



## **Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet**

Følgeevaluering | Delrapport 4

Oktober 2019

# Innhold

|  |    |
|--|----|
| Sammendrag   | 4  |
| 1. Bakgrunn, formål og metode  | 11 |
| 1.1 Bakgrunn   | 11 |
| 1.2 Om forsøket  | 12 |
| 1.2.1 Roller og ansvar i forsøket  | 13 |
| 1.3 Om følgeevalueringen   | 14 |
| A. Et mer kunnskapsbasert barnevern  | 15 |
| B. God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier                    | 16 |
| C. Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov      | 16 |
| D. Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon    | 17 |
| E. God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet                                 | 18 |
| F. God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet                            | 19 |
| 1.4 Metode og gjennomføring  | 20 |
| 1.4.1 Periode under evaluering   | 20 |
| 1.4.2 Skriftlig dokumentasjon  | 20 |
| 1.4.3 Intervjuer   | 20 |
| 1.4.4 Statistikk   | 21 |
| 1.4.5 Verifisering og kvalitetssikring   | 22 |
| 1.5 Leseveiledning   | 22 |
| 2. Alta kommune  | 23 |
| 2.1 Bakgrunn   | 23 |
| 2.1.1 Kort om nøkkeltall i barnevernet og utvikling i dette                        | 23 |
| 2.2 Kommunens utvikling knyttet til delmålene for forsøket                         | 24 |
| 2.2.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern   | 24 |
| 2.2.2 God forebyggende innsats rettet mot barn og familier                         | 26 |
| 2.2.3 Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov   | 30 |
| 2.2.4 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon | 37 |
| 2.2.5 God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet                              | 37 |
| 2.2.6 Samhandling mellom nivåene i barnevernet                                     | 40 |
| 2.2.7 Økonomiske konsekvenser av forsøket  | 40 |
| 3. Færder  | 44 |
| 3.1 Bakgrunn   | 44 |
| 3.1.1 Kort om nøkkeltall i barnevernet og utvikling i dette                        | 44 |
| 3.2 Kommunens utvikling knyttet til delmålene for forsøket                         | 44 |
| 3.2.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern   | 45 |
| 3.2.2 God forebyggende innsats rettet mot barn og familier                         | 47 |
| 3.2.3 Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov   | 50 |
| 3.2.4 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon | 56 |
| 3.2.5 God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet                              | 56 |
| 3.2.6 Samhandling mellom nivåene i barnevernet                                     | 58 |
| 3.2.7 Økonomiske konsekvenser av forsøket  | 59 |
| 4. Røyken  | 62 |
| 4.1 Bakgrunn   | 62 |
| 4.1.1 Kort om nøkkeltall i barnevernet og utvikling i dette                        | 63 |
| 4.2 Kommunens utvikling knyttet til delmålene for forsøket                         | 63 |
| 4.2.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern   | 64 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4.2.2 | God forebyggende innsats rettet mot barn og familier                         | 66  |
| 4.2.3 | Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov   | 69  |
| 4.2.4 | Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon | 72  |
| 4.2.5 | God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet                              | 73  |
| 4.2.6 | Samhandling mellom nivåene i barnevernet                                     | 74  |
| 4.2.7 | Økonomiske konsekvenser av forsøket  | 75  |
| 5.    | Tilbakemeldinger fra barn, ungdom og foreldre                                | 79  |
| 5.1   | Barn og ungdom   | 79  |
| 5.2   | Foreldre og fosterforeldre   | 80  |
| 6.    | Forsøkets konsekvenser for Bufetat   | 82  |
| 6.1   | Innledning   | 82  |
| 6.2   | Økonomiske konsekvenser for Bufetat  | 82  |
| 6.3   | Erfaringer fra Bufetat   | 87  |
| 6.4   | Analyse og vurdering   | 88  |
| 7.    | Avslutning   | 89  |
| 7.1   | Et mer kunnskapsbasert barnevern   | 90  |
| 7.2   | God forebyggende innsats rettet mot barn og familier                         | 91  |
| 7.3   | Barnevernet har nødvendig tilgang til tiltak tilpasset barn med ulike behov  | 92  |
| 7.4   | Hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon                  | 93  |
| 7.5   | Samhandling mellom nivåene i barnevernet                                     | 93  |
| 7.6   | God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet                              | 94  |
| 7.7   | Økonomiske konsekvenser av forsøket  | 95  |
|       | Vedlegg  | 96  |
|       | Vedlegg 1 : Evalueringsmatrise   | 97  |
|       | Vedlegg 2 : Tiltakskategorier  | 103 |
|       | Vedlegg 3 : Informanter i kommunene  | 105 |
|       | Vedlegg 4 : Oversikt over sentrale begreper og metoder                       | 106 |
|       | Tilknytningsproblematikk   | 106 |
|       | Adferdsvansker   | 106 |
|       | Fosterhjemsveiledning  | 106 |
|       | Barns medvirkning  | 106 |
|       | Vedlegg 5 : Nøkkeltall for barnevernstjenestene i kommunene                  | 107 |
|       | Alta   | 107 |
|       | Færder   | 109 |
|       | Røyken   | 111 |

# Sammendrag

## Innledning

Siden 1.4.2016 har de tre kommunene Alta, Færder<sup>1</sup> og Røyken deltatt i *forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet*. Gjennom forsøket har kommunene fått et helhetlig ansvar for barnevernet, herunder de fleste oppgaver som er lagt til det statlige barnevernet.<sup>2</sup> Kommunene har overtatt det fulle finansieringsansvaret for barnevernet, samtidig som de kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet. Formålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet.

Deloitte og Telemarksforskning følgeevaluerer forsøket. Evalueringen 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 og ved å identifisere viktige forutsetninger for å lykkes med å overta nye oppgaver.

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.

Dette er følgeevalueringens fjerde delrapport. En sluttrapport for evalueringen skal leveres våren 2020.

Forsøket hadde en opprinnelig varighet fram til 31.12.2019. To av forsøkskommunene, Færder og Alta, søkte høsten 2018 Barne- og familiedepartementet om å få videreført forsøket frem til barnevernreformen trer i kraft. På bakgrunn av dette ble det besluttet at forsøket videreføres i samme form i disse kommunene frem til utgangen av 2021 for å skape en best mulig overgang til de nasjonale ansvarsendringene som innføres i 2022. Røyken kommune slås fra 01.01.2020 sammen med Asker og Hurum kommune, og forsøket i Røyken avsluttes dermed ved utgangen av 2019.

I det følgende gir vi en oppsummering av de viktigste funnene i årets delrapport.

## Utvikling i forsøkskommunene det siste året

**Alta kommune** har fått en mer stabil organisering av tjenestene til barn og unge, noe som etter vår vurdering har ført til at kommunen i større grad enn tidligere har hatt oppmerksomhet på kjerneoppgavene i tjenesten og i forsøket. Samtidig har kommunen fremdeles utfordringer knyttet til kapasitet og stabilitet i bemanningen i barnevernstjenesten.

Kommunen har det siste året opplevd en markant økning i antall institusjons- og fosterhjemstiltak, noe som har bidratt til et betydelig merforbruk i barneverntjenesten og forsøket det siste året. Videre har det vært en stor økning i antall meldinger til barneverntjenesten fra 2017-2018.

Under gjengir vi punktvis hovedtrekk i utviklingen i Alta kommune:

---

<sup>1</sup> Tidligere Nøtterøy og Tjøme

<sup>2</sup> 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.

- Tjenestene klarer i stadig større grad å utnytte den samlede kompetansen i Barn- og ungetjenesten overfor de utsatte barna gjennom økt samhandling mellom tiltakspersoner og saksbehandlere. Vi ser likevel at kommunen samlet sett har lite rom til å jobbe systematisk med kompetanse- og fagutvikling i barneverntjenesten og de øvrige barn- og ungetjenestene. Dels er dette en følge av de økonomiske konsekvensene av at kommunen gjennom forsøket har fullt finansieringsansvar for barneverntiltak, inkludert dyre plasseringstiltak.
- Kommunen opplever at den ikke har lyktes i sitt forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, til tross for at tjenestene har bedret sin evne til å identifisere barn i risiko. Kommunen har et stort omfang av krevende og alvorlige saker. Fordi kapasiteten er presset og de tunge sakene prioriteres, får mindre alvorlige saker utvikle seg til det verre før de blir tatt tak i. Dette forsterkes av at kommunen i liten grad har etablert lavterskeltiltak som er tilgjengelige for alle. Årets undersøkelse indikerer at det har vært en negativ utvikling på dette området det siste året.
- Årets undersøkelser viser at det i enda større grad enn tidligere er press på kapasiteten til kommunens tiltaksteam, og at det er lengre ventelister enn før på å få de tiltakene det er behov for til det enkelte barn. Vår vurdering av kommunens tiltaksportefølje er at den har kompetansen og tiltakene til å gi barna og familiene *rett hjelp*, men at den ikke lykkes fullt ut med å gi hjelpen til *rett tid*.
- Kommunen har de siste to årene jobbet aktivt på fosterhjemsområdet som følge av forsøket, i hovedsak i form av økt satsing på nettverksarbeid. Det er indikasjoner på at dette arbeidet gir resultater. Kommunen har det siste året blitt langt mer bevisst på å forhandle på pris, vilkår og innhold ved kjøp av fosterhjem i markedet, noe som har gitt kostnadsbesparelser.
- Som tidligere år uttrykkes det stor tilfredshet i kommunen med den kommunale institusjonen Storbakken, blant annet med hensyn til samarbeid, fleksibilitet, nærhet og kostnader. Fylkesmannen har ved sitt siste tilsyn identifisert avvik og brudd knyttet til blant annet dokumentasjon ved institusjonen. Våre undersøkelser indikerer også at det er en risiko for at driften av institusjonen blir *for* «ubyråkratisk» og uformell, og at det er behov for å sikre at institusjonen har nødvendige systemer og rutiner for å ivareta og dokumentere sin oppfølging av ansatte og beboere. Fylkesmannen vurderer at institusjonen jobber godt faglig med barna, og at avvikene først og fremst er knyttet til dokumentasjon.
- Alta bruker mye ressurser på barnevern, og har store budsjettoverskridelser både i det ordinære barnevernet og i forsøket. I stor grad skyldes dette et stort og økende behov for dyre tiltak, og særlig har det vært en økning i bruken av institusjoner det siste året. Alta er den av forsøkskommunene som i størst grad kjøper barneverntjenester fra private aktører. Undersøkelsen indikerer at kommunen reduserer kostnadene ved å kjøpe tiltak fra private leverandører i stedet for å gå til Bufetat.
- Kommunen inngikk høsten 2018 en ny bistandsavtale med Bufetat. Partene opplever at denne fungerer greit.

**Færder kommune** prioriterer som tidligere utviklingsarbeidet i tjenestene til barn og unge høyt, og det er vårt inntrykk at kommunen også klarer å holde oppmerksomheten om dette arbeidet oppe. Færder er den eneste av forsøkskommunene som har organisert forsøket som en del av barneverntjenesten, og etter vår vurdering har dette vært en viktig faktor for å sikre god forankring av oppgavene i forsøket og at barneverntjenestens behov ivaretas på en god måte i arbeidet.

Kommunen har det siste året hatt en tydelig økning i antall meldinger til barneverntjenesten. Det har også vært en klar økning i antall barn med tiltak, men dette gjelder særlig antall barn som *ikke* er plassert av barnevernet. Samtidig har kommunen opplevd et stort behov for fostehjems plasseringer.

Under gjengir vi punktvis hovedtrekk i utviklingen i Færder kommune:

- Kommunen har siden starten av forsøket jobbet systematisk med å kartlegge og identifisere hvilken kompetanse den har hatt behov for for å kunne håndtere forsøksoppgavene. Barneverntjenesten opplever å ha fått et større økonomisk handlingsrom som følge av forsøket, som blant annet benyttes til gjennomføring av en lang rekke kompetansehevingstiltak for tjenesten. Kommunen har også gode systemer for å sikre at kompetansen kommer til nytte. Rekruttering og kompetanseheving i tjenesten, samt strategisk arbeid med å utvikle

tjenestetilbudet har samlet sett bidratt til at kommunen har fått en større verktøykasse av tiltak i barnevernet gjennom forsøket.

- Kommunen har i løpet av det siste året styrket sitt forebyggende arbeid, blant annet gjennom utvidelse av nettverkskontaktens arbeid, og opprettelse av en tiltaksavdeling og en ny familieråds koordinator tilknyttet Familiens hus. Dette vil etter vår mening medføre at kommunen i større grad kan tilby lavterskeltiltak utenfor barnevernet, og dermed gjøre hjelpen tilgjengelig for flere.
- Kommunen har lyktes godt med rekruttering av fosterhjem i forsøket, blant annet som følge av en tydelig prioritering av arbeidet med familie og nettverk, samt samarbeidet mellom kontaktpersoner og fosterhjemsrådgivere. Dette gjelder også det siste året. Kommunen har gjennom forsøksperioden gjort et grundig arbeid med å forhandle ned kostnader for fosterhjem den overtok ved inngangen til forsøket betydelig. Det er vår vurdering at kommunen gjennom dette har lagt til rette for et mer tilpasset tilbud i fosterhjemmene, i tillegg til å redusere kostnadene.
- Kommunens årlige fosterhjemsundersøkelse viser svært gode tilbakemeldinger på kommunens tilbud. Vi mener dette underbygger vårt inntrykk av at kommunen har ivarettatt ansvaret på fosterhjemsområdet på en god måte. Samtidig viser erfaringene fra det siste året at veiledningstilbudet kan være sårbart når det oppstår store behov i rekrutteringsarbeidet.
- I løpet av det siste året har kommunen gjort enkelte endringer på akuttområdet gjennom å opprette et Mobilt team som erstatning for akuttinstitusjonen som ble lagt ned i 2018, samt ved ansettelse av ett nytt beredskapshjem. Vi ser dette blant annet som uttrykk for kommunens klare ambisjon om å unngå institusjonsplassering så langt det er mulig. Færder har i relativt liten grad, både før og i løpet av forsøket, hatt behov for institusjonsplasser.
- Kommunen har benyttet forsøket til å legge ytterligere til rette for medvirkning, noe som har vært en gjennomgående prioritering i forsøket. Barnevernstjenesten har opprettet flere arenaer der barn, foreldre og fosterforeldre kan gi innspill til hvordan tjenesten kan utvikles og bli bedre og mer tilpasset brukernes behov. Det er også vår vurdering at arbeidet barnevernstjenesten har gjort for å styrke medvirkning fra barn og unge også har bidratt til et større fokus på dette hos andre tjenester i kommunen.
- Færder er den av forsøkskommunene som i størst grad har fått et økonomisk handlingsrom gjennom forsøket. Til tross for flere saker, tiltak og flere ansatte, har økningen i barnevernstjenestens utgifter vært mindre enn den statlige kompensasjonen. Forsøkets innføring av full egenfinansiering har gitt kommunen insentiver til å være kritisk til unødvendige kostnader og begrense bruken av de mest kostbare tiltakene, noe som har gitt økonomisk gevinst.

**Røyken kommune** har vært gjennom et krevende år i forsøket, både økonomisk og organisatorisk. Forsøksorganisasjonen har gjennomgått store endringer. I 2018 opplevde kommunen et stort omfang av plasseringer, noe som har medført merkbare økonomiske konsekvenser.

Forsøksarbeidet i kommunen har i liten grad blitt integrert i den ordinære driften. Dette har etter vår vurdering vært en medvirkende årsak til at kommunen ikke har lyktes med å reelt ta over de oppgavene på barnevernsområdet som følger av forsøket, men i stor grad vært avhengig av Bufetat for å ivareta dette ansvaret.

Under gjengir vi punktvis hovedtrekk i utviklingen i Røyken kommune:

- Kommunen har gjennom forsøket, og det siste året, styrket kompetansen når det gjelder lavterskel forebyggende arbeid. Det er kommunens avdeling for familiebaserte tjenester som i størst grad er styrket med kompetanse og bemanning. Etter vår vurdering har kommunen undervurdert det behovet som forsøket har medført for ressurser og kompetanse i *barnevernstjenesten*, og knyttet til barnevernoppgavene som kommunen har overtatt.
- Også det siste året er det gjennomført en rekke tiltak for å videreutvikle det forebyggende arbeidet i kommunen. Kommunens erfaring viser at etterspørselen etter de forebyggende tiltakene og hjelpetjenestene har økt i takt med at de bygges opp.

- Kommunens systematiske forebyggende arbeid medfører at flere saker håndteres av andre tjenester uten at det blir en barnevernssak. Samtidig har dette medført at utvikling av tiltak høyere opp i tiltakskjeden ikke har vært prioritert nok. Vi ser at det er en risiko for at barnevernet i kommunen ikke har noe mer å tilby av hjelpetiltak enn det som allerede har vært gitt utenfor tjenesten. Årets undersøkelser viser at dette er kilde til en viss frustrasjon i barnevernstjenesten.
- Kommunen har i løpet av det siste året erfart en betydelig økning i behovet for akutt plasseringer og institusjonsplasseringer. Økningen i institusjonsplasseringer i 2018 medført utfordringer for kommunen, både i form av de økonomiske utfordringene som følger av fullt finansieringsansvar for institusjonsplasser, og i form av at disse sakene er tunge og ressurskrevende å jobbe med for barnevernet.
- Kommunen har ikke lyktes i å implementere sine planer på fosterhjemsområdet som forutsatt, verken når det gjelder rekruttering eller veiledningstilbud. På bakgrunn av saker der barn måtte vente lenge på plassering valgte kommunen å be om bistand fra Bufetat også på fosterhjemsområdet. På institusjonsområdet har kommunen i all hovedsak benyttet Bufetat, og Røyken har således ikke fått testet ut de valgmuligheter som ligger i forsøket når det gjelder plasseringer.
- Vi ser at kommunen som følge av presset økonomi har hatt sterkere fokus på kostnadskontroll enn tidligere, blant annet gjennom at behov for dyre tiltak må dokumenteres og begrunnes i sterkere grad enn før.
- Røyken har etter våre beregninger fortsatt kommet godt økonomisk ut av forsøket. Kommunen har helt siden starten av forsøket uttrykt bekymring for det økte finansieringsansvaret og muligheten for brå kostnadsvekst, men til tross for en stor kostnadsvekst i 2018, har kommunen fortsatt et lavt kostnadsnivå sammenlignet med andre kommuner.

### Erfaringer og læringspunkter etter forsøkets tredje år

De tre kommunene tok allerede fra starten av helt ulike valg og tilnærminger til hvordan forsøket skulle gjennomføres. Vi mener dette også har vært i samsvar med hensikten med forsøket, ved at kommunene har fått anledning til å tilpasse sin innsats til prioriteringer og behov i kommunens arbeid for å ivareta utsatte barn og unge på best mulig måte.

Generelt ser vi at de to kommunene som har organisert forsøket utenfor barnevernstjenesten (Alta og Røyken) har møtt større utfordringer knyttet til å forankre forsøket og ivareta oppgavene enn den kommunen som har valgt en forsøksorganisering med utgangspunkt i barnevernstjenesten (Færder).

#### Viktige læringspunkter knyttet til organisering og implementering av forsøksoppgavene:

- Det fremstår mest hensiktsmessig at ansvaret for de nye oppgavene er lagt til barnevernstjenesten, blant annet for å sikre at barnevernets behov ivaretas i arbeidet, og for å sikre en at det ikke er en skjevhet i hvilke tiltak og innsatser som prioriteres.

### Et mer kunnskapsbasert barnevern

Det varierer i hvilken grad kommunene har en tydelig kobling mellom hvilke kompetansetiltak som settes i verk og de kompetansebehovene som følger av forsøket. Forsøkskommunene har også ulike erfaringer når det gjelder hvilket handlingsrom forsøket gir for kompetansetiltak. Færders erfaring er at forsøket har gitt langt større rom for kompetanseheving enn tidligere. I Alta er erfaringen at de økonomiske konsekvensene av full egenfinansiering i forsøket også går på bekostning av muligheten for kompetansetiltak.

For at kommunene skal kunne dra full nytte av sine fagmiljøer ser vi det som en viktig forutsetning er at det settes av ressurser til løpende fagutvikling. Videre er det en forutsetning at det etableres et godt samarbeid mellom de spesialiserte miljøene og barnevernstjenesten, samt arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling. På bakgrunn av forsøkskommunenes erfaringer mener vi det er viktig at kommuner som bygger eller styrker egne spesialiserte miljøer også har klare planer og systemer for hvordan samarbeid og kompetanseutveksling skal sikres.

### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre et kunnskapsbasert barnevern:

- Det er viktig å drive strategisk kompetansestyring. Dette innebærer å gjøre grundige analyser og på bakgrunn av dette ha en klar plan for av hvilken kompetanse det er behov for opp mot oppgavene tjenesten skal ivareta, hvordan denne skal skaffes og hvordan den skal implementeres i tjenestene. I dette er det viktig å huske behovene i den ordinære tjenesten, ikke bare for de som skal ivareta de nye oppgavene.
- Det er viktig å sikre tilstrekkelig kapasitet i form av tid og økonomi til å gjennomføre kompetansetiltak
- Økt ansvar kan synliggjøre svakheter i tjenestens systemer og rutiner som man ikke har vært klar over tidligere, eller som ikke tidligere har hatt noen konsekvens. Overtakelse av økt ansvar krever en robust tjeneste i utgangspunktet.

### **God forebyggende innsats rettet mot barn og familier**

Kommunene har i ulik grad og på ulik måte inkludert det generelle forebyggende arbeidet for barn og unge i forsøksarbeidet. Kommunenes erfaringer bidrar på hver sine måter til å illustrere hvor vanskelig det forebyggende arbeidet er, og hvilke dilemmaer prioriteringene i dette arbeidet innebærer.

- For det første ser vi at god forebygging ikke nødvendigvis fører til færre inngripende saker, i alle fall ikke på kort sikt. Det motsatte kan også være tilfelle, at et godt forebyggende arbeid fører til flere inngripende saker, fordi mørketallene blir mindre.
- For det andre ser vi at roller og ansvar knyttet til både det primær- og det sekundærforebyggende arbeidet er krevende, men også viktig, å avklare. Alle kommunene har i stadig større grad lagt vekt på at «vern om barn» er et felles kommunalt ansvar, ikke kun barnevernets. Dette er etter vår oppfatning viktig for å sikre ansvarliggjøring av alle relevante aktører i arbeidet for utsatte barn og unge. Samtidig fremstår det som en viktig forutsetning at nettopp barnevernstjenesten er synlig og tilgjengelig med sin kompetanse for de øvrige tjenestene. en hensiktsmessig tilnærming til dette arbeidet, som også vil kunne være til nytte i andre kommuner.
- For det tredje viser forsøkskommunenes erfaringer at det ikke er tilstrekkelig å styrke evnen til å identifisere barn og familier i risiko. Kommunen må også ha de nødvendige tiltakene og hjelpen tilgjengelig. Dette gjelder både kapasitet og bredde i tiltaksporteføljen. Forsøkskommunenes erfaring viser at det er en vanskelig avveining for tiltaksteamene hvorvidt de skal prioritere de «lette» sakene for å komme tidlig inn og forebygge videre problemutvikling, eller de «tunge» sakene for å forebygge plassering, med den konsekvens at andre, mindre alvorlige saker blir verre før hjelpen gis.

Alle kommunene har erfart at større fagmiljøer internt og nær kjennskap til barnet og familien har bidratt til større «verktøykasser» som kan brukes for å forebygge plassering, enten akutt eller ved å se behov for plasseringstiltak tidlig nok til å kunne finne gode plasseringsalternativ. Det vil imidlertid ikke være mulig å forebygge alle plasserings saker. Erfaringene fra Røyken og Alta viser at det kan være betydelig økonomisk risiko for mindre kommuner å overta fullt finansieringsansvar for institusjonsplasseringer.

### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre god forebyggende innsats:

- Godt forebyggende arbeid fører ikke nødvendigvis til færre inngripende saker – tvert om kan stor innsats rettet mot forebygging innebære flere alvorlige saker ved at mørketallene blir redusert.
- Det er viktig å sikre en balansert styrking av tiltak, og det er viktig å sikre at kommunen kan tilby god hjelp på alle nivåer i tiltakspyramiden, og at denne hjelpen er tilgjengelig når behovet oppstår.
- Det er avgjørende å ansvarliggjøre alle tjenester i det forebyggende arbeidet. For å sikre dette bør det defineres klare roller og ansvar knyttet til forebygging.
- Det kan være hensiktsmessig å dedikere adskilte roller til henholdsvis primær- og sekundærforebyggende tiltak for å sikre at begge deler ivaretas på en god måte

### **Barnevernet har nødvendig tilgang til tiltak tilpasset barn med ulike behov**

Alle forsøkskommunene har etter vår vurdering etablert et bredt tiltakstilbud, blant annet som følge av at de gjennom forsøket har bygget sterke fagmiljøer i egen regi. Utfordringen i alle de tre kommunene er at



tilgangen til tiltakene begrenses av tilgjengelighet og kapasitet i de spesialiserte miljøene som gjennomfører tiltakene. Konsekvensen er slik vi ser det en betydelig risiko for at kommunen har kompetansen og tiltakene til å gi rett hjelp, men ikke kapasiteten til å gi hjelpen til rett tid.

På fosterhjemsområdet har alle kommunene entydig erfart at det å ha en fosterhjemsbank ikke er hensiktsmessig, verken av hensyn til ressurseffektivitet, eller for å sikre godt samsvar mellom hjemmet og barnets behov. Det fremstår som en klar lærdom fra forsøket at et systematisk arbeid med familie og nettverk bør være prioriteringen i kommunenes arbeid, og at dette også vil bidra til å sørge for egnede fosterhjem for barna som bør bli boende i sitt nærmiljø. Samtidig opplever kommunene som har rekruttert selv at dette gir bedre forutsetninger for en god match mellom barn og fosterhjem, blant annet gjennom kommunens kjennskap til barnet, at det gir mulighet til å vurdere flere alternative løsninger.

Forsøkskommunenes erfaring viser at det bør settes av egne ressurser til fosterhjemsarbeidet, både når det gjelder rekruttering, godkjenning, opplæring og veiledning. Samtidig er det viktig at tjenesten for øvrig har eierskap til fosterhjemsarbeidet, og har tilstrekkelig kapasitet til å bistå og implementere arbeidet. Uten dette blir fosterhjemsarbeidet sårbart og avhengig av enkeltpersoner.

#### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre god tilgang til tiltak tilpasset barn med ulike behov:

- Tilgang på tiltak innebærer at det både må være tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, i form av tilgjengeligheten til personellet som utfører tiltakene. Det hjelper ikke å gi rett hjelp dersom denne ikke kan gis til rett tid.
- Det fremstår som uhenksom å bygge opp fosterhjemsbank i kommunal regi. Kommunenes arbeid knyttet til rekruttering av fosterhjem bør konsentreres om familie og nettverk.
- Det bør settes av egne ressurser/roller til å ivareta fosterhjemsoppgaver (rekruttering, opplæring og veiledning), men det må samtidig sikres eierskap og kompetanse i tjenesten for øvrig knyttet til fosterhjemsarbeidet for å unngå at dette blir for avhengig av enkeltpersoner
- Det er viktig å sikre at etablering av et kommunalt institusjonstilbud ikke går på bekostning av å finne tilbud som er tilpasset det enkelte barnets behov.
- Det kan vises til mange fordeler med å drive kommunal institusjon, men det er viktig å sikre gode systemer, rutiner og dokumentasjon.

#### **Hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon**

Undersøkelsene viser at forsøket gir økte muligheter for medvirkning fra barn og familier, men at kommunene i ulik grad har utnyttet disse mulighetene. Færder kommune har benyttet forsøket til å bygge opp et systematisk medvirkningsarbeid, der medvirkning og innspill til forbedring fra barn, foreldre og fosterforeldre er gjennomgående i alt arbeid.

#### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon:

- Reell medvirkning er mulig, men krever tydelig og konsekvent prioritering fra ledelsesnivå i tjenestene.

#### **Samhandling mellom nivåene i barnevernet**

Alle de tre forsøkskommunene har det siste året hatt bistandsavtaler med Bufetat knyttet til hele eller deler av ansvaret de har overtatt i forsøket. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan, og i hvilket omfang, kommunene benytter seg av disse. Samlet sett er Bufetats erfaringer at bruken av tiltak fra Bufetat i liten grad er endret som følge av forsøket. Både Bufetat nord og sør har erfart at de økonomiske forutsetningene som ligger til grunn for reduksjon av deres budsjett ikke har samsvart med realitetene. Særlig har dette vært merkbart i Bufetat region sør, der forsøket ikke har medført mindre etterspørsel etter tiltak.

Det er i liten grad etablert felles arenaer for erfaringsutveksling mellom Bufetat og forsøkskommunene, og kommunene og Bufetat har færre møtepunkter nå enn ved oppstarten av forsøket.

Viktige læringspunkter knyttet til samhandling mellom nivåene i barnevernet:

- Muligheten til å inngå bistandsavtaler med Bufetat kan påvirke kommunenes insentiver til å ta over det helhetlige ansvaret for statlige oppgaver på barnevernområdet
- For å sikre læring på tvers av nivåene i barnevernet ville det være en fordel å etablere noen faste møtepunkter mellom Bufetat og forsøkskommunene.

**God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet**

Alle de tre kommunene hadde en viss kostnadsøkning i 2018, men erfaringene og konsekvensene av dette er likevel ganske ulike. Erfaringene i Færder kommune viser at det er et potensial for å redusere kostnader ved de tiltakene som Bufetat ellers leverer. Det avgjørende ser ut til å være at kommunen aktivt forholder seg til muligheten for å kunne velge mellom flere alternative tiltak. Det ser ut til at det i tiltakspakkene fra Bufetat både ligger unødvendige tiltak og tiltak som ikke benyttes. Erfaringene i Røyken kommune viser at fullt økonomisk ansvar til kommunene ikke nødvendigvis medfører endringer i valg av tiltak og økt fokus på tiltakskostnader. Erfaringene i Alta kommune viser hvor kostbart det er å rette opp en barnevernstjeneste som ikke har fungert optimalt.

For kommunale barnevernstjenester med store behov for tiltak og manglende kapasitet vil økt ansvar, med større egenbetaling og flere oppgaver, i første rekke innebære økte utgifter og økt arbeidspress. Insentivene til reduserte kostnader vil styrkes, men handlingsrommet for å få det til vil reduseres med mindre barnevernet tilføres mer ressurser i en overgangsperiode.

Viktige læringspunkter knyttet til å sikre god og effektiv ressursutnyttelse:

- Ved å gå systematisk gjennom tilbud og vilkår i forbindelse med anskaffelse av tiltak, og gjøre vurderinger av disse opp mot behovet, er det mulig både å kutte kostnader og å sikre et tilpasset tilbud til det enkelte barnet.
- Økt økonomisk ansvar styrker insentivene til kostnadskontroll og å velge rett tiltak til rett tid, men manglende kapasitet og kompetanse kan hindre kommunen fra å få dette til i praksis. Kommuner som ikke har den nødvendige kapasiteten, risikerer høyere kostnader og enda større press på kapasiteten.
- Det kan være betydelig økonomisk risiko for mindre kommuner å overta fullt finansieringsansvar for dyre plasseringstiltak.

# 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. Bakgrunnen for at forsøket ble igangsatt var en erkjennelse av 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.

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.<sup>3</sup> Regelverket 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 en evaluering fra 2011 av barnevernsreformen i 2004,<sup>4</sup> der det blant annet 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.

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 kompetanseheving, kommunereformens målsettinger om flere oppgaver til større og mer robuste kommuner og målene i barnevernsreformen. Økt kommunalt ansvar er ett av flere virkemiddel som er tatt i bruk for å oppnå målene for reformen.

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 og som vil tre i kraft fra 01.01.2022, og lovendringene 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 er at kommunene skal

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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.

gis fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og at kommunenes ansvar for oppfølging av fosterhjem presiseres.<sup>5</sup>

### Målene for barnevernreformen

Den overordnede målsettingen for reformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid samt at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov.

Målet er at endringene i barnevernloven skal bidra til

- Tidlig innsats og forebygging
- Tilpasset hjelp
- Barn og familiers rettssikkerhet
- Effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

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 barnevernlovens 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.<sup>6</sup> I tillegg har kommunene nå plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk.<sup>7</sup>

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*. Forskriften går lenger i å overføre ansvar til kommunene enn de 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.

### 1.2 Om forsøket

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. Det overordnede målet med endret oppgave- og ansvarsfordeling er et bedre barnevern der flere utsatte barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Videre er målet med økt kommunalt ansvar å sikre et bedre tilpasset tjenestetilbud til utsatte barn og unge, og en sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats.

Forsøket startet 1. april 2016 med en opprinnelig varighet frem til senest 31.12.2019. Alta, Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme) og Røyken ble valgt som forsøkskommuner basert på et sett kriterier fastsatt av departementet, herunder at kommunen måtte ha mer enn 15 000 innbyggere. 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 tverretatlig 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.

To av forsøkskommunene, Færder og Alta, søkte høsten 2018 departementet om å få videreført forsøket frem til barnevernreformen trer i kraft. På bakgrunn av dette ble det besluttet at forsøket videreføres i samme form i disse kommunene frem til utgangen av 2021 for å skape en best mulig overgang til de

<sup>5</sup> Se Prop. 73 L (2016–2017), Innst. 354 L (2016–2017) og Lovvedtak 102 (2016–2017) for ytterligere detaljer.

<sup>6</sup> Se Prop. 169 L (2016–2017), Innst. 151 L (2017–2018) og Lovvedtak 32 (2017–2018) for nærmere detaljer om denne lovendringen.

<sup>7</sup> Denne bestemmelsen inngikk opprinnelig i Prop. 73 L, og ble senere innlemmet i Prop. 169 L.

nasjonale ansvarsendringene som innføres i 2022. Røyken kommune slås fra 01.01.2020 sammen med Asker og Hurum kommune, og forsøket i Røyken avsluttes dermed ved utgangen av 2019.

Kommunene har som en del av forsøket vedtatt *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet*.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 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.

### 1.2.1 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** har 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. Unntaket er av rus- og adferdsplasseringer, hvor Bufetat har inntaksansvaret (se nedenfor).

**Barne-, ungdoms- og familieetaten (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 tiltaksplassen, men departementet kan fastsette lavere egenandel ved akutt plasseringer i adferdsinstitusjon. Prismatriser og tjenestekatalog utarbeides av Bufetat region nord og region sør.

**Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (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 departementet. 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.

---

<sup>8</sup> De to kommunene som skal videreføre forsøket til utgangen av 2021 har vedtatt egne forskrifter for dette

<sup>9</sup> 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.

**Barne- og familiedepartementet (BFD)** 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 BFD avgjøre interessekonflikter mellom Bufetat og forsøkskommunene. BFD er dessuten oppdragsgiver for følgeevalueringen.

### 1.3 Om følgeevalueringen

Regjeringen har bestemt at forsøket skal følgeevalueres. 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.

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

Det er tidligere levert årlige delrapporter fra evalueringen i perioden 2016-2018. Dette er evalueringens fjerde og siste delrapport. Det skal leveres en endelig sluttrapport fra følgeevalueringen våren 2020.

I denne rapporten redegjøres det for forsøkets status i de tre kommunene etter forsøkets tredje fulle år, med hovedfokus på kartlegging og vurdering av hvordan arbeidet knyttet til forsøket har utviklet seg i kommunene siden forrige devaluering.

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.<sup>10</sup>

Som drøftet i evalueringens første delrapport,<sup>11</sup> er flere av delmålene for 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. Under skisseres hvilken forståelse vi legger til grunn for operasjonalisering av delmålene.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> For oversikt over problemstillinger og underproblemstillinger, se evalueringsmatrisen i vedlegg 1. I forbindelse med årets devaluering er det i samarbeid med departementet foretatt enkelte justeringer i evalueringsmatrisen.

<sup>11</sup> Se seksjon 1.6 i evalueringens første delrapport.

<sup>12</sup> For en mer fylldig drøfting av delmålene, se fjorårets rapport.

## 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».<sup>13</sup>

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 som er basert på oppdatert kunnskap om metoder og praksis som har 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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 omfatter blant annet en flerårig, nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene.<sup>16</sup> Høsten 2017 ble det lagt frem en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som innebærer en trinnvis opptrapping av kompetansetiltak. Hovedelementene i kompetansestrategien er 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 grunntidningene blir bedre tilpasset barnevernets kompetansebehov.

Forsøkets målsettinger knyttet til evidensbaserte metoder og kompetanse krever at kommunene utøver strategisk kompetansestyring.<sup>17</sup> 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:<sup>18</sup>**

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

<sup>13</sup> BLD og Bufdir (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012.*

<sup>14</sup> BLD og Bufdir (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012.*

<sup>15</sup> Eksempler på slike er Circle of Security (CoS), Parent Training Management Oregon (PMTO), Multisystemisk Terapi (MST).

<sup>16</sup> Prop. 73 L (2016–2017). Proposisjon til Stortinget, Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet 31. mars 2017

<sup>17</sup> Linda Lai: Strategisk kompetansestyring. Fagbokforlaget 2004.

<sup>18</sup> Se evalueringsmatrisen i vedlegg 1 for ytterligere operasjonaliseringer.

## **B. God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier**

Barnevernstjenesten har 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.

Gjennombarnevernloven er barnevernstjenesten forpliktet til å 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 kunne påvirke kommunenes incentiver til å forhindre plasseringer utenfor hjemmet. Gjennom at faglig og økonomisk ansvar samles i kommunene gis dermed tydeligere incentiver til å prioritere det både det primær- og det sekundærforebyggende arbeidet.

Forebyggende arbeid omfatter både 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.

Med sekundærforebyggende arbeid forstår 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 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**

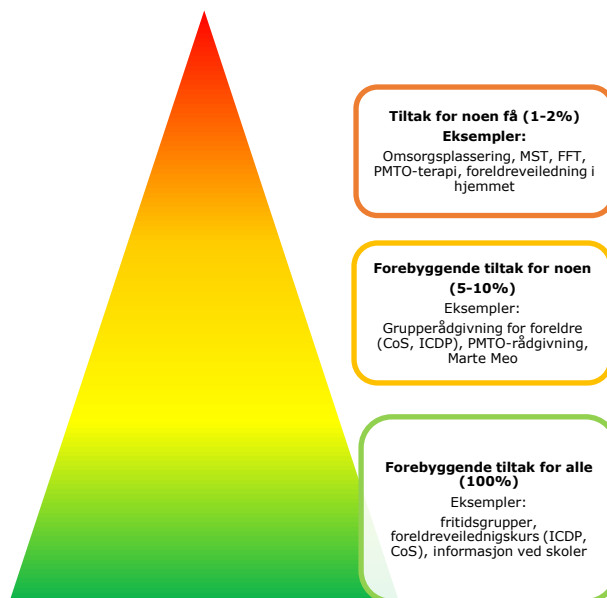
Et godt barnevern forutsetter at det rette tiltaket er tilgjengelig når barn og familier trenger hjelp. Det innebærer at det må finnes et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som er tilpasset barn og familier med ulike behov.

Kommunenes tilgang på tiltak tilpasset barns ulike behov kan forstås med utgangspunkt i en tiltakspyramide (se figur 1). På de lavere nivåene er det primærforebyggende tiltak rettet mot alle, mens det er mer spesialiserte og individuelt rettede tiltak høyere opp i pyramiden.



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 et tilstrekkelig omfang av tiltak på alle nivå. Dette vil bidra til 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.

I tilfeller der det er behov for å plassere et barn midlertidig eller permanent utenfor hjemmet, er det av stor betydning at barnet flytter til et hjem eller en institusjon som på en god måte ivaretar deres behov.



Figur 1: Generisk tiltakspyramide

I evalueringen legges det særlig vekt på om det kommunale ansvaret bidrar til at hjelpen barna og familien mottar er tilpasset de behovene de har, enten i hjemmet eller ved plassering utenfor hjemmet.

**For dette delmålet belyser evalueringen sju problemstillinger<sup>19</sup>:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov
2. Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering
3. Økonomiske rammebetingelser for fosterhjemmene
4. Veiledning, oppfølging og faglige rammebetingelser for fosterhjemmene
5. Bruken av akuttiltak
6. Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser
7. 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.

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. I evalueringen legges det særlig vekt på hvordan kommunene jobber med å sikre barns- og familiers medvirkning i egen sak, og i hvilken grad kjennskapet til barna benyttes for å gi best mulig hjelp ut fra den enkeltes behov.

<sup>19</sup> For denne problemstillingen er det foretatt enkelte justeringer i evalueringsmatrisen sammenlignet med tidligere delrapporter.

**For dette delmålet belyser evalueringen én problemstilling<sup>20</sup>:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Barns medvirkning i egen sak

### **E. God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet**

Økt kommunalt ansvar på barnevernsområdet kan gi en bedre og mer effektiv ressursutnyttelse. I dagens barnevernssektor er det kommunene som avgjør om det er behov for tiltak, mens det i stor grad er staten som betaler. Dette bryter med det finansielle ansvarsprinsipp og kan ha som konsekvens at kommunene får svake insentiver til effektiv ressursbruk.<sup>21</sup> 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 stordriftsfordeler. Disse insentivene har tidligere vært formelt uttrykt i form av krav om en viss kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner.<sup>22</sup>

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 mer kortsiktige budsjettpresser slik at kommunen i for stor grad velger bort nødvendige tiltak. Muligheten for at barn flytter ut av kommunen og at andre flytter inn, reduserer også den direkte koblingen mellom egen forebyggende innsats og fremtidig gevinst. Generelt vil kommunene få 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 stordriftsulempere i en manglende fleksibilitet som hindrer tilpasning av tiltak til lokale behov. Det er derfor håp om at 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 må konkurrere med både Bufetat, private aktører og andre kommuner. I en situasjon med lokal mangel på tilbud av fosterhjem, vil en økning i antall aktører på etterspørselssiden kunne føre til at prisene presses opp.

---

<sup>20</sup> For denne problemstillingen er det foretatt enkelte justeringer i evalueringsmatrisen sammenlignet med tidligere delrapporter.

<sup>21</sup> Se for eksempel PWC (2011): *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern – Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*.

<sup>22</sup> Se diskusjoner i Eihaugen og Rasmussen (2015): *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse. Se også Tildelingsbrev til Bufdir for 2016.

For forsøkskommunene 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, 2017 og 2018 et anslag på merkostnaden ved å delta i forsøket. Utviklingen over tid bør sees opp mot utviklingen i sammenlignbare kommuner.

**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. Gjennom forsøket faller Bufetats bistandsplikt overfor forsøkskommunene bort med mindre det inngås egne bistandsavtaler.

Evalueringen av barnevernsreformen<sup>23</sup> 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).

I evalueringen legges det særlig vekt på hvordan forsøket påvirker samhandlingen mellom forsøkskommunene og det statlige barnevernet, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forsøket har for Bufetat, samt hvordan bistandsavtalene fungerer som regulator mellom aktørene.

**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

<sup>23</sup> 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

## **1.4 Metode og gjennomføring**

### **1.4.1 Periode under evaluering**

Denne rapporten redegjør hovedsakelig for forsøkets status i Alta, Røyken og Færder etter at det har pågått i om lag tre år; forsøket startet opp i april 2016, og hovedtyngden av datainnsamlingen som ligger til grunn for analysene i denne rapporten ble innhentet våren 2019. Intervjuene i forsøkskommunene gjennomført i april og mai 2019. I forkant av dette ble kommunene bedt om å sende inn dokumentasjon og informasjon av relevans for evalueringen med særlig vekt på utvikling og endring siden forrige delrapport. Det økonomiske tallmaterialet følger regnskapsåret, KOSTRA-rapportering følger kalenderåret, og rapporteringen fra kommunene til Bufdir er gjort tertialvis.

### **1.4.2 Skriftlig dokumentasjon**

Ved oppstarten av årets evaluering ble det utarbeidet en dataforespørsel til kommunene som disse ble bedt om å fylle ut i form av fritekst og tabeller. Forespørselen var rettet mot konkrete databehov for å svare ut problemstillingene i evalueringsmatrisen, og var utformet for å redusere ulikheter i datagrunnlaget fra kommunene.

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 det fremdeles noe ulikheter i hvordan dataforespørselen er besvart. Dette innebærer blant annet at det er 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. Åtte slike rapporteringer har vært tilgjengelige ved utarbeidelsen av denne rapporten, og dekker perioden fra 1. september 2016 til 30. april 2019. Rapporteringen inneholder statistikk som ikke finnes i allerede etablerte rapporteringer og beskrivelser av fremdriften i forsøket.

### **1.4.3 Intervjuer**

Det er gjennomført intervjuer i alle tre kommuner. Informanter ble valgt ut av Deloitte og Telemarksforskning i dialog med kommunene, basert på tidligere erfaring og kjennskap til kommunene og forsøket. I alle kommunene er det i forbindelse med årets rapport gjennomført intervju med følgende:

- Representanter for administrativ ledelse
- Leder for barnevernstjenesten
- Prosjektleder
- Medarbeidere i barnevernstjenesten
- Representanter for andre hjelpetjenester til barn og unge i kommunen
- Representanter for skoler og barnehager i kommunen

Samme intervjuguide ble benyttet i samtlige kommuner, og det ble skrevet oppsummeringer fra hvert intervju som så ble verifisert av dem som ble intervjuet. Det er totalt sett gjennomført noe færre intervjuer i kommunene i år enn tidligere år. Kommunene har lagt til rette for gjennomføring av intervjuene på en god måte.

Det er også gjennomført intervjuer med fylkesmennene i Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Viken, samt med Bufetat region nord og Bufetat region sør og enhet for inntakstøtte i Bufetat (EIS).

Videre er det gjort intervjuer med ungdom, foreldre og fosterforeldre i forsøkskommunene. Totalt er 8 ungdommer og 8 foreldre/fosterforeldre intervjuet.<sup>24</sup>Kommunene har hatt ansvaret for å rekruttere barn-unge og foreldre til intervju.

---

<sup>24</sup> Det viste seg vanskelig å rekruttere det ønskede antallet ungdommer og foreldre i Røyken. Det er derfor færre intervju som inngår i datagrunnlaget fra Røyken enn fra de andre kommunene, og det er også færre intervjuer som inngår i datagrunnlaget i år enn tidligere år. Se vedlegg 3 for detaljer.

Ungdommene har selv kunnet velge om de ønsket å bli intervjuet individuelt eller som gruppe. Flere av intervjuene ble gjennomført via telefon. Ungdommene fikk skriftlig informasjon om evalueringen og hva samtalene ville dreie seg om, og det ble innhentet skriftlig samtykke. 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. Alle intervjuer med barn er gjennomført av personell som har nødvendig kompetanse for dette.

Intervjuene med fosterforeldre/ foreldre ble gjennomført som individuelle intervju over telefon. Også foreldrene fikk skriftlig informasjon om evalueringen og tema for samtalene i forkant.

Det er en viktig forutsetning for gjennomføring av evalueringen at det også innhentes erfaringer fra barn, unge og foreldre som mottar hjelp fra barneverntjenesten i forsøkskommunene. Det er disse tjenestene er til for og som det søkes å sikre best mulig hjelp til. Barns rett til deltakelse og medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon og et sentralt mål for barnevernet og i forsøket. Samtidig har barn og andre sårbare grupper, og i særlig grad barn som mottar hjelp fra barnevernet, et særskilt behov for beskyttelse.<sup>25</sup> Særlig gjelder det strenge krav til konfidensialitet når barn deltar i forskning og lignende undersøkelser. Videre er det et viktig forskningsetisk prinsipp at forskeren skal vise respekt for individets privatliv og familieliv og beskytte mot uønsket innsyn.<sup>26</sup>

I denne evalueringen gjengir vi data fra intervjuer med foreldre og barn i sammenfattet og overordnet form. Disse intervjuene gir oss klare tilbakemeldinger om hva som er viktig for at de personene og gruppene som barneverntjenesten og øvrige kommunale hjelpetjenester er til for, skal oppleve at de får god og nødvendig hjelp. Dette er perspektiver som er svært viktige å ha med seg i kommunenes endringsarbeid, der endringene i seg selv kan ta stor oppmerksomhet. I tillegg til de generelle inntrykkene som barn, foreldre og fosterforeldre formidler, har intervjuene gitt oss eksempler eller indikasjoner på forhold i kommunene som vi har hatt oppmerksomhet om i den øvrige datainnsamlingen. Dette innebærer at selv om informasjonen ikke er direkte gjengitt i kapittelet, har tilbakemeldingene hatt verdi for våre vurderinger av kommunenes måloppnåelse.

På bakgrunn av at antallet intervjuede personer i hver kommune er lite, til dels svært lite, er vår vurdering at vi av konfidensialitetshensyn ikke kan gjengi data på et mer detaljert nivå, da dette medfører stor risiko for at det er mulig å identifisere informantene.

#### **1.4.4 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. I tillegg sendte vi våren 2018 ut et rapporteringsskjema til kommunene for å få inn supplerende informasjon. Her ble det etterspurt data for hele forsøksperioden.

Tallene er også sjekket opp mot 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 2019. 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 barnevernstjenesten, barnevernstiltak når barnet *ikke* er plassert av barnevernet og

---

<sup>25</sup> Barns krav på beskyttelse er nedfelt i Forskningsetisk komite for humaniora og samfunnsfags forskningsetiske retningslinjer, punkt 14

<sup>26</sup> Hensynet til privatlivets fred er nedfelt i Forskningsetisk komite for humaniora og samfunnsfags forskningsetiske retningslinjer, punkt 15

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 praktiserer dette fra og med regnskapsåret 2017, mens føringspraksis i 2016 kan være noe mer variert.

#### **1.4.5 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 et utkast av rapporten tilsendt for verifisering av fakta og kvalitetssikring. Kommentarer og tilbakemeldinger er hensyntatt i endelig rapport. Evalueringsarbeidet har vært gjenstand for kvalitetssikring i samsvar Deloittes interne systemer og rutiner.<sup>27</sup> Ansvarlig partner, samt en intern ekspertressurs (som ikke har en utøvende rolle i prosjektet) har kvalitetssikret selve rapporten.

#### **1.5 Leseveiledning**

Hovedhensikten med denne devalueringen er å kartlegge og vurdere hvordan forsøket har utviklet seg i de tre forsøkskommunene det siste året. 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 unødige repetere data og funn fra tidligere rapporter. Utviklingen i kommunene må imidlertid sees i lys av de erfaringer som er gjort også tidligere i forsøksperioden.

Dette kapittelet har redegjort for bakgrunnen for forsøket og for evalueringen, samt vår tilnærming til de problemstillingene som skal besvares. I det videre er rapporten strukturert rundt hver forsøkskommune, for slik å synliggjøre utviklingen i hver av dem. Hvert kommunekapittel er strukturert etter problemstillingene for evalueringen for å sikre en systematisk og oversiktlig besvarelse av disse. De enkelte problemstillingene består av to hoveddeler, en empirisk del og en oppsummerende analyse og vurdering. Særlig i den empiriske delen er det lagt vekt på å beskrive det som er nytt i kommunene siden forrige delrapport.

Kommunene er ulike i utgangspunktet og har tatt ulike valg i forsøket. Det vil derfor være noe forskjell på hvilke områder som vektlegges i størst grad i omtalen av den enkelte kommune.

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

---

<sup>27</sup> 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.

## 2. Alta kommune

### 2.1 Bakgrunn

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

I sin søknad om forsøksdeltakelse 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. Kommunen har i forsøket prioritert innsatsen mot øvre del av kommunens tiltakspyramide hvor den tidligere 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.

Kommunens tjenester til barn og unge har siden 2008 vært samlet i den tverrfaglige Barn- og ungetjenesten bestående av helsesøstertjeneste, PP-tjeneste, barnevernstjeneste og flyktningetjeneste.

Kommunens barnevernstjeneste er styrket med ett årsverk siden fjorårets rapport, og består nå av 25 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. Barnevernstjenesten er totalt styrket med 6,5 årsverk siden forsøkets start i 2016.

Siden 2013 har kommunen i tillegg hatt et eget tiltaksteam. Tiltaksteamet er ikke underlagt barneverntjenesten, men er organisert direkte under barn- og ungetjenesten, og skal bistå de ulike tjenesteområdene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Som i 2018 består tiltaksteamet av ni ansatte, hvorav fire ble tilsatt i forbindelse med forsøket.

Kommunens barneverninstitusjon Storbakken ble etablert i forbindelse med forsøket, og har vært i drift siden mai 2017. Det ble gjort 12 ansettelser 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 22,5 årsverk etter at forsøket ble igangsatt.

Forsøket er fremdeles organisert som et prosjekt i Alta kommune. Det er ikke gjort endringer i organiseringen av prosjektet siden fjorårets rapport. Alta kommune har fått forlenget forsøket fram til ut 2021.

#### 2.1.1 Kort om nøkkeltall i barnevernet og utvikling i dette<sup>28</sup>

- Kommunen hadde i 2018 en stor økning i antall meldinger til barnevernstjenesten, fra 294 i 2017 til 444 i 2018. Dette er langt høyere enn snittet for KOSTRA-gruppe 12, som Alta tilhører. Samtidig ble langt flere meldinger henlagt i 2018 enn i årene før. Dette innebærer at antallet barn med tiltak per 1000 innbyggere i alderen 0-17 år var noe høyere i 2018 enn i 2017, men likevel lavere enn i 2016.
- Kommunen har snudd den negative utviklingen når det gjelder fristbrudd i undersøkelsessaker, og andelen brudd var i 2018 på 43 prosent, mot 64 prosent i 2017. Andelen er imidlertid fremdeles langt høyere enn i KOSTRA-gruppen for øvrig.
- Kommunen har et vedvarende høyt antall saker per årsverk på 31,2. Dette er mer enn 11 saker med pr. årsverk enn snittet i KOSTRA-gruppen, og langt høyere enn de øvrige forsøkskommunene.
- Kommunen har siden 2016 hatt en klar økning i tiltak med nettverksarbeid og samarbeid med andre tjenester. Denne utviklingen er den samme i KOSTRA-gruppen for øvrig.
- Kommunen hadde i 2018 en betydelig økning i institusjonstiltak, fra 12 i 2017 til 22 i 2018. Tiltak fosterhjem var også i 2018 på det høyeste nivået siden 2013, med 69.

---

<sup>28</sup> Se også vedlegg 5 for oversikt over utvikling av nøkkeltall i barnevernet i forsøkskommunene

## 2.2 Kommunens utvikling knyttet til delmålene for forsøket

Årets undersøkelser i Alta kommune viser at forsøket og de oppgavene som følger av det i større grad enn tidligere er integrert i driften av tjenestene til barn og unge. Organiseringen av både tjenestene og forsøket som sådan har fått større stabilitet, og det er etter vår oppfatning færre organisatoriske utfordringer knyttet til gjennomføring av forsøket. Det at kommunen har fått på plass en ny ledelse i Barn- og ungetjenesten synes også å ha gitt positive effekter, særlig knyttet til samhandling mellom aktører og tjenester i kommunen.

Samtidig har kommunen fremdeles utfordringer knyttet til kapasitet og stabilitet i bemanningen i barnevernstjenesten. Kommunen har det siste året hatt en sterk økning i antall meldinger til barnevernet, samtidig som den har jobbet hardt for å redusere andelen fristbrudd i undersøkelsessaker. Kombinert gir dette en høy arbeidsbelastning per ansatt, noe som medfører at barnevernstjenesten fremdeles fremstår som sårbar når det gjelder å sikre både en forsvarlig arbeidsbelastning og en forsvarlig behandling av saker i barnevernet.

I det følgende redegjør vi for aktiviteter og utvikling i kommunen det siste året relatert til delmålene for forsøket, samt for vår vurdering og analyse av denne utviklingen.

### 2.2.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern

#### 2.2.1.1 Kompetansehevingstiltak for de ansatte

Kommunen har etablert en egen modell for arbeidet med barn og unge i risiko, den såkalte Alta-modellen.<sup>29</sup> Denne bygger på anerkjente metoder for arbeid med utsatte barn.<sup>30</sup> Modellen har ligget til grunn for kommunens arbeid siden 2008, og danner grunnlaget for de kompetanse- og opplæringstiltak som gjennomføres i tjenestene til barn og unge. De viktigste kompetansetiltakene det siste året gjengis punktvis under:

- I 2018 deltok for første gang barnevernet med tre teamledere på kurs ICDP-kurs i regi av kommunens tiltaksteam. Kurset har årlig i hele forsøksperioden blitt tilbudt i ansatte i kommunens sektor for oppvekst og kultur.
- Tre ansatte i barnevernet og to ansatte i tiltaksteamet har det siste året deltatt i ekstern videreutdanning eller kurs.<sup>31</sup>
- Det siste året har kommunen i større grad enn tidligere lagt vekt på kompetansetiltak knyttet til traumesensitiv omsorg og –forståelse, og kommunen opplyser at det skal jobbes videre med dette i alle Barn- og ungetjenestene.
- Barnevernleder har fullført master i barnevern våren 2019.

Utover dette er det ikke gjennomført kompetansehevingstiltak for de ansatte i barnevernet i perioden siden forrige devaluering. Kommunen opplyser at det er planlagt en kompetansekartlegging i barnevernstjenesten, blant annet som følge av at fylkesmannen fremdeles vurderer fristoverskridelsene i kommunen som en stor risiko. Denne er imidlertid ikke igangsatt. Alta er også en av 13 kommuner som får veiledningsteam fra Bufdir som følge av høy andel fristbrudd.<sup>32</sup>

Kommunens ledelse oppfatter at kompetanse og faglighet har blitt vesentlig styrket i forsøksperioden gjennom oppbygging styrking av tiltaksteamet, og kompetansetiltak i tjenestene generelt, på en måte som ikke ville vært mulig ellers. De mener at tjenestene til barn og unge har nødvendig kompetanse til å ivareta sine oppgaver, men peker på at kompetansen ikke i tilstrekkelig grad utnyttes i det daglige. Kommuneledelsen uttrykker blant annet en forventning om at skoler og barnehager, som har fått opplæring i blant annet ICDP, i større grad bruker dette selv til for eksempel å veilede foreldrene.

---

<sup>29</sup> Modellen er nærmere beskrevet i tidligere delrapporter

<sup>30</sup> Modellen er basert på Kvellos modell for tidlig innsats, ICDP, modell for læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP) og PMTO.

<sup>31</sup> Gjennom kompetanseløftet i barnevernet har tre ansatte i barnevernstjenesten deltatt i kurs i relasjonskompetanse ved Universitetet i Oslo. Gjennom et forskningsprosjekt i regi av NKTVS dette har to ansatte i tiltaksteamet fått opplæring i trinnvis traumefokusert tilnærming, i tillegg til at NKTVS bidrar med fagdager til tjenestene rettet mot traumeforståelse.

<sup>32</sup> Det opplyses at mye av dette arbeidet har handlet om å se på samarbeid og organisering i tjenesten, og med blant annet å styrke teamlederne mht. oppfølging av saker.



Kommuneledelsen oppfatter at forsøket kan ha bidratt til en forventning i de andre tjenestene om at slik veiledning skal ivaretas av tiltaksteamet og barnevernet fordi disse er en del av forsøket (se også nærmere omtale under punkt 2.2.1.4).

Ellers har kommunen fortsatt høy gjennomstrømming av saksbehandlere i barnevernstjenesten, og våren 2019 ble det utlyst fem ledige stillinger. Kommunen opplyser at det var god søkermasse til stillingene. I intervjuer vises det likevel til at dette medfører et konstant opplæringsfokus i tjenesten, der mye tid går med til å lære opp og følge opp nyansatte og mindre erfarne medarbeidere. Samtidig har et betydelig økonomisk overforbruk i barnevernet medført at det i liten grad er midler tilgjengelig for kompetansehevingstiltak, noe som bekreftes i intervjuer med ansatte.

#### 2.2.1.2 Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak

Kommunens tiltaksteam har i utgangspunktet et ansvar for å jobbe med fagutvikling, men opplever som tidligere år at de ikke i tilstrekkelig grad har kapasitet til dette. I en spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med evaluering av Altas barn og ungetjeneste svarte 55 prosent av respondentene at de ikke har tid til å jobbe med tjenesteutvikling eller systemarbeid; kun 6 prosent svarte at de har tid til dette.<sup>33</sup>

Det siste året har kommunen innført følgende nye kunnskapsbaserte tiltak i barnevernstjenesten:

- Siden høsten 2018 har barnevernstjenesten tatt i bruk nettverksmøter i undersøkelsesfasen i samarbeid med tiltaksteamet. I intervjuer pekes det på at forsøket er en viktig årsak til den økte vektleggingen av arbeid med familie og nettverk i Alta, inkludert bruken av nettverksmøter. Kommunen har en systemisk tilnærming til nettverksarbeid basert på en modell som bygger på familierapeutiske prinsipper. Metoden er gjennomgått på fagmøter i barnevernet, men de ansatte i barnevernet har ikke fått systematisk opplæring knyttet til gjennomføring av nettverksmøtene. Kommunen benytter ikke ordinære familieråd.
- Fra høsten 2018 har kommunen jobbet med å implementere prosjektet «der ungdom er» (DUE), rettet mot målgruppen 16-23 år.<sup>34</sup>

#### 2.2.1.3 Systematisk evaluering av kommunens egen praksis og av igangsatte tiltak

Kommunen har ikke fastsatt en egen plan for oppfølging og evaluering av tiltakene i forsøket, men opplyser at det gjennomføres jevnlig møter hvor blant annet av samarbeidet mellom Storbakken og barnevernstjenesten, samarbeidet mellom omsorgsteamet og tiltaksteamet i kommunen, og nettverksarbeidet er gjenstand for vurdering.

For øvrig er det gjennomført to evalueringer relatert til forsøket det siste året. Høsten 2018 ble det gjennomført en ekstern evaluering av Barn- og ungetjenesten i Alta etter ti år i drift.<sup>35</sup> En evaluering av barnevernstjenesten inngikk i dette arbeidet. Kommunen rapporterer at den jobber med å følge opp funn fra evalueringen. Blant annet vises det til at barnevernstjenesten har fått tydeligere føringer fra sin ledelse om deltakelse i etablerte tverrfaglige fora, delvis som følge av funn i evalueringen.

Videre opplyser kommunen at den i løpet av det siste året har gjennomført en intern evaluering av arbeidsgruppen for innkjøp av tiltak, og at denne resulterte i at en av stillingene som var dedikert til dette arbeidet ble kuttet. Det ble også langt mindre vekt på kompetansehevingstiltak knyttet til innkjøp, og mer vekt på innkjøpsfaglig støtte fra andre deler av kommunen.

#### 2.2.1.4 Analyse og vurdering

Etter vår vurdering fremstår kommunen å ha nødvendig kompetanse til å gjennomføre oppgavene som følger av forsøket. Kommunens kompetansebase har blitt vesentlig styrket gjennom oppbyggingen av

---

<sup>33</sup> 24 prosent av de ansatte får delvis tid til å jobbe med systemarbeid. Kilde: Agenda Kaupang (2018) *Evaluering Barn- og ungetjenesten. Rapport Alta kommune*.

<sup>34</sup> Formålet med DUE er å gi ettervernstilbudet et større innhold, og samtidig forplikte ungdommene til å synliggjøre sine behov og ønsker. DUE er utviklet av Bergen kommune i samarbeid med Bufetat, og er en modell- og metode for å etablere individuelle prosjekter rundt hver enkelt ungdom med utgangspunkt i hans eller hennes individuelle ferdigheter

<sup>35</sup> Resultater fra evalueringen er omtalt der det er relevant for problemstillingene i denne rapporten

tiltaksteamet og Storbakken i forsøksperioden, samt noe videreutdanning for erfarne ansatte. Tjenestene klarer i stadig større grad å utnytte denne kompetansen overfor de utsatte barna gjennom økt samhandling mellom tiltakspersoner og saksbehandlere. Til tross for at det er etablert felles internundervisninger i barn- og ungetjenesten, mener vi imidlertid fortsatt at det er rom for mer systematisk arbeid med kompetansedeling og fagutvikling i tjenestene til barn og unge generelt, og i barnevernstjenesten spesielt.

Kompetanseutvikling for de ansatte er en viktig forutsetning både for at barnevernets arbeid er basert på oppdatert og faglig kunnskap om hva som kan være virksomme tiltak, og for å sikre stabilitet og motivasjon for de ansatte i tjenestene. Vi ser særlig tre utfordringer som påvirker kommunens mulighet til kompetanseutvikling i tjenestene, og som vi ser som relevante også for andre kommuner.

- **For det første** preges fremdeles barnevernet av høy gjennomstrømming i barnevernstjenesten. Dette medfører at mye av den tilgjengelige tiden og ressursene til kompetansetiltak går med til opplæring og oppfølging av nye, og at tjenestens kompetanse samlet sett ikke nødvendigvis øker.
- **For det andre** er kommunens barnevernstjeneste og tiltaksteam svært presset på kapasitet, noe som medfører at det i liten grad frigjøres tid til å jobbe med fagutvikling. Det er heller ikke dedikert egne roller eller stillingsandeler til dette arbeidet, noe som fører til at lovpålagte og andre presserende oppgaver kommer foran utviklingsarbeidet.
- **For det tredje** preges tjenestene og forsøket, i år i enda større grad enn tidligere år, av trange økonomiske rammer på grunn av merforbruk i barnevernet. Dette er en konsekvens av forsøket og den kostnaden som et høyt antall institusjonsplasseringer med fullfinansiering har påført kommunen.

Samlet innebærer dette at kommunen i liten grad har rom til å jobbe systematisk med kompetanse- og fagutvikling i barnevernstjenesten og de øvrige barn- og ungetjenestene, og vi ser dette dels som en følge av de økonomiske konsekvensene av barnevernsforsøket.

Som vi har påpekt tidligere år mener vi utfordringen knyttet til kompetanseutvikling forsterkes av at kommunen ikke har gjennomført kompetansekartlegging i tjenesten, og heller ikke har utarbeidet en plan for hvilken kompetanse den har behov for sett opp mot forsøket og andre oppgaver som tjenesten skal utføre. Vi ser slik strategisk kompetansestyring som ekstra viktig når rammene og ressursene er begrensede, for å sikre at de tiltakene som gjennomføres har best mulig effekt for kommunens behov.

I sammenheng med dette mener vi det også i enda større grad er rom for at kommunen systematiserer arbeidet med å evaluere igangsatte tiltak for å sikre læring og utvikling i tjenestene, og særlig opp mot utførelsen av de oppgavene og satsingene som følger av forsøket. Dette arbeidet fremstår i dag som noe sporadisk. En god oppfølging av funnene fra evalueringen av Barn- og ungetjenesten som ble gjennomført i 2018 vil være viktig i så måte.

## **2.2.2 God forebyggende innsats rettet mot barn og familier**

### **2.2.2.1 Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge**

Det er ikke gjort endringer det siste året i hvordan kommunen har organisert eller innrettet sitt generelle forebyggende arbeid for barn og unge. I løpet av det siste året er det opprettet enkelte nye forebyggende tiltak rettet mot frafall i skolen, og kommunen har utarbeidet en tiltaksvifte som er tilgjengelig på kommunens hjemmesider.<sup>36</sup>

Samarbeidet mellom de ulike aktørene i Barn- og ungetjenesten om det forebyggende arbeidet, og særlig barnevernets deltakelse i dette, har vært tema også i tidligere delrapporter. I fjorårets rapport ble det vist til at de tverrfaglige arenaene fungerer stadig bedre, og at samhandlingen mellom tjenestene dermed også fungerer bedre. Denne utviklingen skyldes i stor grad en tydelig ledelsesprioritering av det tverrfaglige arbeidet, særlig fra barnevernstjenestens side. Kommunen opplyser at det i løpet av det siste

---

<sup>36</sup> Kommunens skolehelsetjeneste har siden høsten 2018 arbeidet med tiltaket «Et lag rundt eleven» for å redusere skolefrafall. Videre har kommunen ansatt to fulle stillinger som LOS, tilknyttet de to store sentrumsungdomsskolene.

året har blitt jobbet videre med å styrke de arenaene som er etablert, og med å øke oppmerksomheten i tjenestene om at «vern om barn» er et felles ansvar, ikke bare barnevernstjenestens.

Det er bred enighet blant de intervjuede om at Alta-modellen og organiseringen av Barn- og ungetjenesten har gjort kommunen og tjenestene bedre i stand til å identifisere barn i risiko enn hva som var tilfelle tidligere.<sup>37</sup> Samtidig opplever de intervjuede gjennomgående at kommunen ikke har lyktes i sitt forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Det vises i intervjuer til at mange gode systemer og rutiner er på plass, men at disse i hovedsak er synlige på papiret og i for liten grad i praksis.<sup>38</sup>

Det er noe ulike oppfatninger om hva dette skyldes. Som nevnt over mener kommunens ledelse at det fortsatt er en vei å gå før tjenestene har implementert og faktisk praktiserer den kompetansen de har fått tilført gjennom Alta-modellen og forsøket. Kommuneledelsen mener dette blant annet skyldes uklarheter knyttet til hvem som har ansvaret for å jobbe forebyggende, og at disse uklarhetene kan ha blitt forsterket av forsøket ved at de øvrige tjenestene forventer at barnevernet og tiltaksteamet har hovedansvaret for å gi hjelp og veiledning til barn og foreldre som har behov for det.

På den andre siden etterlyses det fra tjenestenes side mer tilgang på kompetanse og lavterskeltilbud. Det pekes blant annet på at selv om barn i risiko oppdages tidlig, er ikke alltid hjelpen tilgjengelig før problemene har utviklet seg både i tid og i omfang.

Det nevnes flere årsaker til dette. Blant annet pekes det på mangler lavt i kommunens tiltakspyramide, som at kommunen i liten grad tilbyr universelle lavterskeltiltak som er tilgjengelige før en sak kommer til undersøkelse i barnevernet. Dette kunne for eksempel vært foreldreveiledningskurs. Behovet for slike universelle lavterskeltilbud er stort; flere av de intervjuede beskriver en utvikling i kommunen der stadig flere foreldre har behov bistand for å styrke egen omsorgskompetanse.

Barnevernet på sin side opplever at meldingene ofte kommer sent inn, og at dette vanskeliggjør forebyggingen.

Som i evalueringens tidligere delrapporter fremgår det av intervjuer at ansvar og roller knyttet til det primærforebyggende arbeidet er noe uklart. Det vises til at vern om barn er et felles ansvar, ikke bare barnevernets, og at det derfor ikke gir mening at tiltak som kan hjelpe familier på et tidlig tidspunkt, for eksempel familieveiledning, i liten grad er tilgjengelig før saken kommer til barnevernet. Dette forsterkes av at barnevernets og tiltaksteamets kapasitet allerede er svært begrenset. Flere, både tiltaksteamet selv og øvrige aktører i tjenestene uttrykker en klar bekymring for at det er lange ventelister for å få tiltak fra tiltaksteamet. Det er bred enighet om at denne utfordringen har blitt større i løpet av det siste året. Dette medfører at tiltaksteamet må prioritere bort mindre alvorlige saker til fordel for de mest kritiske sakene, noe som øker risikoen for at de mindre alvorlige sakene forverrer seg.

#### 2.2.2.2 Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

Det var i 2018 en stor økning i antall meldinger i Alta i 2018, og kommunen hadde i 2018 vesentlig flere meldinger enn snittet for sin KOSTRA-gruppe (se figur 2). Samtidig ligger kommunen omtrent på gjennomsnitt i KOSTRA-gruppen både når det gjelder antall barn med tiltak i barnevernet pr. innbygger fra 0-17 år og antall barn med tiltak som er plassert av barnevernet.<sup>39</sup>

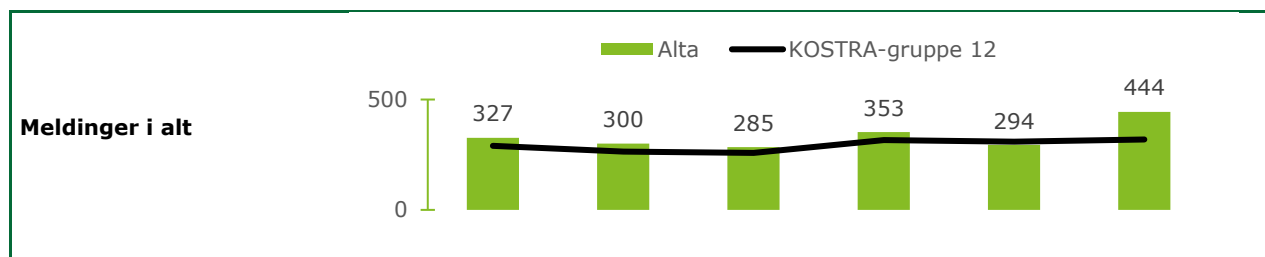
---

<sup>37</sup> Blant annet har både skoler og barnehager, samt hjelpetjenestene, fått opplæring i de samme metodene og verktøyene for å vurdere risiko- og beskyttelsesfaktorer knyttet til det enkelte barn. Disse benyttes i det årlige kartleggingsarbeidet i skoler og barnehager.

<sup>38</sup> Dette støttes av funnene i Agenda Kaupangs spørreundersøkelse, der 51 % av de spurte mener at kommunen ikke lykkes med forebyggende og tidlig innsats for barn og unge.

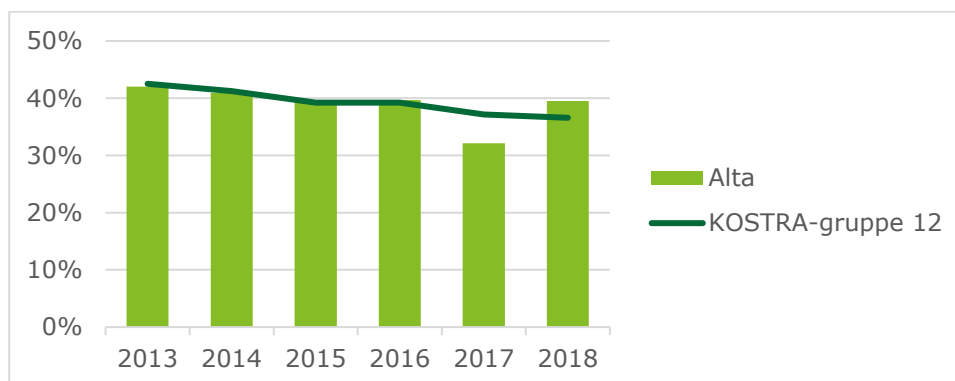
<sup>39</sup> Se også vedlegg 5

Figur 2: Antall meldinger til barnevernstjenesten i Alta kommune, 2013-2018<sup>40</sup>



Kommunen hadde en betydelig økning i antallet institusjonsplasseringer i 2018, vesentlig høyere enn noe annet år i forsøksperioden og årene før. Statistikken viser også at den totale andelen barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak hadde en klar økning fra 2017 til 2018. Andelen i 2018 er imidlertid på linje med tidligere år, men noe høyere enn KOSTRA-gruppen for øvrig (figur 3).

Figur 3: Andel barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak i Alta<sup>41</sup>



Kommunens ledelse er tydelig på at denne utviklingen betyr at Alta kommune ikke har lyktes med verken forsøket generelt eller med det forebyggende arbeidet spesielt. Det vises til at mange av plasseringene er knyttet til akuttvedtak, noe som kan tyde på at barna og familiene ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for tidnok, slik at situasjonen har utviklet seg negativt. Etter ledelsens oppfatning indikerer dette at barnevernet har potensiale for å jobbe med hjelpetiltak tidligere i prosessen, for eksempel gjennom økt bruk av hjelpetiltak uten samtykke.

Fra tjenestenes side vises det til at det forebyggende arbeidet må gis tilstrekkelig kapasitet og ressurser for å lykkes, samtidig som resultatene ikke kan ventes umiddelbart og tilfeldige svingninger må forventes. Det gis også uttrykk for at tiltaksteamet i noen saker bruker svært mye kapasitet og ressurser på å forebygge plasseringer, der det likevel ender med plassering. I den sammenheng blir det stilt spørsmål om det er riktig at tiltaksteamet bruker så mye kapasitet på disse sakene.

Som tidligere pekes det også i år på at samspillet mellom barnevernstjenesten, institusjonen Storbakken og tiltaksteamet gjør det mulig å forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Kommunen har det siste året jobbet med hjemmebaserte tiltak der barnevernstjenesten, Storbakken og tiltaksteamet i samarbeid setter inn miljøtiltak i hjemmet. Dette gjøres ved at veiledere og miljøarbeidere bistår foreldre, barn og ungdom hjemme ut fra deres behov og på ulike tidspunkt på døgnet. I noen saker har personalet vært tilgjengelig hele døgnet på telefon for å bistå. Videre har kommunen det siste året i flere saker jobbet med hjemmet parallelt med at barnet i en kort periode har vært plassert på Storbakken (to-base-

<sup>40</sup> Kilde: KOSTRA.

<sup>41</sup> Kilde: KOSTRA.

system). Det nevnes flere konkrete eksempler på at plasseringer har blitt forebygget gjennom å bruke kompetansen i kommunen på denne måten.

### 2.2.2.3 Analyse og vurdering

Kommunen har ikke gjort vesentlige endringer i organiseringen eller prioriteringen av det primærforebyggende arbeidet siden forrige delrapport. Som i hele forsøksperioden har det forebyggende arbeidet vært basert på Alta-modellen og Alta som Tidlig innsats- kommune (TI-kommune). Forsøket har i liten grad hatt oppmerksomhet rettet mot kommunens generelle primærforebyggende arbeid, men barnevernstjenestens deltakelse og tilstedeværelse i det tverrfaglige har vært i en viktig, positiv utvikling i forsøksperioden.

Til tross for at kommunen har en tydelig satsing på det forebyggende arbeidet i sine planer, ser vi at den fremdeles strever med å lykkes fullt ut med dette i praksis. Som beskrevet i tidligere avsnitt er det ulike oppfatninger i kommunen om årsakene til dette.

Vi mener at det er en nødvendig forutsetning for et godt forebyggende arbeid at ansatte i hele tjenesten, inkludert skole og barnehage, får opplæring og har noen felles verktøy og metoder å jobbe etter i møtet med barna og foreldrene, slik det er gjort i Alta kommune. Samtidig er dette etter vårt syn ikke tilstrekkelig å sikre at dette arbeidet blir implementert ute i tjenestene. Vi mener det er rom for at kommunen i større grad holder trykk på og prioriterer det forebyggende arbeidet ute i skoler og barnehager, og at ansatte i disse tjenestene får nødvendig støtte, trygghet og tid for selv å kunne ta i bruk de verktøyene som er lagt til grunn. Barnevernets tilstedeværelse og tilgjengelighet er en viktig del av dette, og på dette området har det vært en tydelig positiv utvikling i løpet av 2018 og 2019 som følge av klar lederprioritering.

Kommunens egen opplevelse er at den har et stort omfang av krevende og alvorlige saker, og statistikken underbygger i hovedsak dette bildet. Som vi også har påpekt i tidligere rapporter innebærer dette en «ond sirkel» for arbeidet med de utsatte barna i kommunen. Fordi kapasiteten er presset og de tunge sakene prioriteres, får mindre alvorlige saker utvikle seg til det verre før de blir tatt tak i. Årets undersøkelse indikerer at det har vært en negativ utvikling på dette området det siste året, eksemplifisert ved at tiltaksteamet opererer med ventelister for sine oppdrag.

Etter vår vurdering er organiseringen av tjenestene trolig ikke optimal for å kunne komme ut av denne sirkelen. Kommunen har i liten grad etablert lavterskel hjelpetiltak i form av for eksempel foreldreveiledningskurs som er tilgjengelige for alle. Som nevnt er det også indikasjoner på at ansatte i skole og barnehage ikke har den nødvendige tryggheten, og heller ikke er ansvarliggjort i tilstrekkelig grad, for å ta i bruk sin egen kompetanse til veiledning av foreldrene.

Selv om tiltaksteamet i utgangspunktet skal jobbe på oppdrag fra alle tjenester og også skal ta saker direkte fra for eksempel tverrfaglige drøftinger, bruker de i praksis svært mye tid og kapasitet på de krevende barnevernssakene. Dette innebærer at mye av den hjelpen kommunen kan tilby først er tilgjengelig når en sak er meldt til barnevernet. Dermed øker risikoen for at noe av det forebyggende arbeidet som kunne og burde ha vært gjort utenfor barnevernet likevel havner hos barnevernstjenesten, med det resultat at denne får enda høyere arbeidspress. I denne sammenheng ser vi det som viktig og riktig at kommunen det siste året i større grad har lagt vekt på at «vern om barn» er et felles ansvar hos tjenestene, og ikke primært barnevernstjenestens.

Vi mener erfaringene i Alta kommune synliggjør en utfordring med en organisering der det ikke er dedikert egne ressurser til det forebyggende arbeidet i og utenfor barnevernstjenesten, og heller ikke etablert forebyggende lavterskeltiltak tilgjengelig for alle.

Delvis som følge av saksammensetningen i kommunen har Alta i forsøket valgt å legge stor vekt på å bygge opp tiltak høyt oppe i tiltakspyramiden. Vi mener årets undersøkelser viser at kommunen klarer å utnytte fleksibiliteten og kompetansen som dette innebærer til å jobbe aktivt med å forebygge plasseringer i enkeltsaker hvor plasseringsrisikoen er stor.

Samtidig viser undersøkelsen at mange saker likevel ender med plassering, noe som blant annet kan indikere at hjelpen kommer for sent. En viktig forutsetning for å komme tidligere inn i forebyggingsprosessen er å ha en forsvarlig bemanning i barnevernstjenesten, og vi mener det er positivt

at kommunen har lagt vekt på dette. Om arbeidet med å få en forsvarlig bemanning i barnevernstjenesten vil ha effekt på forebygging av plasseringer er for tidlig å si på nåværende tidspunkt.

## **2.2.3 Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov**

### **2.2.3.1 Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov**

Styrkingen av kommunens tiltaksteam og oppbyggingen av en egen omsorgsinstitusjon på Storbakken utgjør kommunens hovedsatsinger i forsøket. I tillegg har kommunen de siste to årene jobbet aktivt og systematisk på fosterhjemsområdet, i hovedsak i form av nettverksarbeid.

Som vist i tidligere års delrapporter og i tidligere avsnitt (se for eksempel 2.2.2.2) har disse satsingene medført at kommunen har en bredere tiltaksportefølje enn før forsøket, noe som gjør det mulig å skreddersy hjelpen til det enkelte barn og den enkelte familie i større grad enn før. Kommunen har i sin rapportering til Deloitte og Telemarksforskning beskrevet flere eksempler på slike skreddersydde hjelpetiltak basert på den tilgjengelige kompetansen i kommunen.

Kapasiteten til tiltaksteamet, barnevernstjenesten og de øvrige hjelpetjenestene har vært en utfordring gjennom hele forsøksperioden. Samtidig viser årets undersøkelser at det i enda større grad enn tidligere er press på kapasiteten til tiltaksteamet, og at det er lengre ventelister enn før på å få de tiltakene det er behov for til det enkelte barn. Som nevnt er det også et stort behov for foreldreveiledningstiltak. I intervjuer beskrives familieveiledningskompetansen i tiltaksteamet som uvurderlig, men det uttrykkes klar bekymring for økt ventetid. Barnevernstjenesten etterlyser også flere og tidligere tiltak i hjemmet, for eksempel i form av et ambulant team som kan sette inn mer hjelp i hjemmet for å unngå plassering.

Samarbeidet mellom tiltaksteam og barnevernstjeneste har vært i utvikling gjennom forsøksperioden, og beskrives i årets intervjuer som fortsatt i positiv utvikling. Det pekes blant annet på at barnevernstjenesten oftere enn før kommer til tiltaksteamet for å drøfte anonyme saker. Fremdeles kan det imidlertid oppstå samarbeidsutfordringer som følge av ulik faglig tilnærming og rolleforståelse.

### **2.2.3.2 Fosterhjemsområdet**

#### Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering

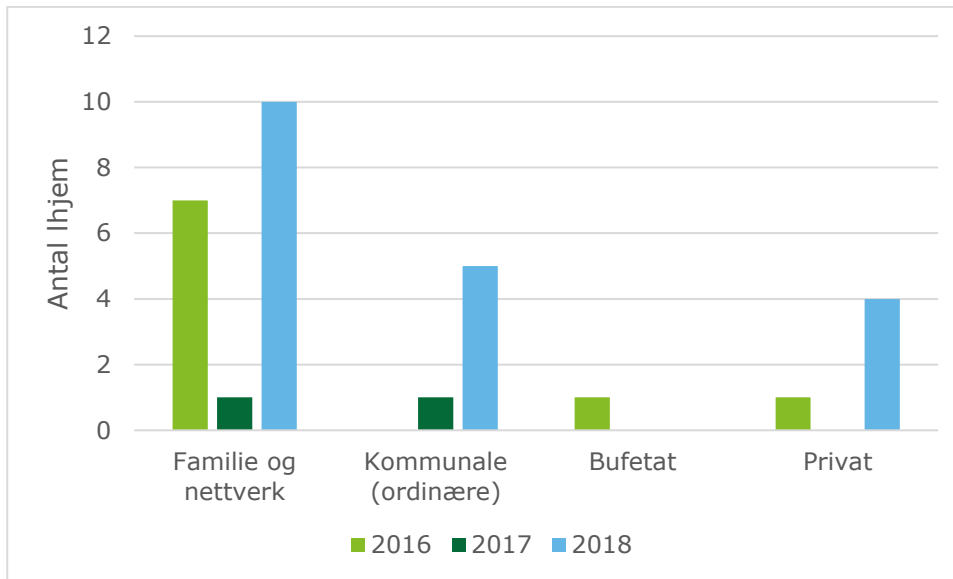
Kommunen har det siste året jobbet mer systematisk med nettverksarbeid generelt, og med rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk spesielt. Dette oppgis å være en klar følge av forsøket og kommunens helhetlige ansvar for å rekruttere fosterhjem. Kommunens rapportering viser at det har vært en økning i rekrutterte fosterhjem i familie og nettverk 2017 til 2018, men at det er store variasjoner i dette.<sup>42</sup>

Figur 4 viser har det vært visse variasjoner i løpet av forsøksperioden når det gjelder hvilke typer fosterhjem kommunen rekrutterer. Datamaterialet er imidlertid ikke tilstrekkelig til å vurdere hvorvidt dette er tilfeldige eller systematiske endringer.

---

<sup>42</sup> Det er store variasjoner mellom ulike rapporteringskilder fra kommunen når det gjelder rekruttering av fosterhjem.

Figur 4: Rekruttering og kjøp av fosterhjem i Alta kommune<sup>43</sup>



Kommunen har anskaffet ett fosterhjem via Bufetat i forsøksperioden (2016), og rapporterer å ha ventetid på 2-3 dager fra barnet får beskjed om flytting til flyttingen er gjennomført.

I intervjuer vises det til at rekruttering av ordinære fosterhjem har vært den største utfordringen på fosterhjemsområdet. Kommunen har nå én dedikert stilling som er ansvarlig for rekruttering og godkjenning av fosterhjem. Dette er én mindre enn i fjor, og i intervjuer beskrives rekrutteringsarbeidet som noe sårbart da vedkommende står mye alene i sitt arbeid.<sup>44</sup>

Som tallene viser kjøper også kommunen noen fosterhjem i markedet. Kommunen har gjennom forsøksperioden styrket sin kompetanse på kjøp av fosterhjem, blant annet gjennom innkjøpsfaglig bistand fra en jurist i kommunen. I intervjuer opplyses det at kommunen tidligere i stor grad godtok de vilkårene som var satt fra tilbyder, men at de nå har blitt flinkere til å forhandle på pris, vilkår og innhold i disse avtalene. Videre stiller kommunen nå krav om at det skal inngå en kontraktklausul om at kommunen har som intensjon å overta fosterhjemmene som de kjøper i markedet. Kommunens erfaring er at den har senket kostnadene ved hjemmene som følge av dette arbeidet.

Intervjuede ansatte i barnevernet opplever at kommunens helhetlige ansvar for fosterhjemsarbeidet og økt kompetanse på å forhandle med tilbyderne, har styrket muligheten for å tilpasse tiltakene bedre til barnets behov. Før var dette en «pakkeløsning», der de private fosterhjemmene var ansatt hos tilbyderen og hadde en fastsatt tiltakspakke.

Som tidligere uttrykkes det tydelig at ansvaret for rekruttering og godkjenning av fosterhjemmene har ført til at kommunen kan skaffe bedre egnede fosterhjem. Det vises blant annet til muligheten for å kunne tenke mer langsiktig, for eksempel med hensyn til lokasjon og skolegang, og bedre forutsetninger for å planlegge og styre fosterhjemssorgen. Muligheten for å involvere saksbehandlerne i barnevernet tidlig i godkjenningsprosessen trekkes også frem som positivt, da disse har kjennskap til barna og deres behov. Samtidig pekes det på at dette også medfører økt arbeidsbelastning for saksbehandlerne, som allerede har stort arbeidspress.

<sup>43</sup> Kilde: Rapportering fra Alta kommune til Deloitte og Telemarksforskning og tertialrapporteringer til Bufdir

<sup>44</sup> I oppstarten av forsøket var det den enkelte saksbehandlers ansvar å godkjenne fosterhjemmene. Godkjenningsprosessen oppleves som grundigere og bedre etter at det ble satt av egen ressurs til dette arbeidet.

Videre opplyses det at barna selv har større påvirkning på valg av fosterhjem nå enn før forsøket, nettopp ved at kommunen nå selv beslutter hvilket fosterhjem barna skal plasseres i. Det vises i intervju til at en positiv konsekvens av dette er at brudd i fosterhjem forekommer sjeldnere enn før.<sup>45</sup>

#### Økonomiske rammebetingelser for fosterhjemmene

Kommunen tilbyr kortere fosterhjemskontrakter enn det Bufetat og private tilbydere gjør, og understreker i rekrutteringsprosessen at kontrakten vil reforhandles. Dette gjelder også for de fosterhjemmene som blir frikjøpt.

Dette innebærer at kontrakten/plasseringen kan være langvarig, men at vilkårene reforhandles med jevne mellomrom. Bakgrunnen for dette er særlig at kommunen ikke vil binde seg «til evig tid» til dyre kontrakter med fosterhjemmene, særlig ikke via private tilbydere. Det vises til at en slik tilnærming medfører noen utfordringer, blant annet uvisshet hos fosterforeldrene som får noe redusert forutsigbarhet.

Videre vises det til at det kan oppstå ulike vurderinger om hvilket behov barnet faktisk har; her vil gjerne fosterhjemmene mene at barnet har behov for spesifikke tiltak og særlig oppfølging, frikjøp eller annen forsterking, mens barnevernet ikke alltid er enig i det. Ifølge de intervjuede kan dette ofte knytte seg til hvilken normalitetsforståelse man legger til grunn. Det som barnevernet definerer som normal utvikling, kan godt oppleves som utfordrende for fosterhjemmet. Det opplyses at dersom fosterforeldre insisterer på å være frikjøpt, må dette begrunnes særskilt. Vurderingen knytter seg blant annet til hvor mye omsorgskapasitet som faktisk trengs, eller eventuelt hvor mye oppfølging som kreves på andre måter.<sup>46</sup>

Kommunen opplyser at de for øvrig har hatt konkurransedyktige vilkår i sine kontrakter med fosterhjemmene. Frem til 01.01.2019 tilbød kommunen KS-sats for arbeidsgodtgjørelse pluss utgiftsdekning for frikjøpte fosterhjem (i tillegg til frikjøpet), men KS-satsen for arbeidsgodtgjørelse er nå fjernet. Dette innebærer noe dårligere økonomiske vilkår for de frikjøpte fosterhjemmene.<sup>47</sup> Kommunen opplever en viss konkurranse om rekruttering av fosterhjem i Alta, og har også eksempler på fosterhjem som har takket nei fordi vilkårene hos privat tilbyder var bedre.

Som tabell 1 viser, rapporterer kommunen en økning i antall fosterhjem med forsterkingstiltak.<sup>48</sup> Kommunen har i 2019 foretatt en gjennomgang av fosterhjemmene og revurdert behovet for forsterkingstiltak. Som følge av dette forventer kommunen at andelen forsterkingstiltak vil reduseres i tiden fremover, dette gjelder både økonomisk forsterking og veiledning. For øvrig opplyser kommunen at en av de største endringene fra tidligere er at kommunen selv setter inn veiledningen fremfor å kjøpe dette fra private.

Tabell 1: Forsterkingstiltak i fosterhjem.<sup>49</sup>

|   | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|
| Antall fosterhjem totalt i løpet av året (rapportering til Deloitte)            | 50   | 50   | 56   |
| Herav antall fosterhjem som mottar økonomisk godtgjørelse utover 1 KS           | 8    | 15   | 24   |
| Antall fosterhjem som mottar faglig forsterkingstiltak i form av økt veiledning | 6    | 15   | 23   |
| Antall fosterhjem som mottar forsterking i form av besøkshjem                   | 20   | 25   | 23   |

<sup>45</sup> Kommunen har ikke eksakte tall på dette. Ifølge kommunens rapportering av tilsiktede og utilsiktede flyttinger (samlet) oppgis det for 2018 var det 8 utilsiktede flyttinger og 6 tilsiktede flyttinger. I 2016 ble det rapportert 8 utilsiktede flyttinger og 10 tilsiktede flyttinger. Kommunen rapporterte ikke på flyttinger i 2017.

<sup>46</sup> Det blir nevnt et eksempel der en fostermor er frikjøpt én dag i uken pga. mye praktisk oppfølging hos blant annet spesialisthelsetjeneste.

<sup>47</sup> KS-satsen er en veiledende sats for fosterhjem og består av utgiftsdekning og arbeidsgodtgjørelse.

<sup>48</sup> Grunnet noe ulike rapporteringsperioder er det ikke fullt samsvar mellom rapporteringer til Deloitte og Telemarksforsing, og tertialrapportering til Bufdir.

<sup>49</sup> Kilde: Rapportering fra Alta kommune til Deloitte; tertialrapportering fra Alta kommune til Bufdir.



|   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| Antall fosterhjem som mottar forsterking i form av støttekontakt  | 3  | 5  | 8  |
| Antall fosterhjem som mottar annen form for forsterkingstiltak:<br><i>økonomisk støtte til fritidsaktivitet</i> | 24 | 23 | 23 |

### Veiledning og oppfølging av fosterhjem

Kommunen tilbyr ikke kurs til fosterhjemmene, men personlig veiledning for fosterforeldrene. Det er tiltaksteamet som står for veiledningen av fosterhjemmene. Veiledningen tar utgangspunkt i Trygg Base, supplert med ulike tilnærminger og metodikker ut fra det enkelte hjemmets behov.<sup>50</sup> Det vises til at en fordel med å ha det fulle ansvaret for fosterhjemmene er at veilederne kan kobles kjapt på om det skulle oppstå situasjoner. Det opplyses at når det forekommer situasjoner med brudd og flytting kan både barnevern og tiltaksteam følge barnet og flyttingen tett. De sikrer også da at veilederne er den samme, slik at vedkommende kan vurdere om tiltakene passer og iverksette endringer ved behov.

De ansatte opplever at det er en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom tiltaksteamet og barnevernet når det gjelder oppfølging og veiledning av fosterhjem, der tiltaksteamet jobber på «oppdrag» fra barnevernet. Det vises i intervjuene med de ansatte til at fleksibiliteten i oppfølging og veiledning av fosterhjem er en positiv effekt av forsøket.

Kommunen opplever selv at oppfølgingen de tilbyr til fosterhjem gjennom tiltaksteamet er like god som den Bufetat kunne tilby før forsøket.

Fosterforeldre som er intervjuet i undersøkelsen opplever at kompetansen på de som ivaretar oppfølgingen i kommunen er god, men at tilgjengelighet og kapasitet er en stor utfordring. Særlig vises det til at det er stor utskifting av saksbehandlere, og at det er vanskelig å få tak i hjelp når den trengs som mest. Fosterforeldre som har hatt oppfølging fra Bufetat tidligere etterlyser felles kurs og samlinger i regi av kommunen, i tillegg til den individuelle oppfølgingen.<sup>51</sup>

#### **2.2.3.3 Akutttiltak og institusjon**

Kommunens rapporteringer til Deloitte viser at kommunen har hatt en stor økning i antall akuttplasseringer, fra 9 i 2016 til 26 i 2018. I 2018 var 10 av disse i beredskapshjem, 13 i institusjon og 3 i fosterhjem i familie.

I intervjuer opplyses det at flere av plasseringene var knyttet til blant annet flyktninger og innflyttere. Av kommunens tertialrapportering er det indikasjoner på at omfanget av akutt-tiltak er redusert så langt i 2019. Kommunens rapporteringer viser at det gjennom forsøksperioden har vært stor variasjon i hvor stor andel akuttplasseringer utgjør av det totale antallet nye plasseringer. I perioder har denne andelen vært opp mot 80 prosent. Tall for 1. tertial 2019 viser imidlertid en andel på ca. 25 prosent.<sup>52</sup>

Fra høsten 2018 har Alta kommune hatt bistandsavtale med Bufetat på akuttområdet. Beslutningen om dette kom blant annet som følge av at kommunen tidlig i 2018 hadde et stort behov for akuttplasseringer. Disse ble gjennomført på samme måte som ved ordinær bistandsplikt, noe forsøket i utgangspunktet ikke gir anledning til. Kommunen oppgir at det er gjort to kjøp fra Bufetat på denne bistandsavtalen siden høsten 2018.

Fra 1.1.2019 opprettet Alta kommune akuttberedskap (barnevernvakt) innenfor barnevernet utenom kontortid. Beredskapstelefonen dekker også Loppa og Hasvik kommune. Opprettelsen av barnevernvakt er uavhengig av forsøket i kommunen. Det opplyses i intervjuer at det har vært stor pågang på barnevernvakten siden opprettelsen.

<sup>50</sup> For eksempel familieterapeut, Marte Meo, etc.

<sup>51</sup> Se også kapittel 5.

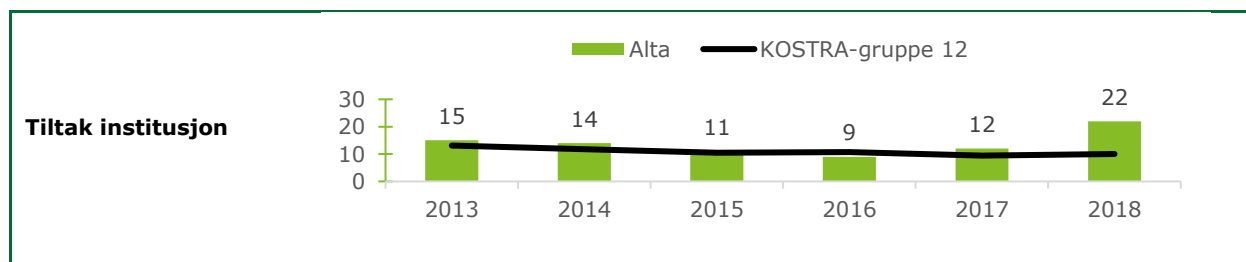
<sup>52</sup> Kilde: Kommunens tertialrapporteringer til Bufetat. Det er ikke fullt ut samsvar mellom antall akuttplasseringer rapportert til Deloitte og til Bufdir. Trenden som beskrives er den samme i begge rapporteringer

### Institusjon

Som vist i figur 5 har kommunen det siste året hatt en stor økning i antall institusjonsplasseringer, og Alta lå i 2018 langt over snittet for KOSTRA-gruppe 12.<sup>53</sup> Dette beskrives som en betydelig bekymring i intervjuene i kommunen, og som nevnt tidligere ser kommuneledelsen det høye antallet plasseringer som et uttrykk for at kommunen ikke har lyktes med forsøket. Barnevernstjenesten har som følge av det store antallet plasseringer hatt et vesentlig økonomisk overforbruk det siste året.<sup>54</sup>

Barnevernstjenestens ledelse er i intervju klar på at økningen kommer av et høyt antall utfordrende saker, og at plasseringene det gjelder vanskelig kunne ha vært forebygget. Blant annet vises det til at plasseringene har vært knyttet til flykninger, innflyttere, samt flere plasseringer grunnet adferd, rus og psykiatri.

Figur 5: Antall barn med institusjonstiltak i Alta kommune i løpet av året, 2013-2018<sup>55</sup>



Kommunen sa opp sine bistandsavtaler med Bufetat etter at den kommunale omsorgsinstitusjonen Storbakken kom i drift i mai 2017. Høsten 2018 inngikk kommunen ny bistandsavtale med Bufetat. Avtalen dekker både akutt plasseringer på institusjoner og beredskapshjem, og omsorgsplasseringer på institusjon. En viktig årsak til at kommunen fikk på plass en bistandsavtale som også omfattet omsorgsplasseringer, var at kommunen brukte mye ressurser internt på å kjøpe institusjonsplasser. Dette ble vurdert som lite hensiktsmessig all den tid Bufetat allerede har denne kompetansen, og ansvaret på institusjonsområdet ikke vil ligge til kommunene når barnevernreformen trer i kraft. Målet om å satse mer på nettverksarbeid og jobbe mer for fosterhjem i familie og nettverk der det er behov for det var også en viktig årsak til beslutningen om å inngå bistandsavtaler.

Ansatte som var involvert i kjøp av institusjonsplasser uttrykker imidlertid at det var en stor fordel å kunne ivareta dette selv, blant annet fordi det innebar en større valgfrihet for kommunen og mulighet til å samstemme behov og tilbud. Kommunens rapportering viser at det i 2018 ble foretatt fem nye plasseringer i kommunens egen institusjon, ni i privat institusjon og ingen i statlig institusjon.

Figur 6 viser fordelingen av nye institusjonsplasseringer i Alta i 2017 og 2018. Som figuren viser kjøpte kommunen tre ganger så mange plasser i private institusjoner i 2018 enn i 2017.<sup>56</sup>

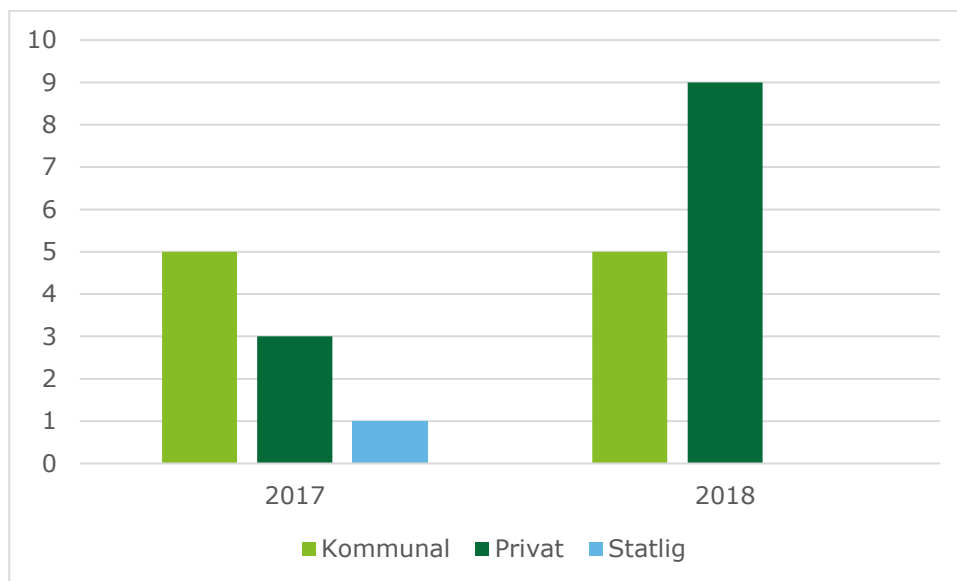
<sup>53</sup> Enkelte barn er har hatt flere plasseringsvedtak i løpet av året. Ifølge kommunen er det totale antallet barn som har vært plassert på institusjon i 2018 14.

<sup>54</sup> Se også seksjon 2.2.4.1 og 2.2.6.1.

<sup>55</sup> Kilde: KOSTRA.

<sup>56</sup> Tallene i figuren er ikke fullt ut i samsvar med kommunens beskrivelser av kjøp fra private leverandører omtalt i 2.2.5.1. Dette kommer trolig blant annet av at ordlyden i rapporteringene er noe ulike. Da tallene bidrar til å belyse forskjellige problemstillinger gjengir vi dem slik de er rapportert.

Figur 6: Fordeling av nye institusjonsplasseringer i Alta 2017 og 2018<sup>57</sup>



#### Omsorgsinstitusjonen Storbakken

Omsorgsinstitusjonen Storbakken har vært en sentral satsing for Alta kommune i forsøket. Som tidligere år uttrykkes det stor tilfredshet i kommunen med hvordan institusjonen fungerer og hvilke muligheter den gir. Blant fordelene som trekkes frem er muligheten til å plassere barn i nærmiljøet; geografisk nærhet og tett samarbeid mellom barnevernstjenesten, Storbakken og tiltaksteamet; mulighet for fleksibel bruk av kompetanse og tilpasning til den enkelte ungdommens behov; samt mindre byråkrati og lavere pris enn alternativer fra Bufetat eller private leverandører.

Det opplyses i intervjuer at Storbakken er den foretrukne institusjonen, og at kommunen har mindre betenkeligheter med å plassere ungdom ved Storbakken enn ved andre institusjoner fordi de er trygge på hvordan barna blir ivaretatt der. Ved beslutning om plassering i institusjon vurderes det alltid om Storbakken kan benyttes. Samtidig understrekes det at ungdommer ikke blir plassert ved Storbakken uten at det er faglig godt begrunnet, ei heller som alternativ til andre tiltak som fosterhjemsplassering. I intervjuer blir det likevel vist til at for en del eldre ungdommer er tilbudet ved Storbakken bedre egnet enn å finne et passende fosterhjem for denne målgruppen.

Videre er det etter kommunens oppfatning ikke indikasjoner på at økningen i institusjonsplasseringer har sammenheng med tilgang på en egen institusjon i kommunen, og det vises i denne sammenheng til at økningen i hovedsak er relatert til akutt- og adferdsplasseringer.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark<sup>58</sup> har ved tidligere års tilsyn ikke påvist brudd knyttet til lovkrav ved Storbakken. Ved tilsyn i mars 2019 ble det vurdert flere brudd.<sup>59</sup> Bruddene knytter seg til manglende handlingsplaner for ungdommene, samt manglende dokumentasjon av faglige vurderinger ved institusjonen. Ved tilsynet hadde tre av fem ungdommer ikke handlingsplaner for institusjonsoppholdet, og de øvrige to hadde ikke plan som dekket hele oppholdet. Ungdom som er plassert på Storbakken og som er intervjuet i denne evalueringen har gitt uttrykk for mangel på planer og informasjon om blant annet varighet på oppholdet.

På bakgrunn av tilsynsfunnene har Fylkesmannen bedt institusjonen om å gjennomgå egen praksis for dokumentasjon og faglig arbeid. Videre har Fylkesmannen bedt institusjonen om å sikre tilstrekkelig styring av bemanningen ved institusjonen, da den etter Fylkesmannens vurdering ikke fullt ut

<sup>57</sup> Kilde: Kommunens tertialrapportering til Bufdir (summering av antall nye plasseringer i perioden).

<sup>58</sup> Tidl. Fylkesmannen i Finnmark.

<sup>59</sup> Brudd på tilsynsforordningen § 7, samt på barnevernloven § 1-4 jf. forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester, forvaltningsloven § 11 d og god forvaltningsskikk.

tilfredsstilte kravet om grunnbemanning på tre ansatte til enhver tid. Resultatene fra tilsynet er under oppfølging.

I årlig rapport fra godkjennings- og kontrollmyndigheten i Bufetat fra våren 2018 er det ikke påvist brudd på myndighetskrav. Kontrollmyndigheten angir flere oppfølgingspunkter, blant annet knyttet til å sikre et opplegg for veiledning og oppfølging av de ansatte. Det er også vist til mangler når det gjelder etablering av enkelte rutiner og systemer ved institusjonen.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark opplyser i intervju at manglene som er påvist ved Storbakken i stor grad handler om dokumentasjon. Fylkesmannen oppgir at den er trygg på at barna ivaretas på en god måte og at det utøves godt faglig skjønn ved institusjonen. Det vises til at de faglige vurderingene som gjøres er gode, men at problemet er at de ikke dokumenteres. Fylkesmannens generelle inntrykk av Storbakken er at det gjøres godt faglig arbeid med ungdommene, at de blir sett og at hjelpen tilpasses deres behov. Fylkesmannen opplyser videre at de har også jevnlig dialog med leder ved institusjonen, og institusjonsleder tar kontakt ved behov for veiledning.

#### 2.2.3.4 Analyse og vurdering

Kommunen har i løpet av forsøket etablert en bredere tiltaksportefølje internt enn den hadde tidligere. I løpet av det siste året er det ikke gjort vesentlige endringer i hvilke type tiltak kommunen tilbyr eller benytter. En utfordring som er beskrevet i tidligere rapporter er i hvilken grad tiltakene faktisk benyttes der det er behov for det. Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og tiltaksteamet har vært varierende, og det har vært noe personavhengig i hvilken grad ansatte i barnevernstjenesten faktisk har benyttet seg av tiltaksteamets tjenester.

Årets undersøkelser viser at samarbeidet mellom barnevernstjenesten og tiltaksteamet er i stadig bedring, og at barnevernstjenesten oftere benytter seg av tiltaksteamet som drøftingspartner eller i konkrete tiltak. Dette kan være en medvirkende årsak til at det etter vår vurdering i mindre grad er utfordringer knyttet til om tiltaksteamet benyttes etter hensikten, men heller dets kapasitet til å ta på seg saker. Vi mener dette innebærer en risiko i seg selv, da det er viktig for tilliten og samarbeidsklimaet mellom tiltaksteamet og barnevernstjenesten at bistanden faktisk er tilgjengelig når det trengs.

Vi observerer generelt en tydelig frustrasjon i kommunen knyttet til opplevelsen av at man har blitt gode til å identifisere barn i risiko, men at man opplever ikke å ha tilgang på gode hjelpetiltak før saken blir alvorlig. Dette gjelder både blant skoler og barnehager, i hjelpetjenestene og i barnevernstjenesten. Vår vurdering av kommunens tiltaksportefølje er at den har kompetansen og tiltakene til å gi barna og familiene *rett hjelp*, men at den ikke lykkes fullt ut med å gi hjelpen til *rett tid*.

Tidligere har vi påpekt at kommunen kom noe sent i gang med fosterhjemsarbeidet i forsøket, og at det særlig knyttet til nettverksarbeidet har vært behov for økt oppmerksomhet. På bakgrunn av en erkennelse av at det var store utfordringer og begrenset nytteverdi av å etablere en fosterhjemsbank i egen regi har kommunen i liten grad prioritert å jobbe med å rekruttere ordinære fosterhjem.

Fra 2017 har kommunen lagt større vekt på å jobbe mer systematisk med familie og nettverk, både i undersøkelsessaker og i forbindelse med fosterhjems plassering. Årets undersøkelser viser at dette er i ferd med å implementeres i tjenestene, og vårt inntrykk er at det tydelig mer vekt på nettverksarbeid enn tidligere år. Kommunens rapportering av antall plasseringer i slekt og nettverk underbygger delvis dette inntrykket. Samtidig ser vi det som viktig at oppmerksomheten om dette arbeidet opprettholdes over tid.

Kommunen opplever selv at det å ha det helhetlige ansvaret på fosterhjemsområdet gir bedre muligheter for å både identifisere, følge opp og veilede gode fosterhjem for det enkelte barnet. Undersøkelsene i kommunen, samt tilbakemeldingene fra fosterforeldrene, indikerer at kvaliteten på veiledningen og oppfølgingen, når den gis, er god, men at det er utfordringer knyttet til kapasiteten. Kommunen tilbyr ikke egne kurs eller gruppesamlinger, og fosterforeldre som er intervjuet opplever at hjelpen ikke alltid er tilgjengelig når de trenger den. Vi mener dette er noe kommunen må ta på alvor for å sikre at fosterhjemmene får nødvendig oppfølging til det beste for barna. Dette er etter vår oppfatning særlig viktig med en økende andel rekrutteringer i familie og nettverk.

Som det fremgår av tidligere delrapporter undervurderte kommunen til en viss grad behovet for å bruke og bygge opp innkjøpsfaglig kompetanse i oppstarten av forsøket. Pr. høsten 2019 er det én person i omsorgsteamet som har et dedikert ansvar for fosterhjemsarbeidet samt kjøp av fosterhjems- og institusjonsplasser, mot to på tilsvarende tidspunkt i fjor. Dette utgjør etter vår mening en viss sårbarhet i kommunens fosterhjemsarbeid som det er viktig at den er oppmerksom på. Samtidig har kommunen inngått bistandsavtale med Bufetat om omsorgs- og akutt plasseringer, og den foretar i mindre grad enn tidligere innkjøp selv.

Omsorgsinstitusjonen Storbakken har vært en svært viktig satsing for kommunen i forsøket, og kommunen har siden institusjonens oppstart i 2017 opplevd dette som et viktig og godt supplement til sitt arbeid med utsatte barn og unge. Blant fordelene som har blitt trukket frem er at samarbeidet mellom barnevernstjenesten, tiltaksteamet og institusjonen er ubyråkratisk og fleksibelt, og at kompetansen til de ansatte ved institusjonen kan brukes også inn i blant annet tiltak i hjemmet. Fylkesmannen har ved sitt siste tilsyn identifisert avvik og brudd knyttet til blant annet dokumentasjon ved institusjonen. Våre undersøkelser indikerer også at det er en risiko for at driften av institusjonen blir for «ubyråkratisk» og uformell, og at det er behov for å sikre at institusjonen har nødvendige systemer og rutiner for å ivareta og dokumentere sin oppfølging av ansatte og beboere. Særlig ser vi det som viktig at kommunen sørger for at barna har gode planer for sitt opphold, og at disse dekker hele oppholdet.

#### **2.2.4 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon**

Kommunen har i løpet av det siste året utarbeidet nye rutiner som i større grad vektlegger at barnets stemme skal frem.<sup>60</sup> Generelt opplever de intervjuede at økt vektlegging av nettverksarbeid har medført økt oppmerksomhet rettet mot barnets og familiens medvirkning i egen sak. Som nevnt tidligere opplever også de ansatte at ansvaret for rekruttering og godkjenning av fosterhjem medfører at barnets egne ønsker i større grad legges til grunn ved slike plasseringer.

Alta kommune har et relativt høyt antall hendelsesbaserte tilsynssaker hos Fylkesmannen, og flere av disse kan relateres til medvirkning i egen sak. 10 prosent av barna i kommunen som mottar tiltak fra barnevernet har ifølge Fylkesmannen i Troms og Finnmark ikke tiltaksplan. Videre opplyser at den har sett en utvikling der det er flere saker som handler om flytting av barn tilbake til Alta. Kommunens begrunnelse i disse sakene er at den ønsker å gi barna et tilbud nærmere hjemmet. En del av de hendelsesbaserte tilsynssakene handler om innsyn. Disse forholdene vurderes av fylkesmannen å utgjøre en moderat (gul) risiko i kommunen.

##### **2.2.4.1 Analyse og vurdering**

Alta kommune har med innsatsene som nevnes over i noe større grad enn tidligere lagt til rette for medvirkning fra barn og familier i den enkelte sak. Kommunen har imidlertid i liten grad etablert arenaer for å sikre medvirkning på systemnivå. Vi mener at de forholdene Fylkesmannen har påpekt gjennom sine risikovurderinger og gjennom tilsyn ved Storbakken viser at kommunen har forbedringspotensiale når det gjelder å sikre medvirkning i egen sak, og å sikre at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon.

#### **2.2.5 God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet**

Både det ordinære barnevernet og forsøket har hatt et betydelig merforbruk det siste året. I 2018 var merforbruket på 9 millioner kroner i forsøket (utover rammen på 25 millioner kroner) og tilsvarende stort i den ordinære barnevernstjenesten. I forsøket er dyre plasseringstiltak, som beskrevet tidligere i rapporten, hovedårsaken til merforbruket. Økningen i rammetilskuddet som følger av forsøket øremerkes i kommunens budsjett til forsøket. Barnevernleder har styringsrett over midlene.

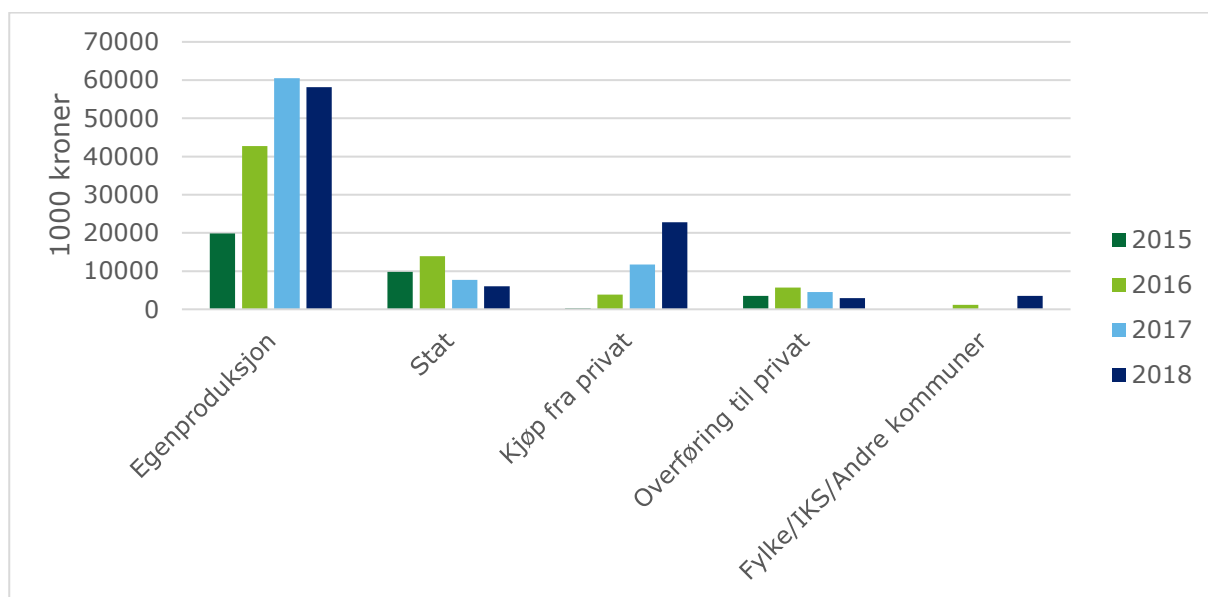
---

<sup>60</sup> Det har blitt utarbeidet nye rutiner for vedtak og henleggelse i barnevernstjenesten. Videre opplyser kommunen at det skal gjennomføres samtaler med barnet ved alle oppfølgingsbesøk i fosterhjem, og at barnet får innsyn i og bes om å gi tilbakemelding på rapporten som skrives fra besøket. Dette har vært praktisert siden vinteren 2019

Det vises i intervjuer med barnevernledelsen til at det har vært satset tungt på å få på plass den nødvendige bemanningen i tjenestene. Kommunen ser dette som avgjørende for å komme tidligere inn i sakene og få redusert plasseringene, og med det også kostnadsnivået.

Figur 7 viser hvordan tiltaksutgiftene til Alta fordeler seg på egenproduksjon og kjøp av statlige og private tiltak. Tiltaksutgifter ført på forsøksfunksjonen 285 er også inkludert.

Figur 7: Tiltaksutgifter i Alta, fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer, funksjon 251 og 252 (og fordelt funksjon 285)<sup>61</sup>



Fra starten av forsøket har det vært en klar økning i utgifter til egenproduksjon av tiltak, men vi ser at økningen i utgifter fra 2017 til 2018 har skjedd ved kjøp fra private leverandører. Kjøp fra Bufetat er redusert etter en økning det første forsøksåret, en økning som kan forklares med de økte egenandelene som følge av forsøket. Kommunen kjøpte fram til høsten 2018 i liten grad tiltak fra Bufetat.

#### 2.2.5.1 Bruk av private aktører

Kommunen opplyser at det i 2018 ble kjøpt fosterhjem (8 kjøp fordelt på tre leverandører), besøkshjem (3 kjøp fra én leverandør) og institusjonsplasser (7 kjøp fordelt på tre leverandører) fra private tilbydere.

Én person i omsorgsteamet har ansvaret for gjennomføring av kjøpene, men bistand fra innkjøpsfaglig kompetanse i kommunen. Kommunen opplyser at retningslinjene for kjøp av private er at det innhentes tilbud fra tre ulike aktører i forbindelse med plassering, og at hhv. institusjonsplaner eller sosiale rapporter for fosterhjem gjennomgås før kjøp. Det vises til at kommunen har gjennomført flere tiltak det siste året for å sikre at vilkårene i kontraktene er tilfredsstillende.<sup>62</sup> Kommunens erfaring er at det er mulig å forhandle ned prisene på tjenester fra private ved å gå inn i tilbudene og gjøre en kritisk vurdering av hva som er behovet til det enkelte barnet.

Altas kjøp av tiltak fra private leverandører beløper seg til nær 23 millioner kroner ifølge KOSTRA og supplerende opplysninger fra kommunen.<sup>63</sup> I tråd med at kommunen fører merkostnaden ved full egenfinansiering av tiltak på funksjon 285, har kommunen splittet fakturaene fra private leverandører i ordinær egenbetaling (de faste satsene som øvrige kommuner forholder seg til) og den økte

<sup>61</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra kommunen.

<sup>62</sup> Dette er også nærmere omtalt i avsnitt 2.2.3.2.

<sup>63</sup> En mer detaljert oppstilling av utbetalinger til private leverandører viser i overkant av 25 millioner kroner. Avvik kan muligens skyldes forskjeller i periodisering.

egenbetalingen som skyldes forsøket.<sup>64</sup> Ut fra hvordan disse fakturaene er oppdelt, kan vi se at barnevernstjenesten har 75 utbetalinger knyttet til månedlige satser for institusjonsopphold eller senter for foreldre og barn. Dette tilsvarer i gjennomsnitt 6,25 barn i slike plasseringer gjennom 2018. Videre har de 72 utbetalinger tilsvarende den månedlige satsen for fosterhjem.

Basert på antall fakturerte måneder og totalkostnad, kan vi beregne en gjennomsnittlig døgnpris ved kjøp fra private leverandører. Vi får en gjennomsnittlig døgnpris på 8000 kroner for institusjon og 3100 kroner for fosterhjem. Dette er noe lavere enn gjennomsnittspriser i private institusjoner og fosterhjem tilknyttet private tiltak gjennom Bufetat.<sup>65</sup> Vi skal være forsiktige med å sammenligne prisnivå ettersom prisene kan variere mye mellom de enkelte tiltakene. Vi ser likevel at det er svært få av fakturaene til Alta som ligger over snittprisen på institusjon gjennom Bufetat. I 2017 ga tilsvarende beregning basert på Altas kjøp 6390 kroner for institusjon og 3000 kroner for fosterhjem.

Kommunens egne beregninger viser at ned månedlige kostnaden ved frikjøpte kommunale fosterhjem med veiledning er ca. 25 000 kroner lavere enn den månedlige kostanden på fosterhjem kjøpt fra private leverandører.

Den kommunale institusjonen Storbakken oppgis av kommunen å være rimeligere enn alternative plasseringer fra Bufetat eller private leverandører. De regnskapsførte bruttoutgiftene ved institusjonen var på 10 millioner kroner i 2017 og 11,4 millioner kroner i 2018. Kommunen har synliggjort hvor stor del av dette beløpet som ville vært kommunens utgifter til egenandeler dersom kommunen sto utenfor forsøket. Forholdet mellom egenandel og totalkostnad tilsvarer en døgnpris på ca. 8000 kroner.

#### 2.2.5.2 Analyse og vurdering

Alta bruker mye ressurser på barnevern, og har store budsjettoverskridelser både i det ordinære barnevernet og i forsøket. I stor grad skyldes dette et stort og økende behov for dyre tiltak, og særlig har det vært en økning i bruken av institusjoner det siste året. Behovet for å prioritere tunge tiltak gjør det desto vanskeligere å prioritere tidlig innsats og forebygging som på lengre sikt kunne redusert kostnadsnivået.

Erfaringene i Alta illustrerer etter vår vurdering en utfordring som mange kommuner vil kunne møte når det gjelder å klare å vri ressursbruken over til mindre kostnadskrevede tiltak. Det følger av loven at kommunen ikke kan la være å plassere barn utenfor hjemmet dersom de faglige vurderingene støtter dette. Når omfanget av plasseringer øker, vil det ofte innebære budsjettmessige konsekvenser for det forebyggende arbeidet, som risikerer å bli nedprioritert – noe som igjen får konsekvenser i form av mer alvorlige, kostnadskrevede saker på lengre sikt. Vi ser der derfor som viktig at Alta kommune vurderer hvordan de økonomiske overskridelsene kan håndteres uten at kompetansetiltak og forebyggende tiltak blir nedprioritert.

Kommunen har også høy andel av utskiftninger i personalet i barnevernstjenesten. Dette gir dårligere effektivitet ettersom kommunen må bruke ressurser på rekruttering og opplæring, uten at den totale kompetansen nødvendigvis øker. Som påpekt tidligere i rapporten mener vi kommunen ville hatt nytte av en mer strategisk kompetansestyring, også av ressursmessige hensyn. Gjennom forsøket har kommunen igangsatt flere kompetansetiltak og andre initiativ som har blitt avsluttet eller ikke tatt i bruk, herunder kompetanse på PRIDE-kursing og innkjøp.

Alta er den av forsøkskommunene som i størst grad kjøper barneverntjenester fra private aktører. Kommunen oppgir at de reduserer kostnadene ved å kjøpe tiltak fra private leverandører i stedet for å gå til Bufetat. Tallmaterialet vi har fått tyder på at dette stemmer. De to siste årene har kommunen hatt større bevissthet om de vilkår og økonomiske betingelser som kommunen får i forbindelse med rekruttering og kjøp av fosterhjem og institusjonsplasser, noe vi mener har vært viktig.

---

<sup>64</sup> Den månedlige satsen for kommunal egenbetaling ved institusjonsplassering var 70 320 kroner i 2018. Forsøkskommunene betaler den fulle kostnaden, men ved fakturering for en plass i institusjon har Alta ført 70 320 kroner på funksjon 252 og det resterende er ført på funksjon 285. Vi kan koble disse beløpene via felles fakturanummer. Tilsvarende er det fakturaer hvor satsen for fosterhjem (33 110 kroner) er ført på funksjon 252.

<sup>65</sup> Gjennomsnittskostnader i Bufetat er oppgitt i Bufdirs årsrapport.

Kommunen er fornøyd med sin institusjon Storbakken, også når det gjelder ressursbruk i sammenligning med alternativer. Kostnaden pr. barn vil naturligvis avhenge av antall barn som til enhver tid har opphold i institusjonen, og kommunen vil ha sterke økonomiske insentiver til å benytte Storbakken før de velger å kjøpe alternative opphold.

Vi mener det er viktig at kommunen fortsetter å legge faglige vurderinger til grunn for valg av plasseringstiltak, både dersom det står mellom ulike plasseringsalternativer, og dersom det står mellom en fosterhjems- eller institusjonsplassering.

### **2.2.6 Samhandling mellom nivåene i barnevernet**

Bufetat opplever at bistandsavtalen som ble inngått med kommunen høsten 2018 har fungert greit.

I starten av forsøket ble det gjennomført faste møter mellom kommunen og Bufetat, men dette gjøres ikke lenger. Bufetat opplyser at de gjennomfører årlige systemmøter med storkommunene i region nord. Tema for systemmøtene er samarbeidet mellom kommunen og Bufetat og ev. utfordringer, samt om det er noe én kommune gjør som kan overføres til andre kommuner. Bufetat har ikke hatt slike møter med Alta mens de har vært i forsøket, men opplyser at de vil invitere Alta til et systemmøte til høsten. Bufetats kvalitet- og godkjenningssenhet er involvert i oppfølgingen av den kommunale institusjonen Storbakken. Storbakken deltar også i et samarbeid mellom institusjoner i regionen (offentlig og privat).

Bufetat viser til at selv om Alta får tildelt midler gjennom forsøket for å «klare seg selv», har de likevel behov for bistand fra Bufetat på flere områder gjennom bistandsavtalene. Bufetat opplyser at det skaper merarbeid å lage egne avtaler for forsøkskommunen. Bufetat region nord opplever derfor å bruke like mye tid og ressurser som før på å bistå kommunen når de trenger tiltak.

Bufetat har delt tall som viser at det har vært en betydelig nedgang i Altas bruk av plasseringstiltak fra Bufetat i forsøksperioden. Samtidig viser Bufetat til at det er til dels store svingninger i kommunens etterspørsel.

Kommunens utgifter til tiltak fra Bufetat gjelder:

- Tre kjøp av plass på adferdsinstitusjon
- To kjøp av plasser på akuttinstitusjon

#### **2.2.6.1 Analyse og vurdering**

Som omtalt i tidligere rapporter har samarbeidet mellom Alta kommune og Bufetat historisk vært noe utfordrende, noe som også delvis lå til grunn for kommunens ønske om å delta i forsøket. Kommunen har hatt et ønske om i størst mulig grad å være uavhengig av tiltak fra Bufetat. Som følge av at barnevernreformen i sin endelige form legger opp til at kommunene ikke får økt ansvar for plasseringsprosessen på institusjonsområdet, og på grunn av stort behov for institusjonsplasseringer, vurderte kommunen det som mest hensiktsmessig å inngå ny bistandsavtale med Bufetat.

Bufetat og kommunen har noe ulik oppfatning av hva som er behovene i kommunen, særlig knyttet til driften av egen omsorgsinstitusjon. Vi ser det som positivt at Storbakken deltar i samarbeid med øvrige institusjoner i kommunen. Vi ser det også som positivt at Bufetat inviterer kommunen inn i jevnlig møter for å diskutere læring og god praksis, slik det nå legges opp til.

### **2.2.7 Økonomiske konsekvenser av forsøket**

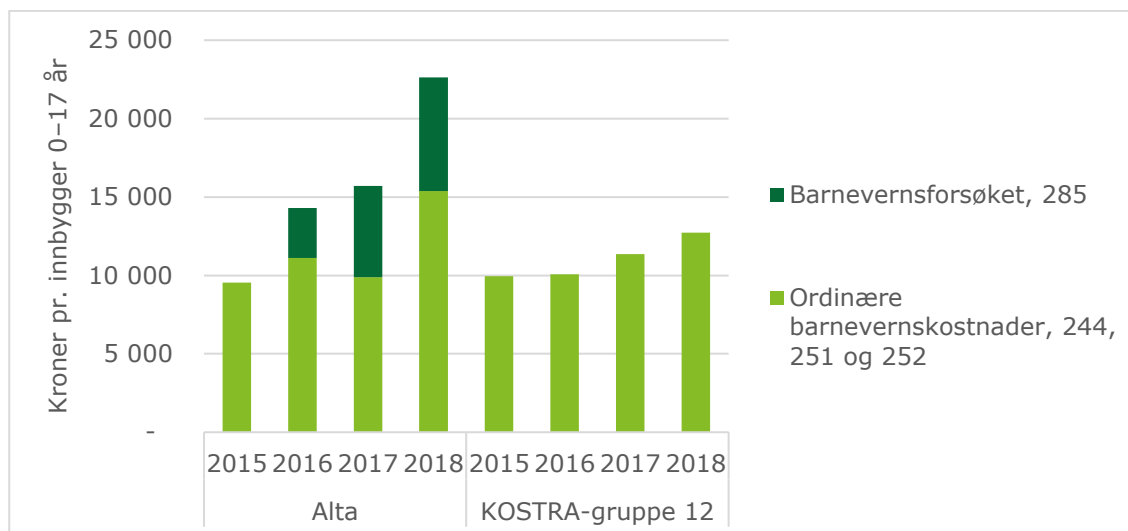
Alta kommune hadde det høyeste utgiftsnivået av forsøkskommunene ved inngangen av forsøket. Før forsøket, i 2015, lå utgiftsnivået pr. barn i kommunen 15 % over landsgjennomsnittet. Utgiftsbehovet i barnevernssektoren, som beregnes ut fra demografiske indikatorer i kommunenes inntektssystem, var ved inngangen av forsøket 22 % høyere enn landsgjennomsnittet. Det er altså forventet ut fra demografien at Alta skal ha relativt høyt kostnadsnivå.

Figur 8 viser utgiftene til Alta, fordelt på ordinære barnevernsutgifter og de ekstraordinære kostnadene som følger av forsøket. De lysegrønne søylene skal vise hvilke utgifter kommune hadde hatt om den ikke var med i forsøket. Fordelingen er basert på Alta kommunes egen regnskapsføring, hvor de forsøksrelaterte utgiftene føres på egen KOSTRA-funksjon, 285 (se avsnitt 1.4.4.). 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, først på grunn av forsøket, men fra 2017 til 2018 økte også de ordinære barnevernsutgiftene på grunn av flere plasseringstiltak. Siden forsøket innebærer fullfinansiering av tiltak, øker også de forsøksrelaterte utgiftene.<sup>66</sup>

Figur 8: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta, sammenlignet med kommunegruppe 12.<sup>67</sup>



Figur 9 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 2018 ser vi derimot at merutgiftene ved forsøket klart overstiger kompensasjonen. Mens gjennomsnittlig nettoutgift pr. barn i KOSTRA-gruppe 12 er ca. 12 700 kroner i 2018, er Altas egenfinansiering 17 200 kroner.

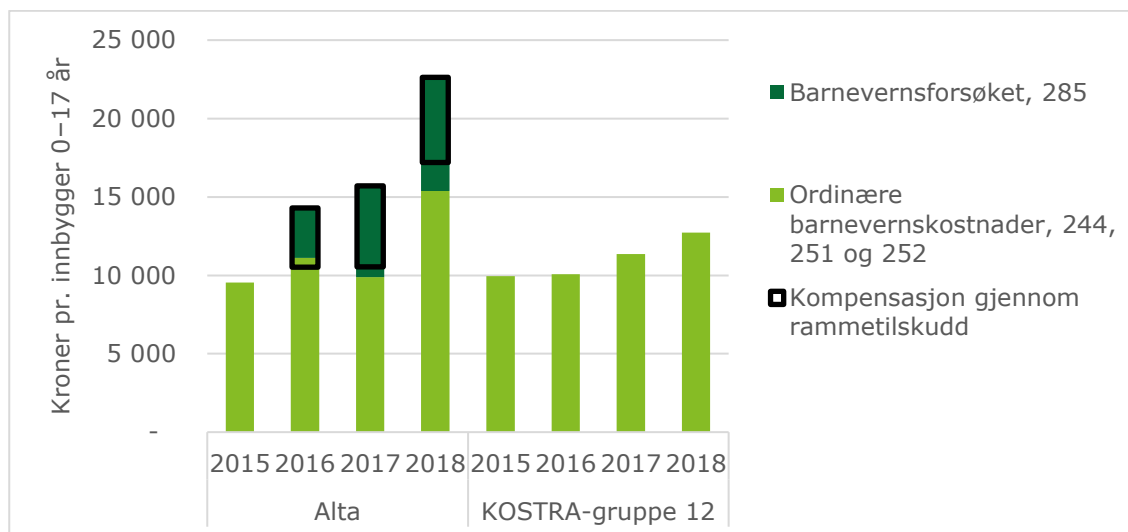
Altas netto driftsutgifter til barnevern i 2015 var 47,1 millioner kroner. Dette har økt til 77,7 millioner i 2017 og 109,1 millioner i 2018. I 2018 anslår kommunen at ekstrakostnaden som følge av forsøket er 34,9 millioner kroner. Kompensasjonen gjennom økt rammetilskudd utgjør på sin side på 25,5 millioner kroner i 2018. Kompensasjonen er dermed nær 10 millioner kroner lavere enn merkostnaden i 2018. Dette er ikke medregnet de 2,75 millionene som kommunen har fått for å dekke administrering av forsøket gjennom hele forsøksperioden.

Samtidig har Alta hatt en stor økning i kostnader fra 2017 til 2018 som kommunen ikke tilskriver forsøksdeltakelsen. Dette er kostnader som følger med økningen i antallet plasseringer og som kommunen uansett ville hatt gjennom de ordinære egenandelene som gjelder utenfor forsøket.

<sup>66</sup> Brutto driftsutgifter viser ikke den samme økningen. Dette skyldes ifølge kommunen at Alta i 2016 og 2017 hadde utgifter og betydelige statlige refusjoner knyttet til enslige mindreårige asylsøkere. Antallet er vesentlig lavere i 2018. Siden tiltak overfor de enslige mindreårige asylsøkerne ikke omfattes av forsøket, er det netto driftsutgifter som best reflekterer de relevante barnevernskostnadene.

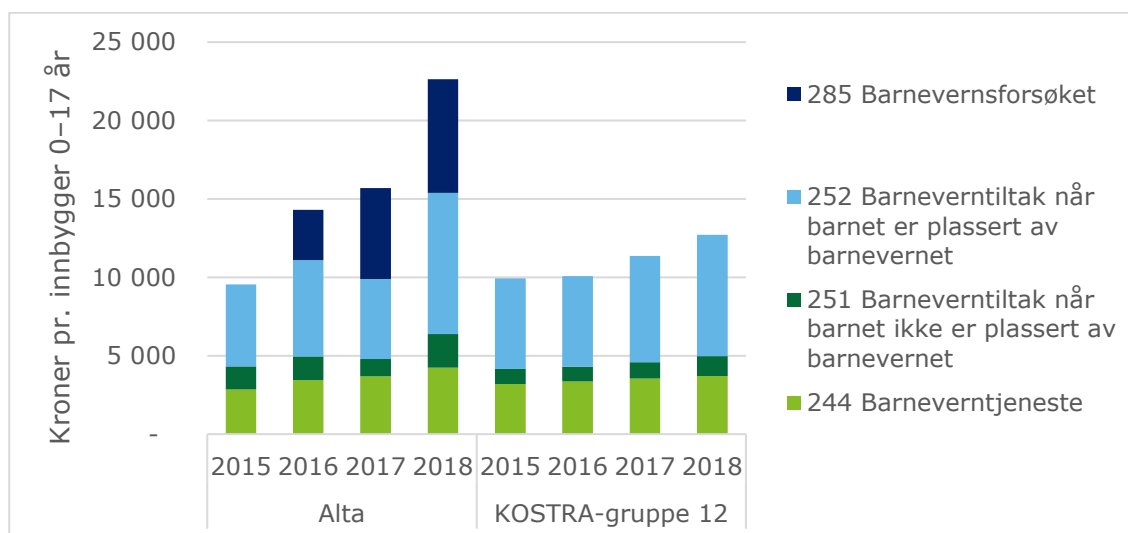
<sup>67</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Alta kommune.

Figur 9: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta, med illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen<sup>68</sup>



Figur 10 viser de samme utgiftene som figur 8, 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. Det er tiltaksutgiftene som har økt, både tiltak i og utenfor hjemmet, men siden det er plasseringstiltakene som er klart dyrest, er det disse som utgjør den største økningen i kroner.

Figur 10: Netto driftsutgifter til barnevern i Alta kommune<sup>69</sup>

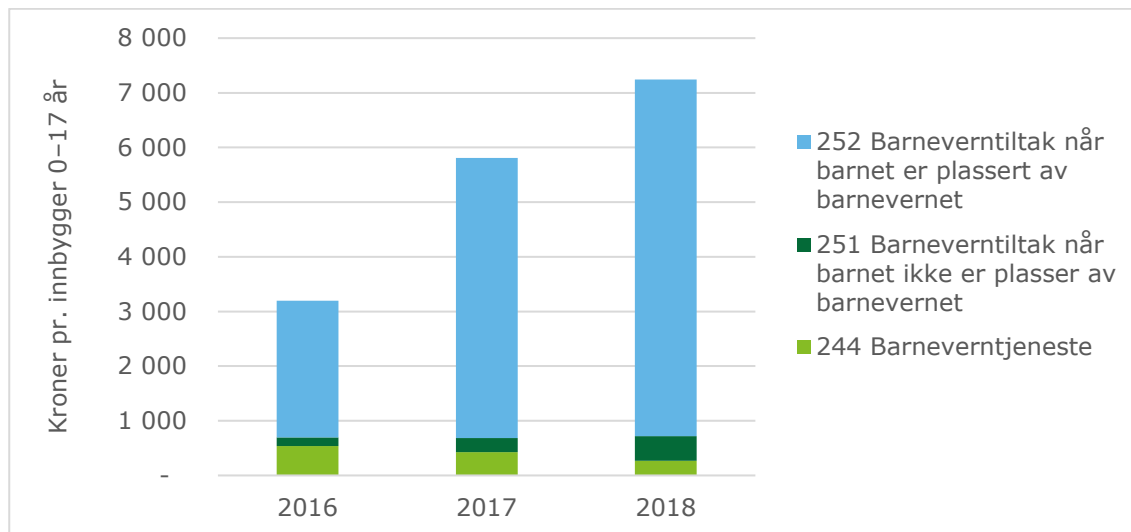


Forsøksutgiftene som er ført på funksjon 285 kan i prinsippet også fordeles etter samme formål. Fra kommunen har vi fått regnskapsdata som gir oss muligheten til å lage en slik fordeling, og figur 11 viser at det aller meste av ekstrakostnader er knyttet til funksjon 252, plasseringstiltak, og det er også her vi finner den største økningen i kroner fra 2017 til 2018.

<sup>68</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Alta kommune.

<sup>69</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsanalyser fra Alta kommune.

Figur 11: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål<sup>70</sup>



Oppsummert har Alta hatt en stor økning i barnevernsutgiftene fra 2017 til 2018, særlig som følge av en økning i antallet plasseringer. Plasseringer er også dyre for kommuner som kun betaler ordinære egenandeler, men forsøket forsterker de økonomiske konsekvensene betydelig ved at kommunen selv bærer de fulle utgiftene. Kompensasjonen for forsøksdeltakelsen er ikke lenger stor nok til å dekke merutgiften ved forsøket.

<sup>70</sup> Kilde: Alta kommune.

## 3. Færder

### 3.1 Bakgrunn

1. januar 2018 ble Nøtterøy og Tjøme slått sammen til Færder kommune. Færder kommune har om lag 27 000 innbyggere. For barnevernstjenestene i de to tidligere kommunene har dette hatt liten organisatorisk betydning ettersom Nøtterøy har vært vertskommune for Tjømes barnevernstjeneste siden 1. januar 2014. Nøtterøy og Tjøme har dermed deltatt sammen i forsøket fra starten.

Kommunen har tatt en helhetlig tilnærming til alle oppgaver som følger av forsøket, og har hatt et ønske om å drive alle disse i størst grad selv fra oppstart. I Færder inngår også forsøket som en del av en mer overordnet innsats og prioritering av arbeidet med utsatte barn og unge i kommunen gjennom kommunens satsing på Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI).

Tjenestene til barn og unge i Færder kommune er organisert under kommunalområde for oppvekst og kunnskap, og hjelpetjenestene til barn og unge har siden 2016 vært samlokalisert i Familiens Hus.

Kommunens barneverntjeneste består av totalt 37,8 årsverk fordelt på fire team; barneteam, ungdomsteam, omsorgsteam og familieteam. Under familieteamet har kommunen etablert et mobilt team for barneverntjenesten, samt to beredskapshjem.

Tjenesten består videre av leder, nestleder og kontorfaglig gruppe. I tillegg har tjenesten to familierådscoordinatorer som er direkte underlagt barnevernledelsen. Totalt er tjenesten styret med 15,4 årsverk i forbindelse med forsøket, hvorav 4,5 i det kommunale barnevernet og 10,9 i forsøksstillinger, det vil si ansatte som ivaretar oppgavene kommunen har overtatt fra staten i forsøket.

Forsøket er organisert som et prosjekt under barnevernstjenesten. Det er ikke gjort endringer i prosjektorganiseringen eller -styringen i kommunen det siste året. Færder kommune har fått forlenget forsøket ut 2021.

Barnevernstjenesten har det siste året startet arbeidet med å gjennomgå organiseringen av tjenesten opp mot tjenestens behov nå og ut 2021, samt frem mot at barnevernreformen trer i kraft. Barnevernstjenesten har i dette arbeidet valgt å se hele organiseringen under ett, både de kommunale oppgavene og de statlige oppgavene.

#### 3.1.1 Kort om nøkkeltall i barnevernet og utvikling i dette<sup>71</sup>

- I løpet av det siste året har Barnevernstjenesten i Færder kommune opplevd en betydelig økning i antall meldinger til barnevernet. Antall meldinger økte fra 268 i 2017 til 336 i 2018. Færder ligger for 2018 over snittet for sin KOSTRA-gruppe når det gjelder antall meldinger til barnevernet.
- Andelen saker som går til undersøkelse var 64 % i 2018, mot 75 % i 2017. Andelen meldinger som er henlagt har dermed økt. Færder kommune ligger under gjennomsnittet for sin KOSTRA-gruppe med tanke på andelen meldinger som går til undersøkelse.
- Antall barn med tiltak pr. 1000 innbygger har økt de siste tre årene, og var 50 i 2018. Antall barn med tiltak som er plassert av barnevernet er på samme nivå som i fjor, mens antall barn med tiltak som *ikke* er plassert av barnevernet har økt fra 165 i 2017 til 197 i 2018. For disse variablene ligger Færder på gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen sin.

### 3.2 Kommunens utvikling knyttet til delmålene for forsøket

Årets undersøkelser viser at Færder kommune har en stabil organisering av forsøket og tjenesten, og at den som tidligere prioriterer utviklingsarbeidet høyt. Det er vårt inntrykk at kommunen også klarer å holde oppmerksomheten om utviklingsarbeidet i tjenestene til barn og unge oppe, selv når dette har pågått over flere år.

---

<sup>71</sup> Se også vedlegg 5

Færder er den eneste av forsøkskommunene som har organisert forsøket som en del av barnevernstjenesten, og etter vår vurdering har dette vært en viktig faktor for å sikre god forankring av oppgavene i forsøket og at barnevernstjenestens behov ivaretas på en god måte i arbeidet.

Som følge av forsøket har kommunen bygget opp en stor barneverntjeneste. I hovedsak har denne økningen vært knyttet til å ivareta de statlige barnevernopp gavene. Kommunen har det siste året sett en økning i antallet alvorlige saker, som blant annet har medført et økt behov for fosterhjem. Delvis som følge av dette har arbeidsbelastningen på det ordinære barnevernet økt, og vi ser at kommunen opplever et større press på kapasiteten, særlig i den ordinære barnevernstjenesten. Samtidig ser vi at kommunen i løpet av forsøksperioden har bygget opp en rekke tiltak og initiativ som krever kontinuerlig oppmerksomhet og vedlikehold, noe som kan utgjøre en risiko med hensyn å følge opp en tjeneste og tiltaksportefølje som har hatt stort vekst på kort tid.

I det følgende redegjør vi for aktiviteter og utvikling i kommunen det siste året relatert til delmålene for forsøket, samt for vår vurdering og analyse av denne utviklingen.

### **3.2.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern**

#### **3.2.1.1 Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet**

Færder kommune har i likhet med tidligere år gjennomført en lang rekke kompetansehevingstiltak for barnevernstjenesten i løpet av det siste året, både kurs, sertifiseringer og videreutdanninger.<sup>72</sup> Kommunen har også i løpet av perioden arrangert en rekke kurs og fagdager rettet mot andre tjenester som jobber med utsatte barn og unge.

Kommunen har i løpet av forsøket gjennomført kompetansekartlegginger og analyser av kompetansebehov opp mot oppgavene kommunen ivaretar både i det kommunale barnevernet og i forsøket. Prioriteringene for kompetanseutvikling er ifølge barnevernledelsen i stor grad bestemt på bakgrunn av disse kartleggingene. Barnevernstjenesten har de siste årene prioritert å sende ansatte på sertifiseringer og videreutdanninger, fremfor enkeltkurs. De etterutdanninger som tilbys bestemmes ut fra tjenestens behov, og det er følgelig ikke alltid at de ansatte får innvilget den etterutdanningen de selv ønsker seg.

For noen kurs går invitasjoner ut til alle, mens andre kurs og etterutdanninger er mer spesifikt rettet mot personer i ulike team ut fra hvilken kompetanse som trengs i teamene. Videreutdanningene som Bufdir betaler for har høy prioritet. For å bidra til kompetanseoverføring blir de som har tatt etterutdanning, sertifiseringer og deltatt på kurs bedt om å legge frem noe om hva de lærer for resten av tjenesten, eksempelvis gjennom faste «faghjørner» for alle ansatte og månedlige fagmøter og kvartalsvis internseminarer.

Ledelsen i barnevernstjenesten i Færder kommune opplever å ha fått et større økonomisk handlingsrom for kompetansehevingstiltak som følge av forsøket. At Bufdir dekker kostnader for de videreutdanninger som inngår i kompetanseløftet på barnevernområdet, har også bidratt til at barnevernstjenesten har kunnet gi kompetanseløft til sine ansatte. Prosjektleder og barnevernleder er tydelige på at de kompetansehevingstiltakene som er gjennomført ikke ville vært økonomisk mulig uten forsøket. De opplever også at kommunen har fått en større fleksibilitet til å sette inn kompetansetiltak og kurs når de ser at nye behov dukker opp.

Færder kommune opplever å ha lyktes godt med å rekruttere nødvendig fagkompetanse til både å dekke oppgavene innen det kommunale barnevernet og de nye oppgavene som kom med forsøket. Kommuneledelsen forteller i intervju at de opplever at kommunen har klart å tiltrekke seg fagkompetanse og bygd gode fagmiljø, som igjen bidrar til at man tilstrekker seg andre flinke fagfolk. Det fremgår av intervju med ansatte i barnevernstjenesten at flere som har blitt ansatt i løpet av de siste to

---

<sup>72</sup> Ansatte i barnevernstjenesten har det siste året deltatt på kurs i bl.a. samtalemodellen DCM, førstehjelp ved selvmordsfare og motiverende intervju, og tatt sertifiseringer innen PMTO, ABC, Cos-P, Flex ID og traumebevist omsorg sertifisering i kurs og veiledningsmodell for fosterforeldre (TBO-F). En rekke ansatte i barnevernstjenesten har i tillegg tatt videreutdanninger innen ulike tema, som eksempelvis familierapi, konflikthåndtering, rus og avhengighet, tilknytning og samspill, barn i et minoritetsperspektiv og personalledelse og arbeidsrett. Se for øvrig vedlegg 4 for beskrivelse av sentrale tiltak

årene kjente til forsøket og Færder kommunes arbeid på barnevernområdet i forkant av at de søkte jobb i kommunen, blant annet som følge av at kommunen har vært tilstede på studiesteder og presentert arbeidet sitt. For flere av de ansatte var kommunens gode rykte og deltakelse i forsøket en viktig del av motivasjonen for å søke jobb i barnevernstjenesten i Færder kommune.

#### 3.2.1.2 **Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak**

Evidens- og kunnskapsbaserte metoder og tiltak prioriteres ifølge ledelsen i barnevernet i kompetansehevingsøyemed, og kommunen har over flere år bygget kompetanse på en rekke evidens- og kunnskapsbaserte metoder.<sup>73</sup> Dette kommer også frem i intervju med ansatte i tjenesten som opplyser at kommunen først og fremst støtter videre utdanninger og sertifiseringer knyttet til metodikk og tiltak som er kunnskapsbasert og man vet at virker.

Av nye metoder barnevernet har tatt i bruk i sitt undersøkelsesarbeid i løpet av det siste året viser Færder kommune bl.a. til at de har tatt i bruk Barnets behov i sentrum (BBIC)-modellen, som et verktøy for å kartlegge barnets behov i arbeid med undersøkelser og tiltak.

#### 3.2.1.3 **Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak**

Barnevernstjenesten i kommunen forteller at de har et høyt fokus på evaluering i tjenesten, og at det å være «en lærende organisasjon i alle ledd» er et viktig satsningsområde. Det er i hovedsak ledelsen i barnevernstjenesten, interne arbeidsgrupper eller forsøkets prosjektgruppe som gjennomfører evalueringene. Disse benyttes av forsøkets styringsgruppe som grunnlag for beslutninger. Evalueringene blir fulgt opp eksempelvis på fagdager, interne møter, og gjennom justeringer av praksis og justeringer av malverk.

Barnevernstjenesten har gjennomført evalueringer av eget arbeid på flere områder i løpet av den siste perioden:

- Høsten 2018 ble gruppetilbudet med Cos-p for ungdomsforeldre evaluert. Evalueringen viste at deltakerne hadde gode erfaringer med tilbudet, og basert på ønsker kommunen å kunne tilby Cos-p grupper også utenfor barneverntjenesten. Kommunen vil styrke Cos-p-kompetansen til alle ansatte i Familiens hus, og skal gjennomføre ha en firedagers opplæring høsten 2019.
- Barnevernstjenesten gjennomførte våren 2019 en fosterhjemsundersøkelse blant fosterforeldre.<sup>74</sup>
- Kommunen har gjennomført en evaluering av Mobilt team som blant annet omhandler samarbeid med kontaktpersoner, søknadsprosess og organisering av teamet.
- Medvirkningsprosjektet Mitt Liv har vært gjenstand for ulike evalueringer over tid, også det siste året, hvor både de ansatte i tjenesten og barn og foreldre som har vært i kontakt med tjenesten har vært involvert i evalueringene.<sup>75</sup>

I tillegg til de mer tematiske evalueringene opplyser kommunen også at teamleder jevnlig etterspør evalueringer fra kontaktpersonene knyttet til tiltak overfor enkeltbarn og deres familier. Tjenesten etterspør også innspill fra brukerne av tjenestene gjennom møter med kommunens egne Barnevernproffer, ressursgruppe for foreldre og fosterhjemsforeldre.

#### 3.2.1.4 **Analyse og vurdering**

Kommunen har jobbet systematisk med å kartlegge og identifisere hvilken kompetanse den har hatt behov for for å kunne håndtere forsøksoppgavene. Dette har etter vår mening bidratt til et godt kompetanseløft som har dekket det kompetansebehovet som forsøket krever. Det at forsøket har vært organisert i barnevernstjenesten har bidratt til at ledelsen har hatt god forståelse for hvilken kompetanse som trengs.

Kommunens erfaring viser at det er mulig å bruke forsøket til å skape handlingsrom for gjennomføring av ønskede kompetansetiltak. Det er vår vurdering at kommunen også har gode systemer for å sikre at

---

<sup>73</sup> Herunder IDCP, Cos, Marte Meo, PMTO og MST, med flere.

<sup>74</sup> Resultatene fra denne omtales nærmere i kapittel 3.2.3.

<sup>75</sup> *Mitt liv* er nærmere omtalt i fjorårets rapport.

kompetansen kommer til nytte. Ved innføring av nye tiltak eller roller har kommunen «rigget» systemer for oppfølging og evaluering av hvordan disse fungerer, noe som etter vårt syn har vært viktig for å sikre at innsatsene har ønsket effekt. Gjennom å definere roller med tydelig fagansvar, blant annet knyttet til fosterhjem- og familierådsarbeidet mener vi kommunen har skapt gode forutsetninger for å jobbe kunnskapsbasert.<sup>76</sup>

Kommunen har ikke hatt særlige utfordringer med å skaffe ønsket og høy kompetanse. Kommunen har vært synlig og aktiv i fagmiljøet, og det er flere av de ansatte som viser til at de bevisst søkte seg til Færder kommune på bakgrunn av arbeidet de har gjort på barnevernområdet. Vi mener dette illustrerer betydningen av sterke fagmiljøer for kommunens evne til å tiltrekke seg ønsket kompetanse.

Barnevernstjenesten har et tydelig fokus på at tiltaksapparat og kompetanse i tjenesten skal bygge på evidens- og kunnskapsbaserte metoder. Det er vår oppfatning at kommunen har et tydelig «verdisett», og derav en helhetlig tanke om hvilke metoder og tiltak de ønsker å benytte og bygge kompetanse innenfor. Forsøket har etter vår mening gitt rom for at kommunen kan satse på de områdene de mener har effekt, slik som eksempelvis beredskapshjem fremfor institusjon, og medvirkning.

Færder kommune gjennomfører en rekke evalueringer, både på områder omfattet av forsøket og ellers i tjenesten. Det er bred involvering av både ansatte, barn og familier i evalueringene som gjennomføres. Det er vår oppfatning at kommunen bruker evalueringene aktivt som styringsverktøy, og at evalueringene er viktige bidrag til å forbedre tjenesten.

### **3.2.2 God forebyggende innsats rettet mot barn og familier**

#### **3.2.2.1 Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge**

Det forebyggende arbeidet gjennom forsøket har gått hånd i hånd med BTI-arbeidet i kommunen.<sup>77</sup> Kommunen har som del av forsøket ansatt nettverkskontakter, som begge er organisert under barnevernstjenesten og finansiert gjennom forsøket, og som skal jobbe utelukkende med forebyggende arbeid.<sup>78</sup> De viktigste satsningene i det forebyggende arbeidet i Færder kommune det siste året vært:

- Utvidelse av ordningen med ressursteam til alle skolene og barnehagene i kommunen. Ressursteamene har faste møtetidspunkt hvor nettverkskontaktene og også noen av kontaktpersonene i barnevernet deltar.
- Opprettelse av en egen tiltaksavdeling i Familiens hus, hvor alle de forebyggende tiltakene samles og organiseres under forebyggende helsetjenester for barn og unge.<sup>79</sup>
- Styrking av arbeidet med familieråd gjennom å ansette ytterligere en familierådskoordinator til i 100 prosent stilling fra februar 2019. Stillingen skal betjene hele Familiens hus, og er administrativt og faglig underlagt barnevernstjenesten.
- Som en del av forsøket finansierer barnevernet en COS-P kursing høst 2019 for alle ved Familiens hus.
- Etablering av tverrsektorielle team for vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep.
- Etablering av et prioriteringsystem for skoleundervisning, hvor alle skoler i kommunen mottar undervisning fra barnevernstjenesten på 2., 5. og 8. trinn.
- Reorganisering av arbeidet rettet mot spebarn og de minste barna. Relevante hjelpetjenester i kommunen er involvert i arbeidet.

Antall meldinger til barnevernet har økt i løpet av forsøksperioden (se figur 12), særlig meldinger som gjelder de minste, og blant de eldste. For nyfødte/ufødte har det vært en økning fra fem meldinger i 2015 til 18 i 2018. I aldersgruppen 13-17 år har det vært en økning fra 81 meldinger i 2017 til 119 i 2018.

---

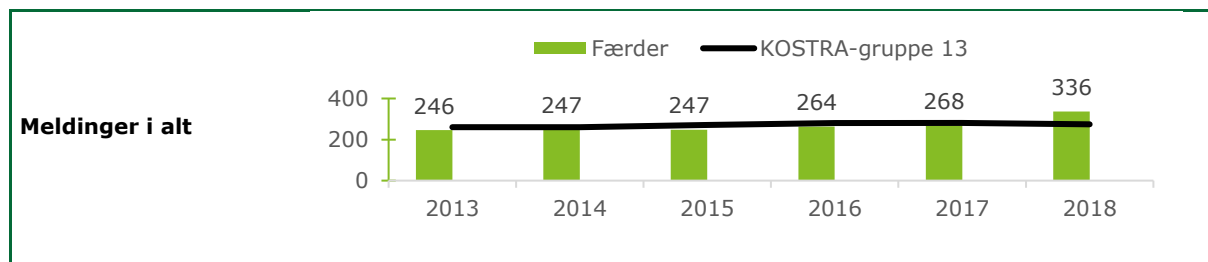
<sup>76</sup> Se også omtale av fagutvikling i kommunen i tidligere delrapporter.

<sup>77</sup> Kommunens satsing på BTI er nærmere omtalt i tidligere delrapporter

<sup>78</sup> Nettverkskontaktene er nærmere omtalt i fjorårets delrapport

<sup>79</sup> Målet er at ny tiltaksavdeling skal være i drift fra januar 2020.

Figur 12: Antall meldinger til barnevernet i Færder kommune, 2013-2018<sup>80</sup>



Ledelsen i barnevernstjenesten tror at det forebyggende arbeidet som er gjort i forsøket kan være en del av forklaringen på økningen i antall meldinger. Kommunen opplyser at de mottar flere meldinger fra skolene kommunen nå enn før forsøket, noe kommunen ser i sammenheng med nettverkskontaktens arbeid. En annen mulig forklaring kan være relatert til organiseringen av tiltak i barnevernet, som innebærer at en sak må opprettes for at tiltaket kan benyttes. Ansatte i barnevernstjenesten opplever at flere tiltak kunne vært gitt i «grønn sone», uten at det forutsetter en sak i barnevernet. Det vises eksempelvis til at barnevernstjenesten mottar mange saker som handler om skolevegring, og som kanskje kunne vært løst på andre nivå eller av andre tjenester i kommunen.

Barnevernledelsen understreker at økningen i antall meldinger legger press på barnevernstjenestens ressurser. Både de ansatte i det kommunale barnevernet og fosterhjemtjenesten forteller i intervju om stor arbeidsmengde. KOSTRA-tall fra 2018 viser også en økning i antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernstjenesten fra 16 til 19,2.

#### Samarbeid andre tjenester

Både representanter fra barnevernet og andre tjenester gir uttrykk for at samarbeidet mellom de ulike tjenestene innad i kommunen fungerer godt. Skoler og barnehager opplever at barnevernet har høy tilstedeværelse ute i skolene/barnehagene gjennom ressursteam og i tverrfaglige team, samt at nettverkskontaktene ofte brukes til veiledning og sparringspartner for ansatte i enhetene.<sup>81</sup>

De andre hjelpetjenestene i kommunen viser til at arbeidet med BTI og forsøket har bundet opp mye tid i tverrfaglige team, ressursteam og familieråd. BTI og ambisjonene fra forsøket har ifølge intervju med representanter fra de andre tjenestene bidratt til økt press på deres ressurser, og i ytterste konsekvens at det går utover de andre tjenestene sine kjerneoppgavene. På bakgrunn av dette har helsetjenesten begrenset sin deltakelse til seks ressursteam. De andre tjenestene er av den oppfatning at kommunen kunne fått enda mer ut av forsøket dersom ressursene hadde vært delt mellom de ulike tjenestene i kommunen. Ledelsen i barnevernet på sin side tror det ville vært vanskelig å få til de spissede tilbudene til barna som hører til barnevernet dersom de de andre tjenestene skulle fått mer av forsøksmidlene.

Representantene fra de andre tjenestene uttrykker videre en bekymring for at arbeidet med tverrfaglige team og ressursteam bidrar til at mye ressurser rettes mot tiltak med stort individfokus, og at det kan være en fare for at disse tiltakene tar fokus bort fra systemarbeidet og de universelt forebyggende oppgavene.

#### 3.2.2.2 Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

Færder kommune ligger på gjennomsnittet for sin kommunegruppe når det gjelder antall plasseringer utenfor hjemmet.<sup>82</sup> Kommunen har både før og gjennom forsøket hatt få plasseringer på institusjon. Statistikken viser en tydelig nedgang i andelen barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak i kommunen, og Færder ligger godt under KOSTRA-gruppe 13 for øvrig på dette området. Tallene viser en tydelig nedgang i forsøksperioden (se figur 13).

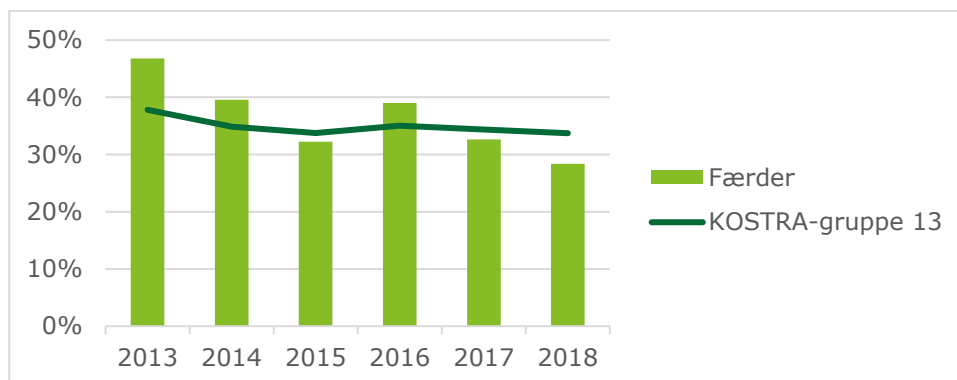
<sup>80</sup> Kilde: KOSTRA.

<sup>81</sup> Eksempelvis bistår nettverkskontaktene med veiledning i forkant av vanskelige samtaler med barn eller foreldre, eller med å skrive bekymringsmeldinger til barnevernet.

<sup>82</sup> Enslige mindreårige flyktninger i Færder er holdt utenom.



Figur 13: Andel barn med plasseringsstiltak av alle barn med tiltak i Færder kommune<sup>83</sup>



Færder kommune la i 2018 ned sin kommunale akuttinstitusjon, og har som følge av dette overført ressurser til å bygge opp og videreutvikle Mobilt team.<sup>84</sup> Det nye mobile teamet ble opprettet i oktober 2018, og har som del av sitt mandat å forhindre hasteflyttinger og bidra til at barn kan få nødvendig hjelp i hjemmet i akutte situasjoner. Familierådskoordinatoren, som er ansatt for å jobbe i Familiens hus, trekkes også frem som et viktig tiltak for å forhindre flyttinger. Koordinatoren skal blant annet tilby barn og familier hasteråd ved akutte kriser.

Mobilt team har i første del av 2019 fortsatt vært i en oppstartsfase.<sup>85</sup> De foreløpige erfaringene til de ansatte i barnevernstjenesten er at Mobilt team er tettere på familiene, og at de enklere kan tilpasse tiltak og oppfølging ut fra familienes behov og det som trengs der og da. I intervju med ansatte i barnevernstjenesten vises det til eksempler hvor teamet har vært en avgjørende faktor i å forhindre plasseringer i løpet av det siste året. Mobilt team sees på som en viktig støtte i overganger, f.eks. når et barn skal over i institusjon, eller kommer hjem etter tiltak utenfor kommunen. Samtidig understrekes det at det er viktig at ressursene i Mobilt team ikke bindes for mye opp av planlagte hjelpetiltak, slik at de har mulighet til å bistå i de akutte situasjonene når det trengs.

### 3.2.2.3 Analyse og vurdering

Det er vår vurdering at Færder kommune har gjort gode prioriteringer i det primærforebyggende arbeidet som del av forsøket. Særlig ser vi at nettverkskontaktene fremstår som et vellykket tiltak for å sikre en kobling mellom barnevernet og kommunens generelle primærforebyggende arbeid. At kommunen har besluttet å opprette en ny familierådstilling, samt en tiltaksavdeling i Familiens hus, vil etter vår mening være et viktig bidrag til det forebyggende arbeidet. Dette vil medføre at kommunen i større grad kan tilby lavterskeltiltak utenfor barnevernet, og dermed gjøre hjelpen tilgjengelig for flere.

Det siste året har kommunen styrket barnevernstjenestens tilstedeværelse på skolene, samt opprettet ressursteam ved alle barnehager og skoler. Skoler og barnehager gir gode tilbakemeldinger på dette og viser til at barnevernets tilstedeværelse har bidratt til å senke terskelen for å ta kontakt med barnevernet ved bekymring. Økningen i antall meldinger til barnevernet siste år kan være et uttrykk for at barnevernet har hatt større synlighet og at det har blitt en lavere terskel for å melde fra til barnevernet.

En konsekvens av de forebyggende tiltakene i barnevernregi er at andre hjelpetjenester i kommunen opplever at de ikke har kapasitet til å møte forventningene til samarbeidet som initieres av barnevernet. Eksempelvis vises det til at helsetjenesten har måttet kutte i enkelte oppgaver og tilbud for å kunne delta i ressursteam, og redusert sin deltakelse til et utvalg skoler og barnehager for å unngå at det går på bekostning av lovpålagte oppgaver.<sup>86</sup> Dette synliggjør etter vår vurdering hvor vanskelig det er for

<sup>83</sup> Kilde: KOSTRA.

<sup>84</sup> Nedleggelse av akuttinstitusjonen og bakgrunnen for dette er nærmere omtalt i fjorårets rapport. Se også avsnitt 3.2.3.3 for nærmere omtale av mobilt team.

<sup>85</sup> Som omtalt i kapittel 3.2.1.3 pågår en evaluering av Mobilt team. Evalueringen er per august 2019 ikke ferdigstilt.

<sup>86</sup> Kommunen presiserer at ressursteam er opprettet i tilknytning til kommunens BTI-arbeid og ikke initiert av barnevernforsøket. Beslutningen om opprettelse av ressursteam er tatt i ledergruppen oppvekst og kunnskap.

kommuner å organisere det forebyggende arbeidet på en måte som fungerer godt for alle involverte tjenester.

Den viktigste endringen i arbeidet for å forebygge plasseringer i Færder kommune det siste året har vært opprettelsen av Mobilt team barnevern. Vi mener kommunens valg om å legge ned akuttinstitusjonen og heller bruke ressursene inn i et mer fleksibelt og ambulerende team som kan bidra i arbeidet med å forhindre flyttinger fremstår velfundert.

### **3.2.3 Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov**

#### **3.2.3.1 Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov**

Ansatte i tjenesten opplever at den som følge av forsøket har fått et større spekter av tiltak som bidrar til større fleksibilitet, og til at tjenesten kan møte behovene til familiene som trenger hjelp på en bedre måte enn tidligere. At det er blitt kortere vei mellom tiltakspersoner og kontaktpersoner trekkes også frem i intervju som noe som bidrar til bedre skreddersøm av tiltakene. Det vises også til at økt fokus på medvirkning bidrar til at barn og familier i større grad er med på å velge tiltak de ønsker å benytte.

Enkelte ansatte i tjenesten påpeker at det kan være utfordrende å få til de løsningene man ønsker når man må bruke de tiltakene kommunen har. Noen etterlyser muligheten for i større grad å kunne benytte kjøp av tiltak, eksempelvis i tilfeller der kommunens tiltak ikke oppleves som gode nok. Samvær med tilsyn trekkes frem som et eksempel på et tilbud der det finnes bedre fasiliteter i nærliggende kommuner enn det tilgjengelige kommunale tilbudet i Færder.

#### **3.2.3.2 Fosterhjemsområdet**

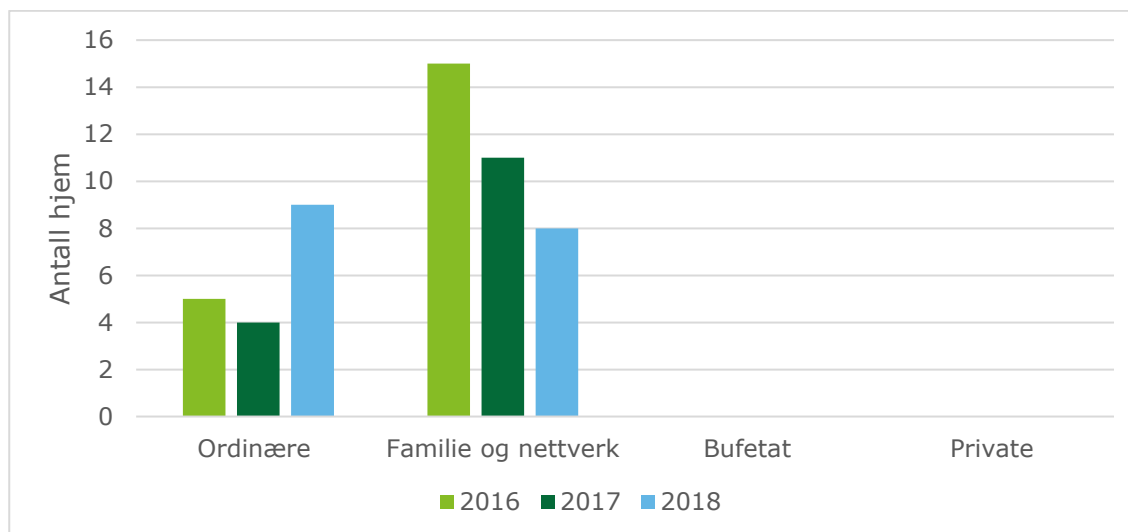
##### Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering

Kommunens to fosterhjemsrådgivere har ansvar for rekruttering og opplæring av fosterhjemmene i kommunen. Kommunen har det siste året erfart en økning i antall barn som trenger fosterhjem, og barnevernstjenesten har derfor hatt behov for å intensivere rekrutteringsarbeidet. Ifølge ansatte i tjenesten har fokuset på rekruttering bidratt til at tjenesten har fått mindre tid enn ønskelig til oppfølging og veiledning av fosterhjemmene. Det har i løpet av det siste året blitt engasjert en ekstra fosterhjemsrådgiver i halv stilling for å avhjelpe kapasitetsutfordringene.

Kommunen hadde på tidspunktet for datainnsamling i 2019 to ungdommer som ventet på plassering i fosterhjem, men opplyser at det ble funnet løsninger for disse. Kommunen har lagt vekt på å systematisere alle henvendelser de får fra personer som ønsker ulike typer oppdrag, for eksempel som støttekontakt, besøkshjem eller fosterhjem. Dette fremheves som en suksessfaktor for å kunne finne egnede fosterhjem, da det gir kommunen en relasjon til flere potensielle hjem som kan vurderes ved behov for plassering.

Færder kommune har gjennom hele forsøket vært opptatt av rekruttering både i barnets familie og nettverk, samt i geografisk nærhet. Som figur 14 under viser har Færder kommune i 2018 rekruttert ni ordinære fosterhjem og åtte fosterhjem i familie og nettverk. Færder har ikke kjøpt fosterhjem fra private aktører eller Bufetat. Barnevernstjenesten opplever konkurransesituasjonen om fosterhjemmene som ganske lik som da forsøket startet, og opplyser at det er en stor andel private aktører i Vestfold.

Figur 14: Rekruttering av fosterhjem i Færder kommune, 2016-2018<sup>87</sup>



Gjennomsnittlig ventetid for fosterhjem var i 2018 fire dager, ifølge tall fra kommunen.<sup>88</sup> Enkelte barn som venter på nytt fosterhjem har i perioder det siste året bodd midlertidig hos beredskapshjem. Barnevernstjenesten tror at andre kommuner kanskje ville valgt institusjon for disse barna. Færder kommune har tatt et aktivt valg om at de heller ønsker at barnet bor i beredskapshjem i påvente av at man finner riktig fosterhjem, da kommunen mener dette vil være bedre for barnet enn institusjon.

Det å finne riktig fosterhjem til det enkelte barnet kan ifølge fosterhjemsrådgiverne være utfordrende. På den ene siden har kommunen et mindre nedslagsfelt enn det eksempelvis Bufetat har, og det kan derfor være vanskeligere å finne riktig match mellom barn og fosterhjem. Samtidig opplever de ansatte i barnevernstjenesten at de har bedre forutsetninger for å finne en god match ettersom de kjenner hjemmene og barna. At kommunen har det helhetlige ansvaret for fosterhjem har ifølge barnevernstjenesten bidratt til god informasjonsflyt om hvilke barn som trenger eller kan få behov for fosterhjem. Dette bidrar ifølge barnevernstjenesten til at de som rekrutterer har bedre informasjon når de skal finne egnede fosterhjem. Kontaktpersonene kan tidlig i prosessen involvere fosterhjemsrådgiveren slik at de kan begynne arbeidet med å finne et egnet fosterhjem, i mange tilfeller før det er endelig besluttet at barnet trenger fosterhjem.

Barnevernstjenesten ser det som en stor fordel at de har anledning til å vurdere alle barn opp mot alle tilgjengelige hjem, i motsetning til Bufetat som tradisjonelt tilbyr kommunen ett til to fosterhjem å velge mellom. Ved å ha egne fosterhjemsrådgivere som både bistår i rekruttering og veiledning, samt samarbeider tett med kontaktpersonen, opplever barnevernstjenesten at de kan ha en mer helhetlig tilnærming til hvilke tiltak som kan settes inn i familien for å støtte fosterhjemmet slik at hjelpen svarer til barnets og familiens behov.

#### Økonomiske rammebetingelser for fosterhjemmene

Barnevernstjenesten forteller at de har få konflikter med fosterhjemmene knyttet til økonomiske vilkår. Brukerundersøkelsen blant fosterforeldrene understøtter dette inntrykke, der 75 prosent svarer at oppdragsbetingelsene samsvarer godt. Kommunen opplyser at den tilbyr fosterhjemmene like gode økonomiske betingelser som private og Bufetat gjør.

Da forsøket startet overtok kommunen fem statlige familiehjem, hvorav to ble forhandlet over til kommunal avtale, og fem private familiehjem, hvorav ett ble forhandlet over til kommunal avtale.

<sup>87</sup> Kilde: Rapportering fra Færder kommune til Deloitte og Telemarksforskning.

<sup>88</sup> Ventetid er beregnet ut fra antall flyttinger som er foretatt inn i både midlertidige fosterhjem og faste fosterhjem, både slekt/nettverk, ordinære fosterhjem samt beredskapshjem når dette har vært flytting etter § 4-4 6. ledd, 4-12 eller 4-17. Flytting på akuttparagrafer er ikke telt med i ventetid selv om det har vært flytting til slekt/nettverksfosterhjem.

Kommunen har nå to statlige familiehjem og to private familiehjem. Endringen i antall hjem skyldes at barna har blitt over 18 år og ønsket å flytte ut av hjemmene.

Fra oppstarten av forsøket la kommunen ned mye arbeid i å finne gode løsninger for pensjon for fosterhjemmene. Hjemmene som gikk over til kommunen har fått lovnad om et tilbud som ikke er dårligere enn det de hadde hos Bufetat. Det er imidlertid ikke mulig for kommunen å overta pensjonsavtalen hjemmene har hatt gjennom Statens Pensjonskasse (SPK). SPK har en bedre ordning enn KLP, men kommunen tilbøy hjemmene en økonomisk kompensasjon slik at de kunne sørge for en egen ordning. Av de to hjemmene som gikk over til kommunen ved inngangen til forsøket, tok ett hjem imot pensjonsavtalen kommunen tilbød, mens det andre ble fast ansatt i kommunen (ny ordning). Barnevernleder og prosjektleder mener at det beste ville vært å ha en felles ordning for pensjon på plass før forsøket, slik at ikke hver kommune må finne ut av det selv.

Da kommunen tok over fosterhjemsoppgavene fikk de tilgang på Bufetats prismatriser, og kunne gjøre en gjennomgang av kostnadene til fosterhjem. Kommunen har i løpet av forsøket regnet på hva de ulike fosterhjemstilbudene faktisk koster for kommunen, og gjort vurderinger av hva det egentlig er kommunen betaler for, og om dette tilbudet møter barnets behov. Kommunen har gjennomgått de ulike leverandørene som har vært benyttet, og sammenlignet hvordan de priser seg opp mot veiledende satser fra Bufdir. Kommunen har etterspurt dokumentasjon fra flere aktører, som for eksempel timelister for miljøarbeidere og konsulenter. Hos en del leverandører fikk ikke kommunen den dokumentasjon de etterspurte. Færder kommune har i løpet av forsøket oppnådd en betydelig reduksjon i prisen på private familiehjem, for noen på mer enn 1000 kroner i døgnnet.

Det opplyses at gjennomgangen kommunen har gjort har avdekket store forskjeller på kostnadssiden hos fosterhjemstilbyderne, i hovedsak knyttet til tilbudene i hjemmet og til administrasjon. Etter barnevernstjenestens vurdering har det i mange tilfeller vært et mer omfattende tilbud i hjemmet enn nødvendig, også ut fra en vurdering av hvilke tiltak som er til barnets beste. I noen tilfeller har det ifølge kommunen vært tiltak om beredskap 24/7 som sjelden ble brukt, og som det ut fra kommunens vurdering ikke var behov for. Kommunen opplyser at noen aktører også tok betalt for avlastning uten at avlastningen fant sted.

Ledelsen i barnevernet opplever at kommunen gjennom å ha ansvaret for fosterhjemsrekrutteringen kan gjøre en mer kritisk vurdering av hvilke tiltak som imøtekommer barnets behov, og sikre mer transparens enn de private aktørene. Barnevernstjenestens vurdering er at det å vedta mange tiltak, for eksempel knyttet til bruk av miljøarbeidere og konsulenter, ikke alltid er til barnets beste. På bakgrunn av dette har barnevernstjenesten gjort en del endringer i hjemmene, og forhandlet med leverandørene ut fra hva de mener barnet har behov for og ikke.

Når det gjelder forsterkningstiltak i fosterhjemmene, har kommunen lagt mye vekt på veiledning, både individuelt og i gruppe. Familiehjemmene fra de private leverandørene og Bufetat får veiledning av tilbyder. Kommunen har ønsket å ta over veiledningstilbudet i private hjem ut fra faglige vurderinger, men har ikke fått gjennomslag for dette verken hos den private tilbyderen eller hjemmet. Kommunen vurderer likevel at barnet har fått en slik tilknytning til hjemmet, nærmiljø og skole at det ikke er til barnets beste å flytte det fra fosterhjemmet. Tabellen under viser bruken av ulike forsterkningstiltak i perioden 2016-2018.

Tabell 2: Forsterkningstiltak i fosterhjem Færder kommune<sup>89</sup>

|  | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|
| Antall fosterhjem totalt (i løpet av året)   | 82   | 72   | 72   |
| Antall fosterhjem som mottar økonomisk godtgjørelse utover 1 KS  | 40   | 41   | 35   |
| Antall fosterhjem som mottar faglig forsterkningstiltak i form av økt veiledning: <i>Individuell veiledning (i tillegg til vanlig oppfølging av kontaktperson)</i> | 33   | 32   | 28   |
| Antall fosterhjem som mottar faglig forsterkningstiltak i form av økt veiledning: <i>Gruppeveiledning (i tillegg til vanlig oppfølging av kontaktperson)</i>       | 18   | 18   | 22   |
| Antall fosterhjem som mottar forsterkningstiltak i form av besøkshjem  | 16   | 17   | 14   |
| Antall fosterhjem som mottar forsterkning i form av støttekontakt  | 2    | 0    | 1    |
| Antall fosterhjem som mottar annen form for forsterkningstiltak: Høyere utgiftsdekning ut over 1 KS  | 1    | 1    | 1    |

### Veiledning og oppfølging av fosterhjem

Barnevernstjenesten gir uttrykk i intervju for at kvaliteten på opplæringen og veiledningen som gis til fosterfamiliene er mer omfattende og bedre enn før forsøket. Færder kommune har tilbudt veiledning for alle, og opplever å være tettere på fosterhjemmene nå enn før forsøket. Eksempelvis mener de ansatte i tjenesten at de har klart å unngå en del brudd i fosterhjem ved å starte ekstra veiledning raskt. Samarbeidet mellom kontaktpersoner og fosterhjemtjenesten oppleves som tett.

Kommunens praksis er at alle nye fosterhjem får tilbud innen en uke om individuell veiledning. Det siste året har fosterhjemsrådgiveren hatt kapasitetsutfordringer som følge av stort trykk på rekrutteringsarbeidet. Dette har medført at kommunen i første tertial 2019 ikke i alle tilfeller klarte å ivareta målet om å gi veiledning i fosterhjemmene fra første dag.

Barnevernstjenesten gjennomførte våren 2019 en undersøkelse blant fosterforeldre. Undersøkelsen viser gode tilbakemeldinger fra fosterforeldre både på rekrutteringsprosessen, veiledning og samarbeid:

Av de som er rekruttert etter forsøket, opplever 93 prosent at vurderingsprosessen var meget god eller god.

- 86 % av respondentene er fornøyde med den individuelle veiledningen de får.
- 88 % av respondentene oppgir at gruppeveiledningen de har deltatt på har vært bra eller meget bra.
- 89 % av respondentene opplever at samarbeid med barnevernstjenesten er bra eller svært bra.

### 3.2.3.3 Akutttiltak og institusjon

Høsten 2018 ble kommunens akuttinstitusjon lagt ned.<sup>90</sup> Personalet som jobbet ved akuttinstitusjonen er overført til Mobilt team. Teamet har som del av sitt mandat å forhindre hasteflyttinger og bidra til at barn kan få nødvendig hjelp i hjemmet i akutte situasjoner. Teamet består av leder og fire miljøterapeuter som todelt turnus for å kunne arbeide fleksibelt.<sup>91</sup>

Per i dag er Mobilt team mest i bruk i forbindelse med planlagte hjelpetiltak over tid, som eksempelvis behov for miljøterapeutisk bistand på dag/kveld. Bistanden består av råd og veiledning, samtaler, koordinering, støtte i hverdag eller hjelp av mer praktisk karakter. Mobilt team bistår også i akuttsituasjoner.

Færder kommune har det siste året rekruttert ett nytt beredskapshjem, fortrinnsvis for ungdom, og har per 2019 to kommunale beredskapshjem. Hasteflyttinger til kommunale beredskapshjem har skjedd i

<sup>89</sup> Kilde: Færder kommune. Tekst i kursiv er spesifisert av kommunen selv.

<sup>90</sup> Se omtale av evaluering av akuttinstitusjon og bakgrunnen for avgjørelsen om nedleggelse i fjorårets rapport.

<sup>91</sup> Miljøterapeutene arbeider mandag til fredag fra klokka 08.00 til 21.00.

fem tilfeller i 2018. Kommunen har fått spørsmål fra andre kommuner om de kan kjøpe plass i beredskapshjem hos dem. Dette har ikke vært mulig så langt, men kan ifølge kommunen bli en mulighet på sikt.

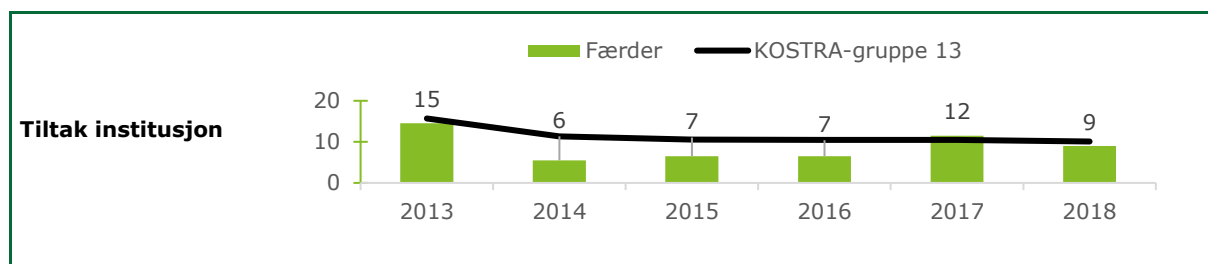
Kommunen har også inngått avtale med noen midlertidige beredskapshjem for kortere perioder. Disse ble benyttet for to barn i 2018. De midlertidige hjemmene har stått på en ringeliste, og har selv kunnet velge om de vil ta imot plassering eller ikke dersom barnevernstjenesten kommer med en forespørsel. Barnevernstjenesten opplever at dette har fungert godt.

De ansatte i barnevernstjenesten forteller i intervju at de opplever de kommunale beredskapshjemmene som en viktig trygghet. For mange barn og ungdommer er det helt essensielt at de kan fortsette å være i sitt nærmiljø når akutte hendelser inntreffer.<sup>92</sup> For en del av ungdommene som tidligere benyttet akuttinstitusjonen, benyttes i dag beredskapshjem. Kommunen opplyser at det har vært et større behov for beredskapshjem enn det kommunens kapasitet har kunnet dekke, og at det derfor gjøres vurderinger av behovet for å styrke eller endre akuttberedskapen når det gjelder beredskapshjem. Det er spesielt hastetilbudet til ungdom som oppleves som sårbart.

### Institusjon

Færder kommune har generelt sett hatt et relativt lite behov for institusjonsplasser, både før og i løpet av forsøket. Kommunen har benyttet institusjon ved behov for plasser ved senter for foreldre og barn og atferdsinstitusjoner (gjennom Bufetat). Omsorgsinstitusjon har i mindre grad vært benyttet. Kommunens rapportering viser at det i 2018 ble foretatt to nye plasseringer statlig institusjon, og en i privat institusjon. Figur 15 viser en oversikt over antall institusjonstiltak i kommunen i 2013–2018.

Figur 15: Antall barn med institusjonstiltak i løpet av året i Færder kommune, 2013–2018<sup>93</sup>



Akutt plasseringer skaffes gjennom bistandsavtalen med Bufetat. Ved behov for plassering ved senter for foreldre og barn henter kommunen inn tilbud fra ideelle aktører, og ved omsorgsplasseringer henter kommunen inn tilbud fra ideelle og kommersielle private aktører. Kommunen har ikke inngått rammeavtaler med institusjoner, men gjort enkeltkjøp, da behovet har vært såpass lite at kommunen ikke har sett det som hensiktsmessig med noen rammeavtale. Kommunen er også av den oppfatning at dersom man inngår en rammeavtale vil det kunne snevre inn mulighetene til medvirkning.

Kontaktpersonene bidrar inn i anbudsprosessen med å beskrive behov og i vurderingen av alternativer. Kontaktperson er også ansvarlig for å sikre medvirkning, som kan innebære presentasjon av eller besøk ved de ulike institusjonene som har levert tilbud, sammen med barn og/eller foreldre. Hvilken institusjon som velges er det ledelsen i barnevernet som til syvende og sist tar avgjørelsen om.

Dersom kommunen har behov for plass ved atferdsinstitusjoner søker kommunen til Bufetat.<sup>94</sup> Som en del av forsøket får forsøkskommunene inntil tre alternativer fra Bufetat når de har behov plassering på denne typen institusjon. Kontaktpersonene vil da vurdere hvilket tiltak som passer for ungdommen, og ungdommen får også være med og bestemme hvor de ønsker å være. I mange tilfeller drar kontaktperson på befaring til de ulike institusjonene sammen med ungdommene, eller institusjonene kommer og presenterer seg for ungdommene, og i noen tilfeller foreldrene. Det oppleves av kontaktpersonene som at denne prosessen er mer ressurskrevende enn da kommunen fikk tildelt en institusjon

<sup>92</sup> Kommunen bruker også beredskapshjemmene til andre oppgaver. Dette er nærmere omtalt i fjorårets rapport.

<sup>93</sup> Kilde: KOSTRA.

<sup>94</sup> Ansvar for anskaffelse av adferdsinstitusjon er ikke overført til kommunen gjennom forsøket.

fra Bufetat, men at det å gi ungdommene valgfrihet og reell medvirkning bidrar til at oppholdet på institusjon blir mer vellykket.

Ledelsen i barnevernet opplever at prosessen med å kjøpe institusjonsplasser selv fungerer godt. De opplever å ha et mye større handlingsrom sammenlignet med å få tildelt en plass fra Bufetat. Når kommunen selv gjør innkjøpene opplever barnevernstjenesten at de får bedre oversikt over tilbudene, kan gå raskere i dialog med institusjoner og lykkes bedre med reell medvirkning.

#### 3.2.3.4 Analyse og vurdering

Færder kommune har fått en større verktøykasse med tiltak innen barnevernet i løpet av forsøket, både som følge av rekruttering og kompetanseheving i tjenesten, og strategisk arbeid med å utvikle tjenestetilbudet. Det er vår vurdering at forsøket har gitt kommunen det nødvendige handlingsrommet for å få til denne utviklingen.

Vi mener også at den planlagte tiltaksavdelingen i Familiens hus vil bidra til at tiltakene som per i dag ligger i barnevernet når ut til enda flere. Vi ser at Færder kommune aktivt søker å tilpasse sine tilbud og tiltak ut fra behov som oppstår i lokalmiljøet.<sup>95</sup>

Færder kommune har sett en økning i behovet for fosterhjem det siste året, og har flere barn som venter på plassering. Det er likevel vår vurdering at kommunen har lyktes godt med rekrutteringen av fosterhjem. Kommunen har ønsket å rekruttere fosterhjem i nettverk og geografisk nærhet, og har i de fleste tilfeller klart det. En suksessfaktor for fosterhjemsrekrutteringen i Færder er slik vi ser det den tydelige prioriteringen av arbeidet med familie og nettverk, samt samarbeidet mellom kontaktpersoner og fosterhjemsrådgivere. Dette samarbeidet gjør det mulig å forutse plasseringer og dermed også starte arbeidet med å identifisere egnede fosterhjem på et tidlig tidspunkt.

Færder kommune har lagt vekt på å gi et bredt tilbud om veiledning til fosterhjemmene, både individuelt og i gruppe. Veiledning er også det viktigste forsterkningstiltaket som benyttes i fosterhjem i Færder kommune. Resultatene fra årets fosterhjemsundersøkelse til fosterforeldre i Færder viser svært gode tilbakemeldinger på både på rekrutteringsprosessen, veiledningstilbudet og samarbeid med barnevernstjenesten. Vi mener dette underbygger vårt inntrykk av at kommunen har ivarettatt ansvaret på fosterhjemsområdet på en god måte. Samtidig viser erfaringene fra det siste året at veiledningstilbudet kan være sårbart når det oppstår store behov i rekrutteringsarbeidet.

Færder kommune har gjennom forsøksperioden gjort et grundig arbeid med å kartlegge priser og tiltak hos fosterhjem som kommunen overtok ved inngangen til forsøket, og forhandlet ned kostnader betydelig. Det er vår vurdering at kommunen gjennom dette har lagt til rette for et mer tilpasset tilbud i fosterhjemmene, i tillegg til å redusere kostnadene.

Kommunen har rekruttert ett nytt beredskapshjem i løpet av det siste året. Etter nedleggelsen av den kommunale akuttinstitusjonen er beredskapshjemmene svært viktige for kommunens akuttberedskap, og det fremgår av intervjuene at hjemmene i løpet av det siste året har blitt benyttet i situasjoner der man tidligere ville benyttet institusjon. Vi mener kommunens erfaringer med å ha egne beredskapshjem er verdifulle også for andre kommuner, særlig når det gjelder å kunne ivareta barn i nærmiljøet når akutte situasjoner oppstår. Vi ser også beredskapshjemmene som et tydelig uttrykk for kommunens klare ambisjon om å unngå institusjonsplassering så langt det er mulig, noe tallene også viser at Færder lykkes med.

Færder har i relativt liten grad, både før og i løpet av forsøket, hatt behov for institusjonsplasser. Det er vår vurdering at kommunen har håndtert prosessene knyttet til anskaffelse av institusjonsplasser på en måte som legger til rette for bedre medvirkning for barna og familiene enn før, samt bedre kontroll med kostnadene for kommunen.

---

<sup>95</sup> Eksempelvis har barnevernstjenesten opplevd en økning i saker som gjelder spebarn i 2018, og på bakgrunn av dette opprettet et tverrfaglig team som har i oppgave å vurdere hvordan arbeidet med de minste barna kan organiseres bedre og styrkes.

### **3.2.4 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon**

Færder kommune har gjennom hele forsøket lagt vekt på å styrke sitt arbeid med medvirkning. Kommunen har gjennom 2018 jobbet med å kvalitetssikre at krav til medvirkning ivaretas i system og rutiner innad i tjenesten, og innhentet tilbakemeldinger og erfaringer på medvirkningsarbeidet fra brukerne.

Ifølge ledelsen i barnevernet har forsøket gitt et større rom for faktisk å gjennomføre medvirkning, både på systemnivå og individnivå. Brukermedvirkning oppleves av de ansatte som bedre og mer strukturert i alle deler av tjenesten. Arbeidet med medvirkning har også bidratt til at barn og familier i større grad er med på å velge tiltak. Intervjuede ledere i andre hjelpetjenester i kommunen gir også uttrykk for at de opplever større reell medvirkning for barn og unge i kommunen i dag, og at barnevernstjenesten bidrar til å holde fokuset på medvirkning oppe også i andre tjenester.

Som tidligere trekkes kommunens egne barnevernsproffer frem som et eksempel på hvordan prioriteringen av medvirkningsarbeidet i forsøket har bidratt til å få frem barnets stemme tydeligere. Disse møter barnevernstjenesten en gang i måneden og gir innspill til tjenestens arbeid. De brukes også i forbindelse med kurs og fagdager til å holde innlegg og foredrag om sine erfaringer og tanker rundt medvirkning i egen sak. Også andre tjenester i kommunen har benyttet barnevernsproffene på egne fagdager. Kommunen har etablert en egen ressursgruppe med foreldre som gir råd til tjenestene. I etterkant av den gjennomførte fosterhjemundersøkelsen ble det også avholdt fosterhjemssamling med innspill fra fosterforeldrene.

Færder kommune tilbyr en rekke ulike samtalegrupper og ressursgrupper for foreldre, fosterforeldre og ungdom. I løpet av 2019 skal en ny samtalegruppe for foreldre med barn i fosterhjem eller på institusjon startes opp.

#### **3.2.4.1 Analyse og vurdering**

Barn, unge og familiers medvirkning har vært en gjennomgående prioritering i arbeidet kommunen har gjort i forsøket. Vi ser at kommunen har benyttet forsøket til å legge ytterligere til rette for medvirkning, blant annet gjennom opprettelsen av en egen rolle med avsatt stillingsandel i barnevernstjenesten som jobber med medvirkning. Vi mener også at den klare prioriteringen av arbeid med familie og nettverk generelt, og bruk av Familieråd spesielt, legger til rette for større grad av medvirkning i sakene.

Videre legger kommunen til rette for at barn, ungdom og foreldre med vedtak om plassering på institusjon får flere valgmuligheter og reell medvirkning i valg av hvilken institusjon de ønsker å benytte. De ansatte i tjenesten opplever at dette bidrar til at oppholdene på institusjon blir mer vellykket. Barnevernstjenesten har opprettet flere arenaer der barn, foreldre og fosterforeldre kan gi innspill til hvordan tjenesten kan utvikles og bli bedre og mer tilpasset brukernes behov.

Det er også vår vurdering at arbeidet barnevernstjenesten har gjort for å styrke medvirkning fra barn og unge også har bidratt til et større fokus på dette hos andre tjenester i kommunen. Vi vil trekke frem arbeidet til Barnevernsproffene som særlig viktig for å synliggjøre viktigheten av medvirkning i både barnevernet og andre tjenester.

### **3.2.5 God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet**

Færder er den av forsøkskommunene som i størst grad uttrykker at forsøket har gitt mulighet for reduserte tiltakskostnader. Når det gjelder de mest kostbare tiltakene, som institusjon, har Færder kommune generelt sett benyttet institusjon i begrenset grad, både før og under forsøket. Som tidligere omtalt ble kommunens akuttinstitusjon lagt ned i 2018, blant annet ut fra en økonomisk vurdering av at tiltaket var for kostbart. Ledelsen i barnevernet opplever at barnevernet som følge av forsøket har fått et økonomisk handlingsrom som har bidratt til en bredere tiltaksliste, og flere valgmuligheter både når det gjelder mennesker, kompetanse og tiltak. Kommunen opplever også at de har fått en større fleksibilitet til å sette inn tiltak og kompetanseheving når de ser at nye behov dukker opp.

På fosterhjemsområdet har kommunen kartlagt kostnader og forhandlet ned priser. Som omtalt over overtok kommunen ved inngangen til forsøket fem statlige og fem private familiehjem, formidlet via



Bufetat. For de hjemmene som forble statlige, ble pris og innhold gått gjennom. Tjenester som det aktuelle barnet ikke hadde behov for, ble tatt ut av avtalen med tilsvarende prisjustering. Også i avtalene med de private familiehjemmene ble det forhandlet frem til dels betydelig lavere priser enn det Bufetat hadde betalt. For noen av tiltakene har kommunen hatt flere runder med prisforhandlinger, og barnevernstjenestens egne tall viser lavere månedspriser i 2018 enn i 2016 for både kommunale, private og statlige fosterhjem.

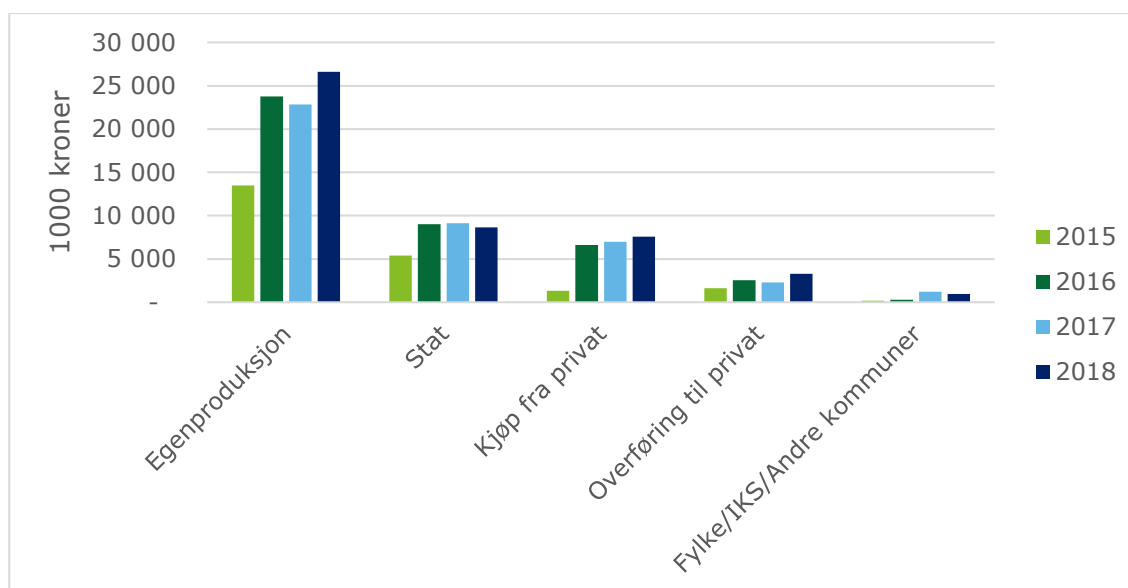
Overføringene kommunen får fra forsøket går inn i barnevernets budsjett. Barnevernets budsjett settes opp av barnevernleder i samarbeid med økonomisjef i kommunen. I prinsippet er det ikke gitt noen føringer fra kommuneledelsen for bruken av den økte rammen til barnevernet. Det meste av økningen i rammetilskuddet brukes til å finansiere stillingshjemler og kjøp av barneverntiltak. Barnevernet har også noen midler som kan brukes dersom det dukker opp spesielle behov i barnevernstjenesten i løpet av budsjettåret, for eksempel i form av flytting av en søskenflokk. Rådmann disponerer midlene.

Selv om kommunebarnevernet har økt ressursene med en person i hvert team i forsøksperioden, betalt av forsøket, forteller barnevernledelsen og de ansatte i tjenesten i intervju at de fortsatt har utfordringer på kapasitet, blant annet som følge av økt antall meldinger til barnevernet det siste året.

### 3.2.5.1 Bruk av private aktører

Færder kommune benytter private aktører (kommersielle og ideelle) relativt lite. Figur 16 viser fordelingen av utgifter på egenproduksjon og kjøp fra henholdsvis stat (Bufetat), private og andre kjøp og overføringer.<sup>96</sup>

Figur 16: Tiltaksutgifter i Færder fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer, funksjon 251 og 252 (og fordelt funksjon 285). Bruttoutgifter i 1000 kroner<sup>97</sup>



Færders kjøp av private tiltak det siste året dreier seg i hovedsak om:

- Opphold senter for foreldre og barn fra to ulike leverandører, til sammen ca. 350 oppholdsdøgn.
- Familiehjem fra tre leverandører, ca. 1150 oppholdsdøgn
- Ca. 50 oppholdsdøgn i en omsorgsinstitusjon

<sup>96</sup> Utgifter til enslige mindreårige flyktninger er trukket ut, og i hovedsak reduserer dette utgiftene til egenproduksjon sammenlignet med det som ligger i KOSTRA.

<sup>97</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune.

I tillegg har kommunen utgifter til kjøp av diverse hjelpetiltak og annen bistand. Eksempelvis er private aktører også benyttet i forbindelse med familieråd, veiledning av fosterhjem og ansatte i tjenesten, og sakkyndighetsoppdrag.

Vi har fått informasjon fra kommunen om priser og prisutvikling for kommunens avtaler med private leverandører. I all hovedsak er det små endringer i prisene over en treårsperiode, med unntak av den omtalte nedgangen for familiehjemmene.

### 3.2.5.2 Analyse og vurdering

Færder kommune har gjennom forsøksperioden hatt et bevisst forhold til kostnader. Kommunen har prioritert å bruke forsøksmidlene på å bygge opp kompetansen i tjenesten, samt at en del av midlene har gått inn mot forebyggende arbeidet med nettverkskontaktene og Familiens hus.

Vi mener at kommunen har vist at det finnes et rom for bedre tilpasning av tiltak som leveres gjennom Bufetat, både private og statlige. Gjennom å vurdere hva som ligger i avtalene med fosterhjem opp mot det enkelte barns behov, kan unødvendige tiltak kuttes. Barnevernstjenesten peker på at de før forsøket ikke hadde den nødvendige innsikten i avtalene til å gjøre slike vurderinger. I tillegg til å unngå å betale for unødvendige tiltak i fosterhjem, har kommunen jobbet aktivt med å minimere bruken av institusjoner ut fra både økonomiske og barnevernsfaglige vurderinger.

Forsøkets innføring av full egenfinansiering har gitt kommunen insentiver til å være kritisk til unødvendige kostnader og begrense bruken av de mest kostbare tiltakene. Samtidig påpeker kommunen at valg av riktig tiltak, gjennomgang av kontrakter og forhandlinger, er ressurskrevende. Etter vår mening kan dette være vanskelig å gjennomføre i en barnevernstjeneste med dårligere kapasitet.

Færder kommune benytter private og ideelle aktører lite, og i innværende år er bruken av tiltak fra disse i hovedsak knyttet til opphold på foreldre-barn-senter og omsorgsinstitusjon og private familiehjem. Det er vår vurdering at kommunen har hatt en god bevissthet om både faglige og økonomiske hensyn ved kjøp av tjenester i markedet.

### 3.2.6 Samhandling mellom nivåene i barnevernet

Færder kommune har gjennom hele forsøket valgt å ha bistandsavtale med Bufetat om akutt plasseringer. Denne ble sist forlenget fra 01.10.18 og fram til 01.10.19. Bistandsavtalen har blitt benyttet for seks barn i 2018, fordelt på fem institusjonsplasser og ett beredskapshjem. Ved ett tilfelle der barnevernstjenesten benyttet bistandsavtalen fikk de et tilbud om en institusjonsplass fra Bufetat som kommunen vurderte som uegnet for den aktuelle ungdommen. Barnevernleder avklarte da med Bufetat at kommunen selv kunne forsøke å finne et alternativt akutt tilbud hos private aktører, og barnevernstjenesten fikk raskt på plass egnet institusjon.

Samhandling mellom Bufetat og Færder kommune er i hovedsak knyttet til enkelttiltak, som ved behov for atferdstiltak eller på akuttområdet. Det opplyses at kommunen i enkelte tilfeller har Bufetat om råd når de skal anskaffe omsorgsinstitusjonsplasser, og at Bufetat i disse sammenhengene har hatt en rolle som sparringspartner. Utover samhandlingen knyttet til enkelttiltak har Bufetats fosterhjemtjeneste hatt noen faste møter med fosterhjemtjenesten i Færder. Ifølge representant fra Bufetat Sør har ikke graden av samhandling mellom Bufetat og Færder kommune endret seg med forsøket, da Færder kommune også før forsøket benyttet tiltak fra Bufetat i liten grad.

Kommunens utgifter til tiltak fra Bufetat gjelder:

- To statlige familiehjem
- Fire opphold i akuttinstitusjon
- Fem øvrige institusjonsopphold
- Et opphold i senter for foreldre og barn
- Enkelte kjøp av MST

Kommunen opplyser at det i siste tertial 2018 var mange avvik mellom tilbudsbrev og avtaler når det gjelder riktig prisfastsetting fra Bufetat, og at de har brukt mye tid på å få avklart riktige avtaler og fakturaer med Bufetat

Det pågår en sak mellom Færder kommune og Bufetat sør som gjelder pris på en plassering ved et statlig senter for foreldre og barn. I forbindelse med en sak der kommunen ønsket rask plassering kom avtalen ikke på plass før etter innflytting. Kommunen har i etterkant av plasseringen ment at tiltaket var for dyrt.

### 3.2.6.1 Analyse og vurdering

Færder kommune har både før og under forsøket benyttet tiltak fra Bufetat i liten grad, og samarbeidet mellom Færder kommune og Bufetat har ikke endret seg på noen måte som følge av forsøket. I forbindelse med de enkelttiltak som Færder kommune har benyttet fra Bufetat fremstår det som at samarbeidet mellom aktørene har fungert godt. Det er imidlertid i begrenset grad etablert arenaer for utveksling av erfaringer eller praksis mellom Bufetat og Færder kommune, noe vi tror kunne være nyttig på bakgrunn av de erfaringene kommunen har gjort seg i forsøket.

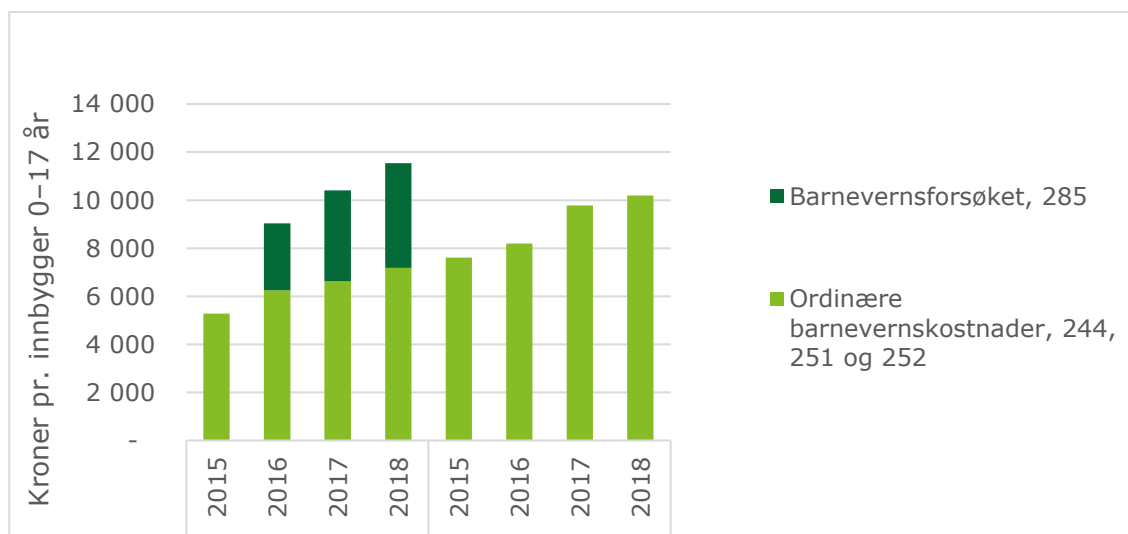
Det har det siste året pågått en sak mellom Bufetat og Færder kommune om prissetting av et tiltak som kommunen benyttet. Det fremstår imidlertid ikke som at denne saken har påvirket samarbeidet mellom Færder og Bufetat i andre saker.

### 3.2.7 Økonomiske konsekvenser av forsøket

Den økonomiske effekten av forsøksdeltakelsen har vært positiv for Færder. Dette gjelder i 2018 som i de foregående årene. Kommunen opplever at de har fått en mer effektiv tjeneste som følge av forsøket, og at det samfunnsøkonomisk har vært en stor fordel for kommunen å overta forsøksoppgavene. Til tross for flere saker, tiltak og flere ansatte, har økningen i barnevernstjenestens utgifter vært mindre enn den statlige kompensasjonen. Kommunen trekker selv frem finansieringen av fosterhjem og den begrensede bruken av institusjoner som viktige årsaker til lave kostnader. Kommunen har prioritert å forhandle nye avtaler med fosterhjemmene, og prioritert tiltak i barnets nærmiljø fremfor plassering på institusjon. Det understrekes av kommunen at dette først og fremst er gjort ut fra faglige vurderinger, men at det også har et kostnadsaspekt ved seg i form av at midlene brukes effektivt slik at flest mulig barn får tilgang til den hjelpen de trenger.

Figur 17 viser utviklingen i utgiftsnivået fra 2015 til 2018. Utgiftene er delt mellom ordinære barnevernsutgifter og utgifter knyttet til forsøket, som omtalt i rapportens metodeavsnitt.<sup>98</sup> Utgiftene før forsøket var betydelig lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Det meste av utgiftsøkningen i forsøksperioden skyldes at forsøket innebærer full kommunal egenfinansiering av tiltak. De ordinære barnevernsutgiftene har økt omtrent i takt med den generelle kostnadsøkningen i kommunegruppe 13.

Figur 17: Netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger 0–17 år i Færder, sammenlignet med kommunegruppe 13.<sup>99</sup>

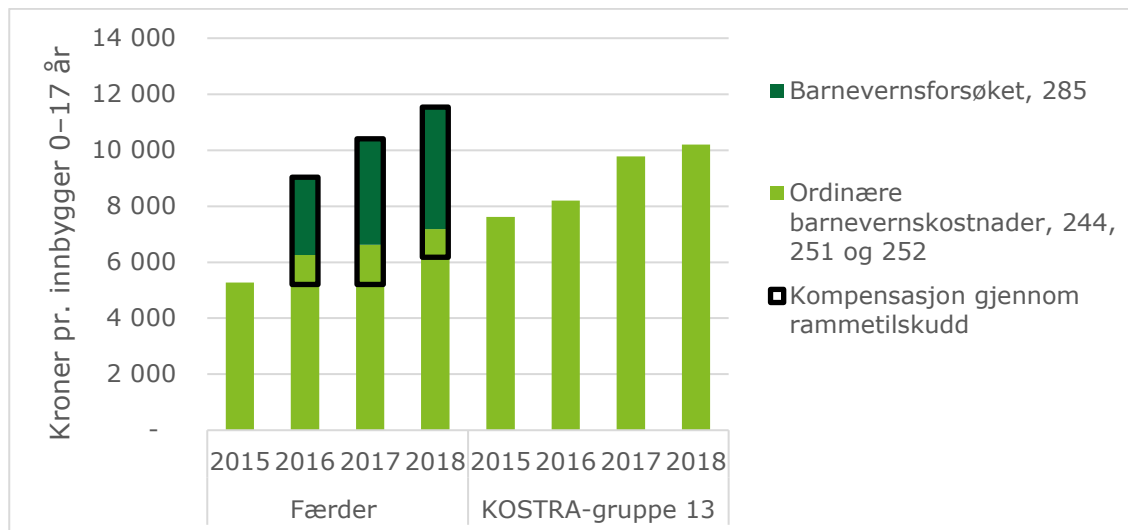


<sup>98</sup> Utgifter knyttet til enslige mindreårige flyktninger er holdt utenfor, basert på opplysninger fra kommunen selv.

<sup>99</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune.

Figur 18 viser tilsvarende figur, men viser også effekten av kompensasjonen for forsøksdeltakelsen. Kompensasjonen er større enn merutgiften i alle forsøksårene. I 2016 og 2017 var kompensasjonen nok til å dekke hele utgiftsveksten fra 2015, både det som skyldes forsøket og det som må regnes som ordinær utgiftsvekst. I 2018 øker egenfinansieringen noe utover 2015-nivå, men dette må regnes som et resultat av ordinær kostnadsvekst.

Figur 18: Netto driftsutgifter til barnevern, med illustrasjon av kompensasjon for forsøksdeltakelsen<sup>100</sup>



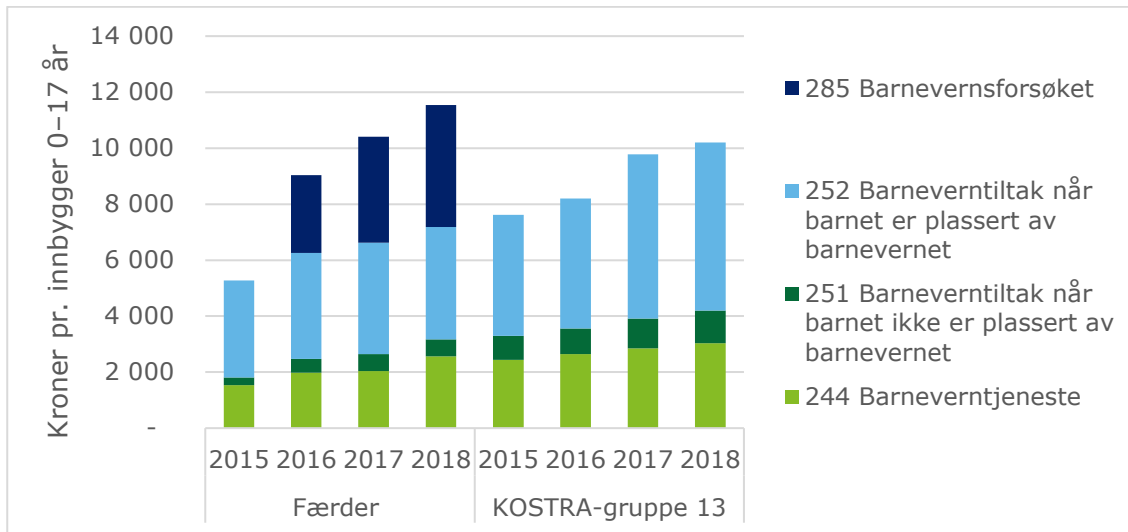
Det kan være enklere å få et inntrykk av tallene hvis vi måler dem i totale kronebeløp i stedet for pr. innbygger. Færders netto driftsutgifter til barnevern i 2015, utenom enslige mindreårige flyktninger, var 34,2 millioner kroner. I 2018 er utgiftene, inkludert forsøksutgifter, 63,2 millioner kroner, altså en økning på 29 millioner kroner. Av dette anslår kommunen at ekstrakostnaden som følge av forsøket er 23,8 millioner kroner. Kompensasjonen gjennom økt rammetilskudd utgjør på sin side på 28,7 millioner kroner i 2018. Kompensasjonen er dermed nær 5 millioner kroner større enn merkostnaden i 2018. 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 i 2016 og 2017. Ifølge kommunen er det også satt av midler til fond i 2018.<sup>101</sup> Fondsmidlene er tenkt som en reserve når behov for nye og kostbare tiltak oppstår.

Figur 19 viser igjen de samme utgiftene som figur 17, men nå fordelt etter tjenestefunksjoner. Færder har lavere utgifter enn KOSTRA-gruppe 13 innenfor alle barnevernsfunksjoner. Prosentmessig er avviket størst innenfor funksjon 251 *Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet*, hvor Færder bruker ca. halvparten av gjennomsnittet i sammenligningsgruppen. I kroner er imidlertid den største innsparingen innenfor plasseringstiltak (funksjon 252), hvor Færder bruker 2000 kroner mindre pr. innbygger i alderen 0–17 år. Forskjellen tilsvarer en tredjedel av gjennomsnittsnivået i KOSTRA-gruppen.

<sup>100</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune.

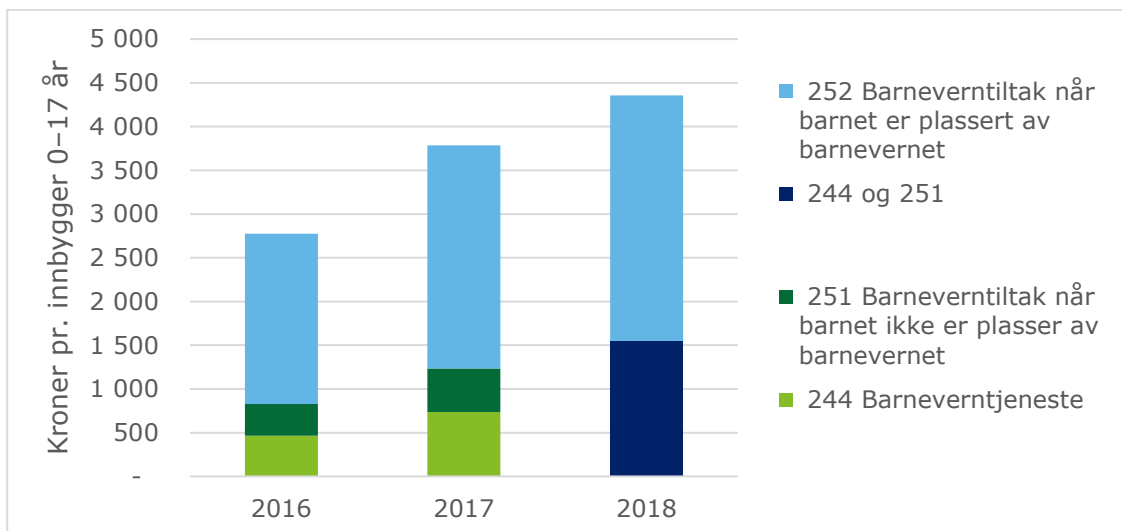
<sup>101</sup> Regnskapet for 2018 viser ikke tilsvarende avsetning fra funksjon 285 som i 2016 og 2017. Det er satt av ca. 1,1 million kroner fra funksjon 252 til bundet fond, mot 1,3 millioner kroner i 2017.

Figur 19: Netto driftsutgifter til barnevern fordelt på funksjoner.<sup>102</sup>



Figur 20 viser nærmere hvilke typer kostnader som er ført på forsøksfunksjonen 285. Den største delen av utgiftene er knyttet til plasseringstiltak. På grunn av manglende tall har vi slått sammen utgiftene på funksjon 244 og 251 i 2018.<sup>103</sup> Ifølge kommunen har det vært noe økning fra 2017 til 2018 i antall ansatte som arbeider med tiltak i hjemmet.

Figur 20: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål.<sup>104</sup>



Oppsummert ser vi at forsøket fortsatt gir Færder en økonomisk gevinst, og kommunen har satt av midler til bundet fond. God økonomi skyldes blant annet at kommunen har færre barn med tiltak og færre barn med dyre tiltak enn hva sammenlignbare kommuner har. Dette er etter vår vurdering delvis et resultat av målrettet arbeid knyttet til forebygging og valg av tiltak. En kostnadsøkning fra 2017 til 2018 medfører at gevinsten er noe lavere i 2018 enn i tidligere år.

<sup>102</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Færder kommune.

<sup>103</sup> Utgiftene var ikke korrekt fordelt mellom funksjon 244 og funksjon 251 i regnskapet til Færder.

<sup>104</sup> Kilde: Opplysninger fra Færder kommune.

## 4. Røyken

### 4.1 Bakgrunn

Røyken kommune ligger i Buskerud fylke på den nordlige delen av Hurumlandet. Kommunen hadde per 1. kvartal 2019 22 679 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 93 000 innbyggere.

En viktig målsetning for deltakelse i forsøket for Røyken var å videreutvikle kommunens omstillingsarbeid med økt satsing på tidlig tverrfaglig forebyggende arbeid gjennom kommunens modell for arbeid med utsatte barn og unge, Røykenmodellen. Områder som har vært viet spesiell oppmerksomhet i forsøksarbeidet har vært rekruttering og oppfølging av fosterhjem, utvikling av hjelpetiltak, kompetansebygging og flerfaglig forebyggende arbeid.

Barnevernstjenesten har siden 1. januar 2015 vært samlokalisert med øvrige tjenester til barn og unge i Røykenhuset 0-23. Røykenhuset består av fire tjenesteavdelinger: barneverntjeneste, helsetjeneste, familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester, og har en egen enhetsleder som er underlagt kommunalsjef for Oppvekst og utdanning

Barnevernstjenesten hadde ved inngang til forsøket 11 årsverk knyttet fagstillinger. Antall årsverk er økt til 14 våren 2019. Samtlige saksbehandlere er generalister og jobber med både meldinger, undersøkelser, tiltak og oppfølging. Mange av tiltakene til barnevernstjenesten leveres av familiebaserte tjenester. Ved familiebaserte tjenester er fem av i alt 15 stillinger direkte finansiert med midler fra forsøket.

Forsøket er fremdeles organisert som et prosjekt, men i 2018 har det skjedd flere endringer i organiseringen av forsøket i Røyken kommune.

Ny prosjektleder for forsøket ble ansatt fra 1.12.18, da opprinnelig prosjektleder sluttet. Nye prosjektleder og prosjektmedarbeider ble rekruttert internt i kommunen. Ny prosjektmedarbeider er ansatt i barnevernet. Videre ble ny barnevernleder ble tilsatt i mai 2018.

Både ny prosjektledelse og barnevernleder forklarer i intervju at de har brukt noe tid på å forstå prosjektet både organisatorisk og økonomisk. Det har det siste året blitt gjennomført en evaluering av status for forsøksarbeidet og blitt laget et plan for slutføring av forsøket. Røyken kommune avslutter prosjektet 31.12.2019. Dette har sammenheng med at Røyken kommune blir en del av nye Asker kommune fra 1.1.2020. Erfaringene fra forsøket tas med inn i arbeidet med kommunesammenslåingen.

I intervjuer viser flere til at det har vært en utfordring at tidligere prosjektleder og prosjektmedarbeider har jobbet på siden av linjeorganisasjonen, og at dette har resultert i at samhandlingen mellom prosjektet og barnevernstjenesten har blitt for dårlig. Videre har det vært krevende for barnevernleder å koordinere arbeidet mellom prosjekt og linje som følge av kapasitetsutfordringer i barnevernstjenesten samtidig som økonomiansvaret har vært et annet sted. Ansatte i barnevernet opplyser at de har hatt liten kjennskap til forsøksarbeidet og hva det innebærer utover ansvar for rekruttering og oppfølging av fosterhjem.

Kommunens ledelse er tydelig på at den ville valgt tilsvarende organisering av forsøket dersom prosjektet skulle ha vært gjennomført på nytt. Dette begrunnes med at forsøksprosjektet har hatt som formål å styrke Røykenmodellen og tverrfaglige arbeidet mot barn og unge. Ledelsen erkjenner imidlertid at arbeidspresset i barnevernstjenesten har blitt større enn forutsatt, og at det hadde vært en fordel med mer ressurser i barnevernstjenesten for å sikre sterkere medvirkning og forankring i prosjektet.

#### 4.1.1 Kort om nøkkeltall i barnevernet og utvikling i dette<sup>105</sup>

- Kommunen har lenge ligget på et lavt nivå når det gjelder barn med tiltak pr. innbygger 0-17. år. Dette har økt de siste to årene, fra 30 barn i 2016 til 44 barn i 2018. Dette innebærer at kommunen nå ligger på nivå med de øvrige kommunene i samme KOSTRA-gruppe.
- Antall meldinger ligger jevnt under gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen. I 2018 mottok barnevernstjenesten 221 meldinger. Selv om antallet er relativt lavt sammenlignet med KOSTRA-gruppe 13, har det vært høyere i alle tre forsøksårene enn i årene før forsøket.
- Samtidig har andel meldinger med behandlingstid innen 7 dager og andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder har gått noe ned i 2018.
- I 2017 og 2018 har det vært en markant økning av barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet, fra 120 i 2016 til 193 i 2018.
- Kommunen har et vesentlig lavere antall barn med tiltak som er plassert av barnevernet enn KOSTRA-gruppen for øvrig. I 2018 hadde imidlertid kommunen også en økning av barn med tiltak som er plassert av barnevernet. Fra 2017 til 2018 opplevde kommunen en dobling i antall institusjonsplasseringer, fra 6 til 12. Det var også en viss økning i omfanget av fosterhjems plasseringer.<sup>106</sup>

Selv om antall meldinger til barnevernstjenesten har vært relativt stabilt, opplyser kommunen at det har vært en økning i graden av alvorlige saker til barnevernstjenesten, og at dette har bidratt til å sette barnevernstjenesten i presset situasjon i 2018. Ustabilitet i tjenesten med utskiftning av bemanning og få medarbeidere med lang erfaring har ifølge kommunen bidratt til å forsterke dette presset. Det vises til at dette også har gått ut over barnevernstjenestens mulighet og evne til å involvere seg i forsøket.

#### 4.2 Kommunens utvikling knyttet til delmålene for forsøket

Røyken kommune har siden oppstarten i 2016 holdt fast ved at forsøkets hovedmål for kommunen har vært å videreutvikle det helhetlige tilbudet til utsatte barn og unge i kommunen, gjennom sterk vektlegging av det forebyggende arbeidet.

I sin søknad om deltakelse i forsøket viste kommunen til at den fra 2011 til 2014 hadde klatret fra 232. plass til 25. plass på Kommunal Rapports kommunebarometer for barnevern. I 2018 var kommunen på en 4. plass. Dette kan tolkes som en positiv effekt av styrkingen av det tverrfaglig forebyggende arbeidet. I 2019 var kommunen nede på 104. plass. Dette har trolig flere årsaker. For det første har det trolig sammenheng med en økning i omfanget av alvorlige saker, og antallet institusjonsplasseringer var dobbelt så høyt i 2018 som i 2017. En annen forklaring er at Røyken kommune foretok en endring i KOSTRA-rapporteringen i 2018 sammenlignet med tidligere år når det gjelder stillinger med fagutdanning.<sup>107</sup>

Utviklingen på kommunebarometeret gjenspeiler også den utviklingen som har blitt beskrevet i intervjuene i kommunen. Økningen i omfanget av institusjonsplasseringer har vært en spesiell utfordring i 2018 og starten av 2019, og har bidratt til en betydelig økning i utgiftene til institusjonsplasseringer. Utfordringene knyttet til dette har blitt forsterket som følge av at kommunen gjennom forsøket har fullt finansieringsansvar for slike plasseringer.

Røykens arbeid i forsøket har i hovedsak vært rettet mot to områder, overtakelse av ansvaret på fosterhjemsområdet og å styrke tverrfaglig tidlig innsats i det forebyggende arbeidet gjennom Røykenmodellen. Kommunen har i løpet av de tre forsøksårene lyktes bedre med det forebyggende arbeidet enn på fosterhjemsområdet.

Forsøksarbeidet i kommunen har i liten grad blitt integrert i den ordinære driften, og forsøksprosjektet har vært drevet på siden av linjeorganisasjonen. Dette har etter vår vurdering vært en medvirkende

---

<sup>105</sup> Se også vedlegg 5 for oversikt over utvikling av nøkkeltall i barnevernet i forsøkskommunene

<sup>106</sup> Økningen i plasseringstiltak og konsekvensene av dette omtales nærmere senere i rapporten.

<sup>107</sup> Her har det tidligere blitt rapportert inn tiltaksarbeidere i familiebaserte tjenester i Røykenhuset som jobber på oppdrag fra barnevernet. Disse er ikke ansatt i barnverntjenesten, og fra 2018 er det kun stillinger med fagutdanning ansatt i barnverntjenesten som er tatt med, noe som har resultert i at antallet stillinger med fagutdanning er redusert fra 30,6 til 16.

årsak til at kommunen ikke har lyktes med å reelt ta over de oppgavene på barnevernområdet som følger av forsøket, men i stor grad vært avhengig av Bufetat for å ivareta dette ansvaret.

I det følgende redegjør vi for aktiviteter og utvikling i kommunen det siste året relatert til delmålene for forsøket, samt for vår vurdering og analyse av denne utviklingen.

#### **4.2.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern**

##### **4.2.1.1 Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet**

I 2018 har kompetansetiltak blant ansatte i barnevernet vært knyttet til arbeidet med rekruttering, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Følgende kompetansetiltak er gjennomført for ansatte med ansvar for fosterhjemsarbeidet i løpet av det siste året:

- To har deltatt på kurs i COS i regi av Tilknytningspsykologene,
- Tre har deltatt kurs i WMCI ved Linnea kompetansesenter
- To har deltatt på kurs i Traumebasert omsorg
- Én har deltatt på kurs i AIM2.

Kommunen har over tid etablert flere tverrfaglige samhandlingsarenaer, og det vises til at disse gjør at det blir det også lettere å utveksle erfaringer og jobbe sammen. I den forbindelse blir det også vist til at en av familieterapeutene ved Familiebaserte tjenester har veiledning med saksbehandlere i barnevernstjenesten og veiledning med en fosterhjemsgruppe.

Ansatte i barnevernstjenesten opplever at det er få muligheter for videreutdanning, og at arbeidet med videreutdanning ikke har vært satt i system. Det uttrykkes et stort ønske om videreutdanning i tjenesten.<sup>108</sup> Av intervjuene fremgår det at stor arbeidsmengde og utfordringer knyttet til å frigjøre ressurser gjør det vanskelig å gjennomføre den ønskede kompetansehevingen.

De ansatte ser det også som en utfordring at alle jobber som generalister, og at saker i barnevernet i stor grad blir fordelt etter kapasitet. Det vises til at med mer spesialiserte oppgaver ville kompetansetiltakene måtte bli satt mer i system, og saker i større grad fordeles etter kompetanse enn etter kapasitet.

Ansatte i barnevernet gir uttrykk for at det har vært et stort ønske om videreutdanning. Gjennom intervjuene pekes det på at det er de familiebaserte tjenestene som i størst grad er styrket med kompetanse og bemanning gjennom forsøket. Ut over kompetansetiltak knyttet til arbeidet med å overta ansvaret fosterhjemsarbeidet, er det ikke i like stor grad satset på kompetanseutvikling i selve barnevernstjenesten. En av årsakene som trekkes fram er at det har vært et ønske om at styrking av den tverrfaglige forebyggende innsatsen skal redusere behovet for tiltak i barnevernet. Videre pekes det i de fleste intervjuer på at arbeidspresset i barnevernet har vært stort, og at det dermed har vært vanskelig å frigjøre saksbehandlere i barnevernet til deltakelse på kurs- og videreutdanningsopplegg.

Tilbakemeldingene er også at mangel på kapasitet i barnevernet gått ut over barnevernstjenestens mulighet og evne til å involvere seg i forsøket. Dette har bl.a. bidratt til å forsinke utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet når det gjelder godkjenning, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Man har heller ikke maktet å holdet trykket oppe når det gjelder implementering og bruk av familieråd.

##### **4.2.1.2 Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak**

Kommunen har i sine styringsdokumenter definert kriterier for hvilke tiltak/programmer som skal velges til utsatte barn og unge på ulike alvorlighetsnivå. Dette innebærer 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.

---

<sup>108</sup> Konkret pekes det på behov for videre veiledning og oppfølging i WMCI, kurs i COS-I og at flere burde hatt kurs i barnesamtalen



Når det gjelder bruk av nye evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak i barnevernet det siste året, blir det pekt på at det i 2017/2018 ble gjort et forsøk på revitalisering av bruk av familieråd.

Det ble blant annet gjennomført kursdager og fagdager med eksterne for å øke bruken av familieråd. Det opplyses i intervjuer at kommunen ikke har lyktes fullt ut med å holde oppe oppmerksomheten om dette arbeidet. Det pekes på ulike årsaker til det. På grunn av knappe ressurser og høyt arbeidspress har det vært krevende å holde fokuset og engasjementet oppe. Et annet moment som trekkes fram er at når alle ansatte jobber som generalister og at ingen har fosterhjem som sitt spesialområde. Det vises også til at bruk av familieråd er noe det fokuseres på i forbindelse med sammenslåingsprosessen mellom Røyken, Hurum og Asker. For øvrig er det ikke tatt i bruk nye metoder eller tiltak i kommunen i siden forrige delrapport.

#### **4.2.1.3 Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak**

Kommunen har etablert rutiner for faste rapporteringer til styringsgruppe og referansegruppe for forsøket om status, fremdrift og risiko i prosjekter. Her har det vært løpende rapportering om status, framdrift og risikovurderinger.

I januar 2019 ble det gjennomført en intern evaluering for å beslutte innsatsområder og aktivitetsnivå for Røyken kommune i det siste året av forsøket. Evalueringen ble foretatt i forbindelse med at ny prosjektleder overtok prosjektet.

Evalueringen viste at mye av utviklingsarbeidet har tatt lenger tid enn forutsatt. Med utgangspunkt i evalueringen er det laget plan for implementering og slutføring av prosjektet det siste året i 2019. Kommunen har også laget et mer forenklet prosjektstyringssystem, da det forrige ble opplevd som noe overdimensjonert i forhold til oppgavene i prosjektet.

I intervjuer med barnevernet vises det til at kommunen gjennom forsøket har avdekket svakheter ved eksisterende rutiner og systemer i tjenesten, og at det har blitt jobbet med å forbedre disse. Det vises til at det å gjennomføre nye oppgaver i en tjeneste som allerede er presset på kapasitet innebærer risiko med tanke på å få til en forsvarlig implementering samtidig som de ordinære oppgavene skal gjøres.

#### **4.2.1.4 Analyse og vurdering**

Røyken kommune har gjennom forsøket styrket kompetansen når det gjelder lavterskel forebyggende arbeid. Kommunen har benyttet midlene som følger av forsøket til å få etablert nye stillinger, tilført ny kompetanse, gjennomført kompetansehevingstiltak og etablert nye samhandlingsformer knyttet til dette arbeidet. Det er gjennomført kurs i Circle of Security (COS) på ulike tjenesteområder som grunnlag for å etablere en felles faglig forståelse som grunnlag for samarbeid på tvers av tjenesteområder.

Det er kommunens avdeling for familiebaserte tjenester som i størst grad er styrket med kompetanse og bemanning gjennom forsøket. Ansatte i barnevernet har hatt et stort ønske om videreutdanning. Ut over kompetansetiltak knyttet til arbeidet med å overta ansvaret fosterhjemsarbeidet, er det ikke i like stor grad satset på kompetanseutvikling i selve barnevernstjenesten. Dette synes delvis å henge sammen med en tanke om at styrking av den tverrfaglige forebyggende innsatsen ville bidra til å redusere behovet for tiltak i barnevernet. Kommunens mål har vært å ta tak i problemer og håndtere disse før de utvikler seg til å bli en barnevernssak.

En annen årsak til at kompetansebygging og videreutdanning i barnverntjenesten ikke er prioritert, er at arbeidspresset i barnevernet har vært stort, og at det dermed har vært vanskelig å frigjøre saksbehandlere i barnevernet til deltakelse på kurs- og videreutdanningsopplegg.

Etter vår vurdering har kommunen undervurdert det behovet som forsøket har medført for ressurser og kompetanse i barnevernstjenesten, og knyttet til barnevernoppgavene som kommunen har overtatt. Vi ser at barnevernstjenesten i liten grad har vært involvert og prioritert i forsøksarbeidet, og dette har til en viss grad gått ut over barnevernstjenestens mulighet og evne til å bygge opp kompetansen på de oppgavene som følger av forsøket. Dette har blant annet bidratt til å forsinke utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet når det gjelder godkjenning, veiledning og oppfølging av fosterhjem.

Vi mener også kommunen har gjort seg viktige erfaringer når det gjelder behovet for å ha en tilstrekkelig rustet tjeneste til å overta nye oppgaver. Kommunen har opplevd at sårbare sider ved tjenesten har blitt synlige og medført større utfordringer enn tidligere som følge av at ansvaret er større, noe vi ser det som naturlig at vi gjelde mange kommuner som skal overta og implementere nye oppgaver.

## **4.2.2 God forebyggende innsats rettet mot barn og familier**

### **4.2.2.1 Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge**

Et hovedformål med deltakelse i forsøket for kommunen har vært å styrke det tverrfaglige forebyggende arbeidet som er utviklet gjennom kommunens modell for arbeidet med utsatte barn og unge, Røykenmodellen.

De viktigste satsningene i det forebyggende arbeidet i Røyken det siste året har vært:

- Kommunens avdeling for familie- og miljøbaserte tjenester blitt styrket med en miljøterapeut og en psykolog finansiert av forsøksmidler. Miljøterapeuten skal primært jobbe med barnevernstjenesten.
- Kommunen har ansatt en ruskonsulent og en ungdomslos.<sup>109</sup> I intervjuer vises det også til et om et tettere samarbeid med fastlegene som henviser mer til familiebaserte tjenester og PPT enn det gjorde før. Kommunen har også dedikert 20 prosent av en psykologstilling til å jobbe sammen med jordmødrene, for å avdekke eller komme i posisjon til hjelpe gravide som sliter med psykisk helse før barnet er født.

Det er ikke etablert nye tverrfaglige samarbeidsarenaer i 2018 ut over de som tidligere er etablert. Det vises til at alle eventuelle nye arenaer som etableres fremover vil være et samarbeid mellom de tre kommune som skal slås sammen fra 1.1.2020.

Av intervjuene i kommunen fremgår det en relativt bred enighet om at vektleggingen av det forebyggende arbeidet, både i Røykenhuset og i skolene og barnehagene, har medført at kommunen har blitt bedre til å oppdage barn som trenger hjelp. Det vises også til at en opplevelse av at mange innbyggere og ansatte i tjenestene har blitt tryggere på å ta kontakt med hjelpeapparatet. Kommunen gjennomfører for eksempel foreldrekurs med åpen påmelding, og oppgir at det er stor interesse for å være med på disse. Det vises også til at tilbakemeldingene fra deltakerne er positive.

En viktig målsetning for kommunens satsing på forebyggende arbeid har blant annet vært å avdekke saker tidlig og håndtere dem før de utvikler seg til å bli en barnevernssak. Som følge av dette har kommunen i forsøket lagt hovedvekten på å styrke det helhetlige hjelpetilbudet til barn og familier, noe som innebærer at den har prioritert å bygge opp andre tjenester rettet mot barn og unge, ikke bare barnevernstjenesten.

Kommunen opplever at forsøket har vært en forutsetning for å bygge opp de familiebaserte tjenestene. Avdelingen har i dag 15 ansatte og er sentralt i kommunens forebyggende arbeid. Deler av staben, herunder en miljøarbeider, to psykologer og to miljøterapeuter er helt eller delvis finansiert med midler fra forsøket.

Selve barnevernstjenesten er ikke styrket i samme grad, men det har vært en målsetning av at familiebaserte tjenester både skal jobbe med lavterskelforebyggende tiltak og at de samtidig skal bistå barnevernstjenesten med tiltak som de har behov for.

Samtidig som skoler og barnehager i større grad får hjelp fra andre tjenester enn barnevernet, gis det i intervjuer uttrykk for at barnevernet har blitt mer usynlig, at barnevernet har mye å gjøre og at tjenesten savnes på en del samarbeidsarenaer. Konkret vises det til at barnevernet ikke lenger er fast

---

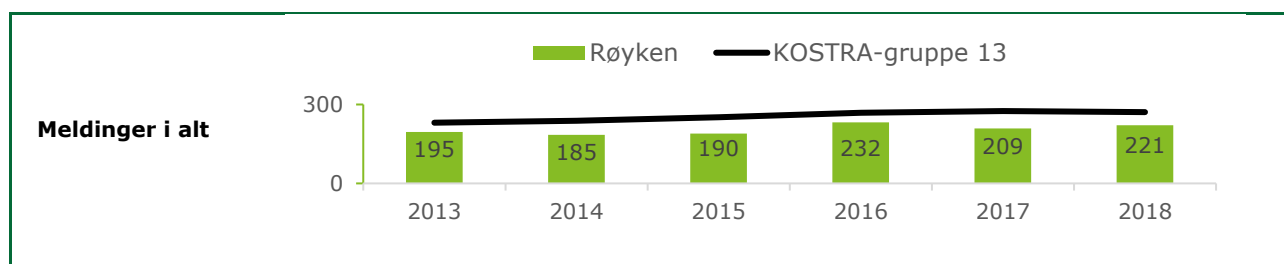
<sup>109</sup> Ruskonsulenteten har som oppgave å forebygge rusutfordringer hos barn og unge i et flerfaglig samarbeid med andre tjenester. Ungdomslosens arbeid er rettet inn mot elever på ungdomsskolen som står i fare for å falle ut av skolen. Ungdomslosen fører statistikk over hvilke saker det arbeides med, og kommunen opplyser at familierapeutene og de psykiatriske sykepleierne i familieteamet har færre fraværssaker enn tidligere.

deltaker på oppvekststeamene knyttet til skolene i kommunen, og barnevernet er mindre ute og orienterer i skoler og barnehager.<sup>110</sup>

#### 4.2.2.2 Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

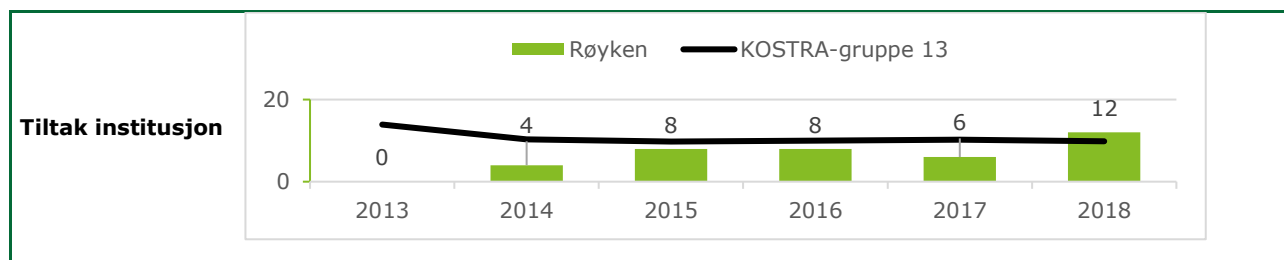
Kommunens erfaring er at ved å etablere nye tilbud og styrke oppdagerkompetansen på de arenaene hvor barn og unge er, genereres det flere saker til familiebaserte tjenester og det avdekkes også flere alvorlige saker som barnevernet må håndtere. Selv om sakene til barnevernet karakteriseres som mer alvorlige enn tidligere, er det ingen vesentlig økning i antall meldinger til barnevernet det siste året (jf. figur 21).

Figur 21: Antall meldinger til barnevernstjenesten i Røyken kommune, 2013-2018<sup>111</sup>



At andelen alvorlige saker til barnevernet har vært økende, trekkes fram som en av flere mulige årsaker til at kommunen hadde en markant økning i omfanget av plasseringer i 2018 (figur 22). I intervjuer er det vist til at dette trolig er en riktig utvikling, og at det tidligere trolig har vært mange barn som ikke har blitt oppdaget – noe som har medført at tallene for plasseringer utenfor hjemmet har vært kunstig lave. Noe av økningene i plasseringer antas av kommunen således å være en effekt som følger av styrking av det tverrfaglige forebyggende arbeidet.

Figur 22: Antall barn med institusjonstiltak i løpet av året i Røyken kommune, 2013-2018<sup>112</sup>



Fra barnevernets side blir det gitt uttrykk for at det er de «stille barna» som nå oppdages i større grad. Dette kan dreie seg om vold og overgrepssaker, og som det er vanskelig å forebygge. Videre blir det pekt på at økningen i plasseringer i 2018 også kan ha sammenheng med tilfeldige svingninger, befolkningsvekst og innvandring, og at det er vanskelig å forebygge at det oppstår alvorlige saker hos familier som er nye i kommunen.

Selv om Røyken har hatt en betydelig økning i omfanget av akuttpasseringer og institusjonsplasseringer i 2018, viser figuren under at Røyken kommune ligger langt lavere enn andre kommuner i samme KOSTRA-gruppe når det gjelder andel barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak. Sammenlignet med kommunene i samme KOSTRA-gruppe har andelen barn med plasseringstiltak i Røyken falt i 2017 og 2018, noe som innebærer at økningen av tiltak i hjemmet har vært større.

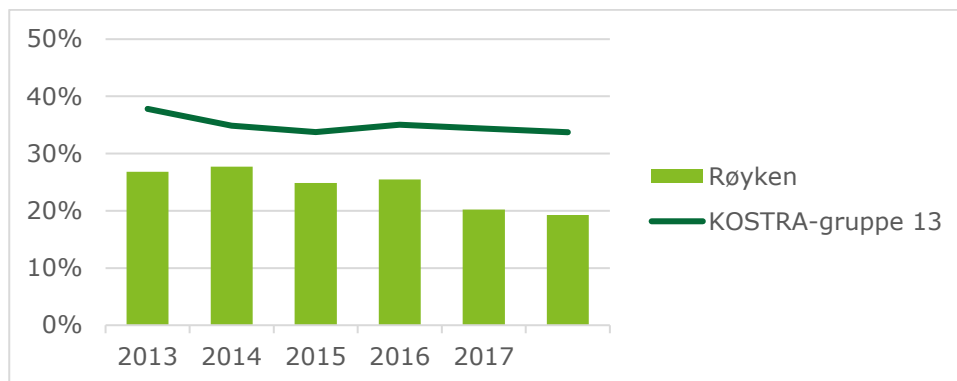
<sup>110</sup> Oppvekststeamene er nærmere omtalt i tidligere års rapporter

<sup>111</sup> Kilde: KOSTRA.

<sup>112</sup> Kilde: KOSTRA.

Kommunen har ikke tatt i bruk nye tiltak særlig innrettet mot forebygging av plasseringer utenfor hjemmet i løpet av det siste året.

Figur 23: Andel barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak i Røyken kommune<sup>113</sup>



#### 4.2.2.3 Analyse og vurdering

Etter vår vurdering er det forebyggende tilbudet i Røyken kommune betydelig styrket som en følge av forsøket. Kommunens avdeling for familiebaserte tjenester er styrket med miljøterapeuter, familieterapeuter, psykologer, ruskonsulent og ungdomslos ved hjelp av forsøksmidler. Vi mener det er grunn til å tro at arbeidet kommunen har gjort for å sikre godt samarbeid mellom tjenestene, og lettere tilgjengelighet til tjenestene, bidrar gjør at flere barn og familier får hjelp. Vi mener også at dette legger til rette for at kommunen kan komme tidligere inn med målrettet og tilpasset innsats til barn og familier. Kommunens erfaring viser at etterspørselen etter de forebyggende tiltakene og hjelpetjenestene har økt i takt med at de bygges opp.

Røyken har ligget lavt på antallet plasseringstiltak i forhold til sammenlignbare kommuner. Vi mener det er grunn til å anta at tidlig innsats har betydning for å hindre at saker utvikler seg til store og krevende barnevernssaker. Selv om Røyken har hatt en økning i omfanget av plasseringstiltak i 2018, er andelen plasseringer i Røyken sett i forhold til det totale antall tiltak, fortsatt lavt. Kommunens erfaring viser at fokuset på tidlig innsats, og på å bygge opp skoler og barnehagers evne til å avdekke barn i risiko, også kan bidra til å avdekke flere alvorlige saker som fører til omsorgsovertakelser. Dette illustrerer betydningen av forebygging på alle stadier i en sak, i form av å finne tiltak som hindrer ytterligere forverring. Det illustrerer også at ikke alle plasseringer er mulige å forebygge.

Selv med et godt forebyggende arbeid vil det kunne oppstå uforutsette svingninger i behovet for plasseringstiltak. Røyken kommune har i løpet av det siste året erfart en betydelig økning i behovet for akutt plasseringer og institusjonsplasseringer sammenlignet med kommuner i samme KOSTRA-gruppe. Vi mener Røyken kommunes erfaringer det siste året er relevante også for andre kommuner, og viser betydningen av at en systematisk satsing på forebygging på lavere nivå også følges opp av et godt system for å håndtere de alvorligste sakene. Økningen i institusjonsplasseringer i 2018 medført utfordringer for kommunen, både i form av de økonomiske utfordringene som følger av fullt finansieringsansvar for institusjonsplasser, og i form av at disse sakene er tunge og ressurskrevende å jobbe med for barnevernet.

Samtidig mener vi det er viktig å være oppmerksom på at mange barn og familier i Røyken kommune får hjelp gjennom Røykenhuset og familiebaserte tjenester uten at det blir en barnevernssak. Ved at skoler, barnehager og familier kan ta direkte kontakt håndteres mange saker som ellers kunne ha havnet hos barnevernet. Konsekvensen av dette er at flere av de sakene som nå kanaliseres til barnevernet i kommunen er mer «reelle barnevernssaker». Dette medfører færre saker, men av høyere alvorlighetsgrad. Som følge av kommunes helhetlige hjelpetilbud er utvidet, mener vi at Røyken kommune har skapt gode forutsetninger for at flere barn får hjelp, og at flere barn får hjelp til rett tid.

<sup>113</sup> Kilde: KOSTRA.

### **4.2.3 Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov**

#### **4.2.3.1 Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov**

I intervjuene i kommunen gis det uttrykk for at tiltakene på de lavere nivåene i tiltakskjeden har blitt bedre tilpasset barn og families behov, blant annet som følge av prioriteringen av den forebyggende innsatsen i kommunen i forsøket.

Det vises også til positive effekter av at de etablerte tverrfaglige arenaene gir anledning til å «tenke utenfor boksen» og til å kunne skreddersy tiltak for barn og familier.

Kommunen har ikke etablert eller tatt i bruk nye tiltak i 2018. Som tidligere nevnt var det forsøk på å revitalisere arbeidet med familieråd i 2017/2018, men kommunen har ikke klart å holde trykket opp på dette. Selv om det har vært holdt kurs i bruk av familieråd, vises det i intervjuer til at det er behov for en tyngre innsats for at dette skal bli tatt i bruk på en systematisk måte.

Røykenmodellen er basert på at barnevernet skulle bruke avdelingen for familiebaserte tjenester i tiltaksarbeidet, og at barnevernstjenesten skulle få økt tilgang på tiltak gjennom videre oppbygging av familiebaserte tjenester. Det har imidlertid vært en utfordring for barnevernstjenesten at omfanget av henvendelser har vært økende i takt med at familiebaserte tjenester har bygget opp sitt tilbud. Barnevernet sender henvisninger til familiebaserte tjenester ved behov for tiltak. Det vises i intervju til at flere barn med vedtak fra barnevernstjenesten har ventet opp mot seks måneder før tiltak har startet opp, noe som oppleves frustrerende for barnevernstjenesten. Det vises også til et eksempel hvor det var vedtak om bruk av miljøterapeut fra familiebaserte tjenester, men at ventetiden medførte at kommunen kom for sent inn med hjelpen og det ble behov for å kjøpe MST fra Bufetat.

Det opplyses at barnevernstjenesten har fått tilbakemeldinger fra familier som føler at de ikke blir tatt på alvor fordi de må vente så lenge, og det nevnes eksempler på at familier har trukket samtykke som følge av dette. I noen tilfeller har barnevernet måttet gjennomføre nye undersøkelser fordi det har gått for lang tid mellom undersøkelser og tiltak. Fylkesmannen i Oslo og Viken opplyser i intervju at de har mottatt fra klager fra brukere i Røyken som har følt at de har blitt dårlig ivaretatt. Etter fylkesmannens syn skyldes dette at barnevernet ikke har blitt styrket godt nok, og at det har vært ustabilitet i bemanningen. Fylkesmannen peker også på at det er viktig å ha et klart og tydelig barnevern og at det er viktig at ansvaret ikke blir for fragmentert.

Fra barnevernstjenesten etterlyses det rutiner for hva som skal gjøres når familiebaserte tjenester ikke har kapasitet, herunder kriterier for når barnevernet skal anskaffe private tiltak i stedet for tiltak hos familiebaserte tjenester. Det blir også gitt uttrykk for at tiltakene som settes inn til en viss grad blir bestemt av hva familiebaserte tjenester kan tilby i stedet for hva som er behovet.

I intervjuer med barnevernstjenesten formidles det en opplevelse av at barnevernet ikke har hatt tilstrekkelig prioritet hos familiebaserte tjenester. Det vises til at dette bl.a. henger sammen med at det er bestemt at det ikke skal være noen venteliste for brukere som kontakter i Røykenhuset direkte. Det opplyses at om lag 40 prosent av de tjenestene som gis av familiebaserte tjenester skal tilfalle barnevernstjenesten, men at det ikke er gjort undersøkelser av hvordan denne fordelingen er i praksis.

Samtidig er det også en bevissthet om at lange ventetider på tiltak ikke nødvendigvis ikke er unikt for Røyken, men et problem som ofte gjør seg gjeldende i kommuner hvor man har bygd opp tiltakstjenester i en egen base.

I intervjuer vises det til at som følge av det sterke fokuset på forebygging i kommunen har det ikke i like stor grad vært rettet oppmerksomhet mot de øverste trinnene i tiltakspyramiden. Kommunens erfaring er at behovet for tiltak høyere opp i tiltakskjeden ikke nødvendigvis blir borte med en sterk satsing på forebygging. Flere peker således på at det ikke har vært nok oppmerksomhet i kommunen på å se hele tiltakskjeden fullt ut.

Fra familiebaserte tjenester pekes det på at kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse på de mest alvorlige volds- og overgrepssakene, og at barnverntjenesten derfor i noen tilfeller har behov for å kjøpe eksterne tiltak. Det er i den forbindelse utarbeidet en plan for kompetanseheving på RVTS (Ressurssenter

om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging) rettet mot kompetanse på traumbasert omsorg og hjelp til de som har opplevd vold og overgrep.

Barnevernstjenesten uttrykker ønske om mer tilgang på ressurser til familierapi og miljøterapi direkte knyttet til barnevernstjenesten. Barnverntjenesten ønsker seg også muligheter for tiltak som innebærer mer intensiv veiledning i hjemmet. Det vises til at på grunn av kapasitetsmangel blir veiledningstilbudet for sporadisk og oppfølgingen av familiene ikke god nok.

Videre etterlyses det tilbud til ungdom med psykiske vansker. Det nevnes også at det er behov for bedre tilbud når det gjelder veiledning til beredskapshjem. Dette er i dag en tjeneste kommunen kjøper eksternt.

#### 4.2.3.2 Fosterhjemsområdet

##### Rekruttering av fosterhjem

Kommunen har i løpet av forsøksperioden brukt mye tid og ressurser på å rekruttere fosterhjem, men erfart at dette har vist seg å være vanskelig. Kommunen lyktes ikke med å etablere en egen fosterhjemsbank, som den i utgangspunktet hadde som en sentral målsetning i forsøket. Kommunens erfaring har også vært at det er vanskelig med deres størrelse å etablere en fosterhjemsbank som kan matche kommunens behov for ulike typer fosterhjem.<sup>114</sup>

Per april 2019 hadde Røyken kommune 28 barn i fosterhjem. Dette antallet har vært relativt stabilt siden 2015. Samtidig blir det også vist til at det i Røyken er 38 barn i fosterhjem som er plassert fra andre kommuner. Kommunen tolker dette om at den er en attraktiv kommune for rekruttering av fosterhjem for barn fra andre kommuner. I intervjuer vises det til at det er mulig at familiene opplever at det blir for nært å ta imot et barn fra egen kommune. Selv om kommunen ikke har jobbet så systematisk med familieråd som den hadde mål om, blir det vist til at det har vært jobbet med rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk, og at kommunen likevel har mange nettverksplasseringer.

Utfordringene kommunen har hatt med å rekruttere egne fosterhjem har i enkelte tilfeller tidligere i forsøket resultert i at ventetiden på fosterhjem har blitt lang, og at barn har bodd lenge i beredskapshjem. På bakgrunn av dette ble det avholdt møter mellom kommunen og Bufetat for å få bistand fra Bufetat til rekrutteringen. I 2018 har man unngått denne situasjonen.

Kommunen rapporterer at den i 2018 rekrutterte ett ordinært fosterhjem, to fosterhjem fra familie og nettverk, fire fosterhjem fra Bufetat og ett fosterhjem fra private. Kommunen opplever at samarbeidet med Bufetat på dette området fungerer bra.

Kommunen godkjenner fosterhjemmene som er rekruttert gjennom Bufetat. Det opplyses i intervjuer at det har vært tilfeller hvor godkjenning har tatt lang tid fra kommunens side, og kommunen erfarer at Bufetat har opplevd dette som frustrerende. Kommunen har også erfart at dette kan være frustrerende for fosterhjemmene. Den lange behandlingstiden for godkjenning begrunnes med mangel på ressurser i barnevernet. I Røyken har det vært to som har jobbet med det slike godkjenninger.<sup>115</sup> I den forbindelse blir det vist til at det også er sårbart å være få som har kompetanse på dette.

Det vises i intervjuer til at bemanningen i barnevernstjenesten generelt og på fosterhjemsområdet spesielt, fremdeles er sårbar.

Kommunen hadde som mål for 2018 at fosterhjem i familie og nettverk skal godkjennes i linjen i barnevernstjenesten, av prosjektet, men opplyser at den ikke er helt i mål på dette området. I intervjuer i kommunen opplyses det at prioriteringen i den gjenstående tiden av forsøket er å få implementert de tiltakene som er utviklet i forsøket på fosterhjemsområdet. Dette gjelder systemer for å godkjenne og matche fosterhjem, opplegg for opplæring og veiledning og overføring til saksbehandlere.

---

<sup>114</sup> Kommunen har per i dag ett fosterhjem i fosterhjemsbanken, men dette har begrensninger med tanke på type plassering. Kommunen har også underkjent to fosterhjem som har vært aktuelle for fosterhjemsbanken.

<sup>115</sup> en 40 % stilling i barnevernet samt prosjektmedarbeider

### Veiledning og oppfølging av fosterhjem

Som beskrevet i fjorårets rapport ble arbeidet med å utarbeide og implementere opplæringsprogram og system for veiledning av fosterhjem de tre første månedene først utsatt fra jul 2017 til sommeren 2018, på grunn av et større antall plasseringer enn forutsatt. Arbeidet har imidlertid blitt utsatt flere ganger også i løpet av det siste året. Arbeidet med veiledningspakken for fosterhjem er fremdeles ikke ferdigstilt. Det er nå satt ned en gruppe på tre personer som skal ferdigstille veiledningspakken. Arbeidet skal gjøres i samarbeid med den private leverandøren Linnea. Målet er videre å gi opplæring i veiledningspakken til andre ansatte barnevernet, slik at veiledningen blir ivaretatt på en enhetlig måte.

Det opplyses i intervjuer at det var entusiasme i barnevernstjenesten for å jobbe med utvikling av veiledning og oppfølging av fosterhjem, men det ble ikke mye tid til det på grunn av ressursmangel. Tilbakemeldingene fra barnevernet er likevel at veiledningsarbeidet har blitt ivaretatt på en tilfredsstillende og faglig forsvarlig måte. Det gis i dag gruppeveiledning av familiebaserte tjenester. Noen familier får også individuell oppfølging av familiebaserte tjenester. Det opplyses at veiledningen av fosterhjemmene hittil har vært gjennomført ut fra behov eller spesiell problematikk som hjemmene har ønsket veiledning på.

I utarbeidelsen av veiledningspakken er det lagt vekt på at veiledningen skal ha en rød tråd, faglig og begrepsmessig, med utgangspunkt i traumbasert omsorg. Denne faglige forankringen skal også ligge til grunn i den individuelle oppfølgingspakken de tre første månedene av fosterhjemsoppholdet og gruppeveiledningen som ivaretas av familiebaserte tjenester etter det.

### Økonomiske rammebetingelser for fosterhjemmene

Kommunen kjøper i stor grad fosterhjem fra Bufetat. Røyken kommune overtok heller ikke fosterhjem fra Bufetat i forbindelse med oppstarten av forsøket. Røyken kommunen har heller ikke forhandlinger med Bufetat om prising og kontraktsvilkår når det gjelder kjøp av fosterhjem. Bufetat sør viser i intervju til at kommunen kunne vært mer aktiv ved å følge opp og stille krav til de tjenestene som de leverer. Bufetats erfaring er at Færder har vært mer aktive i den forbindelse.

Røyken kommune rapporterer at den totalt har hatt 26 fosterhjem i løpet av 2018. 21 av fosterhjemmene har mottatt økonomisk godtgjørelse over 1 KS. Fem fosterhjem har mottatt forsterkning i form av økt veiledning. Tilsvarende antall har hatt forsterkningstiltak i form av besøkshjem. Et fosterhjem får forsterkning i form av støttekontakt. Videre opplyses det at kommunen har kjøpt ett forsterket fosterhjem gjennom Linnea. I denne pakken inngår også veiledningstjenester/tilknytningsforsterking i hjemmet. Barnevernstjenesten hadde i 2018 ett familiehjem gjennom Fyrlykta, i dette tiltaket ligger det konsulentbistand både for veiledning til hjemmet, samt samarbeid med instanser rundt barnet. Plan B brukes også til veiledning av to fosterhjem.<sup>116</sup>

#### **4.2.3.3 Akuttiltak og institusjon**

Kommunen rapporterer at den i 2018 hadde seks akutt plasseringer hvorav fire var i beredskapshjem og to i institusjon.

I 2018 har Røyken kommune samlet sett kjøpt 8 plasseringer i beredskapshjem fra Bufetat. Som følge av at Røyken ikke har klart å rekruttere nok fosterhjem i egen regi, har enkelte barn måttet vente lenge i beredskapshjem før de har fått plass i fosterhjem. I 2018 rekrutterte Røyken et eget kommunalt beredskapshjem. Kommunen opplevde behov for et beredskapshjem som var nært og lett tilgjengelig.

Røyken kommune skulle etter planen vurdere etablering av egne institusjonsplasser mot slutten av forsøket. Som følge av kommunesammenslåingen, og at barnevernreformen ikke legger opp til at institusjoner skal være et kommunalt ansvar, har kommunen gått bort fra denne planen. Kommunen kjøper de fleste institusjonsplasser fra Bufetat. Røyken har i svært liten grad kjøpt institusjonsplasser fra private. Kommunen opplyser at den har hatt to anbud til private knyttet til familiehjem. Erfaringen fra Røyken er at anbudsprosessen er krevende, og at det fordrer kapasitet og kompetanse for at det skal gjøres riktig.

---

<sup>116</sup> Kommunen har kun data for 2018 på disse punktene, og det er dermed ikke mulig å si noe om utvikling over tid når det gjelder forsterkningstiltak

#### 4.2.3.4 Analyse og vurdering

Barnevernets tilgang på tiltak er ikke styrket i samme grad som de primærforebyggende tiltakene gjennom forsøket. Familiebaserte tjenester skal betjene barnevernstjenesten med tiltak som barnevernet har behov for, men de skal også gi tiltak og oppfølging til andre kommunale tjenester og familier som henvender seg direkte til familiebaserte tjenester. Vi ser at kommunen ikke har etablert klare retningslinjer for samarbeidet mellom barnevernstjenesten og familiebaserte tjenester, noe som medfører at barnevernstjenesten i enkelte tilfeller må vente lenge før tiltakene de har behov for er tilgjengelige. Vi mener dette er en utfordring kommunen bør være oppmerksom på, særlig i lys av at sakene som meldes til barnevernet i Røyken ofte er av høy alvorlighetsgrad og med snarlig behov for hjelp.

Kommunens systematiske forebyggende arbeid medfører at flere saker håndteres av andre tjenester uten at det blir en barnevernssak, noe som er i samsvar med intensjonene med forsøket. Samtidig viser Røykens erfaring at en konsekvens av dette har vært at utvikling av tiltak høyere opp i tiltakskjeden ikke har vært prioritert nok. Vi ser at det er en risiko for at barnevernet i kommunen ikke har noe mer å tilby av hjelpetiltak enn det som allerede har vært gitt utenfor tjenesten. Årets undersøkelser viser at dette er kilde til en viss frustrasjon i barnevernstjenesten. Vi mener derfor at en viktig erfaring fra Røyken er at fokuset på tiltak høyere opp i tilgangskjeden fortsatt må opprettholdes selv om det satses på styrking av primærforebyggende tiltak.

Arbeidet med rekruttering av fosterhjem har vist seg å være krevende for Røyken, og kommunen har ikke klart å etablere en fosterhjemsbank. Rekrutteringsområdet og behovet for fosterhjem synes å være for lite at kommunen skal kunne bygge opp en fosterhjemsbank som tilfredsstillende behovet for ulike typer fosterhjem. Vi ser at kommunen ikke har lyktes i å implementere sine planer på fosterhjemsområdet som forutsatt. På bakgrunn av saker der barn måtte vente lenge på plassering valgte kommunen å be om bistand fra Bufetat også på fosterhjemsområdet. Vi mener dette var et riktig tiltak for å sikre at barna i kommunen får forsvarlig hjelp.

Som en del av forsøket har kommunen jobbet med bruk av familieråd, men den har foreløpig ikke fått implementert dette som en systematisk satsing. Det er likevel rekruttert i familie- og nettverk, og for en kommune som Røyken framstår mer systematisk satsing på familie- og nettverksarbeid som en mer hensiktsmessig løsning enn å satse på etablering av en egen fosterhjemsbank.

På grunn av forsinkelser når det gjelder utvikling og implementering av tiltak på fosterhjemsområdet, har Røyken foreløpig begrenset erfaring med hvordan nye metoder og systemer for veilednings- og oppfølgingstilbud fungerer.

På institusjonsområdet har kommunen i all hovedsak benyttet Bufetat, og Røyken har således ikke fått testet ut de valgmuligheter som ligger i forsøket når det gjelder plasseringer.

#### 4.2.4 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon

I intervjuene gis det generelt uttrykk for at flere barn fått hjelp som følge av de prioriteringene som er gjort i forsøket, og at kommunens hjelpetjenester har kommet tidligere inn med tilpassede tiltak. Det har vært opplæring av personell i oppvekstsektoren som gjør at kommunen opplever å ha blitt bedre til å fange opp barn med hjelpebehov. Det vises til at det er bygget opp en rekke tilbud og tjenester, herunder oppvekstteam, forebyggende familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester, barne- og ungdomskontakter, ungdomslos og ruskonsulent, som jobber tett på barn og familier og bidrar til å involvere aktuelle tjenester i kommunen. I oppvekstteam er foreldre med for å sikre sterkere medvirkning og for å finne løsninger som er best mulig tilpasset familiens behov.

I intervjuer med ansatte i kommunen vises det til at familiene tidligere ikke alltid har visst hvor de skulle gå for å få hjelp, men at forsøket har bidratt til at hjelpeapparatet og har blitt nærmere og lettere tilgjengelig. Det gis tilbud om foreldrekurs, og tilbakemeldingene fra foreldre som deltar på disse er gode. Kommunen viser til at deres erfaring er at skolering av ansatte og styrking av hjelpeapparatet nært brukerne har gjort at brukerne har fått en større tiltro til tjenesteapparatet og etterspørselen etter tiltak har økt.



For å sikre barns medvirkning i saker er det i barnevernet rutiner gjennomføring av samtaler med barn. Noen saksbehandlere i barnevernet har kurs i gjennomføring av barnesamtalen, men ikke alle. Det er derfor tilbakemeldinger fra barnevernet om at det flere medarbeidere i barnevernet har behov for gjennomføring av slike kurs.

#### 4.2.4.1 Analyse og vurdering

Gjennom satsingen på det forebyggende arbeidet har kommunen blitt bedre på å sette inn målrettede og tilpassede tiltak i en tidlig fase. Gjennom behandling av saker, f.eks. gjennom oppvekstteam, får man en tverrfaglig diskusjon om hvordan saker skal håndteres. Gjennom etablering av barne- og ungdomskontakter og ungdomsloser har man også fått bedre tilstedeværelse på barn- og unges oppvekstarenaer gjør at det er lettere å komme tidligere inn og koble inn aktuelle tjenester ved behov.

Kommunen har ikke gjennomført egne satsinger rettet mot barnas medvirkning i forsøksperioden. Vi mener imidlertid at tjenestenes tilstedeværelse på arenaene der barn og unge oppholder seg, og med det den dialogen tjenestene har med barn og unge i det daglige, er viktig og relevant i utviklingen av tjenestene.

#### 4.2.5 God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet

Som følge av deltakelse i forsøket har Røyken prioritert å styrke det forebyggende tiltaksarbeidet for å unngå dyre og kostnadskrevenende plasseringstiltak. Målet har vært at dette skal føre til bedre tilbud til barn og familier og mer effektiv ressursutnyttelse. Samtidig gir en økning i antallet institusjonsplasseringer store økninger i kostnadene for kommunen. I og med at kommunene har fullt finansieringsansvar gjennom forsøket, er kommunen spesielt sårbar overfor dette.

På grunn av den betydelige økningen i antallet institusjonsplasseringer i 2018 har kommunen vært i en presset økonomisk situasjon det siste året. Det har vært stort fokus på utgiftskontroll, og barnevernstjenesten opplyser at det som følge av dette har blitt lagt spesiell vekt på å dokumentere behovet dersom det er aktuelt å sette inn kostbare tiltak.

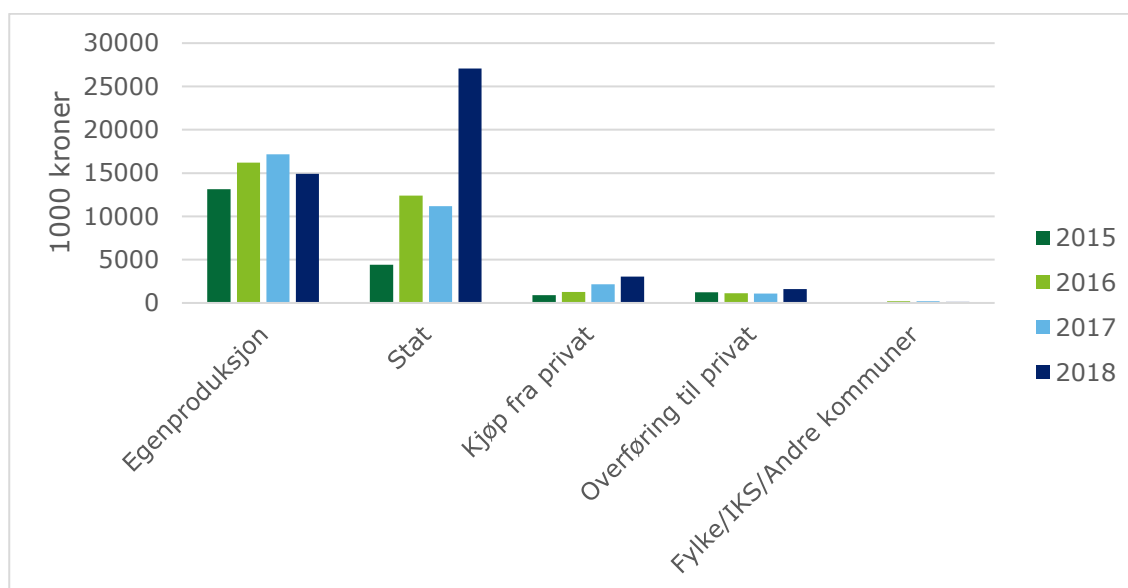
Røyken har i stor grad basert seg på bistandsavtaler med Bufetat og har dermed i liten grad gjort endringer når det gjelder hvordan behov for tiltak løses. Ifølge Bufetat har kommunen heller ikke vært aktiv når det gjelder å forhandle på pris og innhold i de tjenestene de har kjøpt.

##### 4.2.5.1 Bruk av private aktører

Figur 24 viser hvordan Røykens tiltaksutgifter fordeler seg på egenproduksjon og kjøp fra private leverandører, staten (Bufetat) eller andre. Røyken har i stor grad basert seg på tiltak gjennom Bufetat, og vi ser at økningen i tiltaksutgifter fra 2017 til 2018 også har skjedd gjennom ytterligere kjøp fra Bufetat. Utgiftene til statlige tiltak ble mer enn doblet fra 2017 til 2018.

Utgifter til private leverandører har også økt noe, men er holdt på et lavt nivå. De største utbetalingene til private leverandører er knyttet til plasser i senter for foreldre og barn. Kostnaden her ser ut til å ligge på nivå med Bufetats gjennomsnittlige utgiftsnivå for slike tiltak.

Figur 24: Tiltaksutgifter i Røyken kommune fordelt på egenproduksjon og kjøp/overføringer, funksjon 251 og 252 (og fordelt funksjon 285). Bruttoutgifter i 1000 kroner<sup>117</sup>



Økte midler som følge av deltakelse i prosjektet er brukt som frie midler innenfor oppvekst. Det har ikke vært øremerket egne midler til å drive prosjektet, og barnevernet har ikke hatt styringsrett over noe av midlene som har fulgt av forsøket. Det har ikke blitt satt opp et budsjett for hvordan man skulle bruke prosjektmidlene fordi de var frie. Det innebærer at midlene er disponert av kommunalsjef for oppvekst og enhetsleder for Røykenhuset i forbindelse med årlig budsjettering, og overordnede føringer for områder og tiltak som det har vært ønskelig å satse på. Det er derfor vanskelig å få god oversikt over hvordan pengene i forsøket er brukt.

#### 4.2.5.2 Analyse og vurdering

Forsøket har prioritert forbyggende tiltak, og hvor formålet har vært å komme tidlig inn i saker og redusere behovet for tyngre kostnadskrevende omsorgsovertakelser. Samtidig har kommunen gjennom å bygge opp den forbyggende innsatsen også bidratt til å avdekke flere alvorlige saker som medfører behov for flere institusjonsplasseringer. Det fulle finansieringsansvaret som følger av forsøket for slike plasseringer gjør kommunen økonomisk sårbar for relativt små endringer i behovet for plasseringer. Vi ser at kommunen som følge av presset økonomi har hatt sterkere fokus på kostnadskontroll enn tidligere, blant annet gjennom at behov for dyre tiltak må dokumenteres og begrunnes i sterkere grad enn før.

Røyken skiller seg fra de andre forsøkskommunene ved at økte midler som følge av deltakelse i prosjektet er disponert som frie midler innenfor oppvekst. I de andre forsøkskommunene er midlene i større grad øremerket barnevern. Dette gjør at det i Røyken er mer krevende å få en nøyaktig oversikt over hvordan pengene er disponert enn i de øvrige kommunene.

#### 4.2.6 Samhandling mellom nivåene i barnevernet

Røyken har inngått bistandsavtaler med Bufetat om hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt-plasseringer.

Selv om Røyken har vært en forsøkskommune, har kommunen i stor grad benyttet Bufetats tiltaksapparat på samme måte som før forsøket. Røyken har hatt bistandsavtaler på de områder hvor det har vært mulig. Kommunen har kjøpt tyngre tiltak som MST fra Bufetat.

Røyken kommunes deltakelse i forsøket har således ikke utløst behov for endringer eller justeringer av Bufetats tiltaksapparat.

<sup>117</sup> Kilde: KOSTRA og regnskapsopplysninger fra Røyken kommune.

Det har ikke vært anledning til å inngå bistandsavtaler om plassering i fosterhjem, men fordi Røyken ikke har klart å rekruttere egne fosterhjem i tilstrekkelig grad, har Bufetat også bistått med dette. Som det går fram av tabell 3 har Røyken kommune i 2018 kjøpt 11 institusjonsplasser fra Bufetat, 8 plasser på beredskapshjem 5 fosterhjem og 8 MST-tiltak.

Tabell 3: Tjenester Røyken har kjøpt fra Bufetat i 2018

|                       | <b>Antall kjøp eller omfang<br/>på kjøp av tjenesten</b> |
|-----------------------|--|
| <b>Institusjon</b>    | 11   |
| <b>Beredskapshjem</b> | 8  |
| <b>Fosterhjem</b>     | 5  |
| <b>MST</b>            | 8  |

Kommunen opplever samhandlingen med Bufetat som god, og de har opplevd forståelse i Bufetat for at kommunen har hatt utfordringer med å skaffe fosterhjem.

#### 4.2.6.1 Analyse og vurdering

Røyken har hatt bistandsavtaler på de områder det har vært mulig og brukt disse aktivt gjennom hele forsøket. I 2018 har kommunen også fått bistand til rekrutteringer av fosterhjem. Dette medfører at kommunen i liten grad reelt har overtatt de statlige oppgavene som følger av forsøket, Bufetat har også merket lite til at kommunen har deltatt i forsøket.

Erfaringen i Røyken er at samarbeidet mellom nivåene har fungert godt i forsøksperioden. Vi mener likevel den utstrakte bruken av bistandsavtalene har medført at Røyken kommune og Bufetat sør ikke har fått prøvd ut den nye ansvarsfordelingen i samsvar med det som var intensjonen med forsøket.

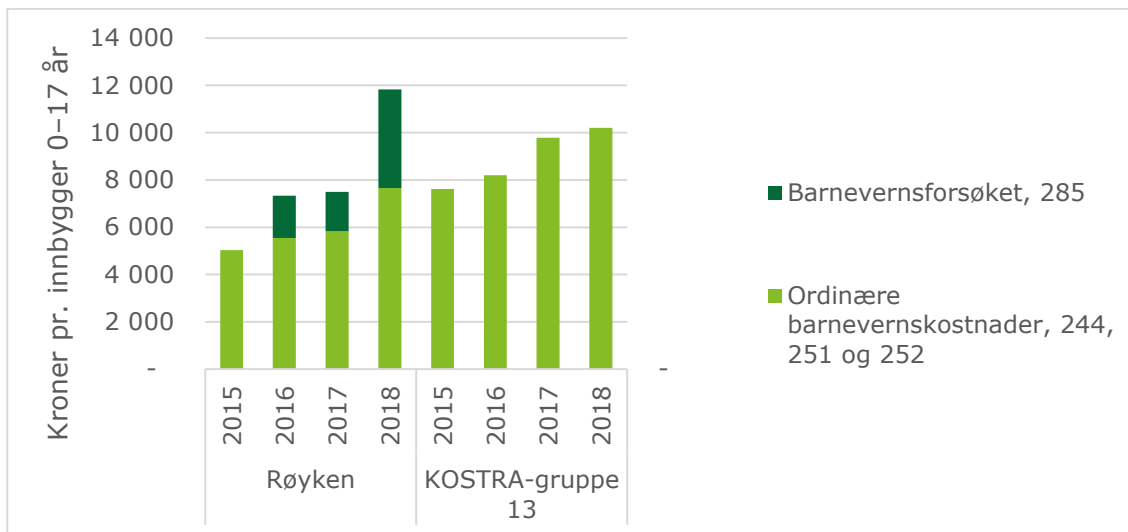
#### 4.2.7 Økonomiske konsekvenser av forsøket

Som beskrevet i evalueringens første delrapport kunne det på bakgrunn av at Røyken kommune i utgangspunktet hadde få plasseringstiltak og dermed et lavt utgiftsnivå i barnevernstjenesten forventes at kommunen ville komme økonomisk fordelaktig ut av forsøket.

Gjennom arbeidet med Røykenmodellen hadde kommunen i forkant av forsøket klart å redusere kostnader til krevende og dyre omsorgsovertakelser. Gjennomgangen av økonomien tidligere år har støttet hypotesen om at kommunen har kommet godt ut av forsøket økonomisk, men nye tall tyder på at dette er i ferd med å endres.

Figur 25 viser kostnadsnivået i 2015 og videre utvikling til og med 2018. Røyken sammenlignes også med sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 13. Røyken har i utgangspunktet hatt lave kostnader til barnevern, og forsøket medførte relativt lave ekstrautgifter de første to årene. I 2018 er det imidlertid en klar økning, særlig i de utgiftene som kommunen relaterer til forsøket og som tidligere ville vært dekket av staten. Dette er i hovedsak knyttet til institusjonsplasseringer.

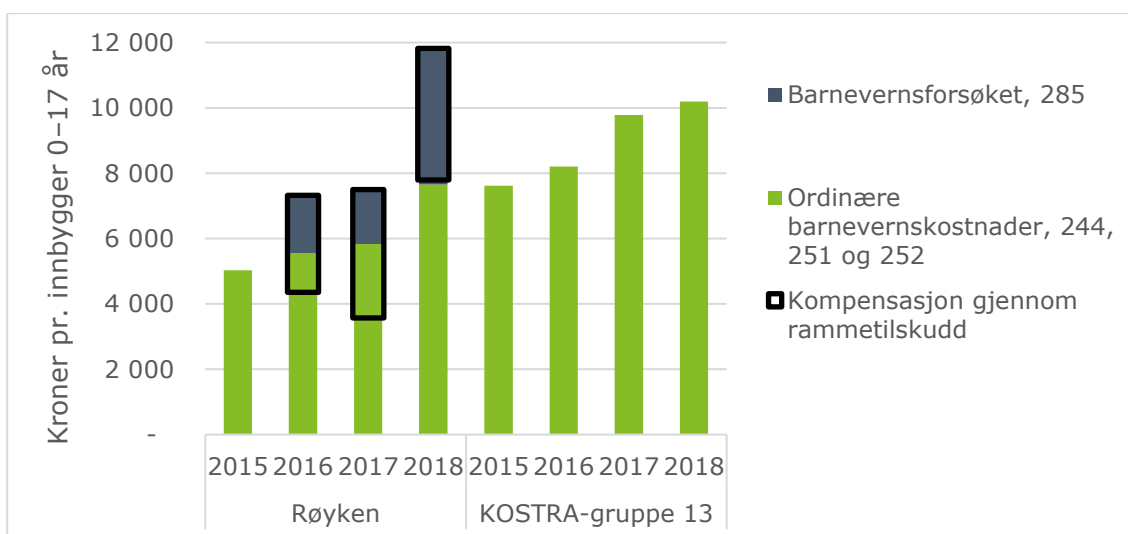
Figur 25: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken, sammenlignet med kommunegruppe 13<sup>118</sup>



Figur 26 viser tilsvarende figur, men viser også effekten av kompensasjonen som Røyken får gjennom økt rammetilskudd. Kompensasjonen vil komme som fratrukk på utgiftene og vises som den sorte rammen på søylene for forsøksperioden. Kompensasjonen var større enn de forsøksrelaterte utgiftene i 2016 og 2017, mens den akkurat dekker disse kostnadene i 2018. I 2018 har også de ordinære barnevernsutgiftene økt betraktelig, og kommunens egenfinansiering av barnevernet er dermed doblet fra 2017 til 2018, fra rett under 4000 kroner til rett under 8000 kroner pr. innbygger. Kostnadene er fortsatt lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Et forbehold må tas med tanke på Røykens satsing på forebygging utenfor barnevernstjenesten, som kan innebære at Røyken har høyere kostnader på tilgrensende tjenester. Ifølge kommunen har overskuddet fra barnevernsforsøket blitt brukt til å bygge opp forebyggende tjenester utenfor barnevernssektoren, utgifter som ikke framkommer i figuren. Det kan i så fall argumenteres for at i 2018 så overstiger de samlede utgiftene i forsøket kompensasjonen.

Figur 26: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken kommune<sup>119</sup>



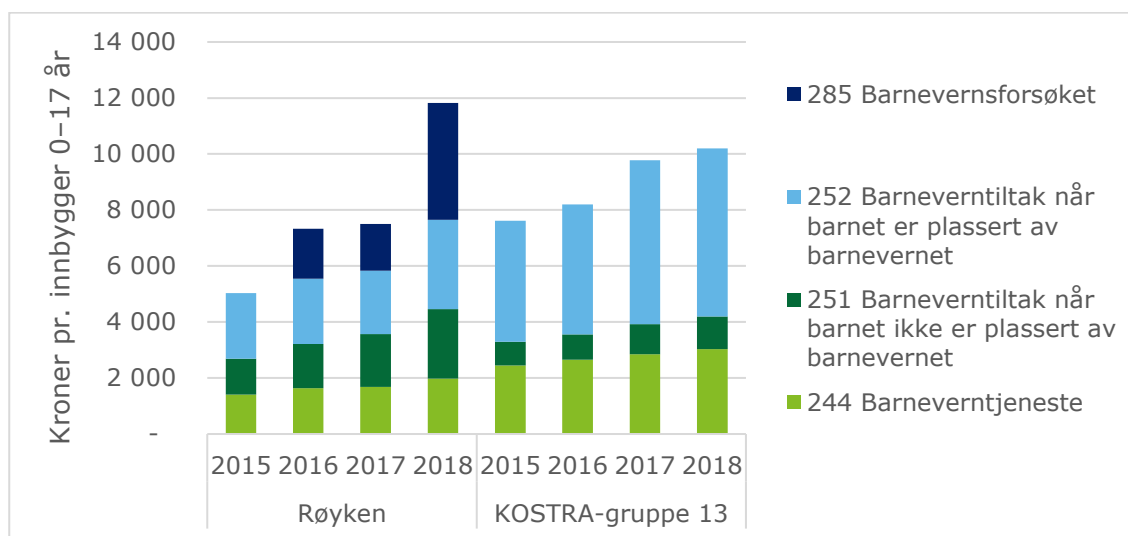
<sup>118</sup> Kilde: KOSTRA og Røyken kommune.

<sup>119</sup> Kilde: KOSTRA og Røyken kommune.

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 2018 er betydelig høyere, 63,9 millioner kroner, en økning på 37,7 millioner kroner. Av dette anslår kommunen selv at ekstrakostnaden som direkte følger av forsøket, er på 22,5 millioner kroner. Samtidig blir kommunen kompensert gjennom en økning av rammetilskuddet som utgjorde nær 21,1 millioner i 2018. I tillegg til økt rammetilskudd, fikk forsøkskommunene et tilskudd på 2,75 millioner kroner i 2016 for å dekke administrative kostnader gjennom hele forsøksperioden.

Figur 27 viser de samme barnevernsutgiftene som figur 25, 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 (funksjon 251), og denne utgiftsposten har økt i forsøksperioden. Utgiftene på funksjon 251 er 95 % høyere i 2018 sammenlignet med 2015, noe som understøtter Røykens målsetning om å bruke forsøksdeltakelsen til å styrke det forebyggende arbeidet ytterligere.

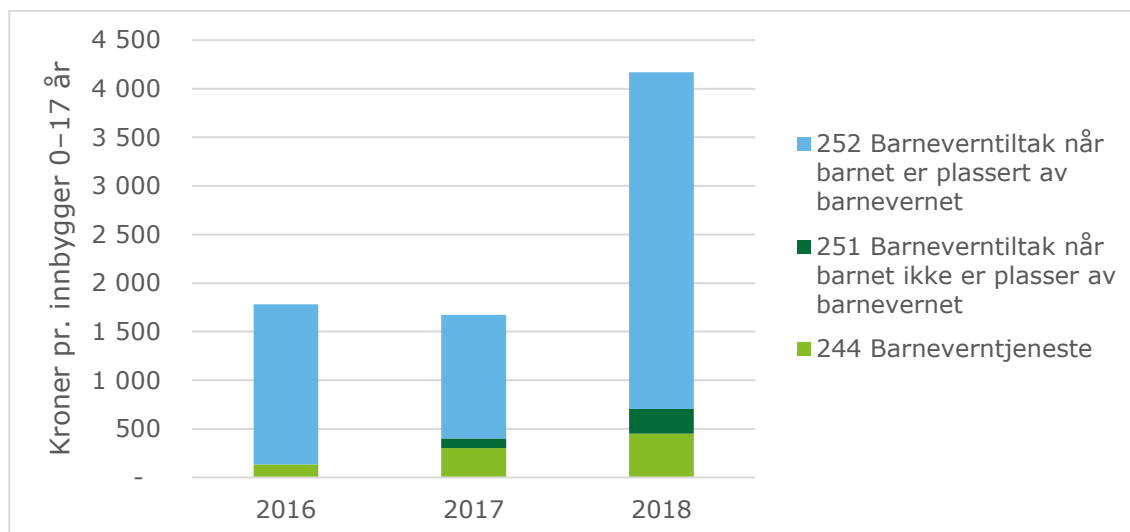
Figur 27: Netto driftsutgifter til barnevern i Røyken kommune<sup>120</sup>



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. Kommunen har oversendt mer detaljert regnskapsinformasjon som gjør det mulig å fordele kostnadene på funksjon 285 i henhold til de ordinære barnevernsfunksjonene. Figur 28 viser en oppsplitting av det som Røyken har ført på funksjon 285. Dette inkluderer først og fremst utgifter til plasseringstiltak, men det er en økning i utgifter på alle tre funksjoner fra 2017 til 2018.

<sup>120</sup> Kilde: KOSTRA og Røyken kommune.

Figur 28: Forsøksrelaterte utgifter fordelt etter formål<sup>121</sup>



#### 4.2.7.1 Analyse

Røyken har etter våre beregninger fortsatt kommet godt økonomisk ut av forsøket. Kommunen har helt siden starten av forsøket uttrykt bekymring for det økte finansieringsansvaret og muligheten for brå kostnadsvekst, men til tross for en stor kostnadsvekst i 2018, har kommunen fortsatt et lavt kostnadsnivå sammenlignet med andre kommuner. Med mindre kostnadene blir svært høye i 2019, vil kommunen samlet sett gå i pluss. Dette gjelder om vi kun ser på utgiftene i selve barnevernet. Kommunen har imidlertid prioritert å bruke forsøket til å styrke forebygging utenfor barnevernet, og disse utgiftene kommer ikke frem i våre tall. Om dette er utgifter knyttet til forsøket, eller om det er disponering av gevinsten fra deltakelsen, vil være et spørsmål om hvilket perspektiv en legger til grunn.

<sup>121</sup> Kilde: Røyken kommune.

## 5. Tilbakemeldinger fra barn, ungdom og foreldre

### 5.1 Barn og ungdom

I årets evaluering er det gjennomført intervjuer med totalt åtte ungdommer fordelt på de tre kommunene. Ungdommene som er intervjuet bor enten i fosterhjem, i institusjon eller i egen leilighet, og har hatt kontakt med barnevernstjenesten over flere år.

Med ett unntak er ungdommene som er intervjuet godt fornøyd med sin bosituasjon og det tilbudet de får fra barnevernet. Felles for disse ungdommene er at de opplever å ha en god relasjon til sin kontaktperson/saksbehandler, og at denne strekker seg langt for å imøtekomme deres behov. Samtidig viser alle ungdommene til at kontaktperson/saksbehandlers tilgjengelighet er en av de viktigste faktorene for at de skal føle seg ivaretatt. Flere av ungdommene forteller om svært hyppige skifter av saksbehandlere gjennom oppveksten. Imidlertid gir også flere uttrykk for at dette har vært noe mer stabilt de senere årene. Ungdom som bor på institusjon understreker særlig betydningen av dette. En av de intervjuede forteller:

*«Barn som bor på institusjon har ikke foreldre. Da trenger de å vite at de som jobber der tar telefonen når de ringer og trenger dem».*

Ungdommenes generelle opplevelse er at de, der de er i dag, har stor innflytelse på egen hverdag, og at de blir involvert i spørsmål som angår dem. Samtidig er de tydelige på at de opplever å bli tatt mer på alvor jo eldre de blir, og flere viser til at dette er problematisk. En av de intervjuede på 15 år forteller:

*«Da jeg var liten fikk jeg høre at når jeg ble 12 år ville stemmen min ha mer å si, men jeg syns ikke det stemte. Det er først i det siste at jeg har hatt noe å si (...) Min stemme burde ha blitt hørt fra første dag. Det er ikke sikkert man forstår hele situasjonen når man er 12 år, men følelser er følelser og det er ikke noe godt å ikke bli tatt på alvor (...) Det holder ikke at de voksne bare hører, de må også lytte og ikke forutsi hva barna mener».*

Flere av de intervjuede ungdommene forteller om opplevelser fra barndommen der de ikke ble trodd eller tatt på alvor, eller hvor de opplevde at barnevernet tok foreldrenes parti. Ungdommer som har opplevd å flytte til fosterhjem forteller om flyttinger der deres behov for å ta avskjed med foreldrene ikke ble ivaretatt, og der de ikke fikk informasjon om hva som skjedde. Disse hendelsene ligger lenger tilbake i tid enn oppstart av forsøket.

Enkelte av ungdommene har erfaring som barnevernproffer, og enkelte har også vært involvert i å fylle inn tiltaksplaner og lignende selv. Dette har de satt pris på. De viser til at det oppleves mye bedre når du kan bruke egne ord i planene. En av ungdommene beskriver samarbeidet med barnevernet slik:

*«Jeg har holdt rattet, mens de har syklet bak».*

Samtidig har noen av ungdommene opplevd at *for mye* ansvar har blitt lagt på dem. For eksempel er det vist til samvær med foreldre, der ungdommene kan oppleve å komme i en skvis dersom de selv ønsker mindre samvær enn hva foreldrene vil, og foreldrene har inntrykk av at det er barna, og ikke barnevernet, som bestemmer samværsplanene.

Generelt fremhever ungdommene, som tidligere, at det å bli sett, hørt og ha stabile relasjoner rundt seg er avgjørende for at de skal ha det bra.

På bakgrunn av intervjuene er det ikke mulig å slå fast hvorvidt forsøket har bidratt til store endringer i tilbudene barna mottar. De som har hatt kontakt med barnevernet over lengre tid forteller at de ikke i særlig grad opplever store endringer i tilbudet, og at eventuelle endringer i større grad skyldes at de har blitt eldre enn at tilbudet fra barnevernstjenesten har endret seg.

## 5.2 Foreldre og fosterforeldre

Foreldre og fosterforeldre i de tre forsøkskommunene er intervjuet om deres erfaringer med barnevernet og hvordan de opplever det tilbudet de får.

Ingen av de intervjuede foreldrene eller fosterforeldrene oppgir at de har merket endringer av betydning i løpet av forsøksperioden. Det er verdt å merke seg at flere av de intervjuede fosterforeldrene i dag har et relativt lite behov for oppfølging da situasjonen i hjemmet er stabil og barnet er godt tilpasset. Andre fosterforeldre viser til et større behov for veiledning. Her er det ulike erfaringer med tilbudet på tvers av kommunene. Enkelte fosterforeldre er svært fornøyd med oppfølgingen de får fra barnevernstjenesten og opplever at dersom de har behov for veiledning eller andre tiltak er de trygge på at de får dette hos barnevernet. En annen fosterforelder viser opplever at barnevernstjenesten i stor grad tar hånd om praktiske ting og formaliteter, men savner en tettere oppfølging og flere telefoner hvor de bare vil høre hvordan det går.

Intervjuene viser at tilbudet og oppfølgingen foreldre og fosterforeldre får i mange tilfeller er avhengig av hvilken kontaktperson/saksbehandler man har, og hvor tilgjengelig denne er. Intervjuene med foreldre og fosterforeldre på tvers av forsøkskommunene viser at tilgjengelighet er en viktig forutsetning for at de opplever seg godt ivare tatt av barnevernstjenesten. Intervjuene viser at det varierer en god del mellom kommunene hvor tilgjengelige kontaktpersoner og ansatte i barnevernet oppleves å være. Noen foreldre og fosterforeldre forteller at det er enkelt å komme i kontakt med barnevernstjenesten og at de får raske tilbakemeldinger ved henvendelser og spørsmål. Andre (også i samme kommune) opplever at det er vanskelig å få tak i sin kontaktperson i barnevernet, og at det kan ta lang tid å få svar på henvendelser. Enkelte påpeker at det har blitt vanskeligere over tid, muligens på grunn av økt saksmengde hos barnevernet.

I en av kommunene kommer det frem både i intervju med fosterforeldre og foreldre at de opplever at kontaktpersonene i barnevernet er lite tilgjengelige og vanskelig å få tak i når de har behov for støtte og veiledning. I noen tilfeller har det tatt flere uker og måneder før foreldre eller fosterforeldre har fått tilbakemelding på henvendelser. I denne kommunen gir flere fosterforeldre og foreldre uttrykk for at de er misfornøyd med det tilbudet og den oppfølgingen de har fått fra barnevernstjenesten. I denne kommunen har enkelte opplevd stor utskifting av kontaktpersoner, og i ett intervju fremgår det at familien har hatt mer enn 12 ulike kontaktpersoner de siste åtte årene. Det vises i disse intervjuene til at kompetansen til de ansatte i kommunen er god, men at dette hjelper lite så lenge de knapt er å få tak i.

Når det gjelder medvirkning i egen sak, er det litt ulike erfaringer blant foreldre og fosterforeldre. Alle foreldre og fosterforeldre som er intervjuet gir uttrykk for at de opplever at barnet har blitt hørt og at barnets mening blir vektlagt. Samtidig er det noen av foreldrene som opplever at barnets medvirkning i for stor grad går på bekostning av foreldrenes medvirkning, og at foreldrenes kjennskap til barnet ikke tas hensyn til. Det er flere som forteller om situasjoner der barnevernet kun har lagt til grunn barnets opplevelse av en sak, og at foreldre sitter igjen med følelsen av at deres mening ikke har blitt vektlagt i det hele tatt. Enkelte har beskrevet opplevelser av å bli sett ned på og møtt med mangel på respekt fra barnevernstjenesten. I intervjuene har det kommet frem eksempler på foreldre som har opplevd deltakelse i nettverksmøte/familieråd som svært ubehagelig, blant annet på grunn av manglende informasjon og forberedelse.

Fosterforeldre opplever generelt sett å ha stor grad av medbestemmelse, særlig i de tilfeller der hvor barnet har vært i hjemmet over en lengre periode.

De fleste fosterforeldre og foreldre opplever at barnevernstjenestene i sin kommune har den kompetanse de trenger for å gi et godt tilbud. Flere forteller at dersom deres kontaktperson ikke selv kan bistå på spørsmål som foreldre eller fosterforeldre har, vil de undersøke dette med andre som har nødvendig kompetanse og komme tilbake med svar. I en kommune forteller en av de intervjuede at barnevernet ikke har kommet tilbake til familien med svar på henvendelser som saksbehandler selv ikke har hatt kompetanse til å håndtere. I slike tilfeller har familien endt opp med å søke råd og hjelp utenfor barnevernet, selv om det gjelder oppgaver og tjenester som barnevernet skulle tilbudt.



Erfaringen fra intervjuene er at samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i kommunene i all hovedsak fungerer godt.

På bakgrunn av intervjuene er det ikke mulig å slå fast hvorvidt forsøket har bidratt til store endringer i tilbudene familiene mottar. Dette bl.a. fordi en del fosterforeldre og foreldre har fått kontakt med barnevernet i etterkant av at kommunen ble med i forsøket. De som har hatt kontakt med barnevernet over lengre tid forteller at de ikke i særlig grad opplever store endringer i tilbudet. De som sier de har opplevd endringer trekker frem at de har en opplevelse av at tilgjengeligheten til kontaktpersonene i barnevernet har blitt dårligere, sannsynligvis som følge av større saksmengde.

På spørsmål om hva som skal til for at foreldre og fosterforeldre opplever at de blir godt ivaretatt og får den hjelpen de trenger fra barnevernet, er det flere som trekker frem tilgjengelighet som den viktigste faktoren. Også de som ikke per i dag har behov for tett oppfølging fra barnevernet påpeker at det er viktig å vite at man har noen man kan kontakte dersom behovet oppstår, og at det oppleves som lav terskel å kunne ta kontakt. Det blir også trukket frem at det er viktig å sørge for at tilbudet som gis skreddersys for å tilpasses ulike situasjoner og behov barn og familiene har.

## 6. Forsøkets konsekvenser for Bufetat

### 6.1 Innledning

Forsøket påvirker Bufetat på flere måter:

1. Når kommunene oppretter egne tiltak, er det rimelig å anta at bruken av tiltak fra Bufetat reduseres.
2. Kommunene betaler full pris for 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 forsøksperioden fått redusert sin økonomiske ramme i forhold til hva etaten tidligere har brukt på å yte tjenester overfor de tre kommunene. Ved inngangen av forsøket ble kuttene justert for å ta høyde for hvilke kommuner som ble med i forsøket og hvilke planer disse hadde for bruk av tiltak fra Bufetat (se forrige delrapport for en oversikt over budsjettendringer). Fra og med 2017 har kuttet vært på 37,4 millioner kroner årlig. Kuttet utgjorde ca. 5,5 promille av samlede budsjetterte driftsutgifter i 2018.<sup>122</sup>

Budsjettet legger dermed til grunn at Bufetats aktivitet reduseres tilsvarende 37,4 millioner kroner på grunn av lavere etterspørsel etter tiltak fra forsøkskommunene. Parallelt med reduserte utgifter blir det budsjettert en økning i kommunale egenandeler i forsøket Bufetat på 7,9 millioner fra de tre kommunene. 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. Tabell 4 viser budsjetterte endringer for region sør og region nord i 2017. Ifølge Bufdir gjelder de samme tallene for 2018 og 2019. 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).

Tabell 4: Endrede bevilgninger til Bufetats Region Sør og Region Nord

|   | Region sør | Region nord | Sum    | Kommentar                       |
|---|------------|-------------|--------|---------------------------------|
| Særskilte driftsutgifter 0855.01<br>(Produksjon av egne tiltak) | -16300     | -3400       | -19700 | Redusert bevilgning             |
| Særskilte tildelinger 0855.22.<br>(Kjøp av private tiltak)      | -9400      | -5400       | -14800 | Redusert bevilgning             |
| Særskilt tildeling 0855.60<br>(Tilskudd til kommunene)          | -1500      | -600        | -2100  | Redusert bevilgning             |
| Sum endring i brutto driftsutgifter                             | -27200     | -9400       | -36600 |                                 |
| Særskilt tildeling 3885.60<br>(Egenandeler fra kommunene)       | -900       | -10400      | -11300 | Økt inntektskrav <sup>123</sup> |

<sup>122</sup> Kapittel 0855 (Statlig forvaltning av barnevernet)

<sup>123</sup> Økt inntektskrav gir lavere overføring til Bufetat

Fjorårets rapport viste at den enkelte forsøkskommunes bruk av tiltak ikke er på linje med forutsetningene for budsjettjusteringen. Tallene tydet på at kommunene i region Sør kjøpte flere tiltak fra Bufetat enn forutsatt, mens det motsatte var tilfellet for Alta og region Nord.

I den grad etterspurt aktivitet fra forsøkskommunene blir en annen enn forutsatt må Bufetat tilpasse seg dette. 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. For Bufetat-regionene blir derimot konsekvensen en annen fordi de kun får de inntektene som er budsjettet. Når forsøkskommunene bruker flere tiltak enn forutsatt, kan ikke Bufetat bruke den kommunale egenfinansieringen til å dekke den aktuelle regionens merkostnad ved disse tiltakene, men må i stedet finne ressurser innenfor ordinært budsjett. Dette skyldes at Bufetat, på linje med de fleste andre statlige forvaltningsorganer, er en bruttobudsjettet virksomhet, hvor utgifter og inntekter budsjetteres hver for seg. Bufetat region sør har selv foreslått at de kunne få en merinntektsfullmakt, som kunne åpnet for å bruke de ekstra inntektene, men dette har de ikke fått.<sup>124</sup>

For 2017 fant vi at forsøkskommunene i region Sør hadde økt sine egenandeler til Bufetat med 8 millioner kroner fra 2015 til 2017, mens det i budsjettet lå en økning på 0,9 millioner kroner. Bufetat selv har beregnet at region Sør tapte 11 millioner kroner på forsøket i 2017. I 2018 økte Røykens behov for tiltak betydelig, og egenandelene fra forsøkskommunene til region Sør er nær 20 millioner kroner høyere enn i 2015. Siden budsjettet fortsatt forutsetter liten bruk av Bufetat i region Sør, kan Bufetat ikke bruke disse midlene fra Røyken til å finansiere det økte behovet for tiltak. Tallene for første kvartal 2019 tyder på ytterligere økning.

I region Nord vil situasjonen i utgangspunktet være motsatt ettersom Alta var forutsatt å opprettholde en del av tiltaksbruken gjennom Bufetat. I stedet har bruken blitt kraftig redusert, noe reduksjonen i egenandelene viser. Ifølge intervju med regionen, er det likevel begrenset hvor mye man sparer på at Alta har redusert sin etterspørsel. Alta har fortsatt behov for bistand, og forsøket gir ifølge Bufetat merarbeid på grunn av behovet for egne avtaler.

Tabell 5 og tabell 6 viser endringene i Bufetats fakturering av forsøkskommunene fra 2015 til første kvartal 2019. Tallene er datert etter bilagsdato, som ligger litt etter oppholdsdato.

Tabell 5: Egenandeler fra Alta til Bufetat Nord, sammenlignet med endret inntjeningskrav

|             | Egenandeler fra Alta<br>(3855.60) |           | Endring fra 2015 |           | Økt inntjenings-<br>krav Region Nord |
|-------------|-----------------------------------|-----------|------------------|-----------|--------------------------------------|
|             | Første tertial                    | Hele året | Første tertial   | Hele året |                                      |
| <b>2015</b> | 3 280                             | 7 488     | .                | .         | .                                    |
| <b>2016</b> | 4 503                             | 13 635    | 1 223            | 6 146     | .                                    |
| <b>2017</b> | 6 256                             | 12 047    | 2 976            | 4 559     | 10 400                               |
| <b>2018</b> | 3 437                             | 6 110     | 157              | -1 378    | 10 400                               |
| <b>2019</b> | 1 943                             |           | -1 337           |           |                                      |

<sup>124</sup> Bufdir har en generell merinntektsfullmakt, men fullmakten er ikke delegert til regionene i Bufetat. Ved en eventuell bredere implementering av full kommunal egenbetaling, vil løsningen ikke være merinntektsfullmakt, men at dagens grunnfinansiering av statlige institusjonsplasser erstattes av en ordning med finansiering gjennom salg av plasser til kommunene.

Tabell 6: Egenandeler fra Røyken og Færder til Bufetat Sør, sammenlignet med endret inntjeningskrav

| <b>Egenandeler fra Røyken<br/>(3855.60)</b>               |                       | <b>Endring fra 2015</b> |                       |   |
|---|-----------------------|-------------------------|-----------------------|---|
|   | <b>Første tertial</b> | <b>Hele året</b>        | <b>Første tertial</b> | <b>Hele året</b>                                    |
| <b>2015</b>   | 2 041                 | 4 300                   | .                     | .   |
| <b>2016</b>   | 2 640                 | 10 201                  | 600                   | 5 902   |
| <b>2017</b>   | 4 581                 | 10 761                  | 2 540                 | 6 461   |
| <b>2018</b>   | 9 873                 | 23 620                  | 7 832                 | 19 320  |
| <b>2019</b>   | 14 458                |                         | 12 417                |   |
| <b>Egenandeler fra Færder<br/>(3855.60)</b>               |                       |                         |                       |   |
|   | <b>Første tertial</b> | <b>Hele året</b>        | <b>Første tertial</b> | <b>Hele året</b>                                    |
| <b>2015</b>   | 2 429                 | 5 062                   | .                     | .   |
| <b>2016</b>   | 2 738                 | 6 994                   | 308                   | 1 932   |
| <b>2017</b>   | 3 363                 | 5 958                   | 934                   | 896   |
| <b>2018</b>   | 2 663                 | 5 420                   | 178                   | 358   |
| <b>2019</b>   | 5 137                 | .                       | 2 708                 | .   |
| <b>Sum egenandeler fra Røyken<br/>og Færder (3855.60)</b> |                       | <b>Endring fra 2015</b> |                       | <b>Økt<br/>inntjenings-<br/>krav Region<br/>Sør</b> |
|   | <b>Første tertial</b> | <b>Hele året</b>        | <b>Første tertial</b> | <b>Hele året</b>                                    |
| <b>2015</b>   | 4 470                 | 9 362                   | .                     | .   |
| <b>2016</b>   | 5 378                 | 17 195                  | 908                   | 7 834   |
| <b>2017</b>   | 7 944                 | 16 719                  | 3 473                 | 7 357   |
| <b>2018</b>   | 12 535                | 29 040                  | 8 065                 | .   |
| <b>2019</b>   | 19 595                | .                       | 15 125                | 900   |

Vi har ikke tilsvarende oversikt over Bufetats driftsutgifter knyttet til tiltak overfor de enkelte kommunene, og kan derfor ikke vurdere om disse er i samsvar 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 har bygget opp egen institusjon og at Færder hadde en institusjon i drift fra høsten 2016 til høsten 2018, mens Røyken har hatt bistandsavtale med Bufetat.

For Alta ser vi en reduksjon i bruk av institusjonsplasser via Bufetat fra 2015 til starten av 2019. Den kommunale institusjonen åpnet imidlertid ikke før mai 2017, så det er kun endringen fra første til andre

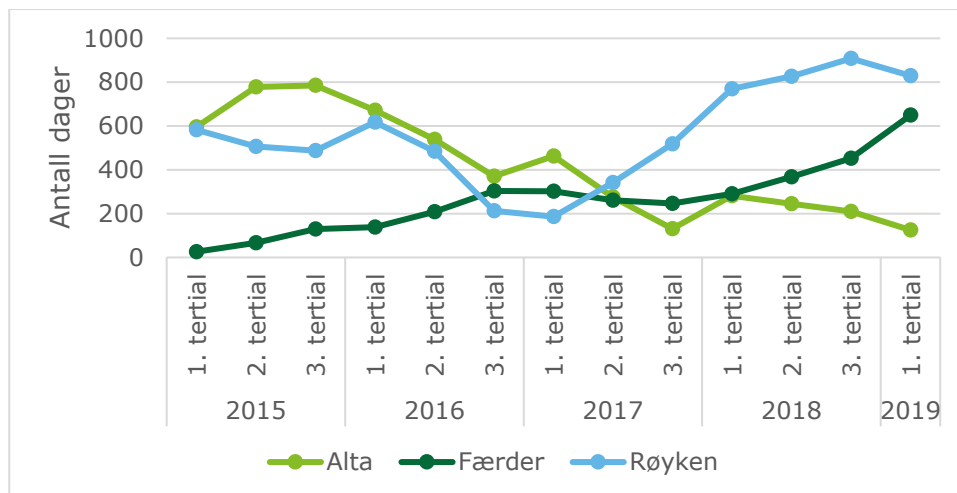
(og eventuelt tredje) tertial som i noen grad kan tolkes som at kommunens eget institusjonstilbud erstatter tidligere bruk av Bufetat. Det er en reduksjon i denne perioden, men ikke noe tydelig trendbrudd.

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. Veksten i institusjonsplasseringer fortsatte igjen utover i 2018. Mangelen på synlig effekt av egen institusjon er naturlig i og med at denne i stor grad fungerte som et alternativ til beredskapshjem.

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 2019. Røyken hadde en sterk økning fra starten av 2017 til utgangen av 2018, med en liten reduksjon inn i 2019.

Figur 29 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.

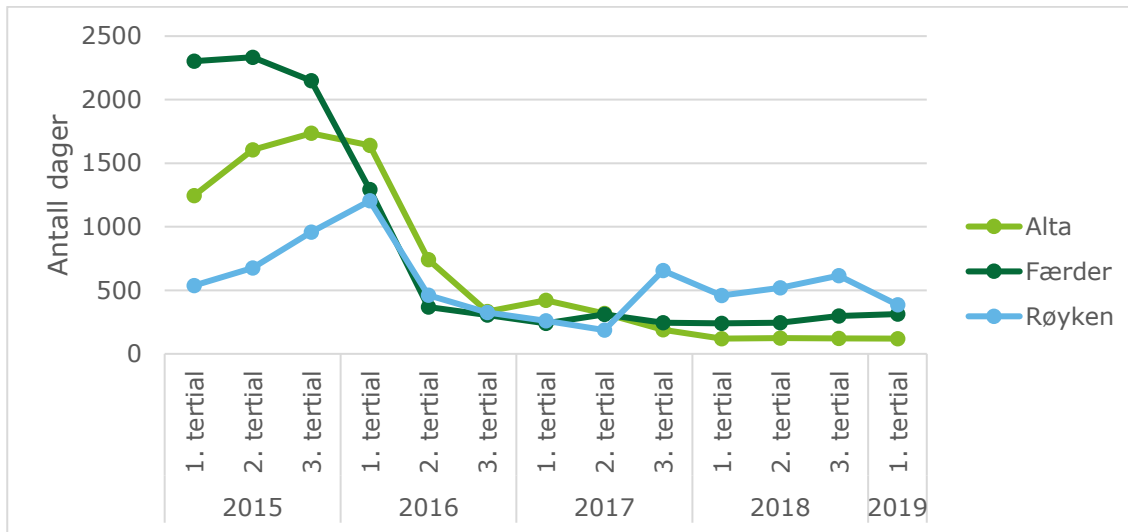
Figur 29: Oppholdsdager i institusjoner<sup>125</sup>



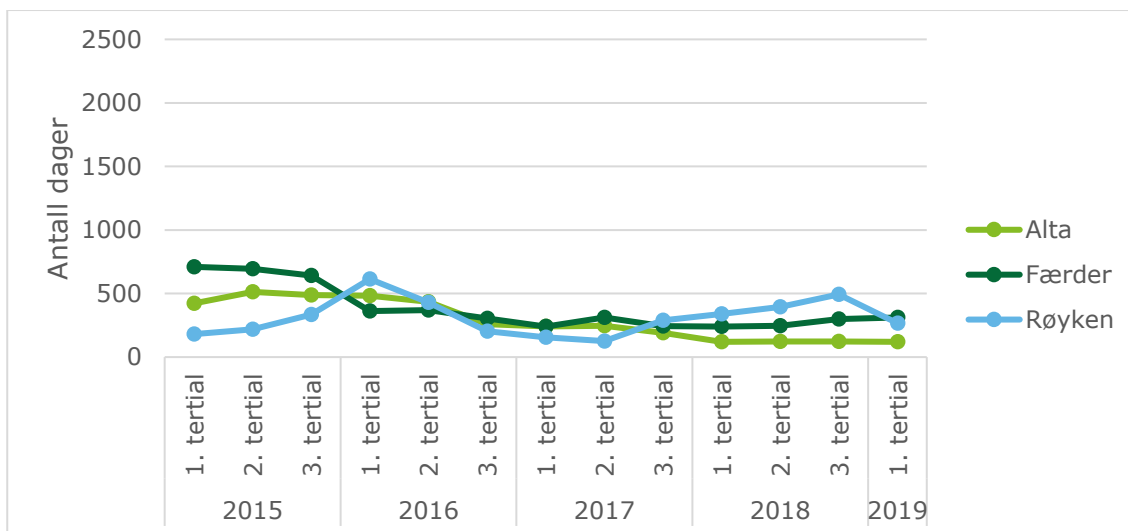
Figur 30 viser antall oppholdsdager i fosterhjem gjennom Bufetat. Her vises det en tydelig effekt av forsøket, med redusert bruk av fosterhjem via Bufetat. Figur 31 viser at det ikke først og fremst er beredskapshjem og familiehjem som er kuttet, men at det er bruken av ordinære fosterhjem med statlig forsterkning via Bufetat som er redusert. Dette er en naturlig følge av at kommunene i forsøket selv finansierer denne forsterkningen, og det har liten betydning for Bufetats tiltakskapasitet.

<sup>125</sup> Kilde: Bufdir.

Figur 30: Oppholdsdager i fosterhjem gjennom Bufetat

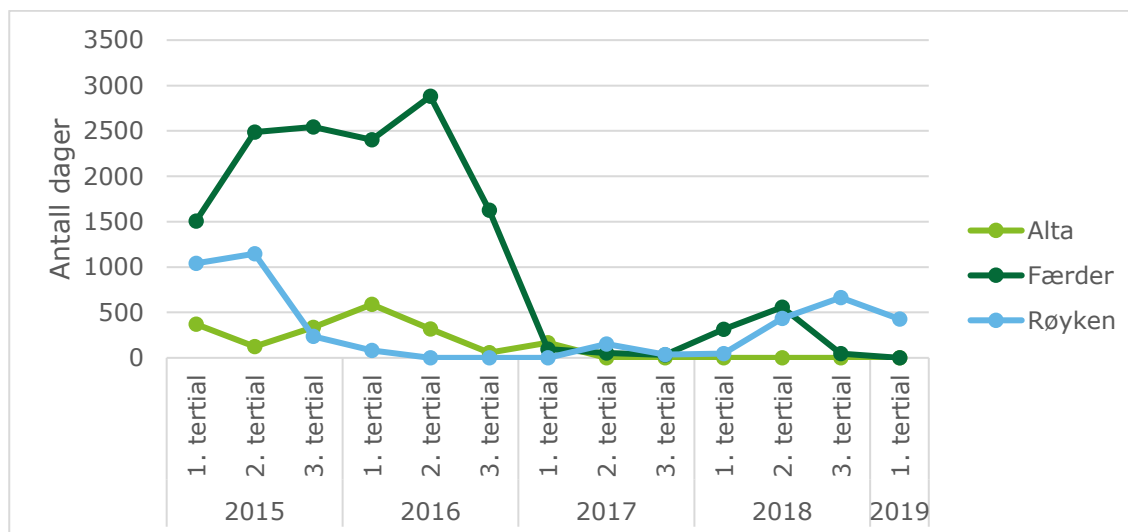


Figur 31: Oppholdsdager i beredskapshjem og familiehjem



Figur 32 viser antall dager med hjemmebaserte tiltak. Herunder ligger blant annet tiltak som MST og PMTO. Vi har også inkludert 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 32: Dager med hjemmebaserte tiltak



### 6.3 Erfaringer fra Bufetat

Bufetat region sør har fått redusert sitt budsjett ut fra forutsetninger om en sterk reduksjon i etterspørsel etter tiltak fra forsøkskommunene. Ifølge Bufetat region sør har ikke dette medført omprioriteringer av tjenestetilbudet, men midlene kunne vært brukt til nødvendig vedlikehold av bygninger og bilpark. Regionen har ikke omprioritert ressurser internt som følge av forsøket ettersom kommunene i liten grad har endret sin etterspørsel etter tiltak. Siden forsøket er av begrenset varighet, har det også blitt vurdert at kostnaden ved å måtte bygge opp igjen tilbud er for stor til at en midlertidig reduksjon er hensiktsmessig.

I realiteten har Røyken opprettholdt bruken av tiltak fra Bufetat på samme måte som før, både på institusjonsplasser og fosterhjem. Samtidig har Bufetat region sør heller ikke merket noen særlig nedgang i etterspørsel av tiltakene som følge av at Færder er med i forsøket. Dette har sammenheng med at Færder før forsøket heller ikke benyttet tiltak fra Bufetat i særlig grad. Røyken har opprettholdt en større bruk av tiltak fra Bufetat, noe som medfører at Bufetats utgifter i liten grad er redusert. Kommunenes egenbetaling blir tilsvarende høyere enn budsjettet, men siden Bufetat ikke kan bruke disse inntektene til å utvide budsjettet, har forsøket medført reduserte økonomiske rammer for Region sør. Forsøkskommunene har ikke vært i markedet og forhandlet om tiltak med de private i en slik grad at det har påvirket Bufetats muligheter for rekruttering av tiltak.

Selv om man i Bufetat region sør ikke merker de store forskjellene i tiltaksbruken, er det likevel en erfaring at det er mer arbeidskrevende å bistå kommunene enn før. Et av poengene med forsøket har vært at forsøkskommunene skal få mer innflytelse på valg av tiltak, og at Bufetat derfor skal tilby flere tiltak til forsøkskommunene. Det krever mer samarbeid og møtevirksomhet med Bufetat. Andre kommuner sender henvisning om et tiltak og får tilsagn hvor Bufetat begrunner valg av tiltak, det vil si at det vanligvis tilbys bare ett tiltak når en kommune ønsker en institusjonsplass. Dersom Færder skal skrive en avtale om kjøp av institusjonsplass, der de ikke har bistandsavtale, innebærer det et merarbeid for Bufetat.

Erfaringene fra Bufetat region nord er noe forskjellig fra region sør. En konsekvens av at Alta kommune rekrutterer fosterhjem selv, er at Bufetat region nord har fått større utfordringer med å rekruttere fosterhjem, og at dette merkes på rekrutteringen av beredskapshjem og statlige familiehjem. Det kan innebære at tilbudet til mindre kommuner i regionen blir svekket. Det har også vært en utfordring med rekruttering av fagfolk til Alta ungdomssenter. Tilbakemeldingene fra Bufetat er at dette henger sammen at både kommunen og private aktører har etablert institusjoner i Alta. Utover nedleggelsen av MST-teamet har ikke Bufetat region nord opplevd noen andre konsekvenser for tiltaksapparatet. Alta er stor i Finnmarks-sammenheng, men i regionen utgjør Alta om lag fire prosent av befolkningen.

Også i Bufetat region nord er opplevelsen at det er behov for å bruke like mye tid og ressurser som før på å bistå kommunen når de trenger tiltak. Selv om Alta får tildelt midler gjennom forsøket for å «klare seg selv», har de likevel behov for bistand fra Bufetat på flere områder gjennom bistandsavtalene, og det er merarbeid for Bufetat å lage egne avtaler for forsøkskommunen.

Fra Bufetat region nord vises det til at Alta driver en omsorgsinstitusjon, men har bistandsavtale med Bufetat region nord både på akutt, omsorgsplasser og beredskapshjem. Selv om kommunen er fornøyd med institusjonen som er etablert, blir det fra Bufetat pekt på at pengene som kommunen får gjennom forsøket ikke nødvendigvis går til det som var den viktigste intensjonen bak forsøket, dvs. å styrke det forebyggende arbeidet og fosterhjemsarbeidet.

Bufetats Enhet for Inntaksstøtte (EIS) har i løpet av forsøksperioden tilbudt forsøkskommunene deltakelse på sine opplæringer knyttet til innkjøp og anskaffelser fra private leverandører. EIS er en nasjonal støtteenhet for Bufetat-regionenes enhet for inntak, og kvalitetssikrer blant annet alle enkeltkjøp regionene foretar fra private leverandører. Oslo kommune og forsøkskommunene er ikke omfattet av denne kvalitetssikringen. EIS opplyser i intervju at de har vært opptatt av at det opprettholdes et nasjonalt blikk på hvordan private kjøp av barneverntjenester blir foretatt, uavhengig av om det er barn fra forsøkskommuner eller Bufetat som skal ha tjenestene. De har foreslått at det også for forsøkskommunene skal være mulig å få opplæring og veiledning i kjøp av private barneverntjenester når de har behov for det, og at de skal kunne ta del i de nasjonale erfaringene som gjøres. EIS viser til at de anså dette som særlig viktig ettersom slike innkjøp krever spesialisert kompetanse og gode systemer for leverandøroppfølging, samtidig som markedet for kjøp av barneverntjenester kan fremstå som uoversiktlig og krevende for de som skal foreta kjøpene. EIS opplyser at kommunene i etterkant av dette i noen tilfeller har tatt kontakt for å få nødvendig bistand.

#### **6.4 Analyse og vurdering**

Forsøket endrer kommunenes bruk av Bufetat, noe som har flere effekter. For det første erstatter forsøkskommunene deler av tidligere kjøp av tiltak fra Bufetat med egne tiltak og kjøp fra private leverandører. I region nord har dette medført nedleggelse av MST-teamet i Hammerfest. Region sør har ikke gjort endringer i tiltakskapasiteten ettersom de to forsøkskommunene utgjør en liten del av den totale tiltaksbruken og fordi det vil være kostnader ved å skulle bygge opp kapasiteten igjen etter forsøksperioden.

For det andre har Bufetat fått budsjettreduksjoner ettersom de mister finansieringsansvaret for det meste av forsøkskommunenes tiltaksbruk. Disse budsjettkuttene ble fordelt ut på regionene ved forsøkets oppstart basert på forventede endringer i tiltaksbruken, og bortsett fra noen innledende justeringer, har disse budsjettendringene blitt opprettholdt gjennom forsøket. Ettersom kommunenes faktiske bruk av tiltak ikke er den samme som forventet, og fordi eventuelle merinntekter ikke tilfaller de aktuelle Bufetat-regionene, har særlig region sør hatt større reduksjon i økonomiske rammer enn i oppgaver.

For det tredje oppgir begge regionene at de har hatt administrativt merarbeid knyttet til at forsøkskommunene skal ha egne avtaler og at de skal ha større frihet i valg av de tiltakene de likevel velger å kjøpe fra Bufetat.

For det fjerde har region nord opplevd større konkurranse om rekruttering, både når det gjelder fosterhjem og fagfolk, som følge av at Alta har kommet inn som en ny selvstendig aktør.

Bufetat har altså merket forsøket på flere måter. Samtidig er endringene relativt små ettersom forsøkskommunene utgjør en begrenset del av den totale porteføljen. Ved et vesentlig større forsøk eller full implementering av økt kommunalt ansvar, ville effektene være større og sannsynligvis kreve andre tilpasninger i Bufetats drift. De endringene vi ser i forsøket gir i liten grad informasjon om konsekvensene for Bufetat av en større implementering.



## 7. Avslutning

Ved årets delrapportering har de tre forsøkskommunene kun få måneder igjen av den opprinnelige forsøksperioden. De tre kommunene tok allerede fra starten av helt ulike valg og tilnærminger til hvordan forsøket skulle gjennomføres. Vi mener dette også har vært i samsvar med hensikten med forsøket, ved at kommunene har fått anledning til å tilpasse sin innsats til prioriteringer og behov i kommunens arbeid for å ivareta utsatte barn og unge på best mulig måte.

Som følge av utviklingen i barnevernreformen har to av kommunene ønsket, og fått forlenget, forsøket i sin helhet fram til utgangen av 2021. Også den kommunen som har kommet dårligst ut av forsøket økonomisk (Alta) har ønsket å beholde ansvaret frem til barnevernreformen trer i kraft. Vi mener dette underbygger vårt inntrykk av at kommunene ser store fordeler ved å ivareta det helhetlige ansvaret selv, og at ansvaret legger til rette for at kommunene kan sikre sammenheng i hjelpen som tilbys barn, unge og familier. De to kommunene som viderefører forsøket er også de som har etablert flest nye tilbud direkte relatert til behovene for tiltak i barnevernstjenesten.

Ettersom Røyken kommune slås sammen med Asker og Hurum fra 01.01.2020, avsluttes forsøket i kommunen ved årsskiftet. Røyken kommune er den kommunen som i minst grad reelt har overtatt ansvaret for de barnevernopp gavene som følger av forsøket. Samtidig har kommunen gjennom forsøket vist hvordan økte bevilgninger kan brukes til å bygge opp et systematisk og godt forebyggende arbeid i kommunen.

I løpet av det siste året ser vi at Alta kommune har fått en mer stabil organisering av tjenestene, noe som etter vår vurdering har ført til at kommunen i større grad enn tidligere har hatt oppmerksomhet på kjerneopp gavene i tjenesten og i forsøket. På bakgrunn av erfaringer kommunen har gjort er også ambisjonene nedjustert på enkelte områder siden høsten 2018, blant annet ved å inngå ny bistandsavtale med Bufetat, og gjennom dette redusere omfanget av egne kjøp.

I Færder kommune har forsøket og de nye tiltakene gradvis blitt integrert i driften etter hvert som de har blitt etablert. Kommunen har holdt utviklingsarbeidet oppe gjennom hele forsøksperioden, og ivaretar i dag en stor del av opp gavene i barnevernet i egen regi, med lite omfang av kjøp fra Bufetat og private tilbydere. Færder er den kommunen som har størst økonomisk utbytte av forsøket, og kommunen bruker det økonomiske handlingsrommet aktivt til å utvikle nye tiltak og kompetanse i kommunen.

Røyken kommune har vært gjennom et krevende år i forsøket, både økonomisk og organisatorisk. Forsøksorganisasjonen har gjennomgått store endringer, og de nye ansvarlige har opplevd det som krevende å forstå alle sidene ved hvordan forsøket har vært gjennomført i kommunen. Røyken har over flere år hatt en utvikling med lave utgifter til barnevernet og et lavt antall plasseringer utenfor hjemmet, og det er rimelig å anta at dette blant annet er en følge av systematisk forebyggende arbeid gjennom flere år. I 2018 opplevde kommunen et stort omfang av plasseringer, noe som har medført merkbare økonomiske konsekvenser. Kommunen selv opplever at forsøket og et stort tilfang av nye oppgaver har synliggjort sårbarheter og utfordringer i barnevernstjenesten som den ikke har vært kjent med tidligere. Vi ser denne erfaringen som svært relevant også for andre kommuner, og mener den understreker betydningen av å ha en tilstrekkelig robust tjeneste for å kunne implementere og ivareta nye oppgaver på en hensiktsmessig måte.

Generelt ser vi at de to kommunene som har organisert forsøket utenfor barnevernstjenesten (Alta og Røyken) har møtt større utfordringer knyttet til å forankre forsøket og ivareta opp gavene enn den kommunen som har valgt en forsøksorganisering med utgangspunkt i barnevernstjenesten (Færder). Færder er den kommunen som i størst grad har behandlet forsøket som et *barnevernsforsøk*, og er etter vår oppfatning også den kommunen som i størst grad har lyktes med å integrere forsøket og barnevernet blant annet gjennom å integrere barnevernstjenestens mål og forsøksmålene. Gjennom denne organiseringen er det vår oppfatning at Færder kommune har funnet en hensiktsmessig balanse mellom å ivareta behovene også i det ordinære barnevernet, ikke bare prioritere de nye opp gavene.

### Viktige læringspunkter knyttet til organisering og implementering av forsøksoppgavene:

- Det fremstår mest hensiktsmessig at ansvaret for de nye oppgavene er lagt til barnevernstjenesten, blant annet for å sikre at barnevernets behov ivaretas i arbeidet, og for å sikre en at det ikke er en skjevhet i hvilke tiltak og innsatser som prioriteres.

#### **7.1 Et mer kunnskapsbasert barnevern**

Det varierer i hvilken grad kommunene har en tydelig kobling mellom hvilke kompetansetiltak som settes i verk og de kompetansebehovene som følger av forsøket. Færder kommune har etter vår vurdering hatt det mest systematiske arbeidet på dette området. Dette gjelder både gjennom å bygge opp kompetanse på de spesifikke oppgavene som følger av forsøket, og å gjøre vurderinger av hva slags kompetanse dette krever, men også når det gjelder å sikre at kompetansen utnyttes. Kommunen gjør dette blant annet gjennom å bygge et system med oppfølging i form av styringsgrupper og evaluering rundt de enkelte tiltakene som etableres, og gjennom etablerte arenaer for erfarings- og kompetanseutveksling på tvers av tjenestene.

I alle tre kommuner ser vi at mye av kompetansehevingen er rettet mot de spesialiserte oppgavene som følger av forsøket, og i noe mindre grad mot den ordinære barnevernstjenesten. For å sikre eierskap og forankring av forsøket fremstår det som viktig å sikre at også den ordinære barnevernstjenesten får ta del i den kompetansehevingen som er nødvendig for å ivareta forsøksoppgavene.

Som tidligere år ser vi at tilstrekkelig kapasitet i form av tid og økonomi for å gjennomføre kompetansetiltak er en avgjørende forutsetning. Forsøkskommunene har ulike erfaringer når det gjelder hvilket handlingsrom forsøket gir for kompetansetiltak. Færders erfaring er at forsøket har gitt langt større rom for kompetanseheving enn tidligere. I Alta er erfaringen at de økonomiske konsekvensene av full egenfinansiering i forsøket også går på bekostning av muligheten for kompetansetiltak.

Spesielt to av forsøkskommunene, Alta og Røyken, opplever høyere gjennomstrømming i den ordinære barnevernstjenesten enn i tiltaksteamene.<sup>126</sup> Stor gjennomstrømming i tjenesten fremstår som et strukturelt problem med tanke på å bygge opp sterke kompetansemiljøer i barnevernstjenesten. Dette innebærer at det er store behov for oppfølging og veiledning av mindre erfarne medarbeidere i den ordinære tjenesten.

Alle kommunene har etter vår vurdering etablert miljøer med høy faglig kompetanse. Dette styrker også muligheten til å jobbe kunnskapsbasert. For at kommunene skal kunne dra full nytte av sine fagmiljøer ser vi det som en viktig forutsetning er at det settes av ressurser til løpende fagutvikling. Videre er det en forutsetning at det etableres et godt samarbeid mellom de spesialiserte miljøene og barnevernstjenesten, samt arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling. På bakgrunn av forsøkskommunenes erfaringer mener vi det er viktig at kommuner som bygger eller styrker egne spesialiserte miljøer også har klare planer og systemer for hvordan samarbeid og kompetanseutveksling skal sikres.

Bruerkunnskap er også en viktig faktor i det kunnskapsbaserte arbeidet, og her ser vi at det er klare forskjeller på forsøkskommunene og hvordan de bruker dette til forbedring av tjenestene. Vi mener kommunenes erfaringer viser at forsøket i beste fall kan øke tilgangen til brukerkunnskap ved at kommunen er tettere på barna og familiene.

Flere av forsøkskommunene har erfart at når ansvaret vokser og oppgavene blir flere, synliggjøres svakheter i systemer, rutiner og organisering som ikke tidligere har vært av betydning eller vært synlige. Forsøket viser at vellykket implementering av oppgavene fordrer en robust tjeneste. Vi ser det som vesentlig at kommuner som overtar et større ansvar sikrer grundig oppfølging og evaluering, både av den ordinære tjenesten og av nye tiltak, for å sikre at ansvaret ivaretas på en god måte.

### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre et kunnskapsbasert barnevern:

- Det er viktig å drive strategisk kompetansestyring. Dette innebærer å gjøre grundige analyser og på bakgrunn av dette ha en klar plan for av hvilken kompetanse det er behov for opp mot oppgavene

---

<sup>126</sup> I Røyken og Alta er tiltaksteamene organisert utenfor barnevernstjenesten, i Færder er tiltaksteamet (familieteamet) underlagt barnevernstjenesten.

tjenesten skal ivareta, hvordan denne skal skaffes og hvordan den skal implementeres i tjenestene. I dette er det viktig å huske behovene i den ordinære tjenesten, ikke bare for de som skal ivareta de nye oppgavene.

- Det er viktig å sikre tilstrekkelig kapasitet i form av tid og økonomi til å gjennomføre kompetansetiltak
- Økt ansvar kan synliggjøre svakheter i tjenestens systemer og rutiner som man ikke har vært klar over tidligere, eller som ikke tidligere har hatt noen konsekvens. Overtakelse av økt ansvar krever en robust tjeneste i utgangspunktet.

## 7.2 God forebyggende innsats rettet mot barn og familier

Det er store forskjeller i hvordan forsøkskommunene har inkludert det generelle forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge i forsøket. Det er også store forskjeller i hvordan kommunene har organisert og prioritert sitt generelle forebyggende arbeid. Samtidig bidrar alle kommunenes erfaring, på hver sine måter, til å illustrere hvor vanskelig det forebyggende arbeidet er, og hvilke dilemmaer prioriteringene i dette arbeidet innebærer. For det første ser vi at god forebygging ikke nødvendigvis fører til færre inngripende saker, i alle fall ikke på kort sikt. Det motsatte kan også være tilfelle, at et godt forebyggende arbeid fører til *flere* inngripende saker, fordi mørketallene blir mindre.

For det andre ser vi at roller og ansvar knyttet til både det primær- og det sekundærforebyggende arbeidet er krevende, men også viktig, å avklare. Alle kommunene har i stadig større grad lagt vekt på at «vern om barn» er et felles kommunalt ansvar, ikke kun barnevernets. Dette er etter vår oppfatning viktig for å sikre ansvarliggjøring av alle relevante aktører i arbeidet for utsatte barn og unge. Samtidig fremstår det som en viktig forutsetning at nettopp barnevernstjenesten er synlig og tilgjengelig med sin kompetanse for de øvrige tjenestene. Vi mener rollen som Færder kommune har opprettet gjennom sine nettverkskontakter i barnevernet fremstår som en hensiktsmessig tilnærming til dette arbeidet, som også vil kunne være til nytte i andre kommuner.

For det tredje viser forsøkskommunenes erfaringer at det ikke er tilstrekkelig å styrke evnen til å identifisere barn og familier i risiko. Kommunen må også ha de nødvendige tiltakene og hjelpen tilgjengelig. Dette gjelder både kapasitet og bredde i tiltaksporteføljen. Tilgang til tiltak på lavterskelnivå, gjerne før en melding til barnevernet er sendt, fremstår som viktig for å komme tidlig inn og forebygge. Både i Alta og i Færder har dette vært etterlyst blant de ansatte, og i Færder gjennomføres det nå endringer for å imøtekomme dette behovet. Samtidig fremstår det som vesentlig at tiltakene må finnes på alle nivå i tiltakspyramiden. Røyken kommune har etablert en betydelig tilgang på lavterskeltiltak. Samtidig viser erfaringen fra det siste året at det ikke er mulig å «forebygge seg vekk fra» alle alvorlige saker. Røyken har erfart at mangelen på tiltak lenger opp i tiltakskjeden medfører at barnevernet ikke har noe mer å tilby enn den hjelpen som allerede er gitt når saken først kommer til barnevernet. En viktig erfaring fra Røyken er dermed at styrking av det forebyggende arbeidet ikke kan gjennomføres på bekostning av tiltak høyere opp i tiltakskjeden. Det må være en balansert satsing med fokus på hele tiltakskjeden i kommunen. Dette vil naturligvis utgjøre en utfordring for mindre kommuner som har begrensede rammer og handlingsrom til å kunne bygge opp store tiltaksporteføljer internt.

Forsøkskommunenes erfaring viser at det er en vanskelig avveining for tiltaksteamene hvorvidt de skal prioritere de «lette» sakene for å komme tidlig inn og forebygge videre problemutvikling, eller de «tunge» sakene for å forebygge plassering, med den konsekvens at andre, mindre alvorlige saker blir verre før hjelpen gis. Vi ser derfor at det kan være hensiktsmessig å dedikere adskilte roller til henholdsvis primær- og sekundærforebyggende tiltak for å sikre at begge deler ivaretas på en god måte.

For øvrig har alle kommunene erfart at større fagmiljøer internt og nær kjennskap til barnet og familien har bidratt til større «verktøykasser» som kan brukes for å forebygge plassering, enten akutt eller ved å se behov for plasseringstiltak tidlig nok til å kunne finne gode plasseringsalternativ. Det vil imidlertid ikke være mulig å forebygge alle plasseringssaker. Erfaringene fra Røyken og Alta viser at det dermed kan være betydelig økonomisk risiko for mindre kommuner å overta fullt finansieringsansvar for institusjonsplasseringer.

### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre god forebyggende innsats:

- Godt forebyggende arbeid fører ikke nødvendigvis til færre inngripende saker – tvert om kan stor innsats rettet mot forebygging innebære flere alvorlige saker ved at mørketallene blir redusert.

- Det er viktig å sikre en balansert styrking av tiltak, og det er viktig å sikre at kommunen kan tilby god hjelp på alle nivåer i tiltakspyramiden, og at denne hjelpen er tilgjengelig når behovet oppstår.
- Det er avgjørende å ansvarliggjøre alle tjenester i det forebyggende arbeidet. For å sikre dette bør det defineres klare roller og ansvar knyttet til forebygging.
- Det kan være hensiktsmessig å dedikere adskilte roller til henholdsvis primær- og sekundærforebyggende tiltak for å sikre at begge deler ivaretas på en god måte

### **7.3 Barnevernet har nødvendig tilgang til tiltak tilpasset barn med ulike behov**

Alle forsøkskommunene har etter vår vurdering etablert et bredt tiltakstilbud, blant annet som følge av at de gjennom forsøket har bygget sterke fagmiljøer i egen regi. Utfordringen i alle de tre kommunene er at tilgangen til tiltakene begrenses av tilgjengelighet og kapasitet i de spesialiserte miljøene som gjennomfører tiltakene. Særlig i Alta og Røyken trekkes dette frem som en klar utfordring. Konsekvensen er slik vi ser det en betydelig risiko for at kommunen har kompetansen og tiltakene til å gi rett hjelp, men ikke kapasiteten til å gi hjelpen til rett tid.

Ved å ha bygget opp tiltaksmiljøer internt har kommunene klare retningslinjer for at kommunen er de som skal brukes. Dette innebærer at saksbehandlere/kontaktpersoner i tjenesten i noen tilfeller kan oppleve en noe begrenset mulighet til å bruke tiltak de mener er mer egnede enn de kommunen selv har tilgang på.

Når det gjelder fosterhjemsområdet hadde alle kommunene en ambisjon ved oppstarten av forsøket om å etablere en egen fosterhjemsbank, og alle kommunene har brukt vesentlig med tid og ressurser på dette arbeidet. Kommunene har entydig erfart at det å ha en fosterhjemsbank ikke er hensiktsmessig, verken av hensyn til ressurseffektivitet, eller for å sikre godt samsvar mellom hjemmet og barnets behov. Det fremstår som en klar lærdom fra forsøket at et systematisk arbeid med familie og nettverk bør være prioriteringen i kommunenes arbeid, og at dette også vil bidra til å sørge for egnede fosterhjem for barna som bør bli boende i sitt nærmiljø. Det fremstår derfor som hensiktsmessig at den statlige bistandsplikten på fosterhjemsområdet består i barnevernreformen, samtidig som kommunenes ansvar for å jobbe systematisk med familie og nettverk tydeliggjøres.

Samtidig opplever kommunene som har rekruttert selv at dette gir bedre forutsetninger for en god match mellom barn og fosterhjem, blant annet gjennom kommunens kjennskap til barnet, at det gir mulighet til å vurdere flere alternative løsninger. Det gir også barnet selv en mulighet til å ta større del i vurderingene. På samme måte erfarer kommunene at det å ha opplæring og veiledning i egen regi gir gode forutsetninger for god oppfølging av fosterhjemmene.

En annen lærdom fra forsøkskommunene er at det bør settes av egne ressurser til fosterhjemsarbeidet, både når det gjelder rekruttering, godkjenning, opplæring og veiledning. Samtidig er det viktig at tjenesten for øvrig har eierskap til fosterhjemsarbeidet, og har tilstrekkelig kapasitet til å bistå og implementere arbeidet. Uten dette blir fosterhjemsarbeidet sårbart og avhengig av enkeltpersoner.

Av rapporteringene fra kommunene er det ikke mulig å si noe generelt om at forsøket har medført endringer i bruken av forsterkingstiltak, utover at flere av kommunene rapporterer om økt veiledning i fosterhjemmene sammenlignet med tilbudet før forsøket.

Det er forskjeller i omfanget av institusjonsplasseringer i forsøkskommunene, og det fremstår noe ulikt hvilken praksis kommunene har for institusjonsplassering. Særlig har Færder kommune tydelige og uttalte retningslinjer og praksis for å benytte for eksempel beredskapshjem fremfor institusjon i akutte tilfeller.

To av kommunene, Røyken og Alta, har det siste året erfart store økonomiske konsekvenser av en betydelig økning i antall institusjonsplasseringer.

Det er også forskjell i hvordan kommunene har skaffet institusjonsplasser gjennom forsøket. Røyken har i all hovedsak kjøpt institusjonsplasser fra Bufetat etter samme praksis som før forsøket. Færder og Alta har erfart at gjennom å hente inn tilbud fra flere aktører kan kommunen gjøre selvstendige vurderinger av hva som svarer best til ungdommens behov, og at også ungdommen kan ta del i vurderingen av plasseringssted.

Per i dag er det kun Alta av de tre forsøkskommunene som drifter en institusjon i egen regi. Kommunen formidler utelukkende positive erfaringer med dette, blant annet når det gjelder nærhet til barnets nærmiljø, samarbeid med barnevernstjenesten og tiltaksteamet, og fleksibilitet i bruken av kommunens samlede kompetanse og kostnad. Av disse årsakene er Storbakken kommunens førstevalg ved institusjonsplassering. Som tidligere mener vi på generelt grunnlag at det er viktig at Alta kontinuerlig har oppmerksomhet på å sikre at institusjonsplassering alltid er fundert på faglige vurderinger av hva som er til det beste for barnet. Tidligere i forsøket erfarte Færder kommune at terskelen for plassering i institusjon ble lavere med en egen kommunal institusjon, og selv om det ikke er klare indikasjoner på dette i Alta mener vi kommunen bør være oppmerksom på denne problemstillingen. Videre ser vi det som viktig å peke på at den fleksibiliteten kommunen verdsetter ikke må bety for liten grad av formalitet. Rutiner, systemer og dokumentasjon er viktig for å sikre forsvarlig hjelp og oppfølging av barn og ansatte. Fylkesmannens siste tilsyn viser at dette er en problemstilling kommunen bør være oppmerksom på, og dette ser vi også som viktig for andre kommuner som vurderer å etablere institusjonstilbud i egen regi.

#### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre god tilgang til tiltak tilpasset barn med ulike behov:

- Tilgang på tiltak innebærer at det både må være tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, i form av tilgjengeligheten til personellet som utfører tiltakene. Det hjelper ikke å gi rett hjelp dersom denne ikke kan gis til rett tid.
- Det fremstår som uheldig å bygge opp fosterhjemsbank i kommunal regi. Kommunenes arbeid knyttet til rekruttering av fosterhjem bør konsentreres om familie og nettverk.
- Det bør settes av egne ressurser/roller til å ivareta fosterhjemsoppgaver (rekruttering, opplæring og veiledning), men det må samtidig sikres eierskap og kompetanse i tjenesten for øvrig knyttet til fosterhjemsarbeidet for å unngå at dette blir for avhengig av enkeltpersoner
- Det er viktig å sikre at etablering av et kommunalt institusjonstilbud ikke går på bekostning av å finne tilbud som er tilpasset det enkelte barnets behov.
- Det kan vises til mange fordeler med å drive kommunal institusjon, men det er viktig å sikre gode systemer, rutiner og dokumentasjon.

#### **7.4 Hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon**

Vi mener at kommunenes erfaringer viser at forsøket gir økte muligheter for medvirkning fra barn og familier, men at kommunene i ulik grad har utnyttet disse mulighetene.

Færder kommune har benyttet forsøket til å bygge opp et systematisk medvirkningsarbeid, der medvirkning og innspill til forbedring fra barn, foreldre og fosterforeldre er gjennomgående i alt arbeid. Dette gjelder både i enkeltsaker, for eksempel ved at barnet selv er med og vurderer ulike alternativer for institusjonsplassering, og på systemnivå, ved at kommunenes Barnevernproffer gir innspill til utvikling av tiltak i kommunen. Kommunen har også etablert en egen ressursgruppe for foreldre som gir innspill til utforming av tjenesten. Vi mener alle kommuner vil ha nytte av å se til de tiltakene Færder kommune har etablert når det gjelder medvirkning.

#### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon:

- Reell medvirkning er mulig, men krever tydelig og konsekvent prioritering fra ledelsesnivå i tjenestene.

#### **7.5 Samhandling mellom nivåene i barnevernet**

Alle de tre forsøkskommunene har det siste året hatt bistandsavtaler med Bufetat knyttet til hele eller deler av ansvaret de har overtatt i forsøket. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan, og i hvilket omfang, kommunene benytter seg av disse.

Røyken kommune har benyttet bistandsavtalene aktivt på alle områder, og har forholdt seg til Bufetat på samme måte som tidligere. Færder har, som før forsøket, i liten grad hatt behov for tiltak fra Bufetat. Kommunen kjøper tiltak fra Bufetat i noen enkeltsaker, for eksempel MST, og har fått veiledning fra Bufetat knyttet til kjøp av institusjonsplasser. Alta valgte å inngå ny bistandsavtale høsten 2018 som følge av et stort antall akutt-plasseringer i 2018. Kommunens vurdering var at all den tid institusjonsansvaret ikke skal ligge til kommunen i barnevernreformen, var det mer hensiktsmessig å benytte Bufetat enn å bygge opp egen kompetanse på dette internt.

Vårt inntrykk er at bistandsavtalene fungerer greit i alle kommunene, selv om både Bufetat Nord og Sør erfarer at det medfører noe administrativt merarbeid ved å bistå forsøkskommunene sammenlignet med ved ordinær bistandsplikt. Samlet sett er Bufetats erfaringer at bruken av tiltak fra Bufetat i liten grad er endret som følge av forsøket.

Statistikken viser en klar reduksjon i bruk av fosterhjem, mens bruken av institusjoner via Bufetat har økt noe de siste to årene for Færder og Røyken. De endringene som har skjedd, blir uansett små sammenlignet med den totale aktiviteten i Bufetat.

Både Bufetat nord og sør har erfart at de økonomiske forutsetningene som ligger til grunn for reduksjon av deres budsjett ikke har samsvart med realitetene. Særlig har dette vært merkbart i Bufetat region sør, der forsøket ikke har medført mindre etterspørsel etter tiltak.

Det er i liten grad etablert felles arenaer for erfaringsutveksling mellom Bufetat og forsøkskommunene, og kommunene og Bufetat har færre møtepunkter nå enn ved oppstarten av forsøket. Vi mener kommunene har gjort en rekke viktige erfaringer gjennom forsøket som Bufetat kan dra nytte av i sitt arbeid. På samme måte mener vi Bufetat sitter på kompetanse som kommunene i større grad kunne dratt nytte av. Vi mener det er en risiko for at manglene på møtepunkter mellom Bufetat og forsøkskommunene reduserer læringsutbyttet av forsøket.

#### Viktige læringspunkter knyttet til samhandling mellom nivåene i barnevernet:

- Muligheten til å inngå bistandsavtaler med Bufetat kan påvirke kommunenes insentiver til å ta over det helhetlige ansvaret for statlige oppgaver på barnevernområdet
- For å sikre læring på tvers av nivåene i barnevernet ville det være en fordel å etablere noen faste møtepunkter mellom Bufetat og forsøkskommunene.

### **7.6 God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet**

De tre kommunene i forsøket illustrerer kompleksiteten i barnevernet. Effekten av økt kommunalt ansvar vil avhenge av kommunens evne til å ta dette ansvaret. Dette kan variere, ikke bare mellom kommuner, men også over tid for en og samme kommune.

Alle de tre kommunene hadde en viss kostnadsøkning i 2018, men erfaringene og konsekvensene av dette er likevel ganske ulik.

Erfaringene i Færder kommune viser at det er et potensial for å redusere kostnader ved de tiltakene som Bufetat ellers leverer. Innsparinger kan oppnås både gjennom forhandlinger med Bufetat og gjennom kostnadsbevisste kjøp og forhandlinger av kontrakter med private leverandører. I noen tilfeller vil det også være mulig å effektivisere driften av tjenestene ved å bygge opp egne tiltak. Det avgjørende ser ut til å være at kommunen aktivt forholder seg til muligheten for å kunne velge mellom flere alternative tiltak. Det ser ut til at det i tiltakspakkene fra Bufetat både ligger unødvendige tiltak og tiltak som ikke benyttes. Dette stemmer med noe av kritikken fra evalueringene av forvaltningsreformen. I forsøket er det kommunene som betaler denne ekstrautgiften, noe som styrker kommunens insentiver til valg av kostnadseffektive tiltak. Utenfor forsøket vil det være Bufetat som betaler, men det ser ikke ut til at de økonomiske insentivene til å holde kostnadene nede er sterke nok til at Bufetat gjør de samme vurderingene som Færder har gjort. Det kan skyldes at Færders kunnskap om barnets behov også gjør det lettere å kutte vekk unødvendige tiltak.

Erfaringene i Røyken kommune viser at fullt økonomisk ansvar til kommunene ikke nødvendigvis medfører endringer i valg av tiltak og økt fokus på tiltakskostnader. Røyken har holdt seg til å kjøpe de fleste tiltakene fra Bufetat, og oppgir at det å gjennomføre anbudsprosesser med private tilbydere krever spesiell kompetanse og kapasitet. Budsjettoverskridelsene i 2018 har ført til økt fokus på kostnadskontroll ved bruk av de dyreste tiltakene.

Erfaringene i Alta kommune viser hvor kostbart det er å rette opp en barnevernstjeneste som ikke har fungert optimalt. De første årene av forsøket var preget av en negativ spiral med høyt arbeidspress, stor utskifting av ansatte og dermed enda høyere arbeidspress. Det er tegn til bedring, og kommunen har beholdt en ambisiøs innstilling til forsøket. Samtidig er kostnadene høye. Bruken av institusjonstiltak har økt betydelig fra 2017 til 2018.

Økt økonomisk ansvar skal styrke kommunenes insentiver til å velge rett tiltak til rett tid, og å prioritere tidlig forebyggende innsats. Dette vil både styrke kvaliteten og på sikt også spare kostnader. Samtidig er det også ressurskrevende. De fleste kommuner vil se nytten av å kunne forhandle om pris og innhold i tiltakene, men med pressede ressurser og umiddelbare behov for å skaffe tiltak, kan det være vanskelig å få til i praksis. Det er dermed sannsynlig at økt kommunalt ansvar i størst grad vil være positivt for de kommunene som har best kapasitet og kompetanse i organisasjonen. For kommunale barnevernstjenester med store behov for tiltak og manglende kapasitet vil økt ansvar, med større egenbetaling og flere oppgaver, i første rekke innebære økte utgifter og økt arbeidspress. Insentivene til reduserte kostnader vil styrkes, men handlingsrommet for å få det til vil reduseres med mindre barnevernet tilføres mer ressurser i en overgangsperiode.

Risikoen for negative spiraler er stor i en tjeneste som barnevern. Selv om forebygging har stor betydning, vil det lokale behovet for barnevernstjenester alltid være preget av en del tilfeldig variasjon. For små og mellomstore kommuner får dette konsekvenser for budsjettet, og i den grad slike budsjettoverskridelser møtes med innstramning, vil grunnlaget for å møte kapasitetsutfordringer med riktig tiltak være dårlig.

#### Viktige læringspunkter knyttet til å sikre god og effektiv ressursutnyttelse:

- Ved å gå systematisk gjennom tilbud og vilkår i forbindelse med anskaffelse av tiltak, og gjøre vurderinger av disse opp mot behovet, er det mulig både å kutte kostnader og å sikre et tilpasset tilbud til det enkelte barnet.
- Økt økonomisk ansvar styrker insentivene til kostnadskontroll og å velge rett tiltak til rett tid, men manglende kapasitet og kompetanse kan hindre kommunen fra å få dette til i praksis. Kommuner som ikke har den nødvendige kapasiteten, risikerer høyere kostnader og enda større press på kapasiteten.
- Det kan være betydelig økonomisk risiko for mindre kommuner å overta fullt finansieringsansvar for dyre plasseringstiltak.

### **7.7 Økonomiske konsekvenser av forsøket**

Alle tre kommunene har hatt kostnadsøkning i 2018, men situasjonen er likevel veldig ulik i de tre kommunene. Alta har høye og økende kostnader, først og fremst som følge av flere dyre plasseringstiltak. Tallene tyder på at Alta kommer til å tape økonomisk på sin deltakelse i forsøket gjennom at merkostnaden er høyere enn kompensasjonen. Vi vet selvfølgelig ikke nøyaktig hvordan situasjonen ville vært om kommunen sto utenfor forsøket, men merkostnaden ved full egenfinansiering av tiltak har vært stor.

Færder kommer godt ut av forsøket, også når det gjelder økonomi. Forsøkets kompensasjon gjennom økt rammetilskudd har vært større enn merkostnaden ved deltakelsen i alle de tre forsøksårene. I 2016 og 2017 ble gevinsten satt av på bundet fond som en reserve til bruk i tilfelle behov for nye og kostbare tiltak oppstår.

Røyken hadde økonomiske gevinster fra forsøket de to første årene, og i 2018 er merkostnaden ved deltakelsen omtrent lik den økonomiske kompensasjonen. Røyken har brukt deler av gevinsten på å styrke forebyggende tjenester utenfor barnevernet, noe som også kan tolkes som en del av forsøket. Røyken har fortsatt relativt lave utgifter til barnevern sammenlignet med andre kommuner, men kostnadsøkningen og budsjettoverskridelsen i 2018 oppfattes av kommunen som betydelig.

Bufetats involverte regioner har opplevd at budsjettkuttene som følger av forsøket er større enn innsparingen som følger av forsøkskommunenes reduserte bruk av tiltak. Konsekvensene har likevel vært relativt små ettersom forsøkskommunene utgjør en begrenset del av den totale porteføljen. Ved et vesentlig større forsøk eller full implementering av økt kommunalt ansvar, ville effektene være større og sannsynligvis kreve andre tilpasninger i Bufetats drift. De endringene vi ser i forsøket gir i liten grad informasjon om konsekvensene for Bufetat av en større implementering.

# Vedlegg



# Vedlegg 1: Evalueringsmatrise

| Tema   | Problemstillinger og databehov   |
|--|--|
| <b>A: Et mer kunnskapsbasert barnevern</b>   |  |
| <p>Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet</p>   | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan påvirker forsøket kompetansetiltak i kommunen? (Er det en tydelig kobling mellom kompetanseheving og kompetansebehov, særlig knyttet til oppgavene/ansvaret i forsøket - inkl. fordeling av kompetansehevingstiltak)</li> <li>Hva er viktige forutsetninger for å få til nødvendig kompetanseheving?</li> <li>Har kommunen lyktes i å skaffe nødvendig kompetanse for gjennomføring av forsøket?</li> <li>Hvilken kompetanse har vært mest utfordrende å skaffe? Hvilken har vært enklest å skaffe?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>hvilken type kompetanseheving tilbys (videreutdanning, kurs, annet),</li> <li>hvem/hvor mange som får det, hvem som har regi på opplæringen</li> <li>kriterier for deltakelse i kompetansehevingstiltak</li> <li>oversikt over interne arenaer for kompetanseheving</li> </ul> |
| <p>Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak</p>                           | <p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan påvirker forsøket muligheten til å jobbe kunnskapsbasert, det vil si basert på oppdatert kunnskap om metoder og praksis som har påvist god effekt for det enkelte barn og den enkelte families behov?</li> <li>Hva er forutsetninger for at kommunene jobber kunnskapsbasert?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke nye metoder og tiltak er tatt i bruk siste år i hhv undersøkelsesarbeid og tiltak?</li> <li>Endringer fra tidligere år når det gjelder kompetanse på ulike metoder i kommunen</li> </ul>   |
| <p>Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak</p> | <p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan bruker kommunen evalueringer av egen praksis til å styre sitt arbeid relatert til forsøket og ansvaret de har overtatt på barnevernområdet?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke evalueringer er gjennomført siste år?</li> <li>Hvilke konsekvenser har evalueringene hatt?</li> </ul>  |

| <b>B: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier</b>   |   |
|--|---|
| <p>Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen</p> | <p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan påvirker forsøket kommunens primærforebyggende arbeid (prioritering og organisering)?</li> <li>Hva er forutsetninger for helhetlig primærforebyggende arbeid?</li> <li>Hva er barnevernets rolle i det primærforebyggende arbeidet og hvilken betydning har dette?</li> <li>Har barnevernets rolle i det primærforebyggende arbeidet blitt endret som følge av forsøket?</li> <li>Hvilke primærforebyggende tiltak er satt i gang finansiert med økte midler?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Har kommunen etablert nye primærforebyggende tiltak siste år?</li> <li>Har kommunen etablert nye arenaer for tverrfaglig samarbeid siste år?</li> </ul>  |
| <p>Prioritering og organisering av forebyggende tiltak</p>   |   |
| <p>Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet</p>   | <p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Basert på kommunenes erfaring, hvordan påvirker forsøket muligheten til å forebygge plassering?</li> <li>Har det skjedd en endring i kommunenes/ barnevernstjenestens tilbud og tiltaksportefølge for å forebygge plasseringer?</li> <li>Har kommunene konkrete erfaringer med saker der de har lyktes med å unngå plassering som følge av egne tiltak?</li> <li>Evt. hva er forutsetninger for å lykkes med forebygging av plasseringer?</li> <li></li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Andel plasseringstiltak av samlede tiltak</li> <li>Utvikling i andel plasseringstiltak</li> </ul>  |
| <b>C: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov</b>   |   |
| <p>Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov</p>   | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan påvirker forsøket kommunenes mulighet til å tilpasse tiltak til barnets og kommunens behov?</li> <li>Hva er forutsetninger for tilstrekkelig tilgang på tiltak?</li> <li>Er det noen tilbud som kommunene ikke klarer å dekke på egen hånd?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Har barnevernstjenesten etablert eller utviklet nye tiltak siste år (se også A)?</li> </ul>   |
| <p>Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering</p>   | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunenes erfaringer og lærdom knyttet til rekruttering av ... <ul style="list-style-type: none"> <li>Ordinære fosterhjem</li> <li>Fosterhjem i familie og nettverk</li> <li>Kommunenes og barn/unge, samt foreldre/fosterforeldres erfaringer når det gjelder å identifisere hjem som passer til barnas behov</li> </ul> </li> <li>Hva er forutsetninger for vellykket rekruttering av fosterhjem?</li> <li>Kommunenes erfaringer med kjøp av fosterhjem fra ... <ul style="list-style-type: none"> <li>Bufetat</li> <li>Private aktører</li> </ul> </li> <li>Hva er kommunenes erfaringer og lærdom når det gjelder ventetid for ulike typer fosterhjem?</li> <li>Hva er forutsetninger for å unngå ventetid for plassering?</li> <li>Hvordan påvirker kommunalt ansvar fosterhjemsmarkedet – hvem konkurrerer med hvem, hvilke vilkår tilbyr de forskjellige? –</li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antall og utvikling når det gjelder: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ rekrutterte ordinære fosterhjem og</li> <li>○ rekrutterte fosterhjem i familie og nettverk</li> <li>○ fosterhjem kjøpt fra Bufetat</li> <li>○ fosterhjem kjøpt fra private</li> </ul> </li> <li>• Ventetid fosterhjem</li> <li>• Prisinformasjon for ulike typer fosterhjem (hvv kommunale, statlige, private), utvikling i priser –dersom mulig</li> </ul>  |
| Økonomiske rammebetingelser for fosterhjemmene                               | <p>Analysen bør svare på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan påvirker forsøket fosterforeldres rammebetingelser mht. økonomisk godgjøring og faglig oppfølging?</li> <li>• Hvordan påvirker forsøket behovet for forsterkingstiltak for fosterhjem?</li> <li>• Har nivået på forsterking blitt endret som følge av forsøket?</li> <li>• Kommunenes erfaringer knyttet til overtakelse av fosterhjemskontrakter/statlige familiehjem</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antall og utvikling når det gjelder fosterhjem med forsterkningstiltak</li> <li>• Kontraktsbetingelser for hhv kommunale, statlige og private fosterhjem (dersom mulig)</li> <li>• Fosterforeldrenes erfaringer knyttet til rammebetingelser</li> </ul> |
| Veiledning, oppfølging og faglige rammebetingelser for fosterhjemmene        | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Får fosterforeldre nødvendig oppfølging og veiledning fra kommunen?</li> <li>• Hva er foreldrenes erfaringer?</li> <li>• Hvordan påvirkes fosterforeldrenes tilbud av forsøket?</li> <li>• Hva er fordeler og ulemper ved kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet</li> <li>• Hva er forutsetninger for god oppfølging av fosterforeldrene?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvilken metodikk benytter kommunen for veiledning av fosterforeldre?</li> <li>• Endringer i veiledningsopplegg siste år</li> <li>• Hvor mange fosterforeldre har deltatt på kommunens tilbud siste år?</li> </ul>   |
| Bruken av akuttiltak   | <p>Analysen bør svare på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har forsøket påvirket kommunenes akuttberedskap?</li> <li>• Hva er kommunenes erfaringer med akuttiltak (inkl beredskapshjem, institusjon, ambulante team, annet) i egen regi, herunder når det gjelder muligheten til å ivareta barna på en skånsom og trygg måte?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikling i andelen og antallet akuttiltak.</li> </ul>   |
| Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <p>Kommunenes erfaringer når det gjelder drift av egen institusjon og egne beredskapshjem, herunder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ muligheten og evnen til å tilpasse tiltakene til barnas individuelle behov</li> <li>○ tilgjengelighet</li> <li>○ kostnad</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunenes erfaringer med kjøp av institusjonsplasser fra Bufetat og private</li> </ul> <p>Disse problemstillingene er det lagt opp til å besvare i all hovedsak kvalitativt på bakgrunn av intervjudata</p> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andel barn plassert i institusjon</li> <li>• Kjøp av institusjonsplasser fra Bufetat og private</li> </ul>                                  |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evalueringer og vurderinger av kommunal institusjon</li> </ul>  |
| Bufetats tiltaksapparat  | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvilke valgmuligheter har kommunene når det gjelder tiltak fra Bufetat?</li> <li>• Hva kjøper kommunene fra Bufetat og i hvilket omfang?</li> <li>• Konsekvenser for Bufetat når det gjelder <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Kompetanse (lekkasje fra Bufetat til forsøkskommune og motsatt)</li> <li>◦ Tiltaksapparat (har noen tilbud blitt svekket/styrket i regionen)</li> <li>◦ Mulighet for Bufetat til å justere sitt tiltaksapparat som følge av endringer i etterspørsel fra forsøkskommunene</li> </ul> </li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Endringer i tiltaksapparatet til Bufetat</li> <li>• Kommunenes kjøp av tiltak fra Bufetat (antall og kostnad)</li> </ul> |
| <b>D: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon</b>                     |  |
| Barns medvirkning i egen sak   | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan påvirker forsøket barns og familiers mulighet for medvirkning? (for eksempel i form av mer fleksibilitet i tjenesteapparatet, nærmere samarbeid mellom kontaktperson og tiltaksperson mm)</li> <li>• Har det vært endringer i hvordan barn og foreldre opplever oppfølgingen fra barnevernet?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har kommunen etablert nye tiltak/rutiner eller lignende for medvirkning siste år?</li> <li>• Barn og foreldres erfaringer med hjelpetilbudet de mottar</li> </ul>  |
| Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov   | Overlapper med A og B  |
| <b>E: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet</b>  |  |
| Valg av tiltak, herunder incentiver knyttet til, og prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan påvirker forsøket tiltakssammensetningen?</li> <li>• Hvordan påvirker forsøket bruken av de dyreste tiltakene?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostnadsnivå for nye tiltak (så langt det lar seg dokumentere)</li> </ul> <p><i>Intervjudata vil bli en viktig datakilde for problemstillingen, da det er vesentlig å gå bak tallene for å identifisere hvordan forsøket påvirker disse forholdene. Bruken av de dyreste tiltakene styres i stor grad av behov, og derfor er det begrenset hva statistikken kan gi svar på. For eksempel er det økning i plasseringstiltak hos Røyken, men trolig som følge av endret tilnærming i kommunen.</i></p>                          |
| Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen                        | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har kommunene fastsatt føringer for hvordan midlene skal brukes?</li> <li>• Hvilken type tiltak er midlene benyttet til?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov (som tidligere)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse av samlede kostnader, samt kostnadsutvikling for de enkelte tiltakstyper</li> <li>• Sammenligne inntektsøkning (rammetilskuddsøkning) mot kostnadsøkning pga. økte enhetskostnader. Evaluere samlet gevinst/tap for hver kommune som følge av deltakelse i forsøket</li> <li>• Sammenligning av utvikling i utgiftsnivå med kommuner i samme kommunegruppe</li> </ul>  |
|  |  |

|   |   |
|---|---|
| Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Til hvilke typer tjenester og tiltak benytter kommunene private aktører?</li> <li>Hvilke føringer har kommunene for bruk av private?</li> <li>Hvilke retningslinjer har kommunene etablert for kjøp av barneverntjenester fra private?</li> <li>Hvem har ansvar for forhandlinger etc. med private?</li> <li>Hva er erfaringer med kjøp fra private?</li> <li>Hvordan kvalitetssikres bruk av private?</li> <li>Hvilke kontraktsvilkår klarer kommunene å forhandle frem?</li> <li>Hvilke typer kjøp gjør kommunene fra private aktører (enkeltkjøp/rammeavtaler?)?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Omfang av og vilkår for bruk av private: <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke tjenester?</li> <li>Hvilken leverandør?</li> <li>Total kostnad?</li> <li>Andre betingelser</li> </ul> </li> <li>Prisutvikling på tjenestetilbud fra private dersom mulig</li> <li>Intervju med EIS</li> <li>Ev. retningslinjer for kjøp av private</li> </ul> |
|---|---|

### F: God samhandling mellom nivåene i barnevernet

|  |   |
|--|---|
| Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke erfaringer hhv. stat og kommune har med samarbeidet, herunder bruk av bistandsavtaler</li> <li>På hvilke områder kommunene har størst behov for statlige tiltak/støtte</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke bistandsavtaler har kommunen med Bufetat pr. dato?</li> <li>Hvilke tjenester har kommunen kjøpt fra Bufetat det siste året? (type, antall og omfang)</li> </ul> |
| Samarbeid med andre kommuner                 | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hva og hvordan lærer forsøkskommunene av hverandre?</li> </ul> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Oversikt over etablerte arenaer for samhandling og dialog</li> </ul>  |
| Klarhet i ansvarsdelingen                    | <p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Er det noe som er uavklart i forholdet mellom stat og kommune?</li> </ul>  |

### G: Økonomiske konsekvenser av forsøket

|   |  |
|---|--|
| Hvordan påvirker forsøket kostnadsutvikling i statlig og kommunalt barnevern?                           | <p>Vurdering av inntektstap opp mot utgiftsreduksjoner som følge av forsøket</p> <p>Endring i betalingen for statlige tiltak fra forsøkskommunene</p>  |
| Hvordan påvirker forsøket prioriteringer og tiltakssammensetning i hhv. statlig og kommunalt barnevern? | <p>Endring i etterspørselen etter statlige tiltak fra forsøkskommunene</p> <p>Hvordan Bufetats regioner evt. omprioriterer ansatte og kapasitet som følge av endret etterspørsel fra og endret tidsbruk overfor forsøkskommunene</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> |



# 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 familierapi)

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:**

Enhetsleder for Røykenhuset og kommunalsjef for oppvekst og utdanning

Prosjektleder, prosjektmedarbeider og barnevernsleder

Tre ansatte i barnevernstjenesten

Avdelingsleder for helsestasjon og avdelingsleder for familiebaserte tjenester

To rektorer og en barnehageleder

Én ungdom

### **Informanter i Alta:**

Rådmann, kommunalleder for oppvekst og kultur og virksomhetsleder barn og ungetjenesten

Prosjektleder, barnevernleder, leder for Storbakken barneverninstitusjon

Tre ansatte i barnevernstjenesten, en ansatt på Storbakken

Fagpersoner som arbeider spesielt med rekruttering og oppfølging av fosterhjem

Representant fra PPT og representant fra helsesøstertjenesten.

Representanter fra skoler og barnehager, samt fra barnehagetjenesten

Tre ungdommer

To fosterforeldre

Én forelder

### **Informanter i Færder:**

Prosjektleder og barnevernsleder

Rådmann, kommunaldirektør oppvekst og kunnskap og tverrfaglig koordinator

Leder forebyggende helse og PPT

Representanter fra de fire teamene barneteam, ungdomsteam, omsorgsteam og familieteam

Fagpersoner som arbeider spesielt med rekruttering og oppfølging av fosterhjem

Leder for mobilt team

Nettverkskontakt

Representanter fra to barnehager og en skole

Fem ungdommer

To foreldre

Tre fosterforeldre

# 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 oppvekstsvilkår 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.

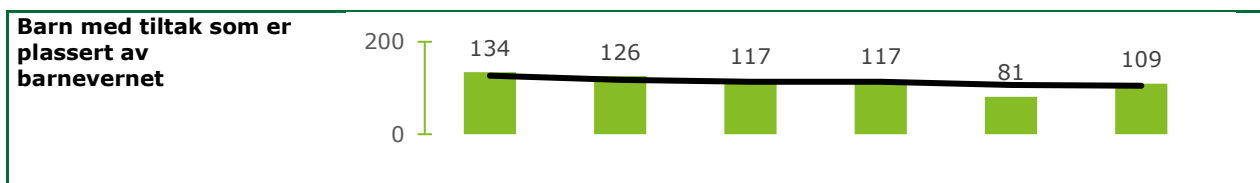
**Mitt liv** er et utviklingsarbeid for å utvikle og utprøve et verdisett og nye arbeidsmåter for barnevernstjenestene i Norge, i regi av Barnevernproffene, Forandringsfabrikken og KS.

# Vedlegg 5: Nøkkeltall for barnevernstjenestene i kommunene

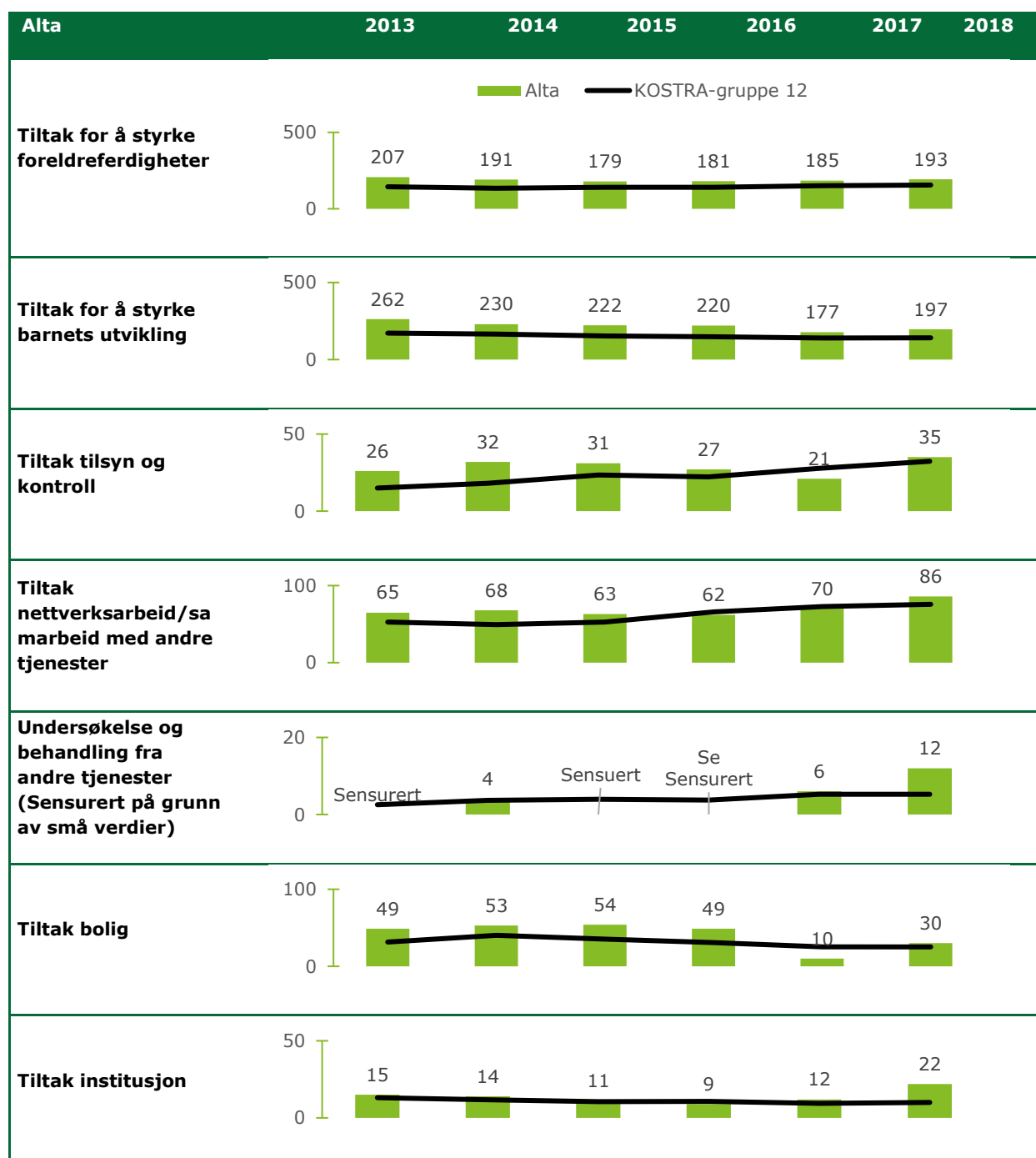
## Alta

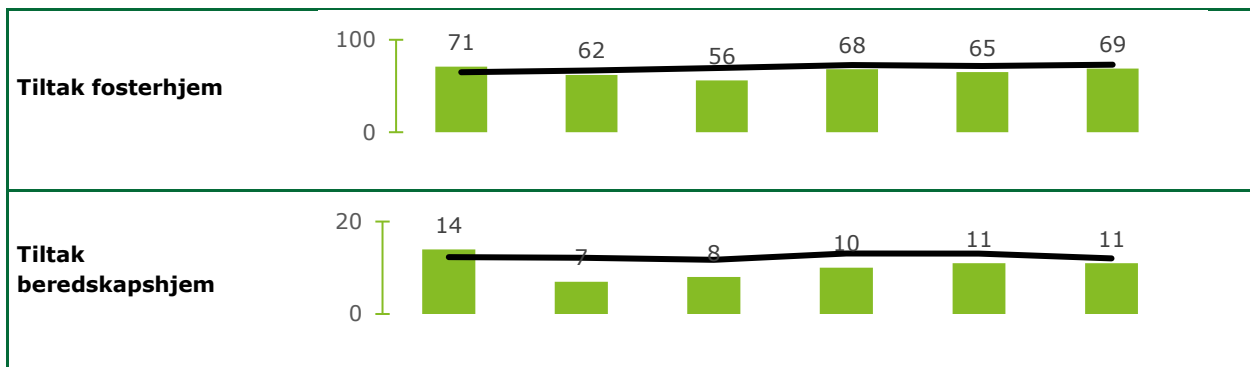
Tabell 7: Utvikling i antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i løpet av året, Alta.

| Alta   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <b>Meldinger i alt</b>   | 327  | 300  | 285  | 353  | 294  | 444  |
| <b>Andel meldinger som går til undersøkelse</b>                      | 0,87 | 0,95 | 0,94 | 0,91 | 0,88 | 0,61 |
| <b>Barn med tiltak pr. 1000 innb. 0-17 år</b>                        | 63   | 62   | 60   | 59   | 51   | 56   |
| <b>Andel meldinger med behandlingstid innen 7 dager</b>              | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,99 | 0,98 | 0,99 |
| <b>Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder</b>        | 0,82 | 0,76 | 0,64 | 0,47 | 0,36 | 0,57 |
| <b>Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk (funksjon 244)</b> | 30,4 | 32,6 | 36,9 | 30,6 | 31,2 |      |
| <b>Barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet</b>           | 185  | 182  | 179  | 178  | 171  | 167  |



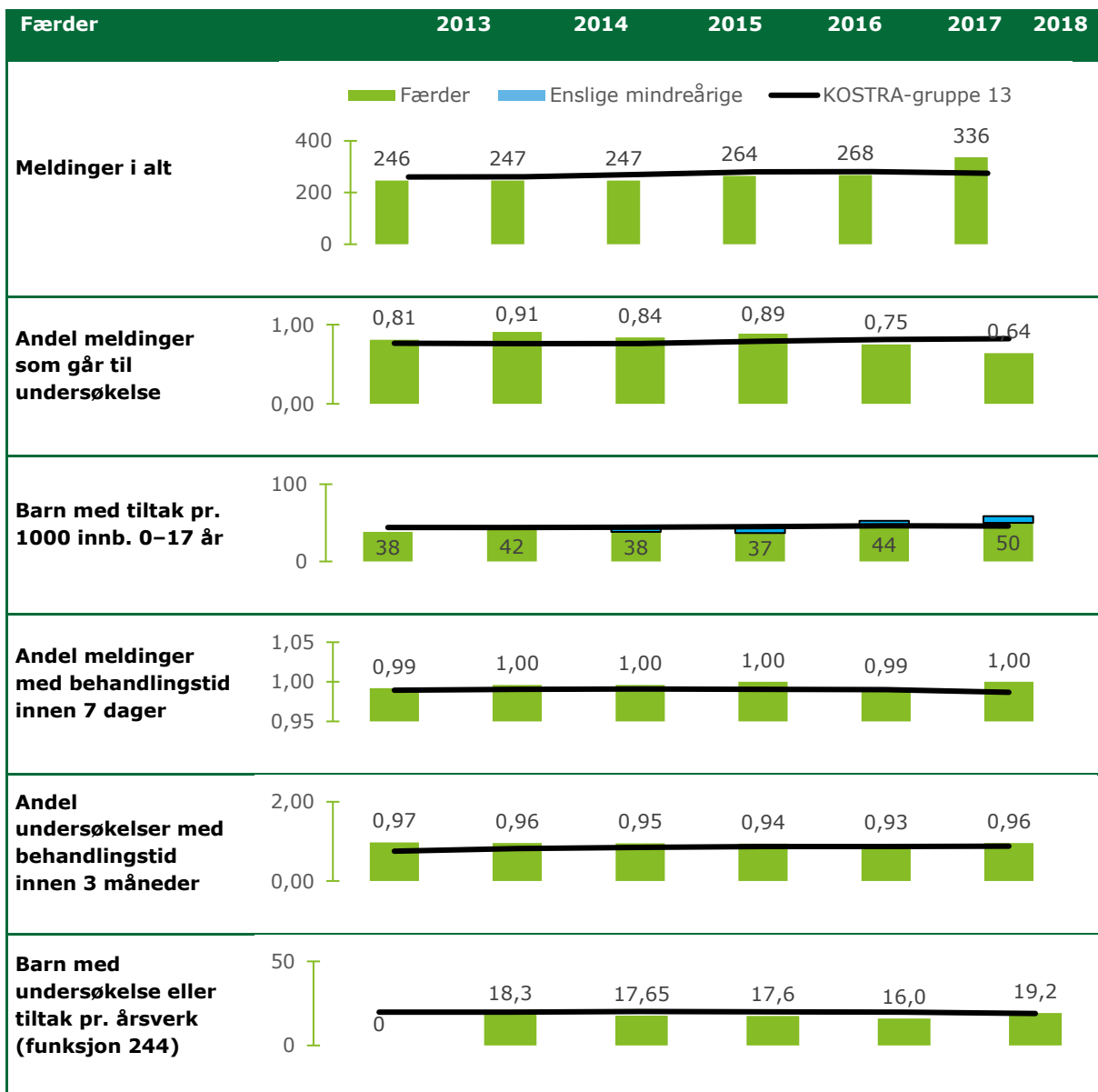
Tabell 8: Antall barn med tiltak i løpet av året i ulike kategorier, Alta.

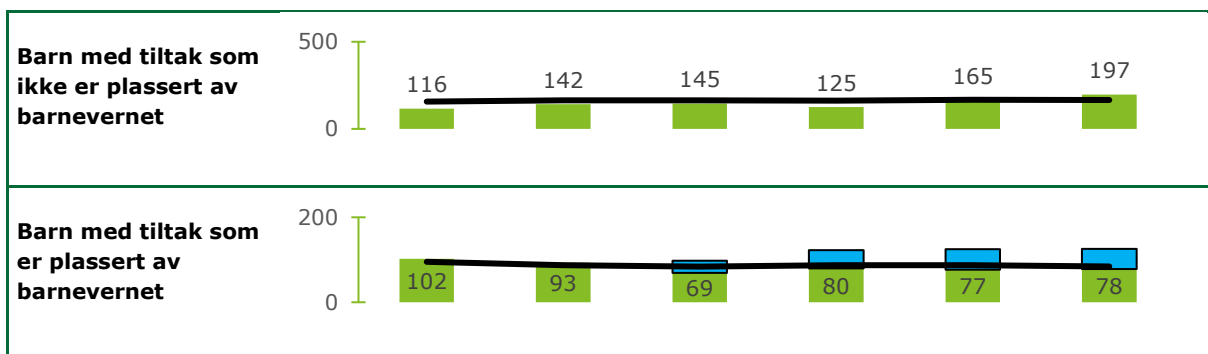




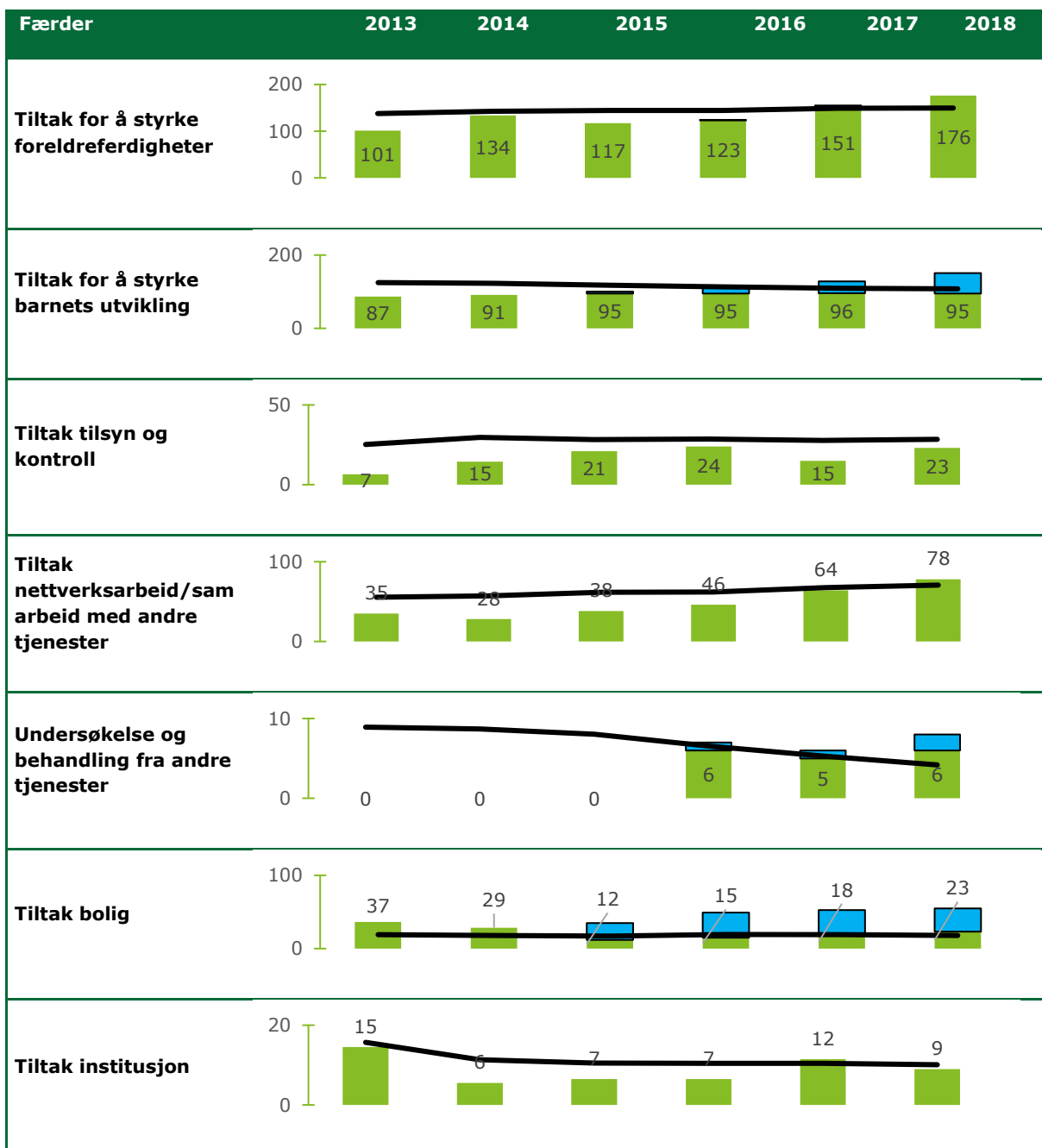
## Færder

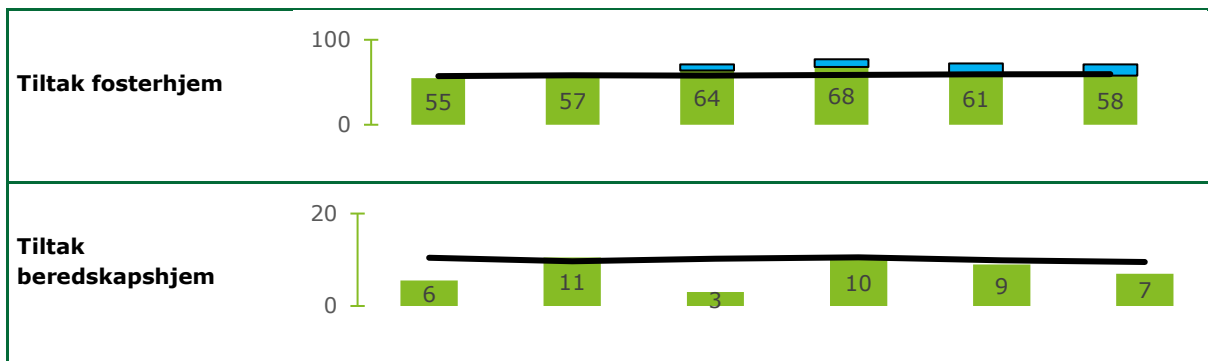
Tabell 9: Utvikling i antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i løpet av året, Færder.





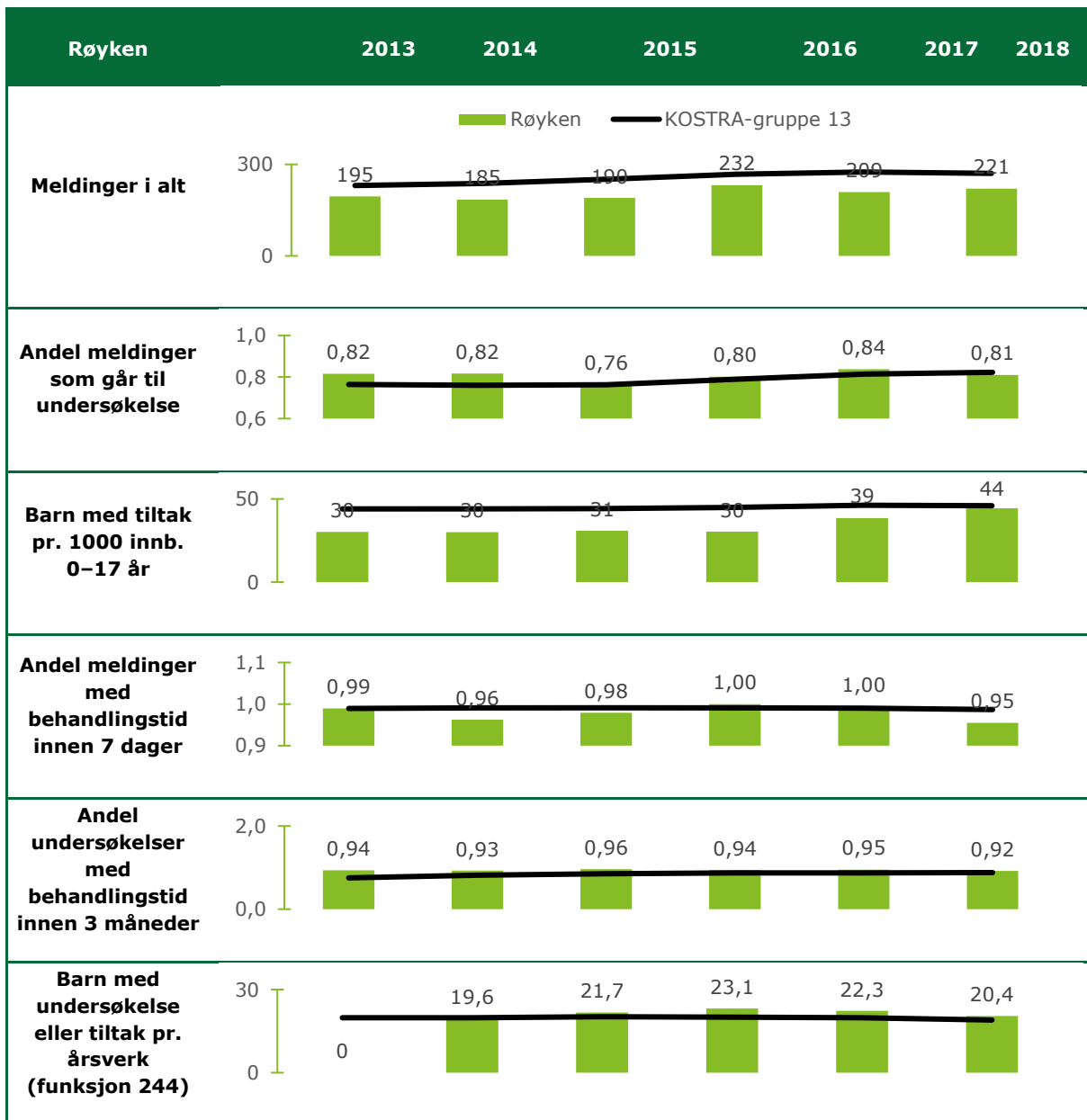
Tabell 10: Antall barn med tiltak i løpet av året i ulike kategorier, Færder.

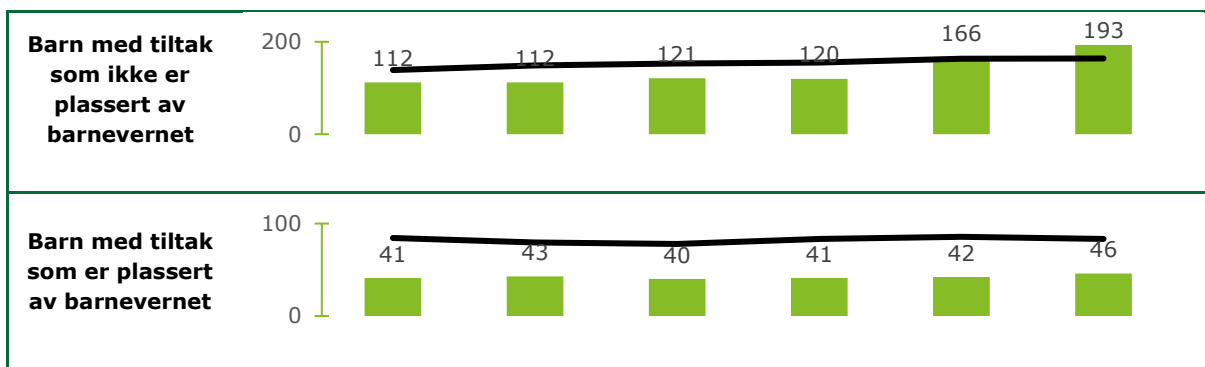




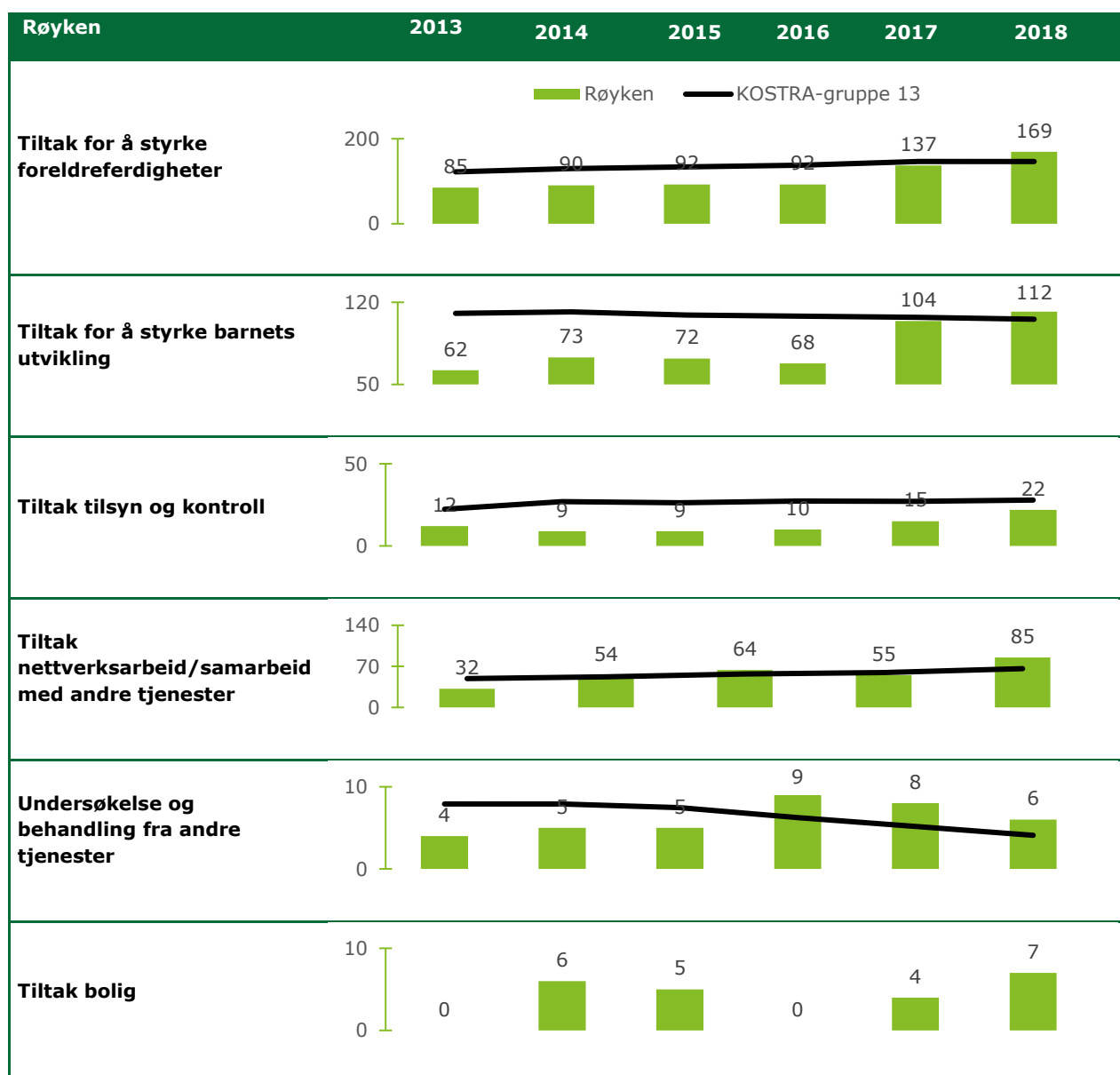
## Røyken

Tabell 11: Utvikling i antall barn med meldinger, undersøkelser eller tiltak i løpet av året, Røyken.

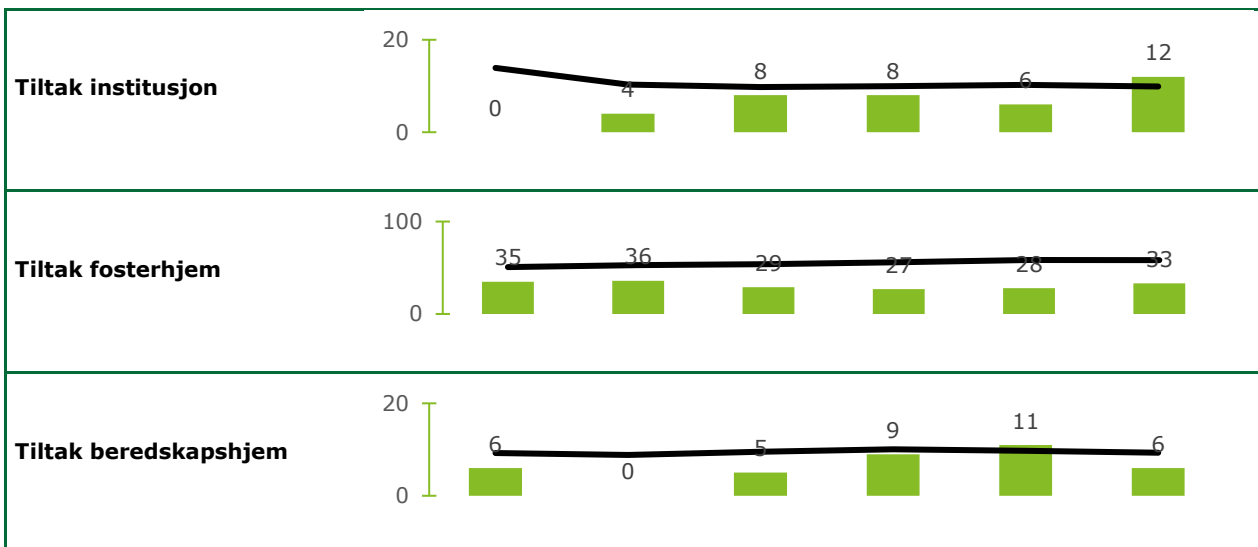




Tabell 12: Antall barn med tiltak i løpet av året i ulike kategorier, Røyken.







# Deloitte.

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](http://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 is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).