radene som viser reduserte bevilgninger reflekterer den forventede aktivitetsreduksjonen. For region Sør utgjør beløpet 2,0 % av budsjetterte utgifter i 2015, og for region Nord er reduksjonen 1,3 %. Det er altså en relativt begrenset budsjettreduksjon for Bufetats to berørte regioner.

Budsjettet viser også større egenbetaling fra forsøkskommunene. Tabell 2 og Tabell 3 viser de regnskapsførte transaksjonene mellom forsøkskommunene og Bufetat. Nærmere bestemt vises kommunenes egenfinansiering av tiltak fra Bufetat, tall som det kan være interessant å sammenligne med det økte inntektskravet til hver region. Region nord har økt inntektskrav på 10,4 millioner kroner i 2017 som følge av Altas deltakelse i forsøket, men økningen i betalte egenandeler, sammenlignet med 2015, var på 6,1 millioner i 2016 og 4,6 millioner kroner i 2017.

For Region sør var det økte inntektskravet på kun 900 000 kroner i 2017, mens økningen i betalte egenandeler var på henholdsvis 7,8 og 7,4 millioner kroner i 2016 og 2017. Det er særlig Røyken som har hatt en sterk økning i egenandeler. Kommunen har både hatt en mer omfattende bistandsavtale enn de andre kommunene og også en økning i antall tunge tiltak i perioden. Til tross for at det ser ut til å være store avvik fra forventede aktivitetsendringer i forsøket, har Bufetat ikke endret den interne budsjettfordelingen for 2018. Samlet sett ligger Bufetat nær budsjett: de to aktuelle Bufetat-regionene hadde økte inntekter på 12 millioner kroner i 2017 mot 11,3 millioner i budsjettet. Sannsynligvis vil dermed endringene i kostnader også være nær budsjett.

Tabell 2: Egenandeler fra Alta til Bufetat Nord, sammenlignet med endret inntjeningskrav

	Egenandeler fra Alta (3855.60)		Endring fra 2015		Økt inntjeningskrav Region Nord
	Første tertil	Hele året	Første tertial	Hele året	
2015	3 280	7 488	.	.	.
2016	4 503	13 635	1 223	6 146	.
2017	6 256	12 047	2 976	4 559	10 400
2018	3 437	.	157	.	10 400

Tabell 3: Egenandeler fra Røyken og Færder til Bufetat Nord, sammenlignet med endret inntjeningskrav

Egenandeler fra Røyken (3855.60)		Endring fra 2015			
	Første tertial	Hele året	Første tertial	Hele året	
2015	2 041	4 300	.	.	
2016	2 640	10 201	600	5 902	
2017	4 581	10 761	2 540	6 461	
2018	9 873	.	7 832	.	
Egenandeler fra Færder (3855.60)					
	Første tertial	Hele året	Første tertial	Hele året	
2015	2 429	5 062	.	.	
2016	2 738	6 994	308	1 932	
2017	3 363	5 958	934	896	
2018	2 663	.	233	.	
Sum egenandeler fra Røyken og Færder (3855.60)		Endring fra 2015		Økt inntjeningskrav Region Sør	
	Første tertial	Hele året	Første tertial	Hele året	
2015	4 470	9 362	.	.	.
2016	5 378	17 195	908	7 834	.
2017	7 944	16 719	3 473	7 357	900
2018	12 535	.	8 065	.	900

Tabell 3 viser en betydelig økning i egenandeler fra Røyken når vi sammenligner første tertial 2018 med første tertial 2017. Vi har ikke tilsvarende oversikt over Bufetats driftsutgifter knyttet til tiltak overfor de enkelte kommunene, og kan derfor ikke vurdere om disse er i tråd med det reduserte budsjettet. Vi kan likevel si noe om endringene i aktivitet. Fra Bufdir har vi fått oversikt over forsøkskommunenes bruk av tiltak gjennom Bufetat. I figurene nedenfor viser vi utviklingen i antall oppholdsdager i ulike tiltakskategorier. Figur 27 viser antall oppholdsdager i institusjoner. Utviklingen har vært ulik i de tre kommunene. Vi vet at Alta og Færder har bygget opp egne institusjonstiltak, noe Røyken ikke har gjort.

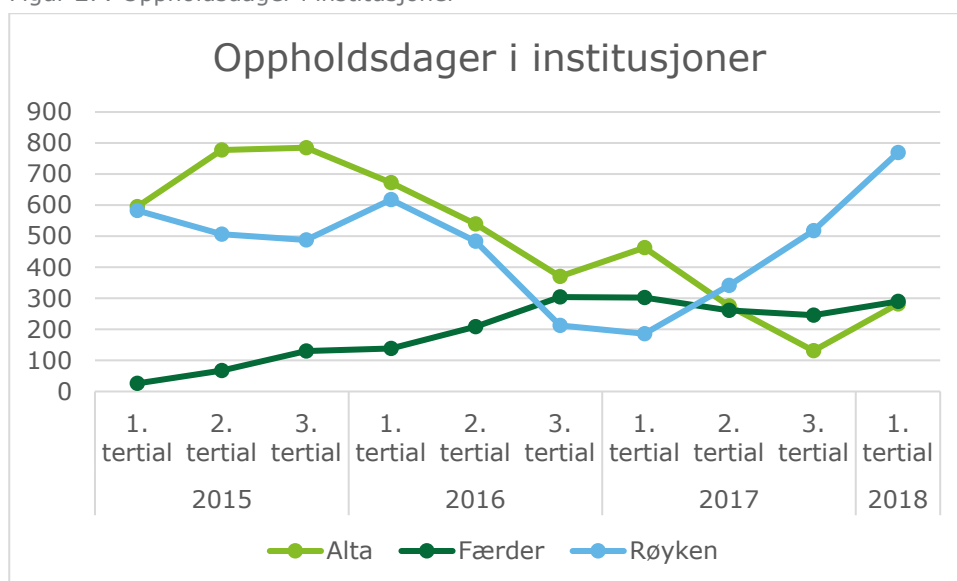
For Alta ser vi en jevn reduksjon i bruk av institusjonsplasser via Bufetat fra 2015 til starten av 2018. Den kommunale institusjonen åpnet imidlertid ikke før mai 2017, så det er kun endringen fra første til andre (og eventuelt tredje) tertial som i noen grad kan tolkes som at kommunens eget institusjonstilbud erstatter tidligere bruk av Bufetat. Det er en reduksjon i denne perioden, men ikke noe tydelig trendbrudd.

Færder kommune har derimot hatt en økning i antall oppholdsdager i institusjon fra en situasjon nesten uten institusjonsplasseringer i 2015. Åpningen av egen institusjon høsten 2016 viser ingen tydelig effekt på bruken av institusjon gjennom Bufetat, annet enn at veksten stoppet opp.

Røyken har hatt varierende bruk av institusjonsplasseringer, med en reduksjon gjennom 2016, for så å ha en kraftig økning fra midten av 2017 til siste målepunkt ved utgangen av april 2018. Røyken har nå klart flest oppholdsdager i institusjon av de tre kommunene. Dette gjelder altså den løpende utviklingen i antall oppholdsdager, men ser vi på antall barn med institusjonsplassering ved utgangen av 2017, så skiller ikke Røyken seg ut på den samme måten.

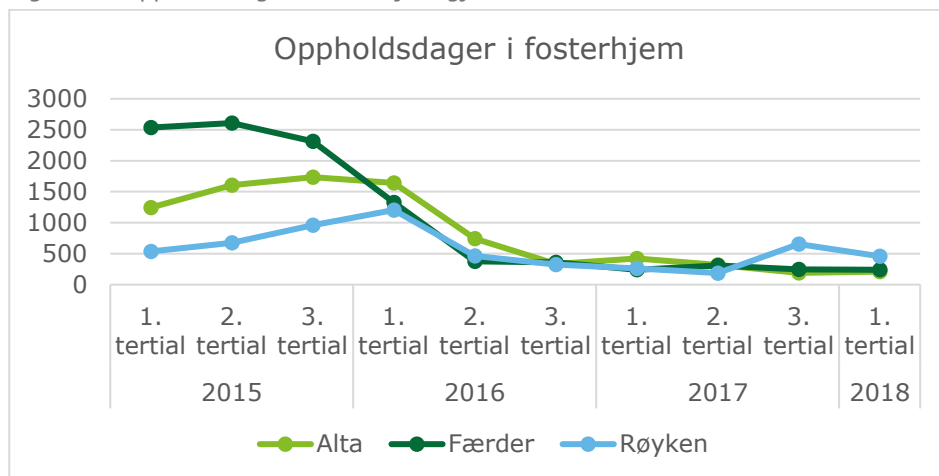
Figuren støtter oppunder utviklingen i egenandeler som tyder på at Røyken har en større bruk av dyre tiltak fra Bufetat enn det som har vært forventet i Bufetats budsjettprosess. Samtidig kan det se ut til at reduksjonen i Altas bruk av institusjonsplasseringer gir lavere økning i egenandeler fra kommunen enn hva som har vært forventet.

Figur 27: Oppholdsdager i institusjoner

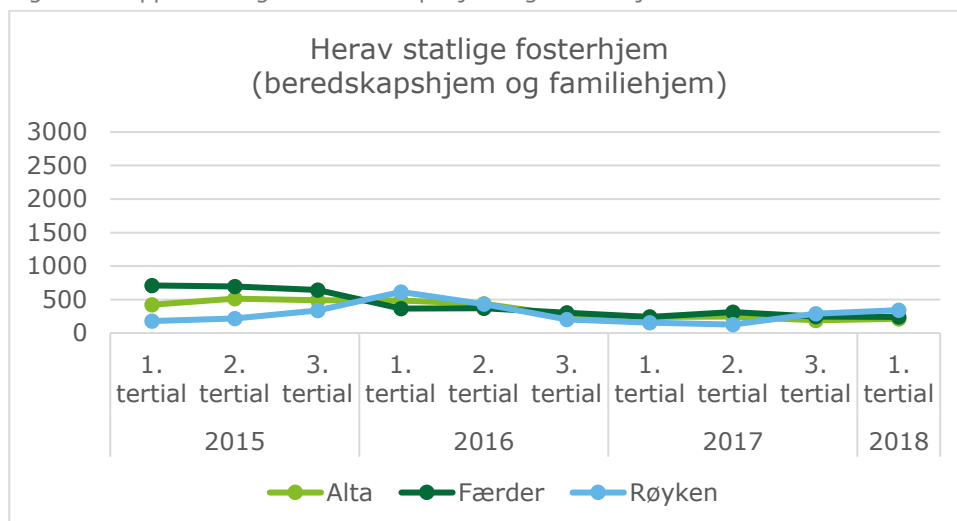


Figur 28 viser antall oppholdsdager i fosterhjem gjennom Bufetat, men det er fortsatt registrert noe bruk av private fosterhjem via Bufetat for Alta og Røyken (ikke vist i figur).

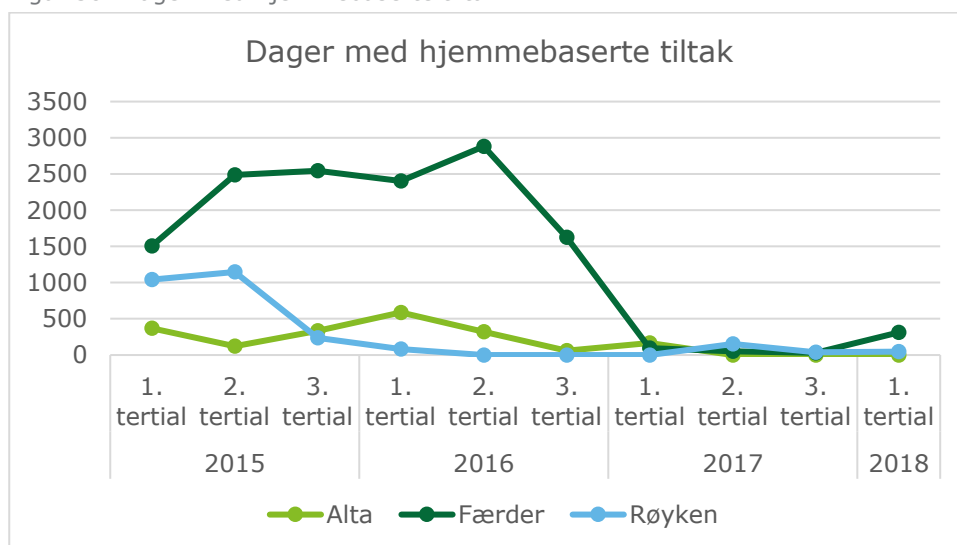
Figur 28: Oppholdsdager i fosterhjem gjennom Bufetat



Figur 29: Oppholdsdager i beredskapshjem og familiehjem

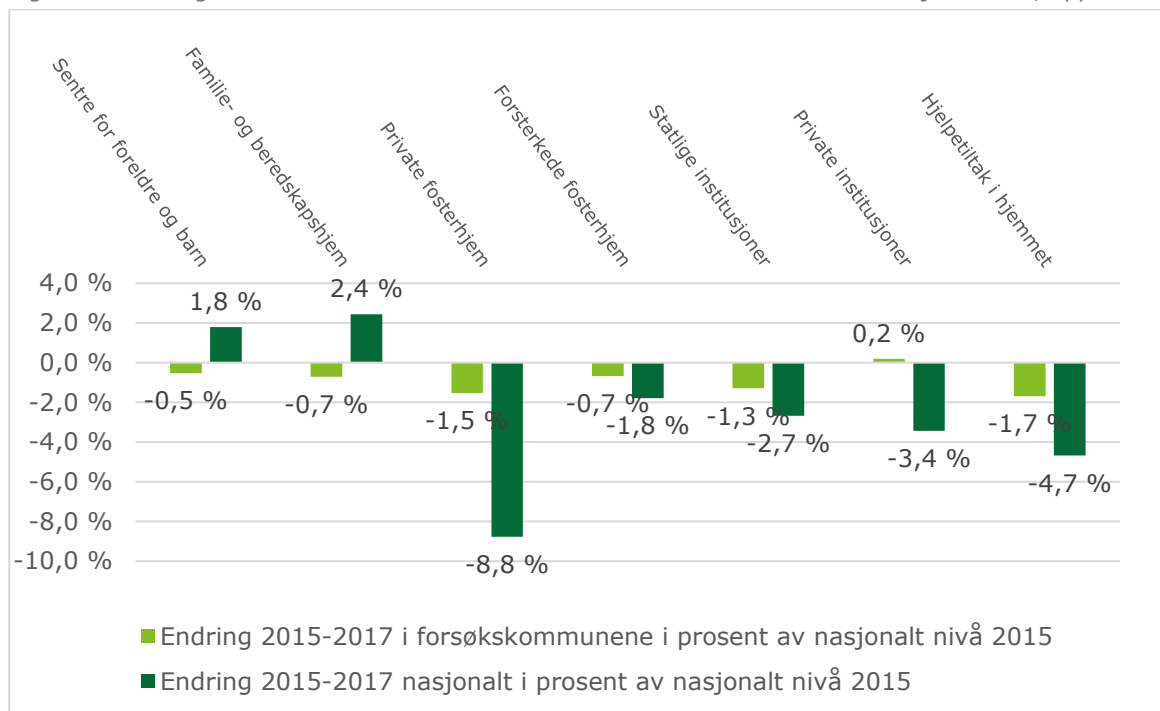


Figur 30: Dager med hjemmebaserte tiltak



Figur 30 viser antall dager med hjemmebaserte tiltak. Herunder ligger blant annet tiltak som MST, PMT og familieråd. Her er det først og fremst Færder som har hatt tiltak av særlig omfang før reformen, med særlig mye bruk av familieråd. Dermed er det også for Færder at vi ser en skarp reduksjon av bruken i løpet av 2016.

Figur 31: Endring i forsøkskommunenes bruk av tiltak fra Bufetat relativt til nasjonale tall, oppholdsdager.



Figur 31 illustrerer hvordan forsøket påvirker Bufetats totale formidling av tiltak. Formålet med figuren er å illustrere hvor stor del av den nasjonale variasjonen i tiltak gjennom Bufetat som kan relateres til forsøkskommunene. Forsøkskommunenes reduserte etterspørsel er *målt som prosent av Bufetats*. Vi ser for eksempel at forsøkskommunenes reduksjonen i bruk av statlige institusjoner fra 2015 til 2017 utgjorde 1,3 % av Bufetats samlede leveranse av statlige institusjonstiltak i 2015. Figuren viser også den nasjonale endringen i samme periode. Totalt reduserte kommunesektoren bruken av statlige institusjoner med 2,7 %. Forsøkskommunene sto dermed for omtrent halvparten av den samlede nasjonale endringen i bruken av statlige institusjoner.

For sentre for foreldre og barn og familie- og beredskapshjem er situasjonen at bruken nasjonalt sett har økt til tross for at forsøkskommunene har redusert sin bruk. Uten endringen i forsøkskommunene, ville den nasjonale økningen i bruk av familie- og beredskapshjem vært høyere.⁸⁶

Størst reduksjon relativt til nasjonalt nivå har forsøket hatt på hjelpetiltak i hjemmet.

Forsøkskommunene har kuttet nesten all sin bruk av slike tiltak, og reduksjonen utgjør 1,7 % målt mot den samlede produksjonen til Bufetat i 2015. Men også her har andre kommuner redusert sin bruk, med (4,7-1,7 =) 3,0 % av den samlede produksjonen. Selv om forsøkskommunene har redusert sin bruk av tiltak fra Bufetat betydelig, er altså endringene innenfor den generelle variasjonen som Bufetat må forholde seg til.

⁸⁶ Samlet økning i bruk av sentre for foreldre og barn er 1,8 %, men forsøkskommunene har redusert sin bruk med 0,5 % målt i forhold til den nasjonale bruken. Hadde forsøkskommunene ikke endret sin bruk, ville nasjonal endring vært 2,3 %.

6.3 Erfaringer fra Bufetat region nord og sør

I intervjuer med Bufetat region nord og region sør ble endringene og konsekvensene av forsøkskommunenes deltagelse i forsøket for egen drift drøftet. Oppsummert opplever de to regionene at forsøket har hatt begrenset påvirkning på egen drift.

Fra Bufetat region nord ble det kommentert at Alta skulle være selvdreven etter at de ble med i forsøket, men at kommunen likevel har etterspurt og fått bistand fra Bufetat i ulike situasjoner. Dette er arbeid etaten ikke har blitt kompensert for. Ellers fortelles det at MST-teamet til Bufetat i Hammerfest ble nedlagt etter at Alta ble med i forsøket. Dette har hatt konsekvenser for de andre kommunene i Finnmark, som i tilbakemeldinger til Bufetat har sagt at de savner dette teamet. Bufetat har nå etablert et FIT-team som delvis kompenserer for nedleggelsen av MST-teamet, men det understrekes at det har tatt tid og krefter å etablere dette.

Når det gjelder kommunens kompetansebehov fra Bufetat, merker Bufetat bare få og små endringer etter at Alta ble med i forsøket. Dette har vært særlig knyttet til en del nye forvaltningsoppgaver som kom i kjølvannet av forsøksordningen, som å lage kjøpskontrakter på egne tiltak.

Ellers ble det i intervju med Bufetat kommentert at regionen har merket en økt konkurranse fra Alta om arbeidskraft; kommunen tilbyr nå bedre lønns- og arbeidsvilkår enn Bufetat, og er slik bedre posisjonert i konkurransen om nyansettelser. Regionen har også merket økt konkurranse i rekrutteringen av fosterhjem, familiehjem og beredskapshjem fra Alta. Likevel peker Bufetat region nord på at konsekvensene av at Alta er med i forsøket er små og begrenset for regionen.

I Bufetat region sør har man merket lite til forsøket. Bufetats inntrykk er at Færder har en veldreven barneverntjeneste med god kompetanse som i stor grad klarer seg selv, og at dette også var tilfellet før Færder ble med i forsøket.

Når det gjelder Røyken, er opplevelsen fra Bufetat at kommunen i stor grad benytter Bufetats tilbud som tidligere. Dette har sammenheng med at Røyken fram til nå har opprettholdt kommunens tidligere inngåtte bistandsavtaler på de områder hvor dette har vært mulig. Bufetat Region sør driver derfor stort sett som før, og det er ikke foretatt organisatoriske endringer som følge av forsøket. Tilbakemeldingene fra Region sør er også at det er andre faktorer som i større grad påvirker utgiftsnivå og behovet for bistand fra Bufetat, f.eks. innvandrings- og flyktningssituasjonen.

Forsøket er for lite i omfang til at Bufetat har hatt behov for å gjøre større endringer.

6.4 Oppsummering

Bufetat har fått redusert sine budsjetter i forsøksperioden ettersom det ble forventet at forsøkskommunenes etterspørsel etter tiltak fra Bufetat ville bli redusert. Tallene viser også at dette er tilfelle, selv om sammenligning av den faktiske utviklingen i kommunale egenandeler med budsjettet endring i egenandeler viser et visst avvik. Siden de tre kommunene har innrettet seg svært ulikt når det gjelder bistandsavtaler med Bufetat, er ikke dette overraskende.

Budsjettkuttene er fordelt på region Nord og region Sør. Denne fordelingen ser ikke ut til å samsvare med kommunenes reelle bruk av tiltak fra Bufetat. Kommunene i region Sør leverer flere tiltak enn forutsatt, særlig overfor Røyken, mens Alta har redusert sin tiltaksbruk mer enn forutsatt. På den annen side betaler Røyken i all hovedsak de fulle kostnadene ved de tiltakene de mottar. For staten vil det dermed ikke være noen merkostnad.

Utfordringen ved budsjettkuttene vil eventuelt være å tilpasse aktiviteten til endret etterspørsel. Bufetat er imidlertid vant til variasjon i etterspørsel etter tiltak, og har stor frihet til å flytte ressurser mellom regionene. De endringene som følger av forsøket, utgjør stort sett en mindre del av de totale endringene som etaten må forholde seg til.

Lokalt vil Bufetat kunne merke forsøket. Den nevnte nedleggelsen av MST-teamet i Hammerfest har for eksempel hatt konsekvenser for de andre kommunene i regionen. I sum berører forsøket likevel kun tre kommuner som til sammen i en normalsituasjon står for under 1 % av Bufetats budsjett. Siden Bufetat

er vant med å håndtere relativt store endringer i etterspørselen etter tiltak, er det ikke overraskende at Bufetat merker lite til forsøket. Situasjonen ville naturligvis vært en helt annen dersom endringene skulle blitt implementert i alle kommuner. Det er derfor begrenset hva forsøket kan lære oss om den kommende barnevernsreformens effekt på Bufetat. Barnevernsreformen er mindre omfattende enn forsøket, men vil åpenbart innebære store endringer på de områdene som berøres, slik som hjelpetiltak og opplæring og veiledning av fosterhjem.

Det at Bufetat ikke har gjort store tilpasninger, kan i prinsippet også skyldes at forsøket er midlertidig og at det er mindre ressurskrevende å beholde den kapasiteten man forventer at vil behøves etter at forsøket er ferdig. Gitt den nå vedtatte barnevernsreformen er det grunn til å anta at eventuelle endringer i Bufetat heller er tilpasset denne enn at det skjer endringer tilpasset forsøkskommunene.

En erfaring fra forsøket, som vi mener er relevant for planleggingen av barnevernsreformen, er at endringene utløser en del praktiske spørsmål som må avklares. Når samtlige kommuner skal implementere endringer, vil dette kreve administrative ressurser på statlig nivå.

7 Avslutning

De tre forsøkskommunene har valgt ulike innganger til gjennomføringen av forsøket.

Alta har prioritert innsatsen mot øvre del av kommunens tiltakspyramide hvor kommunen har opplevd mangler i sitt tiltaksapparat rettet mot barn og unge. Opprettelsen av institusjonen Storbakken og styrkingen av kommunens tiltaksteam har vært de to mest konkrete satsingene i kommunen knyttet til forsøket, og disse satsingene begynner kommunen å se effektene av. Det siste året har kommunen også fått til et mer systematisk arbeid på fosterhjemsområdet.

Færder har i stor grad tatt en helhetlig/ambisiøs tilnærming til alle oppgaver som følger av forsøket, og har hatt et ønske om å drive alle disse i størst grad selv fra oppstart. Færder har også aktivt utnyttet forsøket til å teste ulike løsninger for hvordan oppgavene kan ivaretas. I Færder inngår også forsøket som en del av en mer overordnet innsats og prioritering av arbeidet med utsatte barn og unge i kommunen.

Røyken har rettet forsøksinnsatsen i stor grad mot å styrke det eksisterende arbeidet med Røykenmodellen, der målet er å sikre helhet og sammenheng i tilbudet til kommunens barn og unge. Røyken har fulgt sin fremdriftsplan i forsøket, som legger opp til at oppgavene som følger av forsøket fases inn gradvis gjennom hele forsøksperioden, og har aktivt benyttet seg av bistandsavtalene med Bufetat. Midlene som er frigjort som følge av forsøksdeltakelsen er i stor grad benyttet til å styrke kapasiteten i kommunens team for familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester.

I forsøkets tredje år gir de ulike valgene som ble tatt ved forsøkets oppstart og videre gjennom forsøksperioden, synlige utslag på aktiviteter og utvikling i kommunene. Hvilke prioriteringer de enkelte kommunene mer konkret har gjort og de resultater dette har gitt framgår av de foregående kapitlene.

I de følgende avsnittene oppsummerer vi kommunenes erfaringer knyttet til de ulike delmålene i forsøket, samt presenterer noen læringspunkter basert på disse. Videre presenterer vi noen læringspunkter knyttet til implementering av nye oppgaver i barnevernet og anbefalinger til departementet i forbindelse med implementering av barnevernloven.

7.1.1 Delmål 1: Et mer kunnskapsbasert barnevern

Alle de tre forsøkskommunene har både før forsøket startet og i forsøksgjennomføringen lagt vekt på bruk av evidens- og kunnskapsbaserte metoder og tiltak. En viktig del av denne satsingen har vært å legge til rette for kompetansetiltak, både for de ansatte i barnevernstjenesten og på tvers av tjenester for barn og unge. Etter vår vurdering har alle forsøkskommunene etablert en god kompetansebase i sine tjenester.

Forsøkskommunene har noe ulike erfaringer knyttet til å rekruttere nødvendig personell til barneverntjenesten, men alle har relativt god tilgang barnevernfaglig kompetanse i sitt nærområde. Det er nærliggende å anta at tilgangen på slik kompetanse kan være mer begrenset i mindre og/eller mindre sentralt beliggende kommuner. Når mange kommuner skal overta økt faglig ansvar samtidig, vil det trolig være rimelig å forvente at flere vil få utfordringer knyttet til å rekruttere ønsket fagkompetanse. Dette vil utgjøre en risiko for kommunenes evne til å sikre gode tjenester til utsatte barn og unge.

Selv om alle forsøkskommunenes har lagt til rette for flere kompetansehevingstiltak som en del av å utvikle et mer kunnskapsbasert barnevern, viser evalueringen likevel at kompetanseutvikling kan være krevende å få gjennomført i tjenester som allerede er presset på kapasitet. Det er en forutsetning at det blir satt av tilstrekkelig tid til å gjennomføre fagutvikling samtidig som lovpålagte oppgaver blir ivarettatt. Et viktig virkemiddel for å imøtekomme denne utfordringen, kan være å systematisere dette arbeidet gjennom kompetansekartlegginger og etterfølgende forpliktende kompetanseplaner. På bakgrunn av forsøkskommunenes erfaringer ser vi det også som en fordel at kommunene definerer roller med tilhørende nødvendige ressurser for å drive fagutvikling internt og for å spre denne kompetansen videre i tjenestene. For at fagutvikling skal bli prioritert er også tydelig ledelsesforankring en sentral forutsetning.

Videre fremstår det som en fordel at kommunene jobber aktivt for utvikling av en kultur som vektlegger erfarings- og kompetanseoverføring, og etablerer gode arenaer hvor dette arbeidet kan foregå også på tvers av tjenestene som jobber med barn og unge. Dette medvirker til en sams forståelse av faglig tilnærming, roller og oppgaver på tvers av tjenestene.

Kompetanseutvikling og ledelsesforankring er begge sentrale element i god internkontroll i tjenesten. Et tredje element, og et element som i større grad skiller forsøkskommunene fra hverandre, er etter vår vurdering i hvilken grad de har gjort egenvurderinger av iverksatte tiltak. Erfaringer fra forsøket viser at gode rutiner for evaluering av egen praksis bidrar til at en ikke etablerer eller fortsetter med tiltak uten at disse kan grunngis faglig og ressursmessig. Det er særlig Færder som har hatt en systematisk tilnærming til slik egenvurdering, eksemplifisert ved beslutningen om å avvikle det igangsatte institusjonstiltaket.

Læringspunkt

- Økt ansvar for barnevernsområdet og en satsing på et kunnskapsbasert barnevern, krever høy kompetanse blant de ansatte i tjenesten. Rekruttering av fagkompetanse forutsetter et tilstrekkelig **rekrutteringsgrunnlag** i kommunene. Dette kan være en utfordring i mindre kommuner med et begrenset rekrutteringsgrunnlag.
- **Kompetanseutviklingstiltak må gis prioritet** for de som er ansatt i barnverntjenestene. Det må legges til rette for at kompetanseutviklingstiltak kan kombineres med de andre oppgavene som den enkelte medarbeider har. Kompetansekartlegging og forpliktende kompetanseplaner kan være gode verktøy for å sikre dette.
- Fagutvikling og prioritering av kompetansehevingstiltak krever en **tydelig ledelsesforankring**, slik at dette fremstår som både ønskelig og nødvendig.
- Kompetanseutvikling og fagutvikling **må knyttes til fagmiljøet og tjenesten** og ikke bare til den enkelte medarbeider. For at ny kompetanse faktisk skal kunne tas i bruk i tjenesten må den være en del av et bredere arbeid med fag- og tjenesteutvikling.
- Det å ha **dedikerte personer som er ansvarlig for fagutvikling** i tjenesten bidrar et kontinuerlig arbeid med fag- og kompetanseutvikling.
- For å sikre at tiltakene er faglig og ressursmessig forsvarlige må tjenesten etablere rutiner for jevnlig **evaluering av tiltakene**, og vurdering av alternative tiltak. Flere av kommunene understreker at eierskap til egne tiltak gir en annen fleksibilitet i utforming av tilbud og tilpassing av tilbudet til brukerne. For å utnytte denne fordelene må kommunen ha evnen til å gjennomføre evalueringer og forbedre tiltakene basert på disse.

7.1.2 Delmål 2: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

De tre forsøkskommunene har alle jobbet aktivt og systematisk med tidlig innsats og forebyggende arbeid allerede før forsøket ble igangsatt. Dette var også en forutsetning for forsøkskommunenes deltagelse i forsøket. Evalueringen viser likevel at alle tre kommunene ytterligere har prioritert og styrket arbeidet med tidlig innsats og forebygging som del av forsøksgjennomføringen. Dette gjelder særlig Færder og Røyken, men også i Alta er det en positiv utvikling på dette området det siste året gjennom tydeliggjøring og prioritering av barnevernets deltakelse i tverrfaglig, forebyggende arbeid og etablering av nye arenaer for tverrfaglig arbeid. Vi registrerer likevel at det i Alta fremdeles er en viss utfordring knyttet at andre faginstanser i kommunen mener barnevernet burde bidra mer i det primærforebyggende arbeidet, mens barnevernet selv mener deres rolle er å jobbe sekundærforebyggende. Dette viser at det å etablere en sams forståelse på tvers av tjenestene med hensyn til roller og oppgaver i det forebyggende arbeidet, er sentralt for å lykkes på dette delmålet.

Tidlig og helhetlig innsats for utsatte barn og unge forutsetter tverrfaglighet i kommunens tjenester til barn og unge. Utfordringen med denne forutsetningen er at tverrfaglig arbeid normalt ikke følger ordinære målstrukturer eller rapporteringslinjer i kommunen. Forsøkskommunenes erfaringer viser at

vellykket tverrfaglig arbeid stiller særlige krav til tydelige rolle- og ansvarsavklaringer både internt i barnevernstjenesten og på tvers av de ulike kommunale tjenestene. Dette fordrer videre at kommunens ledelse tar aktivt stilling til hva barnevernets rolle skal være i det forebyggende arbeidet, og hvordan denne rollen skal ivaretas. Erfaringene i forsøkskommunene viser også nødvendigheten av klare føringer fra barnevernledelsen knyttet til deltakelse på etablerte tverrfaglige arenaer.

Undersøkelsen viser også at det å prioritere egne ressurser som skal arbeide med forebyggende tiltak – som ikke skal ivareta andre lovpålagte oppgaver eller saksbehandling – har positivt effekt på det forebyggende arbeidet. I Færder kommune har nettverkskontaktene, som har ansvar for samhandling mellom barnevernstjenesten og skoler og barnehager, vært svært viktig for det forebyggende arbeidet i kommunen. I Røyken er det etablert flere slike roller utenfor selve barneverntjenesten, for eksempel Barne- og ungdomskontakter.

Et sentralt mål med kommunenes tidlige innsats og forebyggende arbeid, er å redusere behovet for plasseringstiltak. De tre forsøkskommunene har alle hatt en nedgang i andel plasseringstiltak som del av de samlede tiltakene i barnevernet de siste årene. Denne utviklingen har fortsatt etter forsøket, men det er for tidlig å si noe nærmere om sammenhengen mellom forsøket og antall plasseringer. Alle de tre forsøkskommunene mener likevel selv at de etter at forsøket ble iverksatt klarer å sette inn tilpassede tiltak på et tidligere stadium i saksforløpene, selv om det fremdeles er forbedringspotensial knyttet til å komme tidlig nok inn i sakene. I Alta har de konkrete erfaringer med at plasseringer er avverget etter tett oppfølging fra kommunens tiltakspersoner og barneverntjeneste med tiltak kommunen selv har utviklet basert på anerkjente metoder.

Læringspunkt:

- Det må avklares hvilke **tilnærming, roller og oppgaver de ulike tjenestene skal ha** mht. det forebyggende arbeidet for barn og unge, ettersom dette kan avhenge av hvordan tjenestene er organisert i de enkelte kommuner. Spesielt må det avklares hvilke rolle barnevernet skal ha i det primærforebyggende arbeidet.
- Det er viktig å etablere tydelige **strukturer og arenaer for det tverrfaglige og forebyggende arbeidet**
- **Egne ressurser** med ansvar for forebyggende tiltak kan være viktig for å sikre et kontinuerlig fokus på dette arbeidet.
- Tett oppfølging og tilpassing av tiltak til det enkelte barn og familie kan **reducere behov for plasseringstiltak**.

7.1.3 Delmål 3: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

Kommunene gir tydelig uttrykk for at økt ansvar for tjenestene i forsøket gjør at helheten i tjenestene som kan tilbys fra det kommunale barnevernet er bedre.

Fosterhjem

En av de største endringene med forsøket er økt kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet. Gjennomgående viser erfaringene fra forsøkskommunene at det har vært og er utfordrende å rekruttere fosterhjem. Utfordringene knyttet til fosterhjemsrekruttering er blant annet at opptaksgrunnlaget er begrenset i kommunene. I tillegg erfarer forsøkskommunene at potensielle fosterforeldre kan være skeptiske til å være fosterforeldre til barn fra egen kommune. Videre er det forsøkskommunenes erfaring at det også er krevende å rekruttere fosterhjem utenfor kommunen. Tilbakemeldingene fra forsøkskommunene er derfor at det er viktig at det statlige barnevernet har en rolle i rekrutteringsarbeidet, noe det også legges opp til i barnevernreformen. Det må likevel presiseres at det så langt ikke eller bare i begrenset grad har vært ventetid på fosterhjem i forsøkskommunene.

Videre viser erfaringen fra forsøkskommunene at det å etablere såkalte fosterhjembanker, altså forhåndsgodkjente, potensielle fosterhjem, er lite hensiktsmessig. Antallet plasseringer i hver enkelt kommune er begrenset og ofte uforutsigbart. Det kan medføre at aktuelle fosterforeldre må vente i lang tid på å få barn. Videre er hver enkelt plassering avhengig av en god match mellom barn og hjem, noe som kan være vanskelig å få til om en skal benytte seg av forhåndsgodkjente fosterforeldre.

Samtidig viser undersøkelsen at kommunene gjennom forsøket arbeider mer systematisk med rekruttering i barnets slekt og nettverk, noe som ser ut til å ha en positiv effekt på rekrutteringen av fosterhjem. Evalueringen viser at kommunene har et godt utgangspunkt gjennom sin nærhet til barnet for å gjøre gode kartlegginger av muligheten for å plassere barnet hos slekt eller i nettverk. Evalueringen viser samtidig at en forutsetningen for å få til en økt rekruttering fra slekt og nettverk er at kommunene tilegner seg tilstrekkelig med kompetanse innen nettverksarbeid.

Alle tre forsøkskommunene viser til positive erfaringer med å ha ansvaret for veiledning og oppfølging av fosterhjemmene. Samtidig har de erfart noen utfordringer knyttet til dette ansvaret. For eksempel har Alta kommune flere barn som er plassert i fosterhjem i andre deler av landet. Dette fører til at kommunen må bruke mye tid og ressurser på veiledning av fosterhjemsfamilier som geografisk er plassert langt borte fra kommunen.

En forutsetning for å lykkes med god veiledning og oppfølging av fosterhjem er tilgang til tilstrekkelig fagkompetanse og kapasitet. Erfaring fra forsøkskommunene viser at det er viktig å sikre gode og tilstrekkelig formaliserte rutiner for samhandling, samt tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom veiledere og kontaktpersoner/saksbehandler.

Institusjon og utvikling av akutttiltak

Alta og Færder har begge etablert institusjoner som del av forsøket, Alta har etablert en omsorgsinstitusjon, mens Færder har etablert en akuttinstitusjon.

Røyken benytter bistandsavtaler med Bufetat ved institusjonsplassering.

Erfaringene fra Alta og Færder med å etablere og drifte egen institusjon er i utgangspunktet positive. I Alta har institusjonen gitt et tilbud som har vært sårt tiltrengt over lang tid (frivillig hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og etterverns-/hybelavdeling). Kommunen har benyttet handlingsrommet gjennom forsøket til å opprette et helt nytt tiltak som er tilpasset kommunens rammebetingelser på barnevernområdet, og har så langt positive erfaringer med dette. Alta ønsker å beholde institusjonen også etter at forsøket er avsluttet. Kommunens egne beregninger av kostnadene ved institusjonen viser at døgnprisen ikke er høyere enn sammenlignbart tilbud fra Bufetat. Kommunen bør etter vår vurdering også gjennomføre en evaluering av at institusjonen er det beste faglige alternativet for det enkelte barnet.

Også Færder har hatt gode erfaringer med sin akuttinstitusjonen, men har besluttet å legge denne ned fra høsten 2018. Bakgrunnen er en vurdering av at ungdommene som har bodd i akuttinstitusjonen også kunne ha bodd i beredskapshjem, og at ressursene som har vært tilknyttet institusjonen ville kunne hjelpe flere ved å operere som et mobilt, ambulerende team. Kommunen har derfor valgt å ansette ytterligere ett beredskapshjem og legge en plan for bruken av det mobile teamet. Vi mener disse beslutningene illustrerer mulighetene kommunen har gjennom deltakelse i forsøket på en god måte. Samtidig illustrerer det også hvordan Færder benytter evalueringer som grunnlag for utviklingsarbeidet i kommunen. Beslutningen om å stenge akuttinstitusjonen fremstår som velfundert. Denne måten å arbeide på mener vi legger til rette for systematisk utvikling av barneverntjenesten, og er noe andre kommuner kan trekke lærdom fra.

For alle tre kommunene har det vært stort variasjon i antallet akuttplasseringer de senere årene (mellom en til syv per halvår per kommune).⁸⁷ Det er også få plasseringer, noe som i kombinasjon med variasjonen gjør at det ikke er mulig å si om endringene kan knyttes til forsøket.

⁸⁷ I kommunenes halvårsrapportering til Bufdir ligger det informasjon om antall barn plassert etter § 4-6, 2. ledd og § 4-25, 2. ledd, 2. punktum. Dette tilsvarer definisjonen av akuttvedtak som brukes i Barnevernsmonitoren.

Læringspunkt:

- **Rekruttering og godkjenning** av fosterhjem oppleves som utfordrende og tidkrevende. Bistand fra Bufetat på dette området blir understreket som viktig.
- Antallet plasseringer i hver enkelt kommune er begrenset og ofte uforutsigbart, dette bidrar sammen med rekrutteringsutfordringer til at etablering av fosterhjemsbank med forhåndsgodkjente fosterforeldre ikke fremstår hensiktsmessig.
- **Rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk** synes å fungere godt i forsøkskommunene. Kommunene har et godt utgangspunkt gjennom sin nærhet til barnet for å gjøre gode kartlegginger av muligheten for å plassere barnet hos slekt eller i nettverk. Evalueringen viser samtidig at en forutsetning for å få til en økt rekruttering fra slekt og nettverk er at kommunene tilegner seg tilstrekkelig med kompetanse innen nettverksarbeid.
- Forsøkskommunene har positive erfaringer med å ha ansvaret for **veiledning og oppfølging av fosterhjemmene** og kan gjennom godt samarbeid mellom veileder og kontaktperson/saksbehandler for familien sikre en mer helhetlig oppfølging av fosterfamilie og barn.
- Muligheten til å **etablere egne institusjonstiltak** gir kommunene et viktig handlingsrom til å kunne tilpasse tiltakene til de behovene som kommunene har. Evalueringen viser at behovet for å etablere egne institusjonstilbud kan variere mellom kommunene, blant annet avhengig av nærhet til andre institusjonstilbud.

7.1.4 Delmål 4: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

Alle forsøkskommunen opplever at det å ha bedre tilgang på kompetanse og tiltak i egen organisasjon, og å ha gode rutiner for samarbeid mellom tiltakspersoner og saksbehandlere. Dette gjør at kommunen i større grad kan tilpasse hjelpetiltak for det enkelte barnet og familien.

Med hensyn til barns og familiers medvirkning i egen sak, viser evalueringen ulik praksis mellom forsøkskommunene. I Alta er barns medvirkning nedfelt i barneverntjenestens rutiner. På institusjonen legges det vekt på at ungdommene involveres i avgjørelser knyttet til egen sak og egen hverdag. Likevel må det pekes på at det ikke er igangsatt egne tiltak eller aktiviteter i forsøket rettet mot barns medvirkning i egen sak.

Røyken kommune har jobbet med å utvikle og implementere systemer for bruk av familieråd det siste året. For å sikre at man tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, har barneverntjenestens også innført rutiner og sjekkpunkter for samtale med barn. I tillegg har barneverntjenesten fire ansatte som er sertifisert i DCM, et kompetansehevingsprogram for barnevernet som styrker barn og unges rett til medvirkning.

Den kommunen som i størst grad har arbeidet med økt medvirkning som en del av forsøket, er Færder. Kommunen har systematisk arbeidet med medvirkning og opplyser at dette har ført til økt utbytte av kommunalt ansvar på barnevernsområdet. Kommunen erfarer også at nærhet og fleksibilitet i kommunens eget tiltaksapparat som følge av økt kommunalt ansvar på barnevernsområdet, legger til rette for større grad av barnets og familiens medvirkning i egen sak. Dette krever imidlertid at kommunen har en kultur og rutiner hvor medvirkningsprinsippet står sentralt.

Alle forsøkskommunene opplever at eierskap til tiltakene legger til rette for å kunne tilpasse hjelpen til barnets helhetlige livssituasjon. Eierskap og råderett over tiltakene vurderes derfor som en nødvendig forutsetning for at hjelpen skal kunne tilpasses barnets helhetlige livssituasjon. En annen nødvendig forutsetning for å tilpasse hjelpen, er tilstrekkelig medvirkning. For å oppfylle denne forutsetningen, må medvirkningsprinsippet stå sentralt både i kommunens rutiner og kultur.

Læringspunkt:

- Kommunens eierskap og råderett over tiltakene, sammen med nødvendig kompetanse og god kultur for medvirkning, skaper et godt grunnlag for **tilpasse hjelpen til barnets helhetlige livssituasjon**.

7.1.5 Delmål 5: God og effektiv ressursutnyttelse

Årets undersøkelser viser at den økte økonomiske risikoen som ligger i forsøket ikke har gjort seg gjeldende for noen av forsøkskommunene. Røyken ser ut til å ha kommet svært godt ut økonomisk, men gjør samtidig mye forebyggende arbeid som kostnadsføres på andre tjenesteområder. Færder ser også ut til å ha kommet godt ut av forsøket økonomisk sett, mens Alta ser ut til ganske nøyaktig å ha fått dekket sine merkostnader. En økt mengde ressurskrevende saker vil imidlertid fort kunne endre disse resultatene, og det er verdt å merke seg at vi i utgangspunktet forventet at de økonomiske konsekvensene av forsøket i hovedsak ville være positive for de tre forsøkskommunene.

Endringer i tiltak har kommet som videreutvikling av egen modell i kombinasjon med økt økonomisk handlingsrom som følge av forsøksdeltakelsen. De tre kommunenes ulike strategier for forsøket er også synlig i regnskapet gjennom fordelingen av utgifter til egenproduksjon og kjøp av tiltak. Vi kan imidlertid ikke se at tiltakssammensetningen preges vesentlig av kostnadsvurderinger alene. Færders beslutning om å legge ned egen institusjon er basert på en kombinasjon av faglige og økonomiske vurderinger som må vurderes å være i tråd med forsøkets mål om god og effektiv ressursbruk.

En mulig uheldig konsekvens av fullt finansieringsansvar kan være at kommunene velger de *billige tiltakene fremfor de gode tiltakene*. Dette vil være en kortsiktig strategi som på lengre sikt vil kunne straffe seg økonomisk, men kommuner med stram økonomi og behov for budsjettkutt kan likevel komme til å velge denne. Blant de tre forsøkskommunene ser vi ingen store endringer i tiltaksbruken som tilsier at kommunen har valgt billigst mulig tiltak fremfor faglig forsvarlige tiltak.

Forsøkskommunene oppfyller langt på vei forsøkets målsetting om å prioritere effektive tiltak, tidlig innsats og forebygging, men disse prioriteringene er gjort før de gikk inn i forsøket. Effekten av sterkere økonomiske insentiver er derfor uklar. All dokumentasjon tyder på at kommunenes avtaler med private leverandører ikke er dyrere enn tilsvarende tilbud hos Bufetat.

Læringspunkt:

- De tre kommunene har valgt ulikt når det gjelder sammensetningen av egenproduksjon, kjøp fra staten og kjøp fra private. Det er ingenting som tyder på forsøkskommunene velger de billigste tiltakene fremfor de gode.

7.1.6 Delmål 6: God samhandling mellom de ulike nivåene i barnevernet

Overordnet viser evalueringen at samhandlingen mellom Bufetat og forsøkskommunene i hovedsak fungerer godt. Da det er noe ulikt i hvilken grad de tre forsøkskommunene har overtatt barnevernsoppgaver fra Bufetat, er det også noe ulikt hvordan samhandlingen mellom de ulike nivåene i barnevernet vurderes.

Etter at bistandsavtalen som Alta hadde med Bufetat region nord gikk ut i 2017, har det vært mindre kontakt mellom kommunen og regionen. De har fortsatt kontaktpunkter mellom de to, og da særlig på systemnivå for eksempel knyttet til fosterhjemsarbeid. Til tross for dette samarbeidet bemerkes det fra Bufetat at de også opplever en økt konkurranse fra Alta når det gjelder rekruttering av fosterhjem, da kommunen ikke bare rekrutterer i Alta, men også i nabokommunene. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, vurderes samhandlingen mellom Bufetat og Alta som overordnet sett god.

Også samhandlingen mellom Bufetat region sør og Færder kommune vurderes som god. Selv om kommunen kjøper vesentlig mindre tiltak fra Bufetat nå enn da forsøket startet, er det fortsatt en del samhandling. Kommunen har for eksempel fremdeles bistandsavtale med Bufetat på akuttområdet (tre plasseringer i perioden april 2017 til april 2018), og kjøper MST gjennom Bufetat. I tillegg samarbeider Færder med Bufetat om rekruttering av fosterhjem.

For Røyken er tilbakemeldingene både fra kommunen og Bufetat at samarbeidet mellom disse fungerer godt. Så langt har ikke Bufetat merket noen vesentlige endringer av Røykens deltakelse i forsøket; heller ikke i kommunens etterspørsel etter tiltak fra Bufetat. Det har sammenheng med at Røyken har bistandsavtaler med Bufetat på de fleste områder, og det har også vært situasjoner der kommunen har måttet be om fosterhjem fra Bufetat.

Konsekvensene av forsøket for Bufetat har så langt vært beskjedne. De eventuelle utfordringene som kommer av budsjettkuttene til Bufetat, vil knytte seg til tilpasning av endret etterspørsel fra kommunen. Bufetat er imidlertid vant til variasjon i etterspørsel etter tiltak, og har stor frihet til å flytte ressurser mellom regionene. Forsøket berører kun tre kommuner som til sammen i en normalsituasjon står for under 1 % av Bufetats budsjett. Siden Bufetat er vant med å håndtere relativt store endringer i etterspørselen etter tiltak, er det ikke overraskende at Bufetat merker lite til forsøket.

Læringspunkt:

- Endringen ansvarsfordeling har **ikke ført til vesentlige endringer** i kvaliteten på samhandlingen mellom kommunene og Bufetat.
- Samhandlingen mellom kommunene og Bufetat **avhenger av den enkelte kommunes prioriteringer og behov**. Forsøkskommunen har valgt ulike strategier for samhandling med og kjøp av tiltak fra Bufetat.
- Situasjonen ville naturligvis være en helt annen om endringene skal gjelde alle kommuner. Det er derfor begrenset hva forsøket kan lære oss om den kommende barnevernsreformens effekt på Bufetat.
- Barnevernsreformen er mindre omfattende enn forsøket, men vil åpenbart innebære store endringer på de områdene som berøres, slik som opplæring og veiledning av fosterhjem.

7.1.7 Overføringsverdi til implementering av barnevernsreformen

Forsøket som er gjenstand for evaluering er mer vidtrekkende enn barnevernsreformen som skal implementeres. I forsøket er det lagt opp til at kommunene har fått overført de fleste oppgavene som er lagt til det statlige barnevernet med et par unntak. I barnevernsreformen er det imidlertid fortsatt staten sitt ansvar å rekruttere fosterhjem, og å sikre institusjonstilbud.

Evalueringen støtter lagt på vei at staten bør ha ansvar for rekruttering av fosterhjem slik det er lagt opp til i barnevernsreform. Evalueringen støtter også den lovpålagte plikten kommunene får til å vurdere muligheten for rekruttering blant slekt og nettverk. Dette er en oppgave denne evalueringen viser at kommunene er særlig egnet til å ivareta, gitt at kommunene satser på å bygge nødvendig nettverkskompetanse.

I forsøket har kommunene har mulighet til å etablere egne institusjoner. Dette har gitt kommunene et viktig handlingsrom til å tilpasse institusjonstilbudet til de behov for kommunen har hatt for de barna og familiene som har behov for hjelp. Det er begrenset hvor mange institusjonstilbud en kommune kan og bør etablere og det kan derfor være hensiktsmessig at staten ivaretar dette ansvaret slik barnevernsreformen legger opp til. Samtidig støtter denne evalueringen barnevernsreformens fokus på økt kommunal valgfrihet knyttet til institusjonsbruk for å kunne ivareta barnets rett til medvirkning og kommunens plikt til å ta utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon. Videreutvikling av Bufetats institusjonsportal vil være avgjørende for at kommunene skal kunne få nødvendig informasjon om hvilke tilbud som er tilgjengelig.

Nedenfor gjengir vi noen anbefalinger knyttet til kommunenes implementering av barnevernsreformen basert på forsøkskommunenes erfaringer:

- **Ansvar og oppgavene som kommunen skal overta må forankres på ledernivå i kommunen.** Lederprioritering vil bidra til at det settes av tilstrekkelige ressurser til arbeidet, holdes kontinuerlig oppmerksomhet på resultater og effekter av arbeidet og settes inn tiltak dersom det oppstår utfordringer som må håndteres.
- Det fremstår som hensiktsmessig å benytte en prosjektorganisering i implementeringsfasen for å sikre at ordinær drift skjermer noe i oppstarten, og for å sikre tydelige ansvarsforhold. Samtidig er

det viktig at kommunen har en plan for hvordan oppgavene kan fases inn i drift og inkluderes i tjenestenes mål slik at ikke oppgavene som overtas prioriteres ned sammenlignet med øvrige oppgaver tjenestene skal ivareta.

- **Det er viktig å sikre tilstrekkelig engasjement hos medarbeiderne som skal ivareta oppgavene, og å sikre balanse mellom utviklingsarbeid og lovpålagte oppgaver.** Det fremstår som en viktig forutsetning for en vellykket implementering at de ansatte i forkant og underveis av implementering får tilstrekkelig informasjon om hva de nye oppgavene inneholder, hvordan kommunen planlegger å ivareta dem, hvem som er ansvarlig for å gjennomføre oppgavene og hva som forventes av den enkelte medarbeider. Undersøkelsene i kommunene viser at medarbeidere i de berørte tjenestene ønsker å involveres i kommunens vurderinger av hvordan oppgavene skal løses. Et ambisiøst utviklingsarbeid kan oppleves utfordrende for medarbeidere i tjenestene fordi det kommer på toppen av andre pålagte oppgaver. Forsøkskommunenes erfaringer viser betydningen av at kommunene er bevisste på hvordan de best kan ivareta denne balansen for å sikre at utviklingsarbeidet blir godt forankret også nedover i tjenestene, og at utviklingsarbeid oppleves som motiverende og nyttig. Dette kan for eksempel innebære at nye oppgaver bør innføres gradvis. Det bør etableres et endringsprogram for implementeringen som tydeliggjør mål, ansvar og oppgaver for de ulike prosessene som skal implementeres.
- Forsøkskommunenes erfaringer viser at det i forbindelse med overtakelse av nye oppgaver kan være behov for økt kompetanse innenfor for eksempel endringsledelse, kontraktsoppfølging og innkjøp.
- **Endringsarbeidet i barneverntjenesten bør sees i sammenheng med de andre tjenestene for barn og unge i kommunen.** Selv om de nye oppgavene i hovedsak er knyttet til barneverntjenestens arbeid, er målene knyttet til økt kommunalt ansvar på barnevernområdet komplekse og omfattende, og krever involvering av de andre tjenestene i kommunen. Dette gjelder i særlig grad det forebyggende arbeidet.
- God styring og kontroll både med eksisterende og nye oppgaver er avgjørende for god kvalitet i barnevernstjenestene. **Internkontroll** er et viktig styringsverktøy for å vurdere måloppnåelse, regeletterlevelse og kvalitet barnevernstjenestens virksomhet. God internkontroll avhenger av lederforankring, tydelige mål, risikovurderinger, kompetanse og kommunikasjon. I tillegg er kommunens evne til å evaluere egen virksomhet avgjørende for å sikre kontinuerlig forbedring av tjenestene.

Vedlegg 1: Evalueringsmatrise

Tema	Hovedproblemstillinger	Datakilde
A: Et mer kunnskapsbasert barnevern		
Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet	Er igangsatte kompetanseutviklingstiltak basert på oppdatert kunnskap om hva som er god praksis?	Handlingsplaner på HR-området Kompetanseutviklingsplaner Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres innenfor kommunenes ansvarsområder? Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres innenfor områdene kommunene ikke har hatt oppgaver tidligere?	Kompetanseutviklingsplaner Oversikt over sertifiseringer og kurstilbud Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Hvilke kriterier ligger til grunn for vurderinger av hvilke medarbeidere som trenger å styrke sin kompetanse gitt nye oppgaver?	Kompetanseutviklingsplaner Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak	Benytttes evidensbaserte metoder i arbeidet med å avdekke og vurdere den enkelte families/det enkelte barns behov?	Kartleggings skjema Screeningsverktøy Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og foreldre
	I hvilken grad er tiltak som igangsettes evidensbaserte/ kunnskapsbaserte?	Den enkelte kommunes «tiltaksvifte» Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med barn og foreldre
	Tilbyr kommunen evidensbaserte tjenester selv, eller kjøpes disse fra Bufetat/private?	
Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak	Har kommunen et helhetlig internkontrollsystem? Benyttes dette i barneverntjenesten?	Internkontrollsystem Gjennomførte forvaltningsrevisjoner Intervju med ledere og medarbeidere
	I hvilken grad evaluerer kommunen egen praksis?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	I hvilken grad avdekkes feil og mangler og i korrigeres praksis på grunnlag av egnevalueringer?	Dokumentstudier Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten

B: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier		
Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen	Hvorvidt kommunen har rutiner for å fange opp utsatte barn og familier i en tidlig fase	Rutiner Screeningverktøy Handlingsveiledere ⁸⁸ Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Utvikling i barneverntjenestens samarbeid med helsestasjon, barnehage, PPT, skole, SLT-koordinator, politiet og BUP	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Prioritering og organisering av forebyggende tiltak	Hvor forebyggende innsats er plassert i kommunens organisasjon (i barneverntjenesten og samarbeidende instanser)	Organisasjonskart Stillingsbeskrivelser Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Utvikling i ressursbruk (årsverk og utgifter) knyttet til forebyggende tiltak	Årsverk knyttet til forebyggende tiltak Regnskapstall
Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet	Andel av tiltak som ender med plassering utenfor hjemmet	Statistikk – uttrekk fra fagsystem
	Utvikling i tiltak som ender med plassering utenfor hjemmet	Statistikk – uttrekk fra fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med foreldre og barn
C: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov		
Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering	Hvordan påvirker forsøket mulighetene til å rekruttere fosterhjem?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Hvilke tiltak har kommunene innført for å sikre tilstrekkelig rekruttering?	Kartlegging av kommunale planer knyttet til forsøksordningen Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene
	I hvilken grad bruker kommunen Fosterhjemtjenesten i Bufetat?	Statistikk fra de kommunale fagsystemene og/eller ODA Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Ventetid i forbindelse med plassering i fosterhjem	Fagsystem
Bruken av akutttiltak	Utvikling i andelen akutttiltak	Fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser	Medfører kommunal produksjon av omsorgstiltak bedre kvalitet, lavere kostnad eller et mer effektivt tjenestetilbud?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Hva er erfaringene i kommuner som i stor grad velger å produsere omsorgstiltak i egen regi?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og unge
	Tilpasses tiltakene til barns individuelle behov?	Intervju med barn og unge Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten

⁸⁸ Med handlingsveiledere forstår vi prosessbeskrivelser som tydeliggjør barnets/familiens forløp og hvilke faglige vurderinger som skal gjøres på ulike stadier i et saksforløp

Bufetats tiltaksapparat	Hvilke konsekvenser har forsøket for Bufetat f.eks. i forhold til økonomi, tilgang på kompetanse?	Intervju med Bufetat Statistikk
	Hvilke lærdommer kan Bufetat trekke ut av måten kommunene utformer sitt tiltaksapparat?	Intervju med Bufetat Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene
	Hvilke valgmuligheter har kommunene i forhold til tiltak fra Bufetat? Hvordan fungerer samarbeidsavtalene som regulator?	Kartlegging av samarbeidsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene Intervju med Bufetat
D: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon		
Barns medvirkning i egen sak	Opplever barn og unge at de har mulighet for å medvirke?	Intervju med barn og unge
	Har kommunene rutiner og systemer som sikrer nødvendig medvirkning?	Kartlegging av systemer og rutiner i Barneverntjenesten Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov	Hvilke kartleggingsverktøy og metoder bruker kommunene?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Screeningverktøy Handlingsveiledere
	Hvordan har forsøksordningen påvirket kvaliteten på kartleggingsarbeidet?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og unge Intervju med samarbeidspartnere
Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov	Hvorvidt kommunen har tilgang til tiltak som representerer en bredde når det gjelder faglige problemstillinger, alder, etnisitet, osv.	Skriftlige beskrivelser av tiltak og målgruppen for disse Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Veiledning og oppfølging av fosterforeldre Se også C	Får fosterforeldre nødvendig oppfølging og veiledning fra kommunen?	Intervju med foreldre
E: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet		
Valg av tiltak, herunder incentiver knyttet til, og prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak	Generelt: avdekke evt. endringer i tiltakssammensetning som følge av endrede kommunale enhetskostnader	Beskrivelser av tiltak og endring i tiltakssammensetning Regnskapstall
	I hvilken grad prioriteres tidlig intervensjon og forebygging? – Lykkes man bedre med tidlig intervensjon og forebygging?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Vil det utvikles nye typer tiltak med høyere kostnadseffektivitet?	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Vil kommunene redusere sin bruk av de dyreste tiltakstypene?	Regnskapstall Kostra
Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen	Analyse av samlede kostnader, samt kostnadsutvikling for de enkelte tiltakstyper	Kostra Regnskapstall
	Skille kostnader i priskomponent og mengdekomponent, analysere utviklingen i begge størrelser over tid.	Regnskapstall Antall tiltak i ulike kategorier
	Sammenligne inntektsøkning (rammetilskuddsøkning) mot	Regnskapstall Antall tiltak i ulike kategorier

	kostnadsøkning pga. økte enhetskostnader. Evaluere samlet gevinst/tap for hver kommune som følge av deltakelse i forsøket.	
	Sammenligning av utvikling i utgiftsnivå med kommuner i samme kommunegruppe	Kostra
	Hvordan disponerer kommunen de økte midlene i sitt budsjett?	Intervju
Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private	Som del av analysen av tiltakssammensetning, studere utviklingen i bruk av private aktører for hhv. hjelpe- og omsorgstiltak	Andel av tiltak levert av private aktører Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Studere prisutviklingen på tjenestetilbud fra private aktører – vil økte enhetskostnader skape økt prisbevissthet og lavere kommunal betaling?	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med Bufetat
F: God samhandling mellom nivåene i barnevernet		
Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner	I hvilken grad kommunen velger å støtte seg på statlige tiltak	Oversikt over oppgaver kommunen ivaretar i egen regi og oppgaver hvor de støtter seg til statlige barnevern Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Innhold i og bruken av bistandsavtaler	Bistandsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Etablerte samarbeidsarenaer mellom stat og forsøkskommune, og hvordan de fungerer	Beskrivelse av etablerte samarbeidsarenaer Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
Samarbeid med andre kommuner	Etablerte samarbeidsarenaer mellom forsøkskommuner og hvordan de fungerer	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Utvikling i erfaringsutveksling mellom forsøkskommuner	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Klarhet i ansvarsdelingen	Beskrivelser av avtalt oppgavefordeling	Dokumentstudium
	Bruk av bistandsavtaler	Bistandsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Opplevd tydelighet i ansvarsdeling hos partene og utvikling i denne	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
G: Økonomiske konsekvenser av forsøket		
Hvordan påvirker forsøket kostnadsutvikling i statlig og kommunalt barnevern?	Vurdering av inntektstap opp mot utgiftsreduksjoner som følge av forsøket	Kostra Statres Regnskapstall
	Endring i betalingen for statlige tiltak fra forsøkskommunene	Regnskapstall

<p>Hvordan påvirker forsøket prioriteringer og tiltakssammensetning i hhv. statlig og kommunalt barnevern?</p>	<p>Endring i etterspørselen etter statlige tiltak fra forsøkskommunene</p>	<p>Uttrekk fra fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat</p>
	<p>Hvordan Bufetats regioner evt. omprioriterer ansatte og kapasitet som følge av endret etterspørsel fra og endret tidsbruk overfor forsøkskommunene</p>	<p>Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat</p>
	<p>Permanente vs. midlertidige effekter. Hvordan vil en Bufetat-region med forsøkskommuner vurdere sin egen tilpasning av utgifter, bemanning og kapasitet når forsøket er midlertidig og de etter forsøket trolig evt. vil få høyere budsjetter og økte arbeidsoppgaver igjen?</p>	<p>Intervju med Bufetat</p>

Vedlegg 2: Tiltakskategorier

(Kilde: Oversikt over rapportering av barnevernsdata for 2014, versjon 23.10.2014, Statistisk sentralbyrå)

1. Institusjon

1.1 Barnevernsinstitusjoner (gjelder alle typer barnevernsinstitusjoner)

1.2 Plassering i institusjon etter annen lov

1.99 Andre institusjonstiltak (spesifiser)

2. Fosterhjem

(Tilsynsfører og utgifter som følger av fosterhjemsavtalen skal ikke registreres som egne tiltak, med unntak av 4.1 Barnehage og 4.2 SFO, som skal registreres.)

2.1 Fosterhjem i familie og nære nettverk

2.2 Fosterhjem utenom familie og nære nettverk

2.3 Statlige familiehjem (gjelder fosterhjem som staten har ansvar for)

2.4 Fosterhjem etter § 4-27

2.5 Beredskapshjem

2.99 Andre fosterhjemstiltak (spesifiser)

3. Tiltak for å styrke foreldreferdigheter

(Gjelder tiltak rettet mot familien/ foreldre og foreldre-barn-samspill. Skal ikke brukes i fosterfamilier.)

3.1 MST (Multisystemisk terapi)

3.2 PMTO (Parent Management Training Oregon)

3.3 FFT (Funksjonell familieterapi)

3.4 Webster-Stratton - De utrolige årene (Forebygge og redusere adferdsproblemer.)

3.5 ICDP (International Child Development Program)

3.6 Marte Meo (Metoden brukes for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.)

3.7 Andre hjemmebaserte tiltak (spesifiser) (gjelder andre tiltak i hjemmet som følger en spesiell metodikk og som gjennomføres på en systematisk måte)

3.8 Sentre for foreldre og barn

3.9 Vedtak om råd og veiledning

3.10 Hjemmekonsulent/miljøarbeider

3.99 Andre tiltak for å styrke foreldreferdigheter (spesifiser)

4. Tiltak for å styrke barnets utvikling

(Gjelder tiltak rettet mot barnet)

4.1 Barnehage

4.2 SFO/ Aktivitetsskole

4.3 Fritidsaktiviteter

4.4 Økonomisk hjelp for øvrig (gjelder økonomisk hjelp som ikke inngår i 4.1, 4.2 og 4.3)

4.5 Besøkshjem/ avlastningstiltak

4.6 Støttekontakt

4.7 Samtalegrupper/ barnegrupper (gjelder strukturerte samtale- og aktivitetstilbud for aldersbestemte grupper).

4.8 Utdanning og arbeid (gjelder oppfølging og støtte for å styrke barn og ungdoms tilknytning til skole eller arbeid)

4.9 ART

4.99 Andre tiltak for å styrke barnets utvikling (spesifiser)

5. Tilsyn og kontroll

(Tilsynsfører jf. bvl § 4-22 skal ikke registreres som eget tiltak.)

5.1 Frivillig tilsyn i hjemmet (gjelder der foreldre har samtykket til tilsyn)

5.2 Pålagt tilsyn i hjemmet (gjelder der tilsyn skjer etter vedtak i fylkesnemnd)

5.3 Tilsyn under samvær

5.4 Ruskontroll

5.99 Andre tiltak av tilsyn og kontroll (spesifiser)

6. Nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester

(Tiltak knyttet til tverrfaglig samarbeid og styrking av barnets nettverk.)

6.1 Familieråd

6.2 Nettverksmøter (Strukturerte dialogmøter som består av barnevernstjenesten, foreldre og ungdom, og andre personer som er viktige i ungdommens liv. Invitasjon av deltakere skjer i samråd mellom barnevernstjenesten, ungdom og foreldre.)

6.3 Individuell plan

6.4 Deltakelse i ansvarsgruppe/ samarbeidsteam

6.99 Andre tiltak av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester (spesifiser)

7. Undersøkelse og behandling fra andre tjenester

7.1 Bvl § 4-10 medisinsk undersøkelse og behandling

7.2 Bvl § 4-11 behandling av barn med særlige opplæringsbehov

7.3 Psykisk helsehjelp for barn og unge (Gjelder ikke ved henvisninger, men når barn får behandling av psykolog eller innen psykisk helsevern/BUP).

7.99 Andre tiltak av undersøkelse og behandling fra andre tjenester (spesifiser)

Vedlegg 3: Informanter i kommunene

Informanter i Røyken:

Prosjektleder og prosjektmedarbeider

Enhetsleder for Røykenhuset

Enhetsleder for barneverntjenesten

To ansatte i barneverntjenesten

Barnevernsleder

Avdelingsleder for helsestasjon og avdelingsleder for familiebaserte tjenester

Barnehagesjef

Barne- og ungdomskontakt

Kontaktperson barnevernet

Virksomhetskontroller for Røykenhuset

SLT-koordinator

Rådmann og Kommunalsjef for oppvekst og utdanning

Avdelingsleder PPT

To ungdommer

To foreldre

Én fosterforelder

Informanter i Alta:

Prosjektleder, virksomhetsleder, barnevernsleder, leder for Storbakken barneverninstitusjon

Fagpersoner som arbeider spesielt med rekruttering og oppfølging av fosterhjem

Teamledere og medarbeidere fra omsorgsteam og teamene på undersøkelse og tiltak

Rådmann, kommunalleder for oppvekst og kultur og virksomhetsleder barn og ungetjenesten

Representant fra PPT og representant fra helsesøstertjenesten.

Representanter fra skoler og barnehager

Leder og tre ansatte fra Storbakken

To ungdommer

To fosterforeldre

Én forelder

Informanter i Færder:

Prosjektleder og barnevernsleder

Rådmann og kommunaldirektør oppvekst og kultur i Nøtterøy

Kommunaldirektør oppvekst og kultur eller tilsvarende funksjon i Tjøme

Leder forebyggende helse

Representanter fra de fire teamene barneteam, ungdomsteam, omsorgsteam og familieteam

Fagpersoner som arbeider spesielt med rekruttering og oppfølging av fosterhjem

Leder og ansatte fra institusjonstilbudet

Ansatte i Familiens hus: tverrfaglig koordinator/leder, fagleder skole, fagleder barnehage, representant fra PPT og representant fra helsesøstertjenesten

Representanter fra skoler og barnehager i Nøtterøy og Tjøme

SLT-koordinator

Nettverkskontakt

PMTO- Terapeut

Familierådskoordinator

Åtte ungdommer

Vedlegg 4: Oversikt over sentrale begreper og metoder

Innenfor barnevernområdet benyttes en rekke metoder og verktøy. Nedenfor gis en kortfattet introduksjon til de mest brukte metodene

Tilknytningsproblematikk

Working model of the child-intervju er et kartleggings- og forskningsverktøy hvor det gjennomføres et semistrukturert intervju for å kartlegge foreldrenes relasjon til og forståelse av barnet sitt.

CoS – Circle of Security er en analyse- og veiledningsmetode som har som mål å fremme trygg tilknytning mellom barnet og omsorgsperson. Målsettingen er å styrke tilknytningen mellom foreldre og barn når barn har, eller er i risiko for å utvikle tilknytningsproblematikk.

ICDP - International Child Development Programme er et psykososialt forebyggende program som tar sikte på å styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og andre omsorgspersoner.

Marte Meo er en veiledningsmetode basert på kommunikasjon hvor det brukes video i veiledningen for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.

Adferdsvansker

PMTO – Parent Management Training – Oregon er en metode rettet mot familier med barn som viser tydelige tegn på adferdsproblemer. Målsettingen er å gjenopprette eller bygge et positivt og utviklingsstøttende forhold mellom barn og foreldre, og bryte negative samspillmønstre.

TIBIR – Tidlig innsats for barn i risiko er et kommunalt forebyggings- og behandlingsprogram. Det skal bidra til å identifisere, forebygge og behandle atferdsproblemer hos barn i alderen 3-12 år og deres familier. Dette skal skje på et tidligst mulig tidspunkt, på flere områder og på lavest mulige effektive innsatsnivå

DUÅ – De utrolige årene er et program for foreldre til barn med adferdsproblemer i alderen 3-12 år. DUÅ baserer sin teori på moderne utviklingspsykologi, tilknytningsteori, moderne atferdsanalyse, og kunnskap om gruppeprosesser.

MST – Multisystemisk terapi er et behandlingsprogram for familier med ungdom med alvorlige adferdsvansker, og kan være et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

Fosterhjemsveiledning

PRIDE – Parenting Resources for Information, Development and Education er et opplæringsprogram for fosterforeldre

Trygg Base er en modell til støtte for fosterforeldre. Metoden har sine røtter i teori og forskning om tilknytning, og om resiliens (motstandskraft). Modellens målsetting er å hjelpefosterforeldre til å gi særlig sensitiv omsorg som utvikler trygge, nære relasjoner. 38

Barns medvirkning

FIT (Feedbackinformerte tjenester) – bruk av tilbakemeldingsverktøy for systematisk tilbakemelding fra brukere, samt endring og tilpasning tjenestene i tråd med disse tilbakemeldingene

KOR - Klient- og resultatstyrt praksis er hjelpemiddel for systematisk å sikre brukermedvirkning på individnivå, hvor brukerne gis muligheten til å evaluere behandlingstilbudet ved bruk av samtaler og evalueringsskjemaer.

Barnesamtalen er et program for opplæring av ansatte i det kommunale barnevernet i gjennomføring av samtaler med barn, med mål om å sikre at barn blir hørt i egen sak.

Mitt liv er et utviklingsarbeid for å utvikle og utprøve et verdsett og nye arbeidsmåter for barnevernstjenestene i Norge, i regi av Barnevernproffene, Forandringsfabrikken og KS.

Vedlegg 5: Nøkkeltall for barneverntjenestene i kommunene

De følgende tabellene viser utvalgte nøkkeltall for barnevernet for hver av de tre kommunene. Det er to tabeller pr. kommune. Den første viser utviklingen i barn med meldinger, undersøkelser overordnede tiltakskategorier og fristoverholdelse. Tabell nr. 2 viser tilsvarende utvikling innen mer detaljerte tiltakskategorier. De grønne søylene og tilhørende tallene viser årlig verdi for kommunen i perioden 2013 til 2017. Den sorte linjen i hver figur viser nivået for KOSTRA-gruppen som kommunen tilhører. KOSTRA-gruppene er en inndeling av kommuner etter innbyggertall og økonomiske forutsetninger. Alta tilhører KOSTRA-gruppe 12, Færder og Røyken tilhører KOSTRA-gruppe 13. For de indikatorene som viser absolutte tall for kommunen, er KOSTRA-gruppen gjort sammenlignbar gjennom en normering basert på antall innbyggere i alderen 0–17 år. For eksempel er antall meldinger i KOSTRA-gruppe 12 delt på antall barn i KOSTRA-gruppen og ganget med antall barn i Alta.

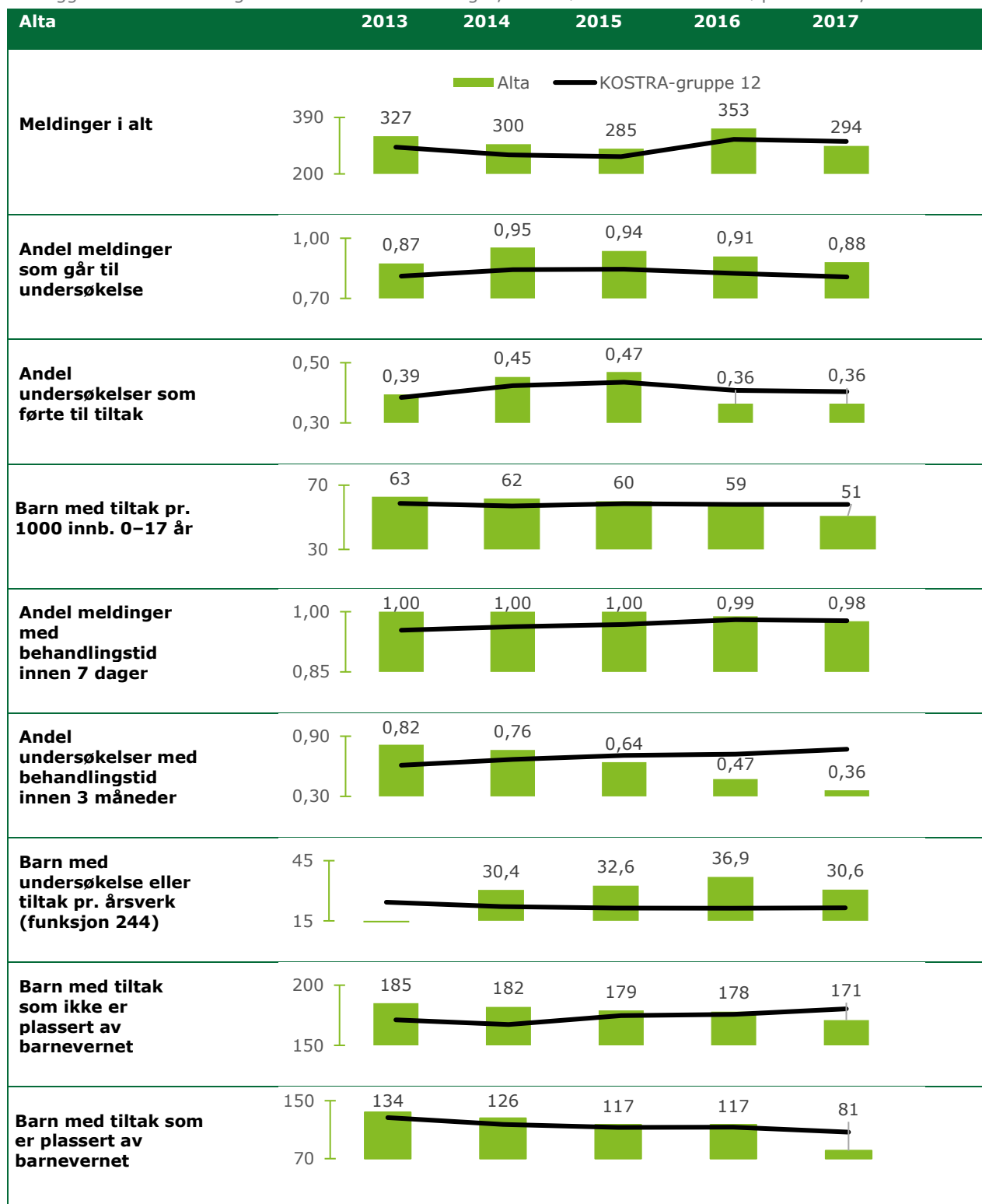
Skalaen i figurene er forsøkt tilpasset slik at betydelige endringer blir synliggjort samtidig som små endringer ikke overdrives.

Tallene er hentet fra KOSTRA. Observasjoner hvor antallet tilfeller er 3 eller færre er sensurert av hensyn til personvern og mulig identifisering av enkeltpersoner.

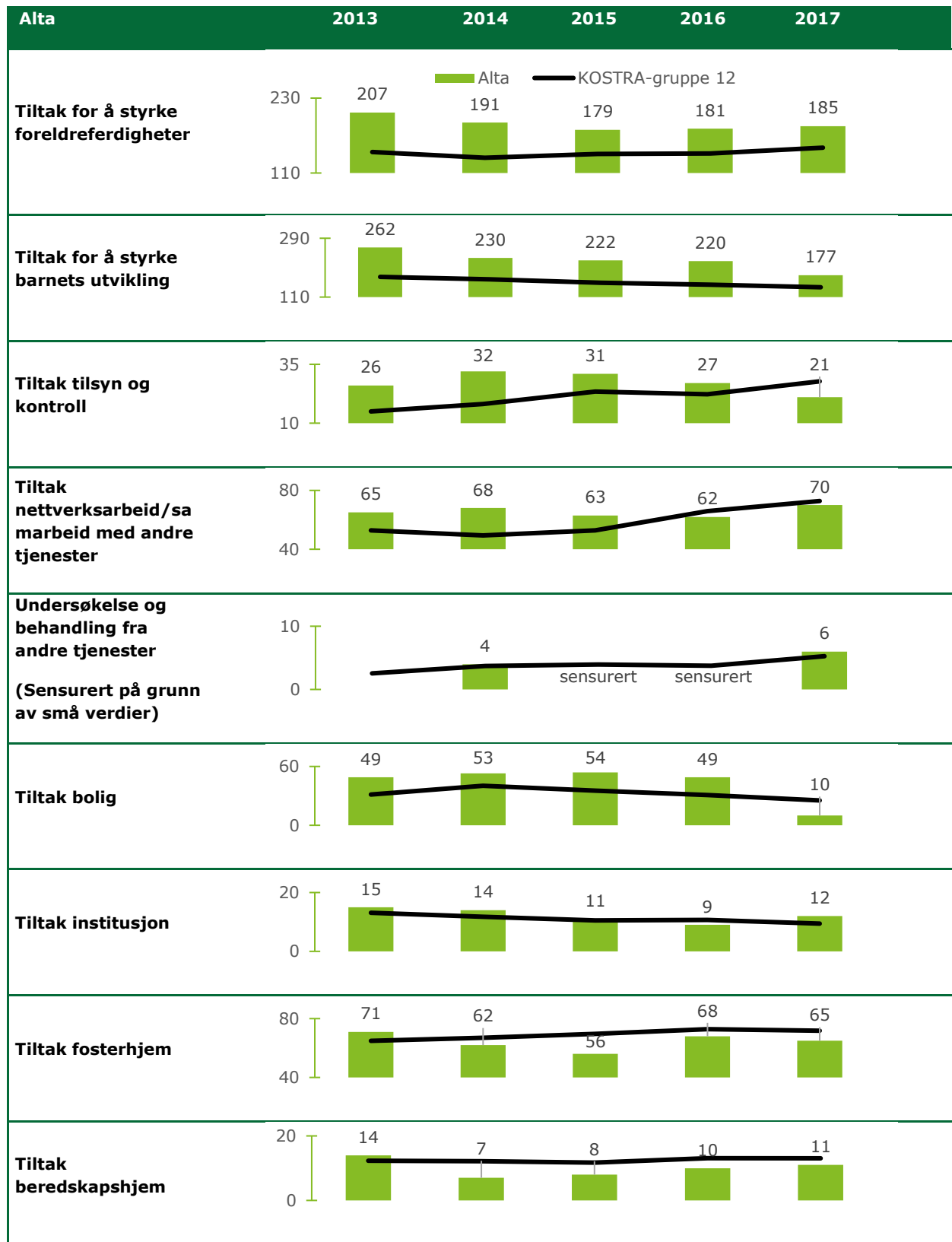
Færder har et betydelig omfang av tiltak knyttet til enslige mindreårige flyktninger, en gruppe som ikke er del av forsøket. Kommunen har gitt oss tall på tiltak som er mottatt av denne gruppen, og vi har markert disse med egen farge (blå) i figuren slik at de grønne søylene kun viser barn med tiltak som er berørt av forsøket. Tallene i figuren angir høyden på den grønne søylen. Vi har ikke tall for enslige mindreårige i 2013 og 2014. Justering for enslige mindreårige betyr at antall barn med tiltak i tallene fra kommunen er ikke nøyaktig sammenlignbare med tallene i KOSTRA på grunn av ulikt detaljnivå på tiltakskategoriene vi har bedt om. Eventuelle feil vil uansett være av ubetydelig størrelse og bør være uproblematisk med tanke på at formålet med figurene er å gi et oversiktsbilde. For meldinger og undersøkelser har vi ikke skilt ut enslige mindreårige flyktninger ettersom disse utgjør en svært liten andel av det totale antallet saker.

Alta

Vedleggstabell 1: Utvikling i antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i løpet av året, Alta.

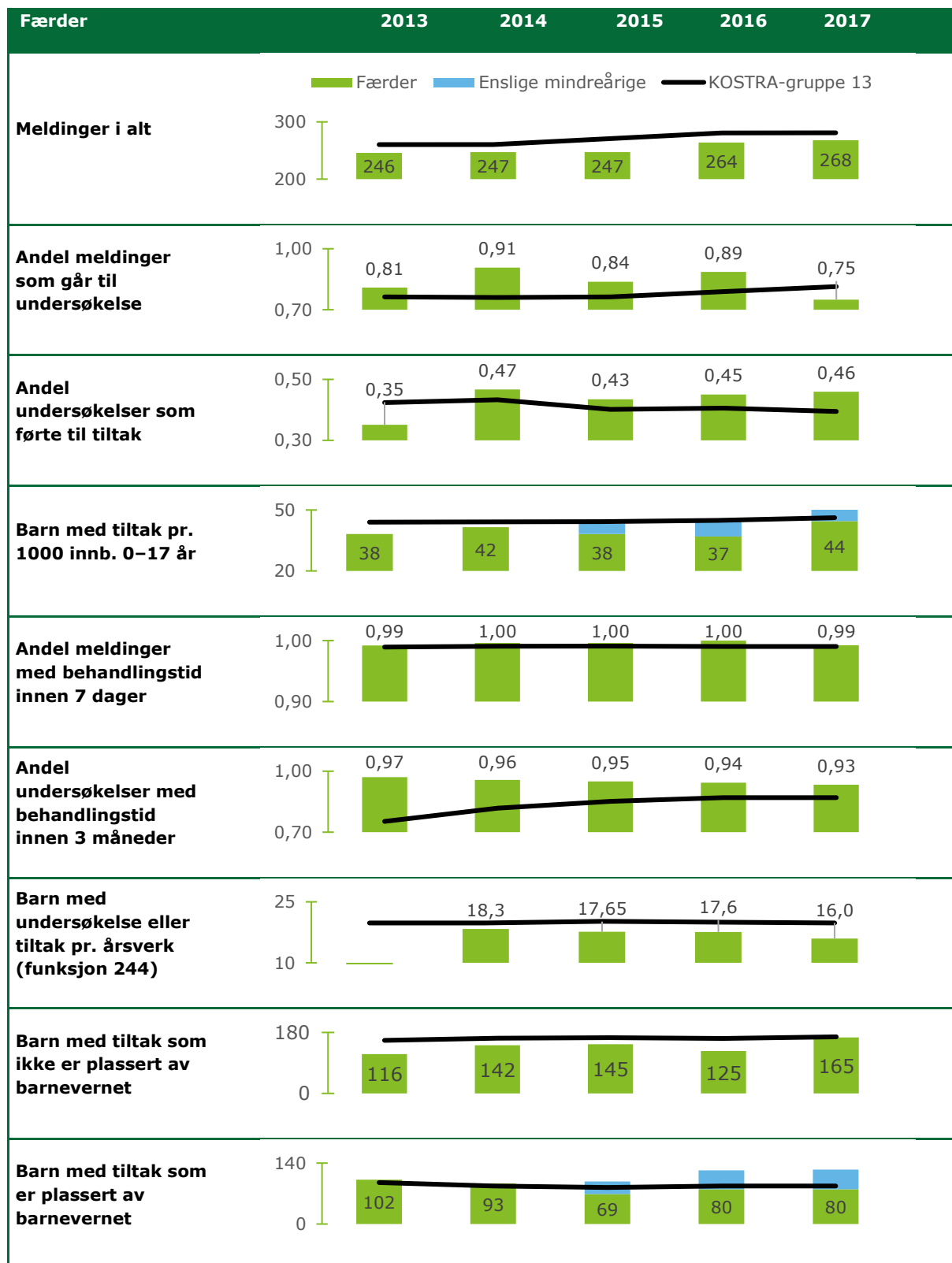


Vedleggstabell 2: Antall barn med tiltak i løpet av året i ulike kategorier, Alta.

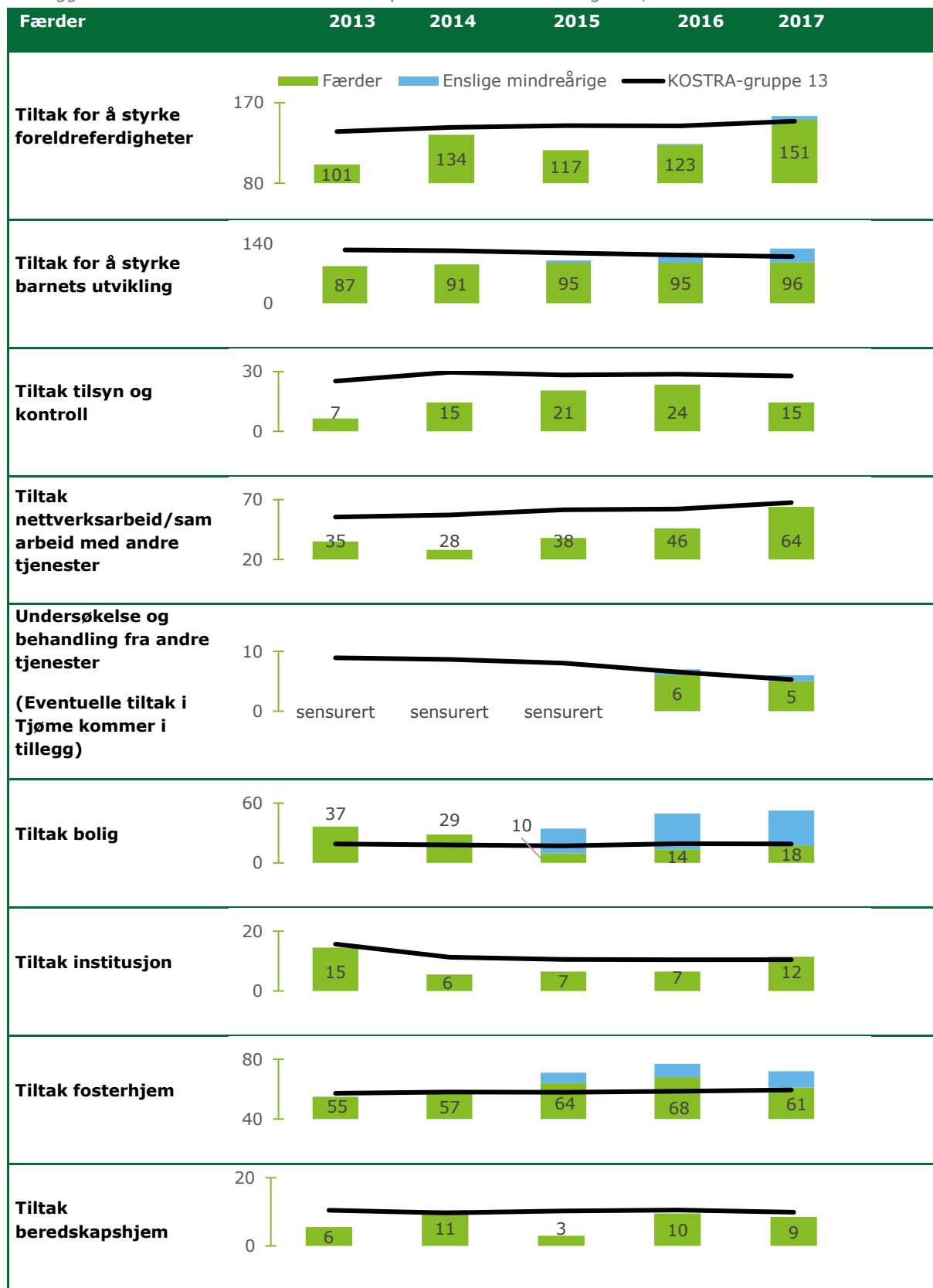


Færder

Vedleggstabell 3: Utvikling i antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i løpet av året, Færder.



Vedleggstabell 4: Antall barn med tiltak i løpet av året i ulike kategorier, Færder.

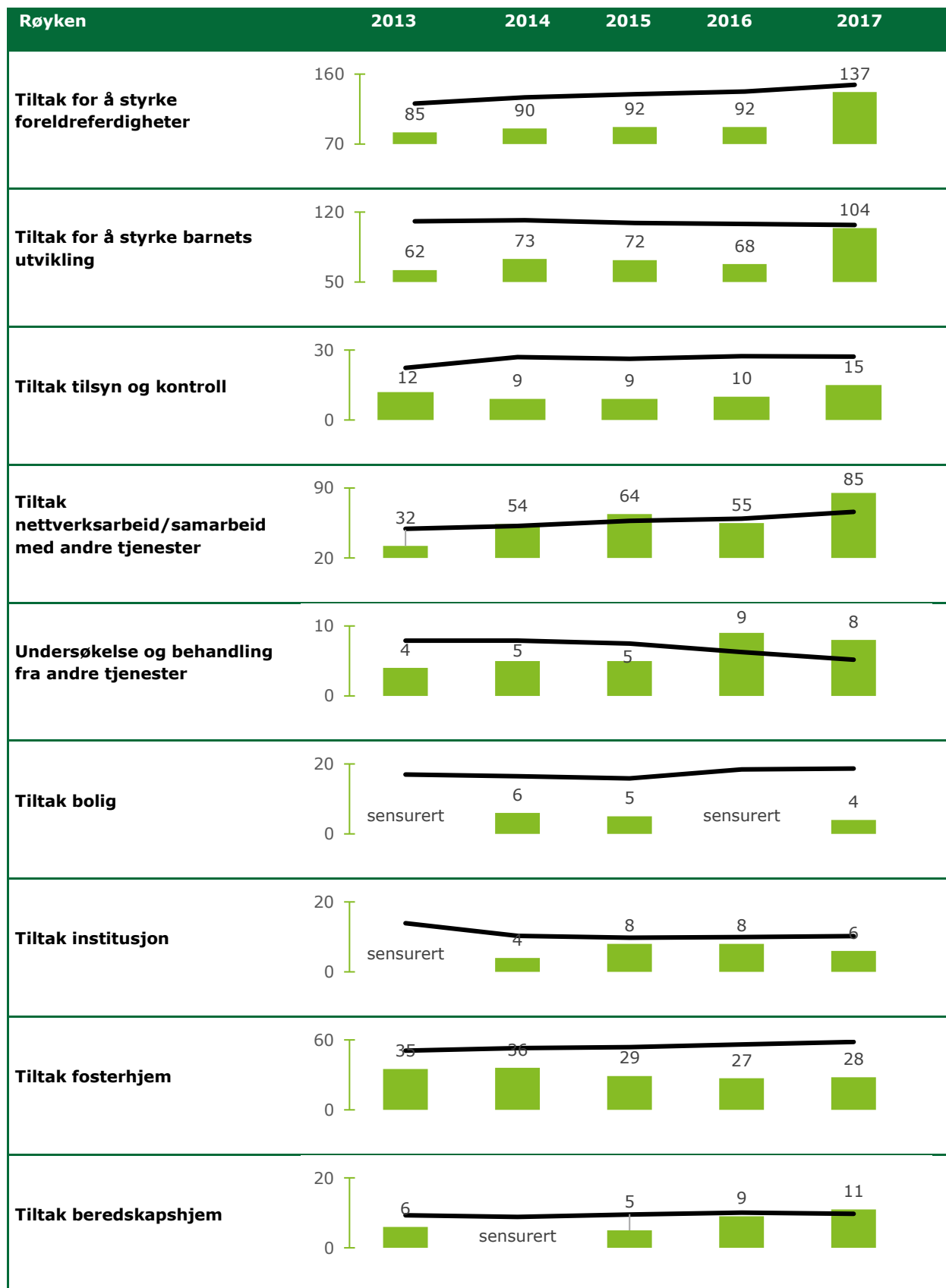


Røyken

Vedleggstabell 5: Utvikling i antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i løpet av året, Røyken.

Røyken	2013	2014	2015	2016	2017
Meldinger i alt	195	185	190	232	209
Andel meldinger som går til undersøkelse	0,82	0,82	0,76	0,80	0,84
Andel undersøkelser som førte til tiltak	0,46	0,42	0,43	0,41	0,59
Barn med tiltak pr. 1000 innb. 0–17 år	30	30	31	30	39
Andel meldinger med behandlingstid innen 7 dager	0,99	0,96	0,98	1,00	1,00
Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder	0,94	0,93	0,96	0,94	0,95
Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk (funksjon 244)		19,6	21,7	23,1	22,3
Barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet	112	112	121	120	166
Barn med tiltak som er plassert av barnevernet	41	43	40	41	42

Vedleggstabell 6: Antall barn med tiltak i løpet av året i ulike kategorier, Røyken.



Vedlegg 6: Skjematisk oversikt over kommunenes planer for etablering av nye tilbud og tilføring av kompetanse i forbindelse med forsøket

Alta

Aktivitet	Plan for 2017	Status 2018	Plan for 2018 og fremover
Etablering av nye tilbud	Videreføre enhet for tidlige tiltak (hjelpetiltak i hjemmet).	<p>Det jobbes godt med tiltak i hjemmet. Vi har i 2017 jobbet i 6 hjem som ville fylt vilkårene for MST samt veiledning i 28 hjem etter hjelpetiltak fra barneverntjenesten. I tillegg har 149 familier fått hjelp med ulike utfordringer uten at dette har vært barneverntiltak</p> <p>Prøver ut modell for veiledning som alternativ til plassering:</p> <p>Benyttet egen leilighet til tett(daglig) veiledning av familie.</p>	<p>Videreføre arbeidet - fokus på å øke tiltakene før vanskene blir store.</p> <p>Videreføre/ utvikle modellen dersom behov i familier</p>
	Ser på muligheten til å bruke institusjonspersonalet til bruk i døgntilgjengelig veiledningsmodell, evt. en tilgjengelighet i barnevernstjenesten.	Institusjonspersonalet er i full drift på institusjonen. De har bistått i noen veiledningssaker i 2018 og skal fortsette å gjøre det når de har kapasitet	Videreføre arbeidet
	Skaffe erfaringer på fleksible løsninger ifm. drift av kommunalt institusjonstilbud.	Kommunen oppgir å få stadig nye erfaringer knyttet til fleksibel utnyttelse av institusjonen, og viser til at den er særlig fornøyd med samarbeid med saksbehandler i barneverntjenesten samt samarbeidet med familie.	Videreføre arbeidet
Kompetanseheving og kapasitets-økning	Vikarbank under etablering. Har kontakt med 6 kandidater som kan jobbe fleksibelt med hjemmebaserte tiltak samt vakter på institusjonen.	<p>Fremdeles en i masterløp - planlagt ferdig våren 2019.</p> <p>Oppstart en terapeut i Tiltaksteamet på familierapi,</p> <p>2-3 saksbehandlere i barneverntjenesten på videreutdanning i regi av Bufdir – Relasjonskompetanse i Barnevernet.</p>	Mulighet for inntil 3 saksbehandlere å søke på videreutdanning i regi av Bufdir

		1 Saksbehandler videreutdanning- forebyggende psykisk helsearbeid blant barn og unge v/UiT ett år	
		Barneverntjenesten v/ leder er med i veiledningsteam i regi av Bufdir og Fylkesmannen	Barneverntjenesten v/ leder er med i veiledningsteam i regi av Bufdir og Fylkesmannen
Inngåtte bistandsavtaler med Bufetat	<i>Ingen plan nevnt i 2017.</i>	Ingen avtale	Ingen planer om ny avtale

Færder

Aktivitet	Plan for 2017	Status 2018	Plan 2018 og fremover
Etablering av nye tilbud	<p>Ifm. familieteam/tiltaksteam, egen akuttinstitusjon og kommunalt beredskapshjem:</p> <p>Ansetter to familieveiledere</p> <p>Øke miljøterapeutkapasiteten med 100% stilling fordelt på øke to stillinger fra 80% til 100%, samt tilsette en i 60% stilling.</p>	<p>Ansatt en ny rådgiver fosterhjem</p> <p>Ansatt to nye familieveiledere</p> <p>Økt med 80%, 20% og 60% miljøterapeut ved akutt enhet og mobilt team</p> <p>Ansatt en nettverkskonsulent til</p> <p>20 % stilling til medvirkning og samarbeid – Mitt Liv arbeidet</p> <p>Ressursgruppe foreldre</p> <p>Tilbud til foreldre som har barn i institusjon og fosterhjem; temakvelder</p> <p>Startmøter i undersøkelsesarbeid</p> <p>Økt med en kontaktperson barneteam høst 2017</p> <p>Økt med en kontaktperson ungdomsteam november 2017</p> <p>Økt med 40 % kontaktperson fordelt på barn og ungdom</p> <p>Koordinator familieråd økt med 20 %</p>	<p>Etablerer ett beredskapshjem til</p> <p>Utfaser akuttenhet fra 1.11.18</p> <p>Styrker mobilt team arbeidet og knytte dette nærmer til barneverntjenesten. (se forklaring i innsendt dokumentasjon som begrunner endringen)</p> <p>Vurdere videre styrking av familierådskoordinator</p>
	Utdanne flere i COS-p, to høsten 2017.	Utdannet en til cos-p	Sertifisere en til i Cos-p i september 2018

Kompetanseheving og kapasitetsøkning	En starter på videreutdanning i tilknytning og samspill ved Høgskolen i Sør Øst Norge	En fullfører vår 2018	Vurderer videreutdanningene i kompetanseløftet – det er disse utdanningene som forrang. Hvilke av utdanningene, hvem og hvor mange som deltar er pr. nå usikkert.
	To teamledere skal starte på lederutdanning ved høgskolen i Oslo	To fullfører vår 2018	
	Vurdere å ansatte teamleder/koordinator for familieteamet	Ansatt fra sep. 2017	To fullfører sertifisering i ABC i regi av R-bup.
	En kontaktperson deltar i opplæring når det gjelder hasjavenning	To kontaktpersoner tok Videreutdanning, cannabismisbruk – forebygging og behandling: 2 (+ 1 fra forebyggende helse)	
	En kontaktperson tar videreutdanning i familierapi og systemisk praksis.	Slutføres vår 2018	
	Tre kontaktpersoner læres opp i DCM	To som læres opp avsluttes aug. 2018	
	En familieveileder og en kontaktperson har fått opplæring i «working modell of the child»-intervju.	Gjennomført vår 2017	
	En fosterhjemsrådgiver, PMTO-veileder og en familieveileder får høst 2017 4 dagers videreutdanning i familierapi og foreldreveiledning slik at de kan holde foreldre kurs i emosjonsfokuset familierapi og foreldreveiledning, påbygningskurs for disse.	Gjennomført nov 2017 En tok Master i familierapi og systemisk praksis En avsluttet videreutdanning i Menneskerettigheter og konflikthåndtering	
Inngåtte bistands- og kjøpsavtaler med Bufetat	Bistandsavtale 01.04.17 til 01.10.17	Videre ført fra 1.10.17 til 1.4.18	Planlagt videreført fra 1.4 til 1.10 2018

Røyken

Aktivitet	Plan for 2017	Status 2018	Plan for 2018 og fremover
Etablering av nye tilbud	<p>Det skal opprettes "Ung og aktiv i Røyken", åpen hall på opptil 6 nye arenaer i 2017</p> <p>Hjelpe/støtte rolle til barnehager, for minoritetsbarn.</p> <p>Familieråd som tiltak i andre avdelinger i Røykenhuset 0-23</p> <p>COS-P opplæring til barnehage ansatte</p>	<p>Åpen Hall aktivitetstilbud fast ukentlig på 3 ulike steder.</p> <p>Ungdomsjobb-tilbud; 40 ungdommer er aktivitetsmedarbeidere i fbm våre fritidstilbud.</p> <p>Multisport tilbud på tirsdager i Midtbygdahallen.</p> <p>Flerårig Støtteordning etablert i januar 2018 (200.000kr per år); økonomisk støtte i fht barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter.</p> <p>Friskliv familie, tilbud til familier som har barn med fedme/overvektsutfordringer</p> <p>Skolestart forberedelse to skoler i år</p>	<p>Åpen Hall fast ukentlig også på sted nr 4 i Røyken.</p> <p>Utvidelse av Utstyrsentral åpningstider – etablere samarbeid med Hurum kommune for å være tilbud til begge kommuners innbyggere.</p> <p>Friskliv familie, tilbud til familier som har barn med fedme/overvektsutfordringer</p> <p>Skolestart forberedelse øke med flere skoler</p> <p>ICDP opplæring til SFO ansatte</p>
Kompetanseheving og kapasitetsøkning	<p>Kapasitet:</p> <p>Ansette en person som skal være med å videre utvikle fosterhjemsfeltet, i tett samarbeid med prosjektet.</p> <p>Ansette en psykiatriskepleier i Familiebaserte tjeneste</p> <p>Ansette en miljøterapeut</p> <p>Ansette en miljøarbeider</p>	<p>Kapasitet:</p> <p>En person fra barneverntjenesten som skal være med å videre utvikle fosterhjemsfeltet, i tett samarbeid med prosjektet.</p> <p>Ansatt en psykiatriskepleier i Familiebaserte tjeneste</p> <p>Ansatt to saksbehandlere til i barnverntjenesten i nyopprettede stillinger</p>	<p>Kapasitet:</p> <p>En person fra barneverntjenesten som skal jobbe mer rettet mot fosterhjemsfeltet, i tett samarbeid med prosjektet.</p> <p>Vurdere/godkjenne fosterhjem til aktuelle barn.</p> <p>Anette to nye miljøterapeuter/arbeidere</p>

Ansette en saksbehandler til i barnverntjenesten	BUK nr 3 100% stilling startet 01.februar (50% forsøket)		
Ansette en miljøterapeut i miljøbaserte tjeneste	Ansatt en ruskonsulent i skolehelsetjenesten/helse stasjon		
Ansette en psykologstilling i Røykenhuset 0-23	Ansatt en psykologstilling i Familiebaserte tjenester		
Vi skal vurder i kvartal 4 om det skal økes med en familierapeut og en miljøterapeut	Kompetanse: DCM		
Kompetanse: DCM	COS-P sertifisering	Kompetanse:	
COS-P sertifisering	Traumebasert omsorg	COS-P sertifisering	
Traumebasert omsorg	Implementering av Familieråd i barnevernstjenesten	Traumebasert omsorg	
Implementering av Familieråd i barnevernstjenesten	Felles fagdag for hele Røykenhuset 0-23	Felles fagdag for hele Røykenhuset 0-23	
Felles fagdag for hele Røykenhuset 0-23	Feedback informerte tjenester, implementasjon i Familiebaserte tjenester	RVST – Fosterhjemskompetanse program	
Feedback informerte tjenester, implementasjon i Familiebaserte tjenester		Sinnnemestring videre utdanning, «Brødsett modellen»	
Implementering av Familieråd i andre avdelinger i Røykenhuset 0-23			
Inngåtte bistandsavtaler med Bufetat	Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer	Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer	Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer

Vedlegg 7: Oversikt over kompetanse i kommunenes tjenester til utsatte barn og unge

Tabellene under viser oversikt over årsverk og kompetanse relatert til evidensbaserte/kunnskapsbaserte metoder i kommunene per våren 2018 og er basert på kommunenes egen rapportering til Deloitte og Telemarksforsking.

Alta

Tjeneste	Årsverk (årsverk ved inngang til forsøket i parentes)	Årsverk med treårig høyskoleutdannelse eller mer	Kompetanse relatert til evidensbaserte / kunnskapsbaserte metoder
Barnevern	24,5 (19,5)	24,5	ICDP: 2 PMTO-familieveiledning: 3 Familierådgivning: 1 Trygg base: 8 Spesialpedagogikk: 2
Tiltaksteam	9 (5)	9	ICDP-veiledere: 5 ICDP-trener: 2 PMTO-terapeuter: 4 PMTO rådgiveropplærer: 2 PMTO konsulentopplærer: 2 MST-terapeut: 1 Kognitiv terapeut: 1 Psykologspesialist: 1 Marte Meo terapeuter: 2 Familieterapeut: 1 COS-gruppeveileder: 1
Omsorgs-institusjon	12 (0)	10	ICDP-veileder: 1 Veileder i kognitiv miljøterapi Kognitiv miljøterapeut Nettverksarbeid Terapeutisk mestring av vold Durewall instruktør: 1
Helsesøster	14 (14)	14	ICDP: 2 PMTO-foreldreveiledning 8 Kognitiv atferdsterapi: 2 Psykologisk førsthjelpsskrin: 8
PP-tjeneste	13,8 (13,8)	13,8	ICDP: 6 PMTO-konsultasjon: 10 PMTO-foreldreveiledning: 4 Læringsmiljø og pedagogisk analyse: 6

Færder

Tjeneste	Årsverk	Årsverk med minst treårig høyskoleutdannelse	Kompetanse relatert til evidensbaserte / kunnskapsbaserte metoder
Barnevern	25 (Dette er uten forsøket 34,2 inkludert forsøket, i tillegg kommer ansatte ved akutt-enhet. Alle stillinger i forsøk har høgskole).	23	ICDP-veileder: 1 CoS-p: 4 Care index: 1 Marte Meo-terapeut: 2 Tilknytning og samspill: 4 (+1 ferdig vår 2018) PMTO-terapeut: 1 ART:1 Familieterapi: 4 (+ en under utdanning ferdig vår 2018) FIT veiledere: 3 PRIDE-ledere:4 DCM:9 (+ 2 i utdanning ferdig sommer 2018) DCM – veiledere: 2 KOR: hele barnevernstjenesten Barnerett:2 TBO:17 TBO-F: 9 Veiledning: 6 – herunder en 1 Vidsynt veileder. Barnevern og etnisitet: 2 Klinisk miljøterapeut: 1 Klinisk barnevernspedagog med fordypning miljøterapi: 1 Klinisk sosionom med fem års videreutdanning i barne- og ungdomspsykiatri og familieterapi:1 Klinisk barnevernspedagog i familieterapi og systemisk praksis:1 Familierrådskoordinator:1 Master i familieterapi og systemisk praksis:1 Menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og konflikthåndtering:1 MST-terapeut: 1 Gruppe terapeut:1 Theraplay:1 Woking modell of child: 3 ABC sertifisering: 2 under sertifisering TIBIR: 2 Motiverende intervju: 1 PMTO rådgiver: 1 Kognitiv terapeut:1 «SEPREP ung»: 1
Helsestasjon	22,6	21,6	CoS: 1 PMTO rådgiver: 4 Tilknytning/samspill: 2 Gruppeleder DUÅ: 10 KID DU: 4 Master i rådgivning:1 FIT veiledere: 4 FIT: alle ansatte ICDP:4 PALS:1 LØFT:1 Familieterapi:1 Familieterapeut:1
PP-tjeneste	10,65 (1)	10,65 (1)	CoS: 1 Marte Meo: 3 DUÅ: 1 Familieterapeut: 1 under utdanning KOR/FIT: Hele PPT Kognitiv atferdsterapi (KAT):1 IRTE (Immediate Restructuring of Traumatic Events):1 PMTO- konsulent:1
Akutt institusjon	5	5	Ressursperson TAM: 1 TAM opplæring: alle ART: 1

			Veiledningskompetanse: alle KOR/FIT: alle Videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge:1 Familieterapi:1 TBO – videreutdanning: 1 TBO kurs og kunnskap: alle Medisinkompetanse: alle Målrettet miljøterapi: alle Offentlig autorisert helsepersonell vpl/spl:1
RMU avlastning og tiltak	34	22	TBO – kurs og kunnskap: alle TBO videreutdanning: 1 ASK- Alternativ og supplerende kommunikasjon: 30 Tegnspråk: 2 Tegn til tale: 12 Psykoedukasjon: 3 Diagnoser og syndromer: alle Målrettet miljøterapi: alle Offentlig godkjente FO veiledere: 2 Veiledningskompetanse:10 FIT – Veileder: 2 Ressursperson TAM: 2 TAM opplæring: alle Kap 9 Fagansvarlig: 2 Overordnet faglig ansvarlig kap.9 Færder kommune: 1 Gruppeleder DUÅ: 2 Familieterapi: 1 Videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge: 2 Videreutdanning i Familieterapi og systemisk praksis: 1 ART: 2 PMTO terapeut (under utdanning): 2 Videreutdanning i helseledelse (under utdanning): 1 LØFT: 1 Medisinkompetanse – kurs og kunnskap: alle Offentlig autorisert helsepersonell vpl/spl: 10

Røyken

Tjeneste	Årsverk	Årsverk med treårig høyskoleutdannelse eller mer	Kompetanse relatert til evidensbaserte / kunnskapsbaserte metoder
Barnevernstjeneste	12	12	ICDP-veileder: 3 COS-veileder: 9 Barnesamtale: 4
Familiebaserte tjenester	10	10	PMTO-terapeut: 1 ICDP-veileder: 1 COS-veileder: 8 Systemisk familierterapi: 3 Psykiatrisk sykepleie: 2 KOR (Klient og resultatstyrt praksis): 1 DBT (Dialektisk atferdsterapi): 1 Trygg Traume terapeut: 2 DU (Depresjonsmestring): 1 HAP (Hasjavenningsprogram): 3 Gruppe som metode: 1 Marte Meo: 1 Emosjon fokusert familierterapi :1
Miljøbaserte tjenester	9	7	ICDP- minoritetsprogram: 2 COS-veileder:2 ART: 1 Foreldre- ART: 1
Helsetjeneste	21,7	20,9	ICDP- veileder:10 COS-veileder: 5 NBO-veileder: 1 Psykosos.arb.barn og unge: 4 KAT (Kognitiv atferdsterapi): 1 Hasjavenningsprogram: 2 Interkulturell kommunikasjon: 1 De utrolige årene: 1 BOF(barneorientert familierterapi): 1

Vedlegg 8: Skjematisk oversikt over risiko

Risiko-område	Risiko		Status i fjor			Vurdering i år		
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
Prosjektstyring, forberedelse til iverksetting	Det er mange aktiviteter som skal igangsettes og implementeres samtidig i forsøkskommunene.	Kommunene iverksetter for mye på en gang og den samlede belastningen på ledere og medarbeidere blir for stor. Redusert kapasiteten til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte.	Risikoen har i all hovedsak vært håndtert på en tilfredsstillende måte i forsøkskommunene. Belastningen på medarbeidere og ledere har til dels vært stor, men det er ingen indikasjoner på dette har hatt konsekvenser for kommunenes kapasitet til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte. Barnevernstjenesten i alle forsøkskommunene har likevel opplevd økt arbeidsmengde, noe som kan sees i sammenheng med flere meldinger til barnevernet, flere alvorlige saker og flere oppgaver som følge av deltakelsen i forsøket. Risikoen for overbelastning vedvarer derfor, med tilhørende risiko for redusert kapasitet til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte.			Fortsatt vurderes denne risikoen som i hovedsak godt håndtert av forsøkskommunene, og det er ingen tydelige indikasjoner på at belastningen som følger av forsøket har ført til at barn, unge og familier ikke har fått forsvarlig hjelp.		
	Arbeidet med å forberede og iverksette overtakelsen av nye oppgaver er komplekst og omfattende, og at mye av ansvaret for framdrift og resultater ligger til enkeltledere og enkeltpersoner.	Framdriften i forsøksarbeidet avhenger av at enkeltpersoner har kapasitet og energi til å fungere som pådrivere i alle faser av arbeidet. Ledere med beslutningsmyndighet har for mange oppgaver, og blir «flaskehals» som hindrer effektive beslutningsprosesser.	Prosjektorganisasjonen i Alta fungerte ikke etter hensikten, og har vært utfordringer knyttet til gjennomføring en av forsøket. Prosjektorganisasjonen ble omorganisert. Kommunens øverste administrative ledelse må støtte opp forsøket og sikrer at samarbeidet mellom prosjektet og	I Røyken og Nøtterøy er det ingen indikasjoner på at enkeltledere har hindret effektive beslutningsprosesser.		Omorganiseringen av prosjektet i fjor har redusert denne risikoen i Alta, noe som er tydelig i årets undersøkelse. Forbedringen er likevel skjør og avhengig av fortsatt fokus fra ledelsen. Vi mener derfor at denne risikoen i noen grad vedvarer i Alta.	Det er fortsatt ingen indikasjoner på at denne risikoen har gjort seg gjeldende i Færder eller Røyken.	

Risiko- område	Risiko		Status i fjor		Vurdering i år			
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
			barneverns- tjenesten fungerer.					
	Nøtterøy la ambisiøse tidsplaner for når de skulle være klare for å overta nye oppgaver. Dette innebærer høyt tidspress og fare for at prosessen går raskere enn det berørte medarbeidere klarer å følge med på.	Det mobiliseres motstand, fordi medarbeidere ikke opplever å bli involvert i endringsprosesser som virker direkte inn på deres arbeidshverdag. Medarbeidere opplever at forsøket ikke angår dem.		Risikoene hadde i liten grad gjort seg gjeldende.			Risikoene har fortsatt ikke gjort seg gjeldende i særlig grad.	
	Røyken kom noe senere i gang enn de to andre kommunene, og har også mindre ambisiøse planer for når de vil overta oppgaver fra det statlige barnevernet. Blant annet planlegger Røyken å etablere institusjonstilbud i egen kommune først i 2018-2019.	Kommunen får ikke testet ut konsekvensene ved forsøket i samme grad som Alta og Færder. Erfaringene fra Røyken når det gjelder etablering og drift av institusjonstilbud kommer for sent til at de kan inngå i sluttevalueringen.			Røyken hadde overtatt færre oppgaver enn de to andre forsøkskommunene, og det var fortsatt usikkert i hvilken grad kommunen får testet ut konsekvensene av forsøket, samt om etablering og drift av institusjonstilbud kommer i gang tidnok til at erfaringene derfra kan inngå i sluttevalueringen.		Røyken har fortsatt overtatt færre oppgaver, og det er slik fortsatt usikkert i hvilken grad kommunen får testet ut konsekvensene av forsøket. Det er nå kortere tid igjen av forsøket, så denne risikoen vurderes nå som høyere enn i fjor.	

Risiko- område	Risiko		Status i fjor		Vurdering i år			
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
Kompetanse og bemanning	Overtakelsen av oppgaver fra det statlige barnevernet krever at forsøkskommunene rekrutterer tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta disse oppgavene.	Kvaliteten på tiltakene blir lavere enn forutsatt, fordi medarbeiderne ikke har riktig kompetanse.	Risikoen hadde i liten grad gjort seg gjeldende i fjor. Kommunen hadde imidlertid utfordringer med sykefravær og gjennomstrømning av saksbehandlere, noe som negativt påvirket kapasiteten.	Lignende risikoer har ikke gjort seg gjeldende i Nøtterøy og Røyken	Røyken	Kommunen har høy andel fristbrudd i undersøkelsessaker i barnevernet. Kommunen har hatt en positiv utvikling siste år, men har stadig høyt sykefravær, noe som kan negativt påvirke kapasiteten.	Heller ikke i år er det indikasjoner på at Færder eller Røyken har hatt utfordringer knyttet til rekruttering av kapasitet eller kompetanse.	
	Kommunene prioriterer spesialisert kompetanse.	Barnevernsfaglig spisskompetanse blir styrket på bekostning av kompetanse på mer generell forebyggende innsats. Kommunene ikke har tilstrekkelig bevissthet på hvor mange medarbeidere med spesialisert kompetanse det er behov for og det oppstår en ubalanse mellom generalister og spesialister.	Disse risikoen hadde ikke gjort seg gjeldende i særlig grad. Forsøkskommunene har jobbet systematisk og balansert med kompetanseheving knyttet til forebyggende innsats, samtidig som de jevnt over tilegner seg den nødvendige spesialistkompetansen uten at dette går på bekostning av generalistkompetansen.			Heller ikke i år er det funn som tyder på at denne risikoen har gjort seg gjeldende i særlig grad.		
	Kommunene mangler tilstrekkelig kapasiteten i barnevernstjenesten.	Mangelfull saksbehandlingskapasitet kan føre til at saksbehandlerne ikke i tilstrekkelig grad får prioritert deltagelse i tverrfaglige fora lavere i tiltakspyramiden. Dette kan føre til at det forebyggende	Både i Nøtterøy og Alta ble det vist til delvis utilstrekkelig involvering fra barnevernstjenesten i det primærforebyggende arbeidet.			I Alta er det fortsatt en viss utfordring knyttet til involvering av barnevernet i det primærforebyggende arbeidet.	I Færder er denne risikoen redusert, mye som følge av en videre styrking av nettverkskontaktfunksjonen.	Røyken har merket en endring i form av flere alvorlige saker i barnevernet, og dette går utover kapasiteten i barnevernstjenesten, også

Risiko-område	Risiko		Status i fjor			Vurdering i år		
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
		arbeidet blir skadelidende.						med tanke på deltakelse i tverrfaglige fora.
Mye ressurser rettes mot å sikre at oppgavene som kommunene overtar blir godt ivaretatt. Dette gjelder både planleggingen av prosessen og i tjenesteleveransen. For ledere og medarbeidere kan det virke mer spennende å ta fatt på nye, utfordrende oppgaver, framfor å jobbe videre med forbyggende innsats.	Forebyggende arbeid og tidlig innsats blir nedprioritert.	Denne risikoen har ikke gjort seg gjeldende i særlig grad. Forsøkskommunene jobber systematisk med både forebyggende arbeid og tidlig innsats. Som nevnt er det imidlertid risiko for at kapasitetsutfordringer fører til manglende deltagelse fra barnevernet lavere i tiltakspyramiden.	Denne risikoen har fortsatt ikke gjort seg gjeldende i særlig grad.					
				Barnevernstjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge i Alta og Nøtterøy hadde ulike perspektiver på forebygging og tidlig innsats, forenklet oppsummert som at andre faginstanser mener barnevernet burde bidra mer i det primærforebyggende arbeidet, mens barnevernet selv mener deres rolle er å jobbe sekundærforebyggende.	Denne risikoen gjør seg ikke gjeldende i Røyken.	I Alta er dette fortsatt en risiko.	Færder har redusert sin risiko knytte til dette gjennom styrkingen av nettverks-kontakt-funksjonen.	Røyken har lenge prioritert forebyggende arbeid på tvers av tjenestene.
Alta og Nøtterøy har etablert botiltak med døgnbemanning.	Mange ansatte i små stillinger gir dårlig kontinuitet og mer utrygghet for barna/ungdommene. Driften er sårbar for sykdom/fravær blant personalet. Det faglige miljøet blir for lite til å opprettholde høy faglig kvalitet på tjenestene.	Både Alta og Nøtterøy har nå etablert sine institusjoner, og øyensynlig funnet løsninger på risikoen knyttet til døgnbemanning; Alta har løst dette med en kombinasjon av langturnus og todelt turnus, mens Nøtterøy kombinerer todelt turnus med nattevakter fra RMU. De generelle risikoene knyttet til turnusarbeid vil naturligvis vedvare, men det er ingen indikasjoner på at Alta eller Nøtterøy er mer utsatt for disse utfordringene enn ellers.	Undersøkelsen gir ingen holdepunkter for at denne risikoen har gjort seg gjeldende.	Færder har besluttet å legge ned sin institusjon, og risikoen vil da være irrelevant.				
Utlirekkelig kompetanse, kapasitet og fokus i rekruttering av fosterhjem.	Manglende kompetanse, kapasitet eller fokus på fosterhjemsrekruttering, kan føre til for få rekrutterte fosterhjem.	Tilgangen på fosterhjem var en risiko i alle forsøkskommunene. Selv om Alta og Nøtterøy så langt hadde rekruttert tilstrekkelig med fosterhjem, er alle klare på at dette er en utfordrende oppgave det er nødvendig å holde fokus på for å lykkes med.	Tilgangen på fosterhjem er fortsatt en risiko for alle forsøkskommunene.					
			Det er behov for økt fokus på betydningen	Færder har hatt fokus på fosterhjemsarbeidet lenge,	Røyken har hatt økt behov for fosterhjem det siste året,			

Risiko- område	Risiko		Status i fjor			Vurdering i år		
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
						av arbeid med familie og nettverk i arbeidet med fosterhjem i Alta.	men opplever likevel at det er vanskelig å rekruttere tilstrekkelig.	og har hatt utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig mange. Det har vært eksempler på at barn har blitt værende i beredskapshjem pga. manglende fosterhjem.
Ansvarsforhold og overtakelse av nye oppgaver	Ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet innebærer omfattende endringer i ansvar, roller og oppgaver, både i kommunene og i Bufetat. Erfaringen fra forvaltningsreformene og tilsvarende reformer i andre sektorer er at de ledelsesmessige utfordringene ved omstillingen er sterkt undervurdert.	Det oppstår motstand fordi ledere og medarbeidere ikke har blitt informert eller involvert i tilstrekkelig grad. Framdriften i forsøket forsinkes fordi håndteringen av motstand krever mye tid. Berørte ledere har ikke den kompetansen eller de verktøyene som kreves for å lede organisasjonen gjennom endringene.	I Alta har det som nevnt vært større utfordringer knyttet til organiseringen av forsøket. En del av denne utfordringen kan spores tilbake til manglende kompetanse på endringsledelse. Kommunen har tatt organisatoriske grep for å utbedre situasjonen, i tillegg til at tre teamledere i barnevernet tar en master i barnevern ved UiT.	Også Nøtterøy har hatt utfordringer knyttet til endringsledelse; disse har vært mindre omfattende enn i Alta, men har likevel gjort seg gjeldende f.eks. i forbindelse med teamorganiseringen. Vår vurdering er at dette er utfordringer som bør adresseres av barnevernsleder og løses i den neste fasen av forsøket.	Da Røyken så langt ikke har tatt over like mange barnevernsoppgaver som de to andre, har heller ikke kommunen stått overfor de samme utfordringene knyttet til endring. Kommunen har likevel engasjert prosjektleder med spesialkompetanse på ledelse, og som ikke er engasjert i drift av barnevernstjenesten. Dette har bidratt til å opprettholde fokuset på	Alta har tatt grep og bedret egen situasjon mht. endring og endringsledelse, men er fortsatt sårbare og avhengige av enkeltpersoner.	I Færder er det redusert risiko knyttet til endring og endringsledelse.	Situasjonen i Røyken er i stor grad lik som i fjor på dette punktet.

Risiko- område	Risiko		Status i fjor		Vurdering i år			
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
					prosjektarbeid et selv om arbeidsbelastningen i barnevernet har vært stor. I tillegg bemerkes det at forsøket i Røyken kommer i etterkant av implementeringen av Røykenhuset, slik at det fra tidligere har vært etablert en felles forståelse av hva det tverrfaglig forebyggende arbeidet innebærer.			
	Forsøkskommunene ønsker å vise at det er mulig for kommunal sektor å ivareta flere oppgaver på barnevernsområdet enn hva som er tilfellet med dagens arbeidsdeling gjennom å klare seg med egen kompetanse og egne ressurser.	Kommunene velger de tiltakene som er tilgjengelige (i egen kommune) framfor det tiltaket som ville ha vært det beste for barnet. Kommunene venter for lenge med å be om bistand fra Bufetat.	Det er ingen holdepunkter for å hevde at disse risikoene hadde gjort seg gjeldende i forsøkskommunene.			Heller ikke år er det holdepunkter for å hevde at disse risikoene har gjort seg gjeldende.		Kommunen har hatt erfaring med at ett barn ble ventende lenge i beredskapshjem fordi kommunen ventet for lenge med å søke bistand fra Bufetat til rekruttering.
	Forsøkskommunene står overfor en større økonomisk usikkerhet enn andre kommuner,	Egenbetalingen for tiltak kan bli høyere enn rammetilskuddet. For Alta, som har mange plasseringer, er	Ingen av forsøkskommunene rapportere i fjor om økonomiske utfordringer knyttet til forsøket. Imidlertid vurderes særlig egenbetalingsrisikoen som fortsatt tilstedeværende. Selv om det jobbes godt forebyggende, er det ingen garantier for at			Heller ikke i år rapporteres det om økonomiske utfordringer i forsøket.		

Risiko- område	Risiko		Status i fjor			Vurdering i år		
	Årsak	Konsekvens	Alta	Nøtterøy	Røyken	Alta	Færder	Røyken
	fordi endringer i antallet barn med dyre tiltak påvirker utgiftene sterkere enn hva som ellers ville ha vært tilfellet.	den økonomiske risikoen vesentlig. Nye tiltak som etableres tar ressurser fra eksisterende tjenester til barn og unge eller tjenester i andre sektorer.	omfanget av omsorgsovertakelser ikke plutselig øker. Denne risikoen er særlig relevant for Røyken, som ikke har et eget institusjonstilbud. Samtidig har det her over tid vært et spesielt fokus på styrking av det tverrfaglig forebyggende arbeidet. Dette er noe som også reduserer risikoen for økning i omfanget av omsorgsovertakelser.					
						Alta har fortsatt høye utgifter til barnevernet. Evt. endringer i rammetilskudd et eller en ytterligere økning i behovet for plasseringer utenfor hjemmet, vil kunne ha økonomiske konsekvenser.	Færder vurderes å ha en robust økonomisk posisjon sett i forhold til den økonomiske usikkerheten som følger av forsøket.	Røyken vurderes å ha en robust økonomisk posisjon sett i forhold til den økonomiske usikkerheten som følger av forsøket.
	Endringer i barnevernloven (bl.a. barnevernreformen)	Redusert interesse for forsøket og resultatene av arbeidet. Endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern gjør det vanskeligere å evaluere effektene av forsøket.	Risikoene hadde i liten grad gjort seg gjeldende. Barnevernsreformen endrer i utgangspunktet ikke på forsøkskommunenes mandat. Forskriften som regulerer forsøket går lenger i å overføre ansvar til kommunene enn det endringene i barnevernloven gjør. Forsøkskommunene tester slik en mer vidtrekkende endring i ansvarsdeling enn den som vil gjelde for andre kommuner i iverksettingen av lovendringene.				Heller ikke i år er det indikasjoner på at disse risikoene har gjort seg gjeldende.	
	Kommunesammenslåing med Røyken, Asker og Hurum.	Ikke klart hvordan forsøket passer inn denne prosessen. Denne usikkerheten kan ha konsekvenser for forsøksgjennomføringen.			Risikoen vedvarte, uten at konsekvensene hadde gjort seg gjeldende.			Risikoen vedvarer, uten at konsekvensene har gjort seg gjeldende.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.