



Vurdering av utgiftene i det statlige barnevernet

Utarbeidet for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

6. januar 2023

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om virksomhetsgjennomganger

Oslo Economics har kompetanse og erfaring med gjennomganger av strategiske, kommersielle, organisatoriske og finansielle forhold i både offentlige og private virksomheter. Mange av Oslo Economics' virksomhets- og selskapsgjennomganger er gjort med hensyn til at virksomhetene har et samfunnsoppdrag som skal oppfylles, og med fokus på å utnytte knappe ressurser på en best mulig måte, så det leveres best mulig tjenester innenfor et gitt budsjett. Resultatet fra våre gjennomganger av offentlige virksomheter er å utforme anbefalinger og mulige tiltak for effektivisering og forbedring, eieroppfølging samt strategi- og forretningsutvikling.

Vurdering av utgiftene i det statlige barnevernet/OE-rapport 2022-126

© Oslo Economics, 6. januar 2023

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985

Foto/illustrasjon: iStock.com

Sammendrag	5
1. Bakgrunn, mandat og metode	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Mandat	12
1.3 Avgrensninger	12
1.4 Oppdrag og metode	12
2. Det statlige barnevernets oppgaver, organisering og krav	14
2.1 Organiseringen av barnevernet	14
2.2 Det statlige barnevernets oppgaver	15
2.3 Omstilling og endring i det statlige barnevernet	20
3. Kostnader og kostnadsdrivere i det statlige barnevernet	23
3.1 Kostnadene i det statlige barnevernet	23
3.2 Sammenheng mellom kostnader og aktivitet – barnevernsinstitusjoner	28
3.3 Sammenheng mellom kostnader og aktivitet – fosterhjemsområdet	37
3.4 Sammenheng mellom kostnader og aktivitet – øvrige statlige barnevernstjenester	38
3.5 Oppsummering – sammenheng mellom kostnader og aktivitet	39
3.6 Betydningen av omstillings- og kvalitetskrav for kostnadsutviklingen fremover	40
4. Aktuelle tiltaksområder og vurderingskriterier	42
5. Tiltak for mer effektiv organisering og dimensjonering av institusjonstilbudet	43
5.1 Problembeskrivelse	43
5.2 Mulige tiltak	44
5.3 Samlet vurdering	47
6. Tiltak for effektive anskaffelser og oppfølging av avtaler	49
6.1 Problembeskrivelse	49
6.2 Mulige tiltak	52
6.3 Samlet vurdering	56
7. Tiltak for bedre utnyttelse av den statlige institusjonskapasiteten	57
7.1 Problembeskrivelse	57
7.2 Mulige tiltak	59
7.3 Samlet vurdering	65
8. Tiltak for mer effektiv oppgaveutførelse i Bufetat	66
8.1 Regionale fellesfunksjoner	66
8.2 Regional inntaksfunksjon	68
8.3 Øvrige tiltak for mer effektive statlige barnevernsinstitusjoner	69
8.4 Samlet vurdering	71
9. Tiltak for prioriteringer i oppgaveportefølje	72
9.1 Spesialiserte fosterhjem	72
9.2 Senter for foreldre og barn	73

9.3 Hjelpetiltak i hjemmet	74
9.4 Samlet vurdering	74
10. Betydningen av Bufetats rammebetingelser	75
10.1 Samlet vurdering	75
11. Referanser	76

Sammendrag

Barnevernet er inne i en omstillingsprosess som vil øke kostnadene i det statlige barnevernet, samtidig som det er behov for å redusere kostnader i takt med nedgang i aktivitet. Omstillingskrav og styringssignaler legger føringer for hvilke tiltak det er mulig å gjennomføre. Innenfor dagens handlingsrom ligger sannsynligvis det største potensialet for kostnadsreduksjoner i å dimensjonere det samlede institusjonstilbudet riktig, øke kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonsplassene samt i de private institusjonsplassene med kjøpsgaranti, gjennom en kombinasjon av tiltak. Videre kan det gjennomføres effektiviseringstiltak i Bufetat, og Bufetat har også mulighet til å redusere aktiviteten og kostnadene innenfor tjenester som ikke er omfattet av bistandsplikten, og da først og fremst i spesialiserte fosterhjem og senter for foreldre og barn. Vi foreslår også tiltak som kan bidra til at omstillingen i det statlige barnevernet skjer på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Oppdrag og metode

Aktiviteten i det statlige barnevernet er over tid redusert, og særlig de seneste par årene. En viktig årsak til aktivitetsnedgangen er barnevernsreformen som ble innført fra 1. januar 2022. Reformen medfører en spissing av den statlige porteføljen av barnevernstjenester og har gitt kommunene økt finansieringsansvar ved bruk av statlige barneverntjenester. For Bufetat har aktivitetsnedgangen resultert i at inntektene, som i all hovedsak består av innbetalte egenandeler fra kommunene, er redusert. Som følge av inntektsnedgangen har Bufetat fått styringssignaler om at utgiftene i det statlige barnevernet må reduseres i takt med inntekts- og aktivitetsnedgangen. Bufdir har derfor ønsket en vurdering av hvordan utgiftene i det statlige barnevernet kan reduseres i takt med aktivitetsutviklingen på kort og noe lengre sikt.

Oppdraget har blitt gjennomført i perioden fra 29. november 2022 til 6. januar 2023. For å identifisere mulige kostnadsreducerende tiltak har vi både analysert data om ressursbruk i Bufetat, gjennomgått ulike interne dokumenter og tidligere utredninger av relevante tema, samt innhentet innsikt fra Bufetat i arbeidsmøter og gjennom løpende dialog.

Sammenheng mellom kostnader og aktivitet i det statlige barnevernet

Potensialet for å oppnå kostnadsreduksjoner i takt med en forventet aktivitetsnedgang fremover, avhenger av hvordan kostnadene i det statlige barnevernet i utgangspunktet påvirkes av aktivitetsendringer. Som et utgangspunkt for analysen av mulige tiltak for kostnadsreduksjoner fremover, har vi derfor analysert kostnadsdrivere i det statlige barnevernet og vurdert hvor skalerbare kostnadene er for endringer i aktivitet.

Aktiviteten i det statlige barnevernet målt i antall oppholdsdager ved barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og øvrige statlige barneverntjenester har gått ned de seneste årene (20 prosent reduksjon fra 2018 til 2022 (estimert for hele året)). Samtidig har totalkostnadene i det statlige barnevernet vært relativt stabile og er i liten grad redusert i takt med aktivitetsnedgangen (7 prosent reduksjon fra 2018 til 2022 (estimert for hele året) i 2022-kroner).

At kostnadsutviklingen i liten grad har fulgt aktivitetsutviklingen, forklares for det første med at hovedparten av kostnadene i det statlige barnevernet er faste. Det er primært kostnadene til statlige og private fosterhjem og kostnader til enkeltkjøp av institusjonsplasser som påvirkes direkte av aktivitetsendringer (disse kostnadene utgjorde 40 prosent av kostnadene i det statlige barnevernet i 2022), mens kostnadene til drift av statlige barnevernsinstitusjoner, kjøp av private institusjonsplasser med kjøpsgaranti og øvrige oppgaver i det statlige barnevernet i større grad er faste.

I tillegg har aktivitetsnedgangen skjedd parallelt med at det generelle kostnadsnivået i det statlige barnevernet har økt de siste årene – særlig på institusjonsområdet. Kostnadsøkningen på institusjonsområdet er en konsekvens av at kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene over tid er redusert, samtidig som at omfanget av enkeltkjøp har økt. I tillegg har kostnadene per institusjonsplass både i private og statlige institusjoner økt noe over tid. Viktige bakenforliggende forklaringer på disse utviklingstrekkene er at barna som skal ivaretas i det statlige barnevernet over tid har stadig større og mer komplekse behov, samt den pågående omstillingen av barnevernet som følge av barnevernsreformen og nye føringer om bruk av private leverandører.

I sum har kostnadsøkningene i stor grad motvirket effekten av aktivitetsnedgangen på kostnadene i barnevernet de siste årene.

Omstillingskrav til det statlige barnevernet og betydningen for kostnadsutviklingen fremover

Omstillingskravene i barnevernet har allerede påvirket kostnadene i det statlige barnevernet og forventes å ha stor betydning for kostnadsutviklingen fremover. Det er for det første en politisk føring at barn med særlig omfattende og komplekse behov og høy risiko for uønskede hendelser i større grad skal ivaretas i statlige barnevernsinstitusjoner. I praksis innebærer kravet at Bufetat må utvide sin institusjonskapasitet til akutt plassering, rusbehandling og atferdshøy. Etterspørselen etter akutt- og behandling sinstitusjonene er særlig variabel og innebærer at de statlige barnevernsinstitusjonene må kunne håndtere svingninger i etterspørselen i større grad enn i dag. Samtidig er det en føring om å begrense enkeltkjøp fra private leverandører av institusjonsplasser. I sum må derfor svingninger i etterspørselen i større grad løses ved oppbygging av den statlige institusjonskapasiteten, som generelt er mindre skalerbar enn den private institusjonskapasiteten.

Samtidig er det usikkert om kravet om at staten skal ivareta barna med mest komplekse behov totalt sett vil være kostnadsdrivende på lenger sikt. Mens det i mange tilfeller er kostnadseffektivt å sette ut tjenesteproduksjon, er ikke dette nødvendigvis tilfelle for komplekse barneverntjenester. På kort sikt er det imidlertid klart at det vil være omstillingskostnader knyttet til å etablere en større institusjonskapasitet i staten innenfor akutt plassering, rusbehandling og atferdshøy, og at det vil medføre at kostnadene blir mindre skalerbare til aktivitet.

Videre er det føringer om at bruken av ideelle tilbydere av institusjonskapasitet skal økes, med mål om en andel på 40 prosent av institusjonskapasiteten innen 2025, og at det skal inngås langsiktige og forutsigbare avtaler med ideelle aktører. Samtidig skal bruken av kommersielle aktører begrenses. Disse føringene er etter vår vurdering kostnadsdrivende ettersom prioriteringen av ideelle aktører reduserer konkurransen og forhindrer de potensielt mest effektive og fleksible aktørene fra å levere tjenestene. Bufetat har i 2022 inngått nye rammeavtaler med ideelle aktører, og erfarer at konkurransebegrensningene har bidratt til en prisøkning på institusjonsplasser i de nye avtalene. Bufetat erfarer også at de ideelle aktørene i mindre grad er villige til å tilby fleksibel kapasitet, dvs. plasser uten kjøpsgaranti og enkeltplasser. I dag er det i stor grad kommersielle aktører som tilbyr institusjonsplasser gjennom enkeltkjøp, men det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad de kommersielle aktørene vil ønske å tilby en slik kapasitet fremover når deres leveranser av institusjonsplasser generelt begrenses. Føringene om å prioritere ideelle aktører fremfor kommersielle aktører er etter vår vurdering dermed både kostnadsdrivende og medfører at fleksibiliteten i institusjonskapasiteten og dermed kostnadenes skalerbarhet reduseres.

Barnevernreformen innebærer også omstillingskostnader både på kort og lang sikt. Et eksempel er de økte kompetansekravene i barnevernet som innebærer økt konkurranse om arbeidstakerne, høyere lønnskostnader og reduserte muligheter for midlertidige stillinger. I tillegg innebærer barnevernreformen en økt spesialisering av de statlige barnevernstjenestene som bidrar til at tjenestene som tilbys er mer kostnadskrevende enn tidligere. I sum vil de samlede omstillings- og kvalitetskravene det statlige barnevernet står overfor etter vår vurdering virke i retning av økte kostnader med redusert fleksibilitet sammenlignet med tidligere.

Mulige tiltak for kostnadsreduksjon

Vi har vurdert tiltak som kan bidra til å redusere kostnader i statlig barnevern. Vi har analysert tiltak innenfor seks ulike tiltaksområder der vi vurderer at det er potensial for kostnadsbesparelser:

- Overordnet organisering og dimensjonering av tjenestetilbudet
- Tiltak for effektive anskaffelser av institusjonsplasser og oppfølging av kontrakter
- Tiltak for fleksibel innretning og effektiv utnyttelse av den statlige institusjonskapasiteten
- Tiltak for effektiv oppgaveutførelse i Bufetat
- Prioritering i Bufetats tjenesteportefølje
- Muligheter for kostnadsbesparelser gjennom endringer i Bufetats rammebetingelser

De fem første områdene tar for seg tiltak som Bufdir og Bufetat selv kan gjennomføre. Den siste kategorien omfatter forhold som ligger utenfor Bufdirs kontroll, men som kan ha stor betydning for det statlige barnevernets kostnader. Vi har vurdert i hvilken grad tiltakene vil gi kostnadsbesparelser på (i) kort og (ii) mellomlang sikt og i hvilken grad tiltakene gir økt mulighet for å (iii) redusere kostnader med aktivitetsnedgang (evne til effektiv skalering av tilbudet). Vi vurderer også overordnet i hvilken grad tiltakene vil kunne påvirke (iv) kvalitet og tilgjengelighet på statlige barnevernstjenester, (v) betydning for omstillingskrav og (vi) risiko for utilsiktede virkninger. Nedenfor oppsummeres tiltaksområdene og tiltakene samt vurderingene av disse.

Oppsummert vurdering av tiltak for kostnadsreduksjoner i barnevernet

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon			Påvirkning på oppnåelse av mål og føringer		
	Kort sikt	Mellomlang sikt	Skalerbarhet	Kvalitet og tilgjengelighet	Omstillingskrav	Utsiktede virkninger
Organisering og dimensjonering av institusjonstilbudet						
Bedre styringsinformasjon om institusjonskapasitet						
Nasjonalt perspektiv på dimensjonering av tilbudet						
Hensynta usikkerhet ved dimensjonering av tilbudet						
Anskaffelse av institusjonsplasser og oppfølging av avtaler						
Strategi og styringsverktøy for effektiv leverandørutvikling						
Plan for kjøp av fleksibel kapasitet fra kommersielle aktører						
Retningslinjer for enkeltkjøp						
Reduserte bemanningspenn						
Endret fordeling av risiko i prismodellen						
Tettere kontraktsoppfølging						
Utnyttelse av statlig institusjonskapasitet						
Endret rolleutøvelse og dialog med kommuner om inntak						
Forbedret styring av kapasitetsutnyttelse						
Forbedret regional samhandling om kapasitetsutnyttelse						
Adressere ledelse, kompetanse og kultur ved den enkelte enhet						
Ambulerende team som bistår enheter på tvers						
Bygningsmessige tilpasninger						
Mer fleksibel målgruppestyring						
Effektiv oppgaveutførelse i Bufetat						
Effektivisering i regionale fellesfunksjoner						
Regionale inntak						
Optimalisering av turnusordninger						
Mer kostnadseffektive leiekontrakter						
Bedre styringsdata om institusjonsdrift						
Prioriteringer i oppgaveportefølje						
Redusert aktivitet statlig fosterhjemstilbud						
Redusert tjenestekjøp senter for familie og barn						
Nedskalere tilbud av hjelpetiltak i hjemmet						
Endringer i rammevilkår for Bufetats virksomhet						
Oppmykning av bistandsplikten						
Endringer i kommunenes finansieringsansvar						
Endring i grensesnitt mot andre offentlige tjenesteområder						

Tolking:

Stort potensial/Svært positivt	Litt negativt
Middels potensial/Middels positivt	Middels negativt
Noe potensial/ Litt positivt	Svært negativt

Organisering og dimensjonering av tilbudet

Kravene til omstilling og kompetanseheving, samt øvrige styringssignaler for barnevernets virksomhet setter rammer for hvilke kostnadseffektiviserende tiltak som kan gjennomføres. Det er blant annet gitt sterke føringer for den overordnede organiseringen av tjenestetilbudet og rollene til statlige institusjoner og ideelle og kommersielle aktører. Endringer i denne organiseringen – for eksempel likebehandling av kommersielle og statlige aktører, ville gitt et potensial for kostnadseffektivisering, men dette ville være i strid med omstillingskravene og ligger utenfor mulighetsrommet for hva som er aktuelle tiltak.

Selv om organiseringen av institusjonstilbudet i stor grad er definert, er det opp til Bufetat å dimensjonere tilbudet slik at etaten kan oppfylle bistandsplikten og dekke etterspørselen. Riktig dimensjonering og sammensetning av tilbudet er krevende gitt usikkerheten om den fremtidige etterspørselsutviklingen og et varierende behov etter differensierte tjenester. Et viktig tiltak som kan bidra til mer effektiv dimensjonering og utnyttelse av kapasiteten er tilgjengeliggjøring av relevant styringsinformasjon, herunder sammenstilt og kvalitetssikret informasjon om blant annet kapasitet og utvikling i kapasitetsutnyttelse for ulike tjenester.

Det bør også vurderes om beslutninger om dimensjonering og strukturen på det samlede tilbudet i større grad skal løftes til nasjonalt nivå. Dette kan muliggjøre en dimensjonering av det samlede tilbudet som i større grad tar hensyn til muligheten for deling av plasser mellom regioner, og en mer hensiktsmessig struktur for spesialiserte tiltaksplasser. Beslutningene kan fattes av Bufdir basert på anbefalinger fra Bufetats regioner.

Når det gjelder beslutninger om omstilling og oppbygging av statlige og ideelle plasser som skal komme til erstatning for kommersielle, bør det også tas hensyn til usikkerheten i etterspørselsutviklingen gjennom å velge trinnvise løsninger, som gir mest mulig fleksibilitet til å reagere på ny informasjon og som også legger til rette for fleksibel drift. Dette kan blant annet innebære å kjøpe inn noe mer tjenester fra kommersielle aktører i en overgangsperiode, frem til reformen har fått virke en stund og det er mer sikkerhet om den samlede etterspørselsutviklingen. Dette kan redusere risikoen for overinvestering i kostbar og lite fleksibel statlig og ideell kapasitet.

Anskaffelser av institusjonsplasser og oppfølging av kontrakter

Omstillingsprosessene legger også viktige føringer for barnevernets anskaffelsesstrategi. Med et mål om 40 prosent ideell kapasitet i barneverninstitusjonene, må Bufdir og Bufetat bidra til leverandørutvikling for å øke tilbudet av institusjonstjenester fra ideelle aktører. Hvordan dette arbeidet innrettes kan ha stor betydning for det statlige barnevernets kostnader. Det bør etableres en strategi for leverandørutvikling og styringsverktøy som kan benyttes i dialog og forhandlinger med potensielle ideelle leverandører. Dette kan for eksempel være normpriser eller standarder for kvalitet på tilbudet, basert på erfaringstall fra tilsvarende statlige institusjoner. Om mulig bør Bufetat også rigge seg slik at etablering av egne plasser er et reelt alternativ til å betale for oppbygging av ideelle plasser.

Å legge til rette for at det fortsatt finnes et visst innslag av kommersielle aktører i markedet kan gi Bufetat tilgang på rimeligere fleksibel kapasitet enn om statlige eller ideelle aktører skal tilby dette. Videre kan det, avhengig av hvordan anbudene utlyses, bidra til en mer virksom konkurranse og lavere priser også i andre deler av markedet. Publisering av en langsiktig og forutsigbar plan for nedskalering og ønsket rolle for de kommersielle tjenesteleverandørene kan bidra til at disse finner den mest effektive tilpasningen for å levere tilpassede og kostnadseffektive tjenester.

Redusert bruk av enkeltkjøp er en viktig del av Bufdirs strategi for å redusere kostnader i det statlige barnevernet. Det bør sannsynligvis etableres en sterkere styring med bruken av enkeltkjøp, for eksempel gjennom mer detaljerte veiledere for når slike kjøp kan eller bør brukes, hvilke vurderinger som skal gjøres, samt hvordan kjøpene bør rapporteres slik at det gir relevant styringsinformasjon tilbake til Bufdir. Det bør vurderes om kjøpene skal rapporteres løpende, før de gjennomføres, slik at Bufdir har mulighet til å be om utdypende begrunnelser eller at konkrete alternativer vurderes. Det bør samtidig åpnes for noe bruk av enkeltkjøp i de tilfellene der dette er klart mest kostnadseffektivt. Det kan være i tilfeller hvor det er høyere etterspørsel enn ventet, hvor det ikke finnes ledig kapasitet i det relevante segmentet, hvor plassering av barnet i en statlig institusjon vil beslaglegge mange kostbare plasser. Det er først og fremst i tilfeller hvor det finnes ledig grunnkapasitet at enkeltkjøp bør begrenses.

Reduserte bemanningsspenn og en reversering av kravet til våken nattevakt vil kunne redusere prisen på døgnplasser. Dette vil ha negative effekter på kvaliteten i tilbudet og kan redusere sikkerheten om natten blant annet knyttet til brannstiftelse, som er et utstrakt problem ved barneverninstitusjoner. Det kan potensielt også bidra til økte kostnader gjennom flere brudd og flyttinger, og økt behov for enkeltkjøp. Endringer i prismodellen, fra faste priser som skal dekke variasjonen innenfor en målgruppe, til mer differensierte prismodeller reduserer risikoen som ligger på leverandørene, og potensielt risikopåslaget i prisene. Eventuelle endringer i prismodellene bør vurderes etter en evaluering av gjeldende avtaler, og særlig om oppnåelse av målet om at avtalene er robuste, og reduserer risiko for enkeltkjøp.

Gitt dagens anskaffelsesstrategi der det kjøpes plasser med betalingsgaranti, og en prismodell med robuste enhetspriser, vil private aktører ha insentiver til å holde igjen på kapasitetsutnyttelsen og unngå tilfeller med stort oppfølgingsbehov innenfor målgruppene. En tettere kontraktsoppfølging vil kunne bidra til økt kapasitetsutnyttelse av betalte plasser, og redusere kostnader til enkeltkjøp. Utarbeidelse av veiledere for kontrakts-

oppfølgingen av den enkelte avtale, vil kunne bidra til en mer enhetlig praksis på tvers av regioner og saksbehandlere.

Effektiv utnyttelse av statlig institusjonskapasitet

Innenfor dagens handlingsrom er det etter vår vurdering særlig et potensial for kostnadsbesparelser ved å øke kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonsplassene, samt de private institusjonsplassene med kjøpsgaranti, gjennom en kombinasjon av tiltak. Kapasitetsutnyttelsen i de statlige barnevernsinstitusjonene er i dag relativt lav (72 prosent i 2022) og er redusert over tid. Økt utnyttelse av ledige institusjonsplasser kan gi vesentlige kostnadsbesparelser ettersom alternativet i mange tilfeller er å gjøre et enkeltkjøp som utløser store kostnader, samtidig som at merkostnaden ved å ta i bruk de ledige institusjonsplassene er svært lav eller null. Å øke kapasitetsutnyttelsen opp mot 80-85 prosent (tilsvarende nivået i 2016-2017) anser vi som realistisk – også gitt omstillingen som pågår i de statlige institusjonene.

For å øke kapasitetsutnyttelsen anbefaler vi en kombinasjon av ulike tiltak: styringen av kapasitetsutnyttelsen i etaten bør forsterkes blant annet gjennom bedre styringsdata, samhandlingen mellom regioner om kapasitetsutnyttelse bør styrkes og fleksibiliteten i kapasiteten i de statlige institusjonene bør økes gjennom tiltak som ambulerende team, bygningsmessige tilpasninger og mer fleksibelt inntak basert på kartlegging av individuelle behov fremfor rigid målgruppestyring. Videre tror vi det er et potensial for å utnytte Bufetats handlingsrom innenfor bistandsplikten til å utnytte ledig kapasitet i større grad enn det som er tilfellet i dag. Det bør også vurderes tiltak som adresserer enhetenes evne og vilje til å håndtere risiko ved inntak gjennom eksempelvis veiledning og deling av beste praksis på tvers av enhetene. I sum tror vi potensialet for kostnadsbesparelser knyttet til disse tiltakene er store, samtidig som tiltakene bør kunne gjennomføres uten at det har vesentlig negativ innvirkning på kvaliteten i tjenestene.

Effektivisering i Bufetat

Kostnadene til både regionale fellesfunksjoner og inntak i regionene har over tid vært stabile og er i liten grad skalert etter aktivitet – samtidig som ressursbehovet i særlig inntaksfunksjonen i stor grad er påvirket av endringer i aktivitet. Gjennomføring av den pågående omstillingen i Bufetat innebærer økt oppgavemengde for både de regionale fellesfunksjonene og inntaksfunksjonen. På lengre sikt er det imidlertid etter vår vurdering potensial for en viss skalering av de regionale fellesfunksjonene (inkludert inntaksfunksjonen) i takt med aktivitetsnivået. Vi anbefaler derfor en mer spisset gjennomgang av kostnadene i disse tjenestene som vurderer potensial for kostnadsbesparende tiltak i form av eksempelvis økt oppgavespesialisering på tvers av regioner, økt regionalt samarbeid, prosessforbedring/digitalisering, mv. Vi anbefaler også en nærmere gjennomgang av organiseringen av dagens inntaksenheter, samt tydeligere beskrivelser av inntaksenhetenes funksjon og rolle.

Det bør også vurderes om det kan gjøres tiltak på enhetsnivå som kan gi økt kostnadseffektivitet utover tiltakene som er drøftet tidligere for å øke fleksibiliteten i og utnyttelsen av den statlige institusjonskapasiteten (ambulerende team, bygningsmessige tilpasninger og mer fleksibelt inntak). Det synes blant annet å være et uutnyttet potensial knyttet til å ta i bruk nye leiekonsepter og samarbeide med kommuner om lokaler til barnevernsinstitusjoner. Videre er det et potensial for å optimalisere valg av turnusmodeller til hva som forventes å være mest kostnadseffektivt ved den enkelte enhet. Vi anbefaler også generelt at det etableres bedre styringsdata om enhetsnivået, både om kostnader, kapasitetsutnyttelse og etterspørsel etter plasser som kan gi et bedre grunnlag for å identifisere effektive driftsmodeller.

Prioritering i Bufetats oppgaveportefølje

Bufetat har utgifter til enkelte ikke-lovpålagte oppgaver, eller oppgaver som ikke følger direkte av bistandsplikten. Dette omfatter tilbudet av spesialiserte fosterhjem, senter for foreldre og barn og hjelpetiltak i hjemmet. Til sammen utgjorde disse tjenestene i overkant av 1,5 milliarder kroner i 2022, tilsvarende 24 prosent av Bufetats totale kostnader.

Det er et potensial for kostnadsreduksjoner ved en nedskalering av tilbudet av spesialiserte fosterhjem. I den grad et tilsvarende antall kommunale fosterhjem gjøres tilgjengelig, vil kostnadene til Bufetat reduseres, så lenge de ikke oppveies av økte rekrutteringskostnader. Det er en viss risiko for midlertidige kostnadsøkninger dersom nedskaleringen av spesialiserte fosterhjem fører til økt etterspørsel etter institusjonsplasser. Det er også usikkert hvordan en slik nedskalering vil påvirke kvaliteten i barneverntjenesten. Dette vil avhenge av hva slags tilbud som etableres som erstatning i kommunal regi. En viss nedskalering av tilbudet kan være i tråd med omstillingskrav og føringer, som innebærer en innskrenking av målgruppen, økte krav til kompetanse, samt redusert bruk av private fosterhjem.

Det er et potensial for besparelser på i overkant av 40 millioner kroner ved å kutte kjøp av tjenester i private sentre for foreldre og barn eller alternativt i de statlige senterne. Dette vil redusere dagens overkapasitet i tilbudet og vil ikke i utgangspunktet begrense tilgjengeligheten, gitt dagens etterspørsel. Et alternativ er nedskalering av det statlige tilbudet. En risiko er tap av kompetanse og evne til å skalere opp igjen dersom etterspørselen skulle ta seg opp.

Bufetat har ikke bistandsplikt for hjelpetiltak i hjemmet og kan i utgangspunktet velge å redusere tilbudet. Imidlertid er etterspørselen etter spesialiserte hjelpetiltak svært høy og er også et av satsingsområdene for 2023. Videre kan reduksjon i slike hjelpetiltak innebære at familier får mindre avlastning og større risiko for omsorgsovertakelse og/eller bruk av dyrere tiltak, som fosterhjem og institusjonsplass. Vi anbefaler derfor i utgangspunktet ikke å redusere hjelpetiltakene i hjemmet.

Endringer i rammevilkår for Bufetats virksomhet

Det er en rekke forhold som påvirker Bufetats kostnader som ligger utenfor deres kontroll.

Et eksempel er bistandsplikten og rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat når det gjelder inntak og utskriving. Dersom Bufetat hadde større innflytelse over valg av tiltak og tidspunkt for utskriving fra behandlingstiltak, ville det gitt større kontroll på etterspørselssiden og sannsynligvis et noe mindre behov for bufferkapasitet i tjenesten. Det ville også gitt insentiver til valg av kostnadseffektive tiltak, potensielt på bekostning av kvalitet og geografisk nærhet. Dagens rolle- og ansvarsfordeling er velbegrunnet og har andre fordeler, og forslag om slike endringer på dette området ligger utenfor mandatet av denne utredningen.

Endringer i kommunens finansieringsansvar har erfaringsmessig stor betydning for kommunenes etterspørsel. Dersom egenandelene for ulike tilbud var differensiert og reflekterte variasjonen i faktiske kostnader for ulike institusjonstilbud, forventer vi at kommunene oftere ville valgt rimeligere tjenester, noe som også ville slått positivt ut på Bufetats kostnader. Også dette tiltaket kan gå på bekostning av kvaliteten i tilbudet til barna, og herunder villigheten til å betale ekstra for plasser i geografisk nærhet når det finnes ledige plasser andre steder i regionen.

Innstrømmen til barnevernsinstitusjoner påvirkes også av tilbudet i tilgrensende offentlige tjenester. Redusert bruk av fengselsstraff blant unge, og redusert tilbud av døgnplasser i institusjoner for psykisk helsevern innebærer økt etterspørsel etter plasser på barneverninstitusjoner og økt kompleksitet i barnas utfordringsbilde og behandlingsbehov.

1. Bakgrunn, mandat og metode

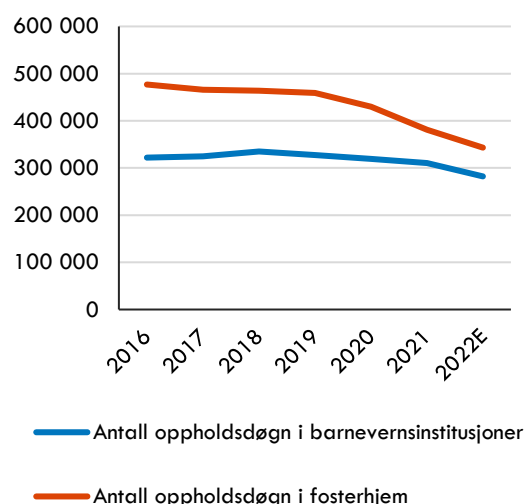
På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har Oslo Economics vurdert hvordan utgiftene i det statlige barnevernet kan reduseres i takt med aktivitetsutviklingen på kort og mellomlang sikt. I oppdraget har vi analysert kostnadene i det statlige barnevernet og underliggende kostnadsdrivere, og vurdert tiltak som gjør at utgiftene kan reduseres i takt med aktivitetsutviklingen på kort og lang sikt.

1.1 Bakgrunn

Barnevernet skal sørge for å ivareta de mest sårbare i samfunnet: barna. Barnevernet er delt i en kommunal del og statlig del. Den kommunale delen (barneverntjenesten) har ansvaret for å sikre barn og unge trygge og gode oppvekstvilkår, og skal gi barna nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Den statlige delen har blant annet ansvar for å etablere og drifte barnevernsinstitusjoner og bistå kommunene med å rekruttere og formidle fosterhjem. Bufetat er organisert i fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet og fagdirektorat, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

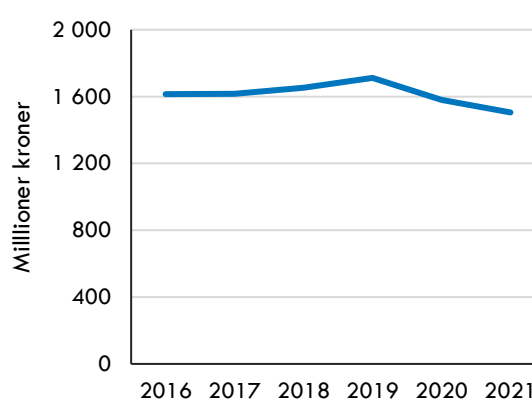
Aktiviteten i det statlige barnevernet har over tid blitt redusert, og særlig de seneste par årene har det vært en nedgang i aktiviteten (Figur 1-1). Den viktigste årsaken til aktivitetsnedgangen i 2021 og 2022 antas å være barnevernsreformen som har gitt kommunene økt finansieringsansvar ved bruk av statlige barneverntjenester. Barnevernsreformen trådte i kraft fra 1. januar 2022 og innebærer økt ansvar for kommunene, og reformen skal særlig bidra til å styrke den forebyggende og tidlige innsatsen. Barnevernsreformen medfører at egenandelene for bruk av statlige tiltak som barnevernsinstitusjoner, spesialiserte fosterhjem og akutttiltak har økt, mens egenandelene for spesialiserte hjelpetiltak har gått ned. Kommunene har også fått et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. Økningene i egenandelene er begrunnet med at statlige barnevernstiltak ikke skal bli relativt billigere fra 2022 når kommunene får et helhetlig finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. I tillegg skal de økte egenandelene styrke kommunenes insentiver til å satse på forebygging og tidlig innsats.

Figur 1-1: Utvikling i antall oppholdsdager i statlige barnevernsinstitusjoner, statlig formidlede fosterhjem og andre statlige barnevernstiltak



Kilde: BiRK

Figur 1-2: Utvikling i Bufetats inntekter (kap. 855) (prisjustert til 2022-kroner)



Kilde: Bufdirs årsrapporter 2016-2021

For Bufetat har aktivitetsnedgangen resultert i at inntektene, som i all hovedsak består av innbetalte egenandeler fra kommunene, er reduserte (Figur 1-2). Som følge av inntektsnedgangen har Bufetat fått styringssignaler fra departementet om at utgiftene i det statlige barnevernet må reduseres i takt med inntektsnedgangen.

I Statsbudsjettet for 2023 er bevilgningene til det statlige barnevernet (bevilgninger på kapittel 855 til «Statleg forvaltning av barnevernet») redusert med 187 millioner kroner (tilsvarende 2,6 prosent) sammenlignet med saldert budsjett for 2022. Regjeringen viser selv i nyhetsmelding til at bevilgningene til det statlige barnevernet er redusert med 280 millioner

kroner sammenlignet med i 2022 som følge av færre barn i det statlige barnevernet (Regjeringen, 2022). Reduksjonen i bevilgningene til det statlige barnevernet begrunnes i Statsbudsjettet for 2023 med redusert forventet bruk av statlige tiltak:

«Aktiviteten i det statlege barnevernet har blitt redusert dei siste åra. Dette inneber færre barn i statlege barnevernstiltak. Sidan Bufetat ikkje kan styre inntaket av barn og unge, er det vanskeleg å kjenne det framtidige budsjettbehovet, men departementet ventar at den låge aktiviteten held fram i 2023. Dette inneber lågare utgifter enn tidlegare lagde til grunn.»

Prop. 1 S (2022-2023) for Barne- og familiedepartementet (2022)

Det statlige barnevernet er også i en omstillingsprosess når det gjelder bruken av private leverandører som antas å ha kostnadsmessige konsekvenser. I Prop. 1 S (2022–2023) (2022) og Prop. 133 L (2020–2021) (2021) omtaler departementet at det er ønskelig å arbeide for at

- de statlige institusjonene i større grad enn i dag kan ta imot barna med de største utfordringene
- bruken av ideelle leverandører øker
- bedre kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner reduserer behovet for kjøp fra kommersielle leverandører, herunder enkeltkjøp

Herunder ligger føringer om at tjenester fra private leverandører primært skal benyttes gjennom rammeavtaler med kjøpsgaranti med ideelle aktører.

1.2 Mandat

Som følge av at bevilgningene for 2023 er redusert, har Bufdir behov for en vurdering av hvordan utgiftene i det statlige barnevernet kan reduseres i takt med aktivitetsutviklingen på kort og noe lengre sikt. Formålet med oppdraget har vært å få en oversikt over utgiftene i det statlige barnevernet, og tiltak som gjør at utgiftene kan reduseres i takt med aktivitetsutviklingen. Vårt mandat har vært å vurdere hvilke utgiftsreduksjoner som kan gjennomføres som ikke går på tvers av prioriterte målsetninger. Videre har det vært ønskelig å skille på utgiftsendringer som følger av aktivitetsutvikling, endringer som følger av omstilling og kvalitetsendringer som ikke er begrunnet med omstilling. Videre i rapporten har vi valgt å bruke «kostnader» og «kostnadsreduksjoner» som

begrep, selv om kontantprinsippet i staten innebærer at regnskapsdata normalt viser utgifter og ikke kostnader.

1.3 Avgrensninger

Midlene til det statlige barnevernet føres i statsbudsjettet på kapittel 855 *Statlig forvaltning av barnevernet*. Midlene på kapittel 855 finansierer aktivitetene i Bufetat (det statlige barnevernet) med unntak av Bufdir. Midler til Bufdir ble flyttet fra kapittel 855 til eget kapittel 858 fra og med budsjettåret 2020. Vårt oppdrag er avgrenset til utgiftene som føres på kapittel 855, og en gjennomgang av Bufdirs utgifter inngår derfor ikke i oppdraget.

1.4 Oppdrag og metode

Oppdraget har hatt en kort gjennomføringsperiode fra 29. november til 6. januar. Mål for vår analyse har vært å identifisere tiltak som

- reduserer kostnader på kort eller lengre sikt
- øker muligheten til å skalere kostnader i takt med aktivitetsutviklingen
- har minst mulig negative konsekvenser for måloppnåelsen på barnevernsområdet og omstillingskrav

For å identifisere mulige tiltak har vi både analysert data om ressursbruk i Bufetat, gjennomgått ulike interne dokumenter og tidligere utredninger av relevante tema, samt innhentet innsikt fra Bufetat i arbeidsmøter og dialog med fagpersoner. Under beskriver vi de ulike informasjonskildene i oppdraget nærmere.

1.4.1 Kvalitative data

Sentrale dokumenter

Som en del av oppdraget har vi fått tilgang på en rekke tidligere utredninger og interne dokumenter i Bufetat, som har dannet et grunnlag for bakgrunnskunnskap og utforming av innhold til workshops. Særlig følgende dokumenter har vært sentrale som bakgrunnsgrunnlag for oppdraget og oppdragets utforming:

- Bufdirs årsrapporter fra 2016 til i dag
- Oslo Economics' gjennomgang og kartlegging av driftsfaktorer i statlige barneverninstitusjoner (2017)
- Oslo Economics' analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern (2019)
- Oslo Economics' kartlegging av alternative organisatoriske løsninger for statlige barnevernsinstitusjoner (2016)

- Oslo Economics' utredning av risiko ved utfasing av rammeavtaler med kommersielle leverandører av institusjonsplasser i barnevernet i Oslo (Oslo Economics, 2021)
- Menon Economics' utredning av institusjonstilbudet i barnevernet (2020)
- Bufdir, Økonomirapportering og fremskrivingsmodell. Rapport fra arbeidsgruppe mellom BFD og Bufdir, oppdrag 55 (2019)
- Bufdir, Oppdrag 5 i tillegg 1 til tildelingsbrev 2020– Anmodningsvedtak 762 (2020)
- Bufdir, Utgifter formål 696, fosterhjemstjeneste sett opp mot andre regioner og pålagte oppdrag og oppgaver (2022)
- Bufdir, Kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner (2022)
- Bufdir, Langtidsplanlegging i Bufetat - Arbeidsstrøm 7 Bemanning og arbeidstidsordninger (2021)
- Bufdir, Kriteriemodellen for fordeling av barnevernsmidler i Bufetat 2023 (2022)
- Deloitte, Vurdering av turnusordninger i barnevernet (Deloitte, 2019)
- Bufdir, Forsyningsstrategi for institusjonstjenester i barnevernet (2022)
- Bufetat, Disponeringsbrev 01/2022 (2022)
- BFD, Tildelingsbrev til barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2022 (2022)
- Bufdir, Tjenestekatalog Institusjon (2021)
- Bufdir, Tjenestekatalog Fosterhjem (2021)
- Bufdir, Kartlegging av driftsfaktorer i statlige barnevernsinstitusjoner (2017)
- Bufdir, Kostnadsdrivere i institusjonsbarnevernet. Delrapport 1: Rapport fra analysefasen (2019)
- Bufdir, Kostnadsdrivere i institusjonsbarnevernet. Delrapport 2: Tiltak (2020)
- Bufdir, Statlige institusjoner – 2018 (2019)
- Bufdir, Statlige institusjoner – 2019 (2020)
- Bufdir, Statlige institusjoner – 2020 (2021)

Workshops

Vi har i forbindelse med oppdraget gjennomført to workshops med en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Bufdir og to regioner i Bufetat. I møtene diskuterte vi ulike mulige tiltaksområder og deltakerne på møtet fikk anledning til å kommentere og diskutere innspill, påstander og resultater underveis i møtet. Vi har også drøftet mulige tiltak med oppdragsgiver i Bufdir. I tillegg har vi underveis i oppdraget hatt møter og løpende dialog med kontaktpersoner i Bufdir.

1.4.2 Kvantitative data

I prosjektet har vi fått tilgang til en rekke data om kostnader og aktivitet i Bufetat, herunder regnskapsdata, aktivitetsdata og årsverksdata.

Regnskapsdata

Vi har innhentet og analysert detaljert regnskapsdata for kapittel 855 for årene 2018-2022. Kostnadene er fordelt på formål (barnevernsinstitusjon, fosterhjem osv.), Bufetatenhet, avdeling og artskonto. Regnskapsuttrekkene omfatter post 01 - driftsutgifter og post 22 – kjøp av private barneverntjenester på kapittel 855. Post 01 driftsutgifter inkluderer alle driftsutgiftene til det statlige barnevernet, blant annet lønn og sosiale kostnader til ansatte i det statlige barnevernet, medregnet ansatte ved regionkontoret, institusjoner, fosterhjemtjenester mm. Andre vesentlig utgifter som er inkludert i post 01 er utgifter til leie og drift av barnevernsinstitusjoner, utgifter til opplæring og utgifter til varer og tjenester. Post 22 inkluderer utgifter til kjøp av private barneverntjenester. Dette er kostnader til kjøp av private barnevernstiltak, både institusjoner og fosterhjem, mm.

I sammenligninger av utgifter over flere år har vi gjennomgående i rapporten prisjustert utgiftene til 2022-kroner. Utgifter er prisjustert med konsumprisindeksen for generell prisvekst.

Aktivitetsdata

Aktivitetsdata fra fagsystemet BiRK har også vært en sentral datakilde for analysene. Vi har benyttet aktivitetsdata fra BiRK for årene 2019-2022. Vi har blant annet fått tilgang på følgende aktivitetsdata som baserer seg på regionenes månedsrapportering til Bufdir:

- antall kvalitetssikrede og budsjetterte plasser ved statlige barnevernsinstitusjoner
- mulige og faktiske oppholdsdager for alle statlige barnevernsinstitusjoner
- antall oppholdsdager i statlige og private fosterhjem, og sentre for foreldre og barn for årene 2014-2022

Vi har også fått tilgang til data om kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner med blant annet antall oppholdsdager fordelt på ulike type rammeavtaler og enkeltkjøp i de ulike regionene.

Årsverksdata

Vi har også fått tilgang på og analysert detaljerte årsverksdata for ansatte i det statlige barnevernet. Dette inkluderer informasjon om fast eller midlertidig stilling, stillingsgruppe, årsverk og hvilken Bufetatenhet og avdeling de enkelte ansatte jobber på. Dette har vi fått tilgang til for årene 2019-2022.

2. Det statlige barnevernets oppgaver, organisering og krav

Det statlige barnevernet har ansvar for å bistå kommunal barneverntjeneste med tilgang på institusjonsplasser som en behovsprøvd og målrettet innsats som hjelp til barnets utvikling. Videre har etaten ansvar for etablering og drift av statlige barnevernsinstitusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner i samsvar med barnevernloven.

2.1 Organiseringen av barnevernet

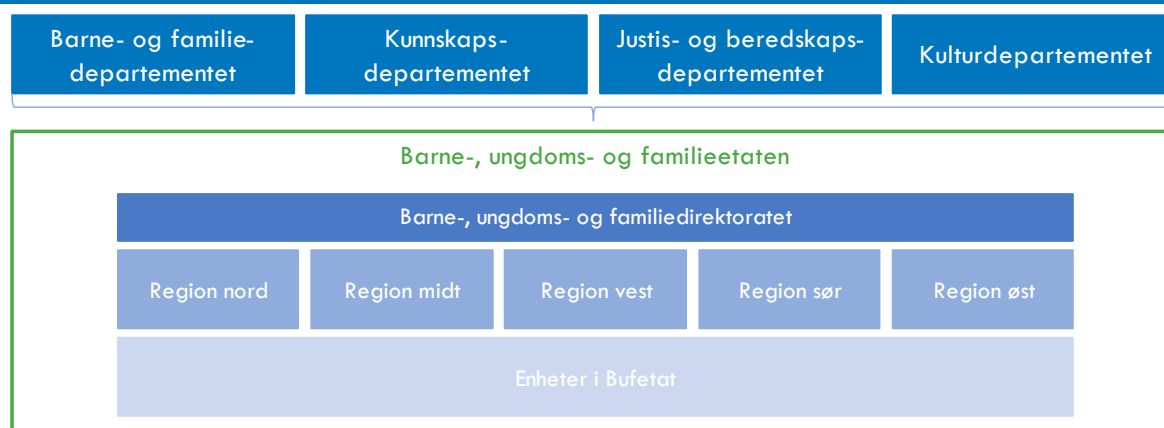
Barnevernets overordnede formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid (Bufdir, 2022).

Regjeringen har for 2022 følgende mål på barnevernsområdet:

- Barneverntjenesten skal gi hjelpetiltak som møter behovene til barn og foreldre
- Barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, skal få et stabilt tilbud tilpasset det enkelte barns behov
- Høy kvalitet i saksbehandlingen i den kommunale barneverntjenesten
- Ivareta barnas rett til medvirkning i det kommunale og statlige barnevernet

Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet følger av kapittel 2 i barnevernloven. Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne- og familiedepartementet (BFD), Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og statsforvalterne (Figur 2-1).

Figur 2-1: Organisasjonskart barnevernet



Kilde: Bufdir

2.1.1 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet (BFD) har forvaltningsansvaret for barnevernloven, fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig. BFD har også ansvar for å gi retningslinjer og instruksjer, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernspolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet.

2.1.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Bufetat leverer barne- og familieverntjenester på vegne av staten. Bufetat skal etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenestene i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet og har ansvar for rekruttering samt nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3

andre ledd. Bufetat har videre ansvar for etablering og drift av statlige barnevernsinstitusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner i samsvar med barnevernloven. Bufetat er organisert i fem regioner (midt, nord, sør, vest og øst) med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som sentral barnevernsmyndighet og fagdirektorat.

2.1.3 Kommunal barneverntjeneste

Det kommunale barnevernet (barneverntjenestene) er førstelinjetjenesten i barnevernet, og utfører kommunens arbeid etter barnevernloven. Barneverntjenesten har ansvaret for å utføre alle oppgaver i barnevernloven som ikke er lagt til det statlige barne-

vernet.¹ Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver. Det omfatter blant annet ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Oslo kommune er i en særstilling på barnevern-området. I Oslo kommune har kommunen ansvar for å ivareta det som ellers i landet er Bufetats oppgaver og myndighet. Ansvaret er delt mellom barneverntjenestene i bydelene, og Barne- og familieetaten i kommunen. Oslo kommune inngår derfor ikke i Bufetat og er dermed heller ikke omfattet av analysene i dette oppdraget.

2.1.4 Øvrige forvaltningsorgan i barnevernet

Statsforvalteren er statlig barnevernsmyndighet på fylkesnivå og fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3. Statsforvalteren fører også tilsyn med barnevernsinstitusjoner og andre statlige tjenester og tiltak. Statsforvalteren er videre klageinstans i enkeltsaker.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan som avgjør saker om omsorgsovertagelse, samværs-spørsmål og fratakelse av foreldreansvar. Det er ti fylkesnemnder i Norge, hvor fylkesnemndenes administrative ledelse er underlagt Barne- og familiedepartementet (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt).

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet som statsforvalteren praktiserer på barnevernsområdet.

2.2 Det statlige barnevernets oppgaver

I disponeringsbrevet til Bufetat for 2022 er det skissert to hovedmål for det statlige barnevernet:

1. Barn, ungdom og familier med behov får tilbud gjennom Bufetat, med riktig kvalitet og til riktig tid.
2. Staten har effektiv ressursbruk.

Bufetats oppgaver og myndighet på barneverns-området følger av barnevernloven § 2-3. Etter barnevernloven har Bufetat noen oppgaver de er pålagt å utføre på oppdrag for kommunene (oppgaver med såkalt bistandsplikt), mens andre tjenester kan tilbys

under gitte vilkår. Dagens oppgaveportefølje i Bufetat kan overordnet inndeles i følgende kategorier:

- Barnevernsinstitusjoner
- Fosterhjem
- Senter for foreldre og barn
- Hjelpetiltak i hjemmet
- Øvrige oppgaver

Under beskriver vi de ulike oppgaveområdene nærmere.

2.2.1 Barnevernsinstitusjoner

I tilfeller hvor barn og unge ikke kan bo hjemme, og det ikke er plass eller aktuelt med plassering i et fosterhjem, blir barnet gjerne plassert i en barnevernsinstitusjon. Barn under 12 år blir som regel plassert i fosterhjem. Ungdommene som bor på barnevernsinstitusjon deltar i dagliglivet på institusjonen, går på vanlig skole og deltar på fritidsaktiviteter. De aller fleste har kontakt og samvær med egen familie (Bufdir, 2020). Bufetat er både bestiller, utfører og godkjenningssmyndighet på institusjonsområdet:

- Bestillerrollen er knyttet til etatens avrop på rammeavtaler og enkeltkjøp av institusjonsplasser fra private leverandører (ideelle og kommersielle).
- Leverandørrollen er knyttet til etatens egen produksjon og tilbud av statlige institusjonsplasser og statlige fosterhjem.
- Rollen som godkjenningssmyndighet innebærer ansvar for å godkjenne statlige og private institusjoner og ansvar for å kvalitetssikre de statlige institusjonene.²

Bufetat har en ubetinget plikt (bistandsplikt) til å finne en egnet institusjonsplass eller et fosterhjem når kommunen ber om dette. Bufetat kan ikke avslå kommunens forespørsel, verken av økonomiske eller faglige grunner (Bufdir, 2022). Bistandsplikten innebærer at Bufetat har ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig antall differensierte plasser over hele landet. Bufetat har videre plikt til å bistå barneverntjenestene i kommunene når barn trenger institusjonsopphold. Bufetat kan ikke avslå kommunens forespørsel, verken av økonomiske eller faglige grunner. (Barne- og familiedepartementet, 2021).³

Bistandsplikten setter rammer for Bufetats handlingsrom. En av disse plasseringene er akuttplasseringer. Akuttplasseringer innebærer en umiddelbar plikt for Bufetat til å skaffe beredskapshjem eller plass på institusjon når barneverntjenesten anmoder om dette. For å kunne oppfylle dette overfor kommunene drifter Bufetat egne barnevernsinstitusjoner, samt kjøper

¹ Jf. Barnevernloven § 2-1

² Bufetat får fra 1. januar 2023 ansvar for å godkjenne statlige institusjoner.

³ Unntaket er Oslo kommune, hvor tilsvarende ansvar er lagt til Barne- og familieetaten (BFE) (Prop. 133 L (2020–2021)).

plasser i private barnevernsinstitusjoner (ideelle og kommersielle leverandører). På fosterhjemsområdet har Bufetat ansvar for å rekruttere og formidle statlige fosterhjem, samt sikre at fosterhjemmene får nødvendig opplæring.⁴

2.2.2 Institusjonstilbudet

Det er barneverntjenesten i kommunen som beslutter om et barn eller en ungdom skal plasseres i fosterhjem eller på institusjon med utgangspunkt i det enkelte barns behov (gitt at barnet skal plasseres utenfor hjemmet). Ved en institusjonsplassering tilbyr Bufetat en konkret institusjonsplass, som skal tilbys barnet/den unge. Kommunen har anledning til å takke nei til tilbudet.

Bufetat må ta hensyn til hvilke barn som plasseres sammen. Forskning viser at ungdommer som plasseres i institusjon påvirker hverandre og kan bidra til negativ utvikling. Det er derfor viktig å unngå at ungdommer med særskilte utfordringer, som for eksempel rus, ikke plasseres sammen med barn uten rusproblemer (Bufdir, 2020). For å kunne tilpasses barnas sammensatte behov, benyttes målgruppe-differensiering.

Dette innebærer at institusjonstilbudet er delt i tre kategorier med utgangspunkt i lov hjemmel for plasseringen (Barne- og familiedepartementet, 2021). For behandlingsinstitusjoner opererer man videre med målgruppedifferensiering for ungdom med et særskilt behandlingsbehov hvor det skilles på barn med lav og høy risiko for videre problemutvikling, samt behov for rusbehandling. Institusjonstilbudet kan derfor deles inn i følgende:

- Omsorgsinstitusjoner
- Akuttinstitusjoner
- Behandlingsinstitusjoner, delt i tre målgrupper:
 - atferdsinstitusjon for barn med lav risiko
 - atferdsinstitusjon for barn med høy risiko
 - institusjon for rusbehandling

Omsorgsinstitusjoner

Hovedvekten av barna som bor i barnevernsinstitusjoner bor i omsorgsinstitusjoner (Bufdir, 2022). Plassering skjer fordi omsorgen hjemme ikke anses som god nok. I noen tilfeller har hjemkommunen tatt over omsorgsansvaret på vegne av foreldrene. For andre skjer plasseringen etter avtale og i samarbeid med familien og den unge. En omsorgsinstitusjon har det samme ansvaret som alle foreldre har til sine barn, og skal tilrettelegge for en så normal hverdag som mulig for barna som bor der. Målet er å gi barna omsorg og trygge rammer. (Bufdir, 2020).

Barn med opphold i omsorgsinstitusjoner, har den lengste oppholdstiden både i statlige og private institusjoner, hvor den gjennomsnittlige oppholdstiden i 2021 var 15 måneder (Bufdir, 2022).

Akuttinstitusjoner

Barn som er i krise, enten som følge av situasjonen i hjemmet eller egen atferd, kan plasseres i en akuttinstitusjon, i hovedsak etter barnevernloven. Plassering på akuttinstitusjoner skjer i situasjoner der det er vesentlig fare for liv og helse. Det kan skyldes mangel på grunnleggende omsorg, men også at ungdommen har store atferdsproblemer med rus og kriminalitet (Bufdir, 2021). Et akutt opphold skal være midlertidig, og det er satt som mål å finne andre løsninger innen seks uker. Etter akutt oppholdet flytter noen hjem, mens andre flytter videre i fosterhjem eller til andre institusjoner. Arbeidet i en akuttinstitusjon vil være preget av krisearbeid med stressreduksjon, med god omsorg og stabilisering av situasjonen som viktige faktorer (Bufdir, 2020).

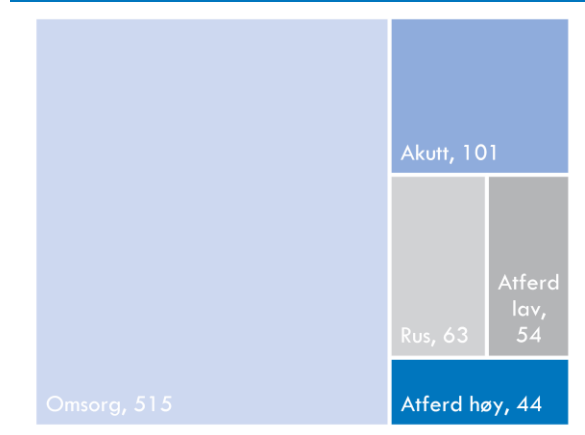
Behandlingsinstitusjoner

Behandlingsinstitusjoner for ungdom er utviklet for ungdom med alvorlige atferdsvansker knyttet til rus, kriminalitet eller annen utfordrende atferd. Før et eventuelt opphold kartlegger Bufetat grundig hva som kan hjelpe ungdommen å ende atferd. I dette arbeidet blir jevnaldrende, nærmiljø, skole og familie vektlagt, før det deretter blir laget en behandlingsplan. Oppholdet på en behandlingsinstitusjon er begrenset til ett år, med mulighet for ett års forlengelse (Bufdir, 2020).

I 2022 (til og med november) var det totalt i underkant av 800 plasseringer. Figur 2-2 viser hvordan fordelingen av antall plasseringer var mellom ulike målgrupper til og med november 2022.

⁴ Kommunene har et helhetlig ansvar for ordinære fosterhjem.

Figur 2-2: Plasseringer i 2022* etter målgrupper



*Tall til og med november 2022

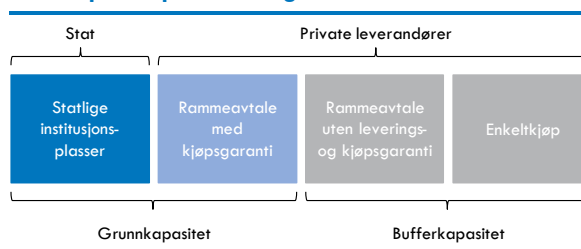
Kilde: Bufdir

Kapasitetsplanlegging og innkjøp av private barneverntjenester

Institusjonskapasiteten kan videre inndeles i en såkalt grunnkapasitet som er fullfinansiert, samt en bufferkapasitet som kan benyttes ved behov og hvor det kun påløper kostnader når det er behov for plassen. Bufetat formidler videre institusjonsplasser hos både statlige, ideelle og kommersielle institusjoner når de bistår kommunene med plassering av barn. Bufetat er ansvarlig for tilbudet av både offentlige og private institusjonsplasser. Bufdir begrunner selv sin bruk av private aktører blant annet ut fra kapasitetsbehov og for å oppnå fleksibilitet i saker hvor det er krevende å finne et offentlig, tilstrekkelig tilbud. De benytter private aktører til å yte institusjonsplasser gjennom grunnkapasitet og bufferkapasitet. Som en del av grunnkapasiteten bidrar private aktører til differensiering av grunnkapasiteten av institusjoner. Dette skjer gjennom kjøp av rammeavtaler med kjøpsgaranti. Som bufferkapasitet benyttes rammeavtaler uten leverings- og kjøpsplikt, samt enkeltkjøp, hvor det er mulig å kjøpe plasser i de tilfellene hvor det er et oppdukkende, gjerne akutt, behov for en plass, og det offentlige har ingen tilgjengelige, tilstrekkelige plasser. Bufdir er avtalepart på rammeavtaler, mens Bufetats regioner er avtalepart på enkeltkjøp. Bufetats regioner har ansvar for å vurdere behovet for institusjonsplasser og planlegge og dimensjonere institusjonsplassene i tråd med behovet. Bufdir følger opp dette gjennom styringen av Bufetat og gjennomfører anskaffelser av nasjonale rammeavtaler om kjøp av institusjonsplasser på bakgrunn av regionenes innmeldte behov.

Sammensetningen av den samlede institusjonskapasiteten og avtaler fremgår av Figur 2-3.

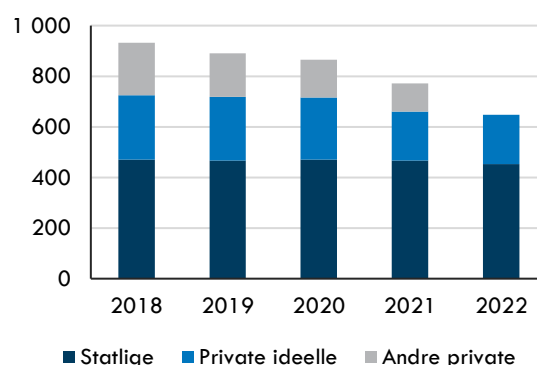
Figur 2-3: Sammensetning av institusjonskapasiteten og avtalestruktur



Kilde: Bufdir

Grunnkapasiteten fordeler seg på både statlige og private institusjonsplasser som vist i Figur 2-4. I 2022 var det totalt 59 statlige barnevernsinstitusjoner med aktivitet som til sammen hadde 108 avdelinger. De statlige barnevernsinstitusjonene hadde per 1. januar 2022 totalt 453 budsjetterte plasser. Det ble i løpet av 2022 inngått nye rammeavtaler med ideelle aktører med kjøpsgaranti og ideelle aktører hadde ved utgangen av 2022 195 plasser med kjøpsgaranti. Over tid har den statlige grunnkapasiteten vært relativt stabil, mens de private aktørene de siste årene har stått for en stadig mindre andel av grunnkapasiteten. Mens de private aktørene stod for om lag 50 prosent av grunnkapasiteten i 2018, er andelen i 2022 redusert til 30 prosent.

Figur 2-4: Grunnkapasiteten fordelt på statlige og private barnevernsinstitusjoner. Utvikling i antall budsjetterte plasser.

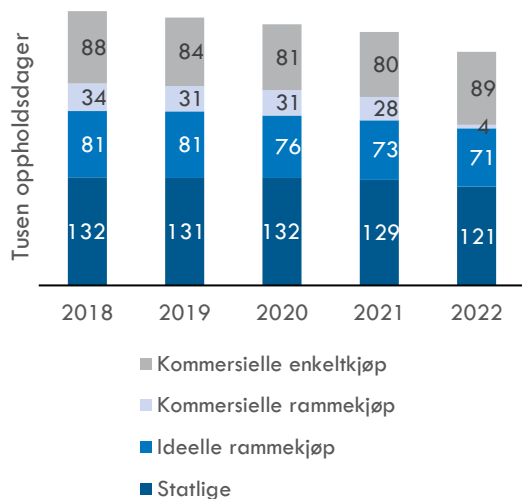


Kilde: Bufdir. Avtaler med kjøpsgaranti 2019-2021, Rammeavtaler og Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 korrigert. Merknad: For statlige plasser i 2022 har vi brukt antall budsjetterte plasser per 1.1.2022 mens plasser i private viser plasser ved utgangen av 2022.

Figur 2-5 viser hvordan totalt antall oppholdsdager i institusjoner fordeles mellom statlige, kommersielle (rammekjøp og enkeltkjøp) og ideelle aktører for årene 2018-2021. Det har vært en nedgang i antall oppholdsdager på institusjoner hos alle tre aktører. Reduksjonen har vært relativt sett størst på kommersielle rammekjøp (18 prosent), og noe mindre på ideelle (10 prosent) og kommersielle enkeltkjøp (9

prosent), og klart minst i statlige institusjoner (2 prosent).

Figur 2-5: Antall oppholdsdager (i tusener) i institusjoner fordelt på statlige, kommersielle og ideelle aktører



Kilde: Bufdir. Avtaler med kjøpsgaranti 2019-2021 og Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 korrigert. Merknad: Tallene for 2022 kommer fra en annen kilde enn tall for tidligere år, samt at tall for hele 2022 er estimert basert på tall for januar-oktober.

Nærmere om enkeltkjøp

Enkeltkjøp inngår som en del av Bufetat-regionenes bufferkapasitet. Det er regionene som selv inngår og er avtalepart i enkeltkjøpsavtalene. Pris og dimensjonering avtales i det enkelte kjøp. Bufdir har laget styringsdokumentasjon, herunder rutiner og avtalemaler, som regionene benytter.

Rutinen for forberedelse av kjøp presiserer at enkeltkjøp kun er aktuelt ved kjøp som ikke omfattes av rammeavtaler og skal kun benyttes i unntakstilfeller. Dette kan være tilfeller der det ikke foreligger ledige plasser i den planlagte kapasiteten, der særlige hensyn taler for at barnet ikke kan plasseres på en ledig plass på grunn av gruppesammensetning eller omfattende og komplekse behov hos barnet som ikke dekkes gjennom rammeavtalene, eller at institusjonens geografiske avstand medfører at barneverntjenesten ønsker en plassering i større nærhet til barnets familie og nettverk.

Rutine for gjennomføring av kjøp: Ved ønske om en enkeltavtale sender Bufetat ut en tilbudsforespørsel til minst tre leverandører og forhandler siden om mottatte tilbud med leverandørene. Bufetats Enhet for inntaksstøtte kvalitetssikrer alle enkeltkjøp for avtaleinngåelse. I denne kvalitetssikringen ligger det også

støtte til forhandlinger, med oversikt over forventet størrelse på ulike kostnader i prismatrisen.

Flytting av barn fra rammeavtale til enkeltkjøp: Det hender at plasseringer på rammeavtaler går over til enkeltkjøp. Dette skyldes i hovedsak ifølge Bufdir at barnet har andre behov enn det som er regulert gjennom rammeavtalen. Leverandøren har gjennom rammeavtalen forpliktet seg til å ta høyde for at barn i enkelte perioder kan ha behov for forsterket bemanning, dette innebærer at en overgang fra rammeavtale til enkeltkjøp først er aktuelt når barnets behov tilsier at det økte dimensjoneringsbehovet er vedvarende. Alle overganger fra rammeavtale til enkeltkjøp kvalitetssikres av Bufetats Enhet for inntaksstøtte.

2.2.3 Fosterhjemstilbudet

Et fosterhjem er et privat hjem som tar vare på barn som ikke kan bo hos foreldrene. Fosterforeldre samarbeider med barneverntjenesten i kommunen, og i de fleste tilfellene med barnets familie, om barnets behov og barnets fremtid. I tilfeller hvor kommunen beslutter at barnet ikke skal på institusjon, faller valget på fosterhjem (Bufdir, 2021).

På fosterhjemsområdet har Bufetat ansvar for å rekruttere og formidle kommunale og statlige fosterhjem, samt sikre at fosterhjemmene får nødvendig opplæring.⁵ Bufetat har også en bestillerrolle ved enkeltkjøp av private fosterhjem ved behov, og en leverandørrolle gjennom tilbudet av statlige fosterhjem (beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem).

Ved plassering i et fosterhjem er det fosterhjems-kommunen som er godkjenningsmyndighet med ansvar for å godkjenne fosterhjemmet.⁶ Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om fosterhjemmet er det rette for det aktuelle barnet, og de kan akseptere eller avvise fosterhjemmet som tilbys fra Bufetat. Det er ingen fast grense for antall fosterhjem Bufetat plikter å tilby kommunen.

Det kommunale og statlige fosterhjemstilbudet er delt i seks kategorier:

- Ordinære fosterhjem
- Fosterhjem for barn i familie og nære nettverk
- Spesialiserte fosterhjem
- Beredskapshjem
- Fosterhjem for enslige mindreårige flyktninger

Bufetat har ansvar for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem. Vi gjør i det videre kort rede for de fosterhjemstilbudene som staten har ansvar for.

⁵ Bufetat gjennomfører PRIDE-kurs for opplæring av fosterhjem.

⁶ Jf. Forskrift om fosterhjem § 5.

Beredskapshjem

Beredskapshjem har i oppgave å ta imot barn og unge på kort varsel når en hastesituasjon oppstår. Beredskapshjemmet er midlertidig inntil et mer varig tilbud er funnet, eller til de flytter tilbake til foreldrene. Det stilles derfor særlige krav til både fosterforeldrene og til familien som helhet. (Bufdir, 2021). Bufetat har bistandsplikt overfor kommunene knyttet til beredskapshjem. Dette innebærer en plikt til å formidle beredskapshjem når kommunen ber om bistand. Bufetat inngår avtale med beredskaps-hjemmet (Bufdir, 2021).

Beredskapshjem må være godkjente som fosterhjem, ha gjennomført opplæring, samt fått opplæring som er tilpasset for beredskapshjem. Det er også ønskelig at den forelderen har relevant kompetanse eller erfaring, herunder yrkesmessig erfaring med å jobbe med barn og unge, relevant utdanning, tidligere erfaring som fosterforelder eller annet som kan kompensere for dette kravet. Den ene voksne er også engasjert av Bufetat på fulltid, og inngår en oppdragsavtale med lønn og betingelser (Bufdir, År ikke oppgitt).

Spesialiserte fosterhjem

Fra 1. januar 2022 har det blitt lovfestet at Bufetat i særlige tilfeller kan tilby spesialiserte fosterhjem (erstatte de tidligere statlige familiehjemmene) til barn med særlig omsorg og oppfølging (Bufdir, 2021) (jf. barnevernloven § 16-3c). Bufetat har ikke plikt til å formidle spesialiserte fosterhjem, men kan tilby det dersom

- barnets behov ikke kan ivaretas gjennom forsterkninger i et ordinært fosterhjem
- et familiebasert omsorgstilbud vurderes å være et bedre alternativ for barnet enn institusjon
- det finnes et tilgjengelig hjem som kan ivareta det konkrete barnets behov

Målgruppen for spesialiserte fosterhjem er innsnevret sammenlignet med de tidligere statlige familiehjemmene. Målgruppen er barn med

- behov for spesialisert kompetanse og oppfølging fra omsorgspersoner utover det ordinære fosterhjem med forsterkning kan tilby.
- alvorlige utfordringer knyttet til emosjonelle vansker, kognitiv og sosial funksjon, psykisk funksjon, atferd - en kombinasjon av disse, og/eller en kombinasjon av slike utfordringer og utfordringer knyttet til fysisk funksjon.
- omfattende og ofte langvarig hjelpebehov som krever bistand og samordning av tiltak fra flere hjelpeinstanser

Spesialiserte fosterhjem kan ikke tilbys dersom barnet har behov for døgntilbud eller tilsvarende omfattende tilbud på bakgrunn av somatisk eller psykisk helse.

Fordi barn og unge som plasseres i spesialiserte fosterhjem krever ekstra omsorg, er det også andre og strengere krav for å bli godkjent som spesialisert fosterhjem enn de som tidligere gjaldt for familiehjemmene. Spesialiserte fosterhjem skal ha særlige forutsetninger for å gi omsorg til barn og unge med behov for tett oppfølging. Det er ønskelig at en av de voksne har relevant utdanningsbakgrunn, yrkesmessig erfaring eller tidligere erfaring som fosterhjem: de må være godkjent som fosterhjem og ha gjennomført tilhørende grunnopplæring, samt ekstra grunnopplæring som spesialisert fosterhjem som er spesialtilpasset opplæring for oppgaven før og underveis i en plassering (Bufdir, 2021). Videre blir en av de voksne i et spesialisert fosterhjem engasjert av Bufetat som lønnet omsorgsperson på heltid (Bufdir, År ikke oppgitt).

Private fosterhjem

Både Bufetat og kommunene har tidligere hatt anledning til å kjøpe både ordinære fosterhjem, beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem (tidligere betegnet som statlige familiehjem) fra private leverandører. Fosterforeldre tilknyttet privat tjenesteyter har sin oppdragsavtale med den private tjenesteyteren, og mottar derfor godtgjørelse og støttetjenester fra den private tjenesteyteren. Den private leverandøren inngår kjøpsavtale med Bufetat eller en kommune, og fungerer dermed som et mellomledd mellom fosterforeldrene og kommunen/Bufetat (Barne- og familiedepartementet, 2022).

Stortinget har besluttet at kommunene fra og med 1. juli 2023 ikke lenger kan kjøpe ordinære fosterhjem fra private leverandører og Bufetats adgang til å benytte private leverandører av fosterhjem har blitt begrenset til beredskapshjem (jf. ny § 15-7 i barnevernloven om *Bistand fra private tjenesteytere*):

«Barnevernstjenesten kan ikke plassere barn i et fosterhjem som har inngått avtale med en privat tjenesteyter om godtgjøring for eller innholdet i fosterhjemsoppdraget. Dette gjelder ikke fosterhjem barne-, ungdoms- og familieetaten tilbyr etter § 16-3 annet ledd bokstav a og c.»

Bufetat har med andre ord ikke anledning til å kjøpe spesialiserte fosterhjem fra private leverandører.

2.2.4 Fosterhjemstjenesten

Bufetat har også ansvar for å bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem, samt at de har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Dette er en del av bistandsplikten til Bufetat.

2.2.5 Senter for foreldre og barn

Sentre for foreldre og barn er primært en tjeneste som tilbyr utredning av omsorgssituasjonen for barn opp til og med seks år. De kan også tilby omsorgsendrende hjelpetiltak til familier. Målgruppen for tilbudet er barn opp til og med seks år med deres foreldre, hvor det er bekymring for omsorgssituasjonen til barnet. Barn opp til og med tre år er prioritert. Det er foreldrene selv som ivaretar omsorgen for barnet når senter for foreldre og barn bistår barneverntjenesten med utredning eller omsorgsendrende hjelpetiltak (Bufdir, 2022).

I forbindelse med innføring av barnevernsreformen (jf. Prop L (2016-2017) (2017)), er det innført lovendringer som fører til en faglig omlegging av tilbudet i senter for foreldre og barn. Endringene ble gjeldende fra 1. januar 2022, med en overgangsendring på to år. Endringene innebærer at tilbudet i sentrene primært gjelder utredning av spred- og småbarnsfamilier, med mulighet for påfølgende hjelpetiltak. Målet med endringen er å bidra til at kommunen får et bedre grunnlag for å gi barnet treksikker hjelp (Barne- og familiedepartementet, 2022).

2.2.6 Hjelpetiltak i hjemmet

Hjelpetiltak i hjemmet er myntet på foreldre som opplever en vanskelig livssituasjon, og som har behov for hjelp og støtte til å ivareta barns omsorgsbehov. Både kommunal barneverntjeneste og Bufetat tilbyr ulike hjelpetiltak i hjemmet.

Etter barnevernsreformen er Bufetats tilbud avgrenset til såkalte spesialiserte hjelpetiltak som kommunene i liten grad har forutsetninger for å tilby. Bufetat har ikke bistandsplikt på hjelpetiltak, men kan tilby det «når barnet eller ungdommen har en problembelastning som kan gi grunnlag for plassering i fosterhjem eller institusjon». Det er Bufetat som avgjør om det gis tilbud om spesialiserte hjelpetiltak, på bakgrunn av retningslinjer for tilbudet, og kommunen betaler egenandel for tiltaket.

Fra og med 1. januar 2022 består Bufetats tilbud av hjelpetiltak av Multisystemisk terapi (MST), spesialvarianter av MST, Familien i Fokus og Funksjonell familierterapi (FFT).

Multisystemisk terapi (MST) og Funksjonell familierterapi (FFT) utgjør kjernen av det statlige tilbudet av hjelpetiltak:

- MST er et behandlingstilbud for familier med ungdom med alvorlige atferdsvansker. Det kan dreie seg om konflikter hjemme, utfordringer på skolen, uheldig innflytelse fra venner, rus eller kriminalitet. For mange ungdommer kan MST være et alternativ til plassering utenfor hjemmet (12-18 år).
- FFT er et behandlingstilbud for familier hvor en ungdom (11-18 år) viser bekymrende atferd som vanskeliggjør samspillet i familien og i nettverket. Det kan dreie seg om konflikter hjemme, utfordringer på skolen, uheldig innflytelse fra venner, rus eller kriminalitet.

Bufetat tilbød tidligere hjelpetiltaket Parent Management Training Oregon (PMTO), men dette er nå overført til kommunene. Bufetat vil imidlertid fortsatt ha en rolle som regional implementeringsaktør og tilby metode- og kvalitetsstøtte til kommuner som tilbyr PMTO til sin befolkning.

Ifølge Bufdir vil det statlige tilbudet av hjelpetiltak avhenge av fagutviklingen på feltet, slik at tiltaksporteføljen kan endre seg over tid.

2.3 Omstilling og endring i det statlige barnevernet

Det foregår en omstillingsprosess i det statlige barnevernet som også har konsekvenser for kostnadene i det statlige barnevernet. De viktigste omstillingskravene følger av nye politiske føringer om bruk av private leverandører i det statlige barnevernet, samt barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022 som medfører behov for endring og omstilling på flere områder.

2.3.1 Politiske føringer om bruk av private leverandører

I Prop. 1 S (2022–2023) (2022) og Prop. 133 L (2020–2021) (2021) omtaler departementet at det er ønskelig å arbeide for at de statlige institusjonene i større grad enn i dag kan ta imot barna med de største utfordringene. Dette for å sikre en tilstrekkelig samlet og helhetlig utvikling av kvaliteten i tilbudet til de mest sårbare barna, hvor bruken av de mest inngripende tiltakene er størst. Videre peker det i Prop. 133 L, av velferdstjenesteutvalget, at institusjonsbarnevernet er et område hvor det er særlige problemstillinger knyttet til kjøp av private tjenester. Dette begrunnes med at «brukerne er sårbare, tjenestene er komplekse, kvaliteten er vanskelig observerbar og at det er en stor grad av informasjonsasymmetri i markedet» (Barne- og

familiedepartementet, 2021). Stortinget vedtok 10. juni 2021 følgende: «Stortinget ber regjeringen vurdere en styrking og omstilling av det statlige tilbudet for målgruppene «akutt» og «atferd høy» blant barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov, og sikre at ideelle aktører fortsatt kan levere tilbud for målgruppene «omsorg for barn under 13 år» og rusbehandling.» (Stortinget, 2021).

I tillegg er det politiske føringer om å øke bruken av ideelle leverandører øker og at bedre kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner reduserer behovet for kjøp fra kommersielle leverandører, herunder enkeltkjøp. Herunder ligger føringer om at tjenester fra det private skal benyttes gjennom rammeavtaler med kjøpsgaranti med ideelle aktører. Stortinget vedtok 28. mai 2018 «Stortinget ber regjeringen sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres.» (Stortinget, 2018). I budsjettet for 2022 er det lagt inn midler for å understøtte denne målsetningen, jf. Innst. 14 S (2021–2022) (2021), som er ment å redusere bruken av kommersielle i institusjonsbarnevernet.

Bufdir skulle ifølge tildelingsbrevet for 2022 inngå nye avtaler med private leverandører som understøtter disse ambisjonene: «avtalene innrettes, så langt som mulig innenfor eksisterende rammer, slik at bruken av ideelle leverandører øker, behovet for kjøp fra kommersielle leverandører, herunder enkeltkjøp, reduseres, og at de statlige institusjonene i større grad enn i dag ivaretar barna med de største utfordringene.»

Som tidligere omtalt har også mulighetene til å benytte private leverandører på det statlige fosterhjemsområdet blitt begrenset til beredskapshjem.

2.3.2 Barnevernreformen

Barnevernreformen trådte i kraft fra 1. januar 2022 og innebærer økt ansvar for kommunene, og reformen skal særlig bidra til å styrke den forebyggende og tidlige innsatsen. Målet med reformen er at

- kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging
- hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov
- rettsikkerheten til barn og familier skal bli godt ivarettatt

- ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv

Barnevernsreformen har ført til at kommunene har fått et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Økt ansvar skal bidra til å gi økt oppmerksomhet til forebygging i kommunene.

Fra 1. januar 2022 er det gjort en rekke endringer i barnevernloven. Lovendringene skal bidra til oppnåelse av målene i barnevernreformen, samt tydeliggjøre kommunenes forebyggende ansvar, styrke kommunenes styring med barnevernet og samtidig stille krav til kompetanse for ansatte i barneverntjenesten (kompetansekrav trer først i kraft fra 1. januar 2031).⁷

Det statlige barnevernet berøres på ulike måter av barnevernsreformen. For det første får kommunene et større finansieringsansvar for statlige barnevernstiltak noe som påvirker etterspørselen etter statlige barneverntjenester. Barnevernsreformen innebærer også at porteføljen av de statlige barneverntjenestene blir mer spesialiserte og at det stilles strengere kompetansekrav til tjenestene. Under omtaler vi sentrale konsekvenser av barnevernreformen for det statlige barnevernet.

Kommunenes finansieringsansvar for statlige barnevernstiltak øker

Barnevernsreformen innebærer at kommunene har fått et større finansieringsansvar for statlige barnevernstiltak. Bufetat har tidligere hatt medfinansieringsansvar for fosterhjem gjennom refusjonsordningen for kommunale utgifter til ordinære fosterhjem. Barnevernsreformen innebærer at kommunene nå får et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. I tillegg har egenandelene for bruk av statlige tiltak som spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak økt, mens egenandelene for spesialiserte hjelpetiltak har gått ned. Økningene i egenandelene er begrunnet med at statlige barnevernstiltak ikke skal bli relativt billigere fra 2022, når kommunene får økt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. I tillegg skal de økte egenandelene styrke kommunenes insentiver til å satse på forebygging og tidlig innsats.

Økt spesialisering av statlige barnevernstjenester

Barnevernreformen medfører også endringer i porteføljen av statlige barnevernreformen. Vi har omtalt endringer i beskrivelsen av de ulike tjenesteområdene, men oppsummerer kort endringene under.

⁷ Kompetansekravet innebærer at det innføres krav om kompetanse på masternivå eller tilsvarende, eller med bachelor og minst fire års arbeidserfaring for ansatte i barneverntjenesten som skal utføre spesielle oppgaver (§ 2-

1 a). Kravet skal først gjelde fra 1. januar 2031. Det gis mulighet for unntak fra kravet dersom det er vanskelig å få kvalifisert personell (§ 2-1 b).

På fosterhjemsområdet medfører barnevernreformen at det tidligere tilbudet av statlige familiehjem er erstattet med spesialiserte fosterhjem for barn med behov for særlig omsorg og oppfølging (Bufdir, 2021) (jf. barnevernloven § 16-3c). Sammenlignet med de tidligere familiehjemmene stilles det høyere kompetansekrav til fosterfamiliene og målgruppen er innsnevret til barn med behov for særlig omsorg og oppfølging. Med barnevernsreformen ble det også innført krav om at fosterforeldre skal ta imot grunnleggende opplæring før et barn flytter inn i fosterhjemmet. Videre stilles det krav om at opplæringen som gis fosterforeldre skal være i tråd med nasjonale faglige anbefalinger.

Bufetats portefølje av hjelpetiltak er videre blitt endret i retning av mer spesialiserte hjelpetiltak som kommunene i liten grad har forutsetninger for å tilby. Som en konsekvens av denne spissingen av porteføljen av hjelpetiltak er det tidligere statlige hjelpetiltaket Parent Management Training Oregon (PMTO) overført til kommunene.

Barnevernsreformen innebærer også en faglig omlegging av tilbudet i sentrene for foreldre og barn. Tilbudet skal primært gjelde utredning av sped- og

småbarnsfamilier, med mulighet for etterfølgende hjelpetiltak. Det er ventet at det vil ta noe tid før tilbudet etter ny ordning er etablert i alle sentrene.

Økte kompetansekrav

Barnevernsreformen medfører også at det stilles strengere krav til kompetansen til ansatte i barnevernet. Kompetansekravene innebærer at det stilles strengere kompetansekrav til ansatte ved statlige barnevernsinstitusjoner. Fra 1. januar 2022 er «krav om relevant bachelorgrad for faglig personell som ansattes i barnevernsinstitusjoner, inkludert omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere». Fra 1. januar 2031 er det satt «krav om relevant master for ledere og stedfortredere og en overgangsordning der ledere og stedfortredere med relevant bachelorgrad og relevant videreutdanning vil oppfylle kompetansekravet».

I tillegg til kompetansekrav for ansatte, får både kommunen og Bufetat en plikt til å tilby veiledet praksis når en utdanningsinstitusjon ber om det. Målet er å bidra til at nyutdannede i det kommunale barnevernet og i institusjonene skal være godt forberedt på oppgavene som venter dem (Barne- og familiedepartementet, 2021).

3. Kostnader og kostnadsdrivere i det statlige barnevernet

Aktiviteten i det statlige barnevernet målt i antall oppholdsdager ved barnevernsinstitusjoner og fosterhjem har gått ned de seneste årene. Likevel har totalkostnadene vært relativt stabile og har i liten grad blitt påvirket av aktivitetsnedgangen. Dette forklares av at en stor andel av kostnadene i det statlige barnevernet er faste, samt av at kostnadsnivået på institusjonsområdet har økt noe over tid målt i kostnad per institusjonsplass.

Potensialet for å oppnå kostnadsreduksjoner i takt med en forventet aktivitetsnedgang fremover, avhenger av hvor skalerbare kostnadene i utgangspunktet er til aktivitet. Hvis kostnadene er variable med aktivitet, vil aktivitetsnedgangen medføre kostnadsreduksjoner uten at det vil være behov for å iverksette særskilte tiltak. Som et utgangspunkt for analysen av mulige tiltak for kostnadsreduksjoner fremover, vurderer vi derfor i dette kapittelet hvor skalerbare kostnadene i det statlige barnevernet er til endringer i aktivitet og hvilke sentrale kostnadsdrivere som særlig forklarer kostnadsutviklingen de siste årene. Vi gir først en oversikt over kostnadene i det statlige barnevernet, og vurderer deretter sammenhengen mellom kostnader og aktivitet separat på institusjonsområdet, fosterhjemsområdet og for øvrige barnevernstjenester. Deretter gir vi en samlet vurdering av kostnadenes skalerbarhet til aktivitet. Endringer i det statlige barnevernet som følge av barnevernreformen og politiske føringer om private leverandørers rolle i det statlige barnevernet vil ha betydning for både kostnadsnivået og kostnadenes skalerbarhet til aktivitet fremover. Vi drøfter derfor avslutningsvis i kapittelet betydningen av omstillings- og kvalitetskrav for kostnadsutviklingen og kostnadenes skalerbarhet fremover.

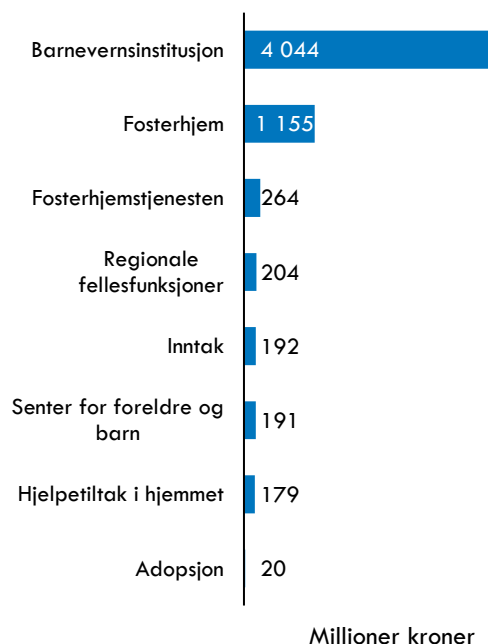
3.1 Kostnadene i det statlige barnevernet

I dette delkapittelet gir vi en oversikt over hva ressursbruken i det statlige barnevernet består av og hvordan kostnadene fordeler seg på ulike tjenester og formål, ulike regioner og ulike kostnadstyper. Vi beskriver også særskilt kostnadene på institusjonsområdet.

3.1.1 Kostnader fordelt på ulike tjenester og formål

Kostnader til drift av statlige barnevernsinstitusjoner og kjøp av private institusjonsplasser utgjør hovedparten av kostnadene i Bufetat, etterfulgt av fosterhjem (Figur 3-1 og Figur 3-2). Til sammen står barnevernsinstitusjoner og fosterhjem for nær 85 prosent av kostnadene. Andelen inkluderer kun tjenesteytelsene i Bufetat, og inkluderer ikke fosterhjemstjenesten som er den interne funksjonen i Bufetat for å rekruttere, formidle og administrere fosterhjem.

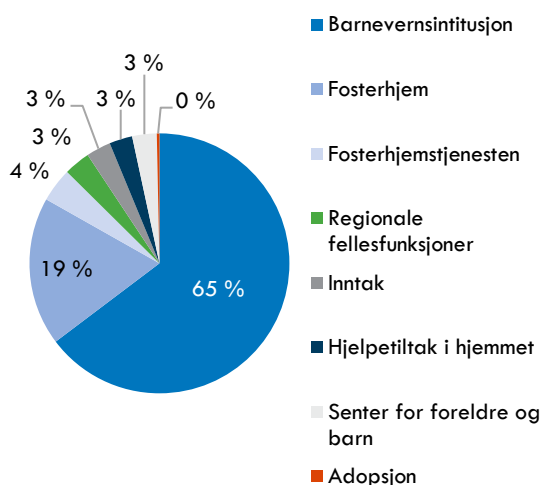
Figur 3-1: Kostnader fordelt på formål i barnevernet, for januar-november 2022 (millioner kroner)



Merknad: Kostnadene inkluderer kun kostnader for januar-november. Figuren viser samlede kostnader til både stat og privat.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter 2014-2022.

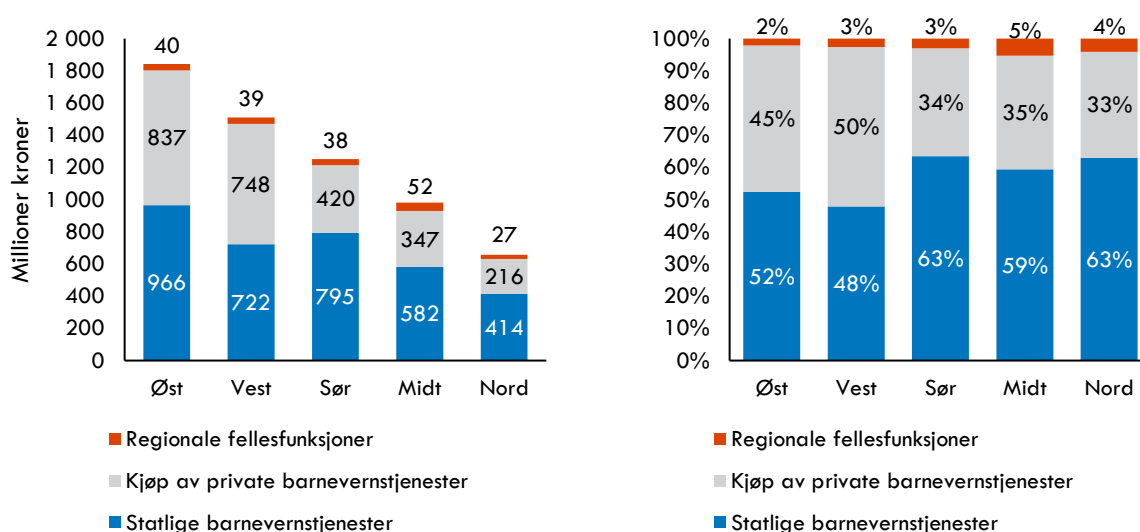
Figur 3-2: Kostnader fordelt på formål i barnevernet for januar-november 2022



Merknad: Kostnadene inkluderer kun kostnader for januar-november og inkluderer kostnader både til statlige og private tjenester.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter 2014-2022.

Figur 3-3: Kostnader til statlige barnevernstjenester per region fordelt på statlige og private barnevernstjenester og regionkontor, januar-november 2022 (millioner kroner)



Merknad: Kostnadene inkluderer kun kostnader for januar-november. I tillegg til institusjoner inkluderer dette andre barnevernstjenester som for eksempel fosterhjem. Kjøp av private barnevernstjenester viser kostnadene til «Kjøp av fremmede tjenester», slik det er definert i regnskapsdataen.

Kilde: Bufdir. Utgifter fordelt på formål og artskonto 2022, inkl. særskilte tildelinger.

3.1.3 Kostnader fordelt på ulike kostnadstyper

De totale kostnadene i det statlige barnevernet kan fordeles på ulike kostnadstyper, som vist i Figur 3-4. Lønnskostnader er den største kostnadsposten på i overkant av tre milliarder kroner, om lag 48 prosent av de totale kostnadene. Mer enn halvparten av lønnskostnadene er lønn til faste ansatte (1,8

3.1.2 Kostnader fordelt på ulike regioner

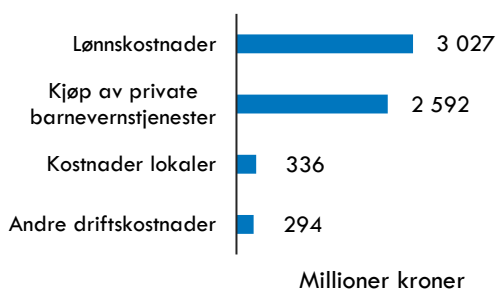
Kostnadene i det statlige barnevernet kan videre fordeles på de fem ulike regionene. De totale kostnadene er høyest for region øst, etterfulgt av region vest, region sør, region midt og region nord (Figur 3-3). Fordelingen av de samlede kostnadene på hhv. statlige barnevernstjenester, kjøp av private barnevernstjenester og regionale fellesfunksjoner er relativt lik i de ulike regionene. Region vest og region øst har en lavere andel av totale kostnader på statlige barnevernstjenester (48 prosent for vest og 52 prosent for øst) og en noe større andel kjøp av private barnevernstjenester enn de øvrige regionene.

milliarder kroner i den aktuelle perioden), mens honorarer til fosterforeldre utgjør om lag 14 prosent (436 millioner kroner). Lønn til midlertidige ansatte utgjør i underkant av 9 prosent av lønnskostnadene (290 millioner kroner). Den nest største kostnadsposten er kjøp av fremmede tjenester som utgjør 47 prosent av totale kostnader (2,6 milliarder kroner), som i all

hovedsak er kjøp av plasser i det private barnevernet samt kjøp av private fosterhjems plasser.

Kostnader til lokaler utgjør en relativt liten del av samlede kostnader (5 prosent) og består hovedsakelig av leiekostnader. Andre driftskostnader består av kostnader som ikke er gruppert under de andre store kostnadspostene, der reparasjon og vedlikehold av lokaler (artskonto 663) og reisekostnader (artskonto 713) er blant de største.

Figur 3-4. Kostnader til statlige barnevernstjenester fordelt på kostnadstyper, januar-november 2022 (millioner kroner)

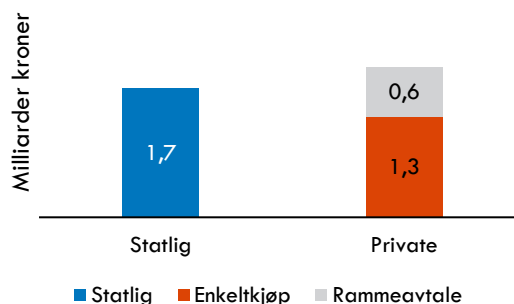


Merknad: Kostnadene inkluderer kun kostnader for januar-november til hele det statlige barnevernet (alle formål). Lønnskostnader inkluderer artskontoer 500-599, kostnader til lokaler inkluderer artskontoer 630-639, kjøp av private barnevernstjenester er artskonto 678-679 (Kjøp av fremmede tjenester), og andre driftskostnader er resterende artskontoer.
Kilde: Bufdir. Utgifter fordelt på formål og artskonto 2022, inkl. særskilte tildelinger.

3.1.4 Nærmere om kostnadene innenfor institusjonsområdet

Institusjonsområdet i barnevernet utgjør som beskrevet over 65 prosent av kostnadene i det statlige barnevernet. Kostnadene på institusjonsområdet kan deles inn i kostnader for drift av statlige barnevernsinstitusjoner og kostnader til kjøp av private barnevernsinstitusjonsplasser (Figur 3-5).

Figur 3-5. Kostnader i barnevernsinstitusjoner fordelt på avtale typer for januar-oktober 2022 (milliarder kroner)



Merknad: Kostnadene inkluderer kun kostnader for januar-oktober.

Kilde: Bufdir. Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 – Statlige institusjoner og Private institusjoner.

I 2022 (januar til oktober) utgjorde kostnadene til kjøp av private institusjonsplasser litt over halvparten av de samlede kostnadene på institusjonsområdet (54 prosent).

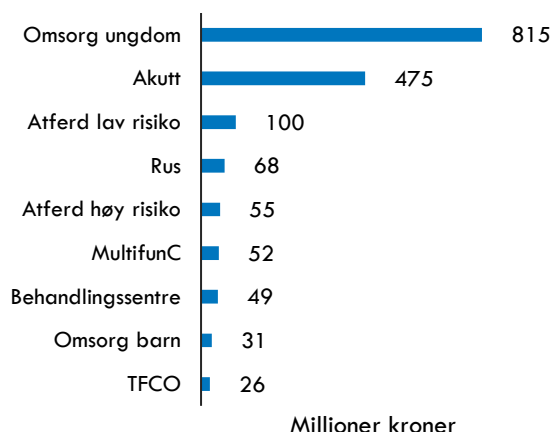
Kjøp av private barnevernstjenester gjøres videre både gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp som beskrevet nærmere i kapittel 2. På institusjonsområdet har utgiftene til enkeltkjøp vært mer enn dobbelt så høye som kostnadene til kjøp av barnevernstjenester gjennom rammeavtaler (Figur 3-5). For perioden januar til oktober⁸ 2022 brukte staten 1,3 milliarder kroner på kjøp av private institusjonsplasser gjennom enkeltkjøp (67 prosent av kostnader til kjøp av private institusjonsplasser) og 0,6 milliarder kroner til kjøp av institusjonsplasser gjennom rammeavtaler.

Type institusjoner

Statlige barnevernsinstitusjoner kan deles inn etter hvilke målgrupper de retter seg mot. Barnevernsinstitusjoner for målgruppen «omsorg ungdom» utgjør hovedparten av kostnadene til drift av statlige barnevernsinstitusjoner med 815 millioner kroner (49 prosent) (Figur 3-6). Den nest største statlige institusjonstypen er akutt som utgjør 475 millioner kroner (28 prosent). Til sammen står «omsorg ungdom» og «akutt» for 77 prosent av kostnadene for statlige barnevernsinstitusjoner.

⁸ Datagrunnlaget for denne fordelingen inkluderer kun t.o.m. oktober, mens andre figurer har t.o.m. november som datagrunnlag.

Figur 3-6: Kostnader i statlige barnevernsinstitusjoner fordelt på ulike type institusjoner i 2022 (millioner kroner)

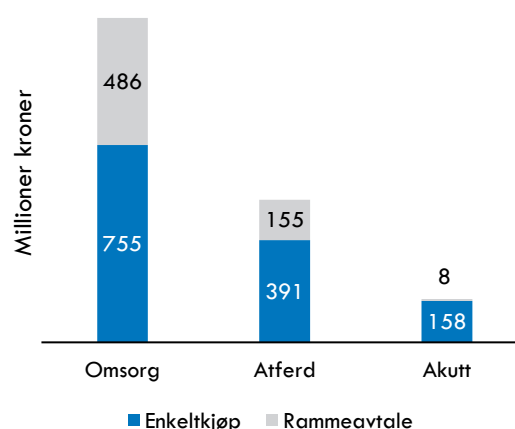


Merknad: Inkluderer kun kostnader for januar-oktober.
Kilde: Bufdir. Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 – Statlige institusjoner.

De private barnevernsinstitusjonene er i datagrunnlaget inndelt i tre kategorier: akutt, omsorg og atferd. Omsorg inkluderer både «omsorg ungdom» og «omsorg barn», mens atferd inkluderer «rus», «atferd høy» og «atferd lav».

Størsteparten av kostnadene i private barnevernsinstitusjoner oppstår i målgruppen «omsorg», etterfulgt av «atferd» og «akutt» (Figur 3-7). Kostnadene til enkeltkjøp utgjør hovedparten av kostnadene innenfor samtlige tre målgrupper, og særlig innenfor akutt er omfanget av kjøp via rammeavtaler svært lite. At kostnadene for enkeltkjøp samlet sett er høyere enn kjøp via rammeavtaler, skyldes en kombinasjon av pris og volum. Det vil si at det både er flere oppholdsdager i private barnevernsinstitusjoner tilknyttet enkeltkjøp, samt at prisen per oppholdsdag er høyere enn for rammeavtaler.

Figur 3-7: Kostnader i private barnevernsinstitusjoner fordelt på ulike type institusjoner i 2022 (millioner kroner)



Merknad: Inkluderer kun kostnader for januar-oktober.
Kategorien omsorg inkluderer omsorg barn og omsorg ungdom og kategorien atferd inkluderer rus, atferd høy og atferd lav.
Kilde: Bufdir. Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 – Private institusjoner. Regioner

Ulike kostnadstyper

Den største kostnaden ved å drive barnevernsinstitusjoner er lønnskostnader. Dette utgjør omtrent 80 prosent av de totale kostnadene til statlige barnevernsinstitusjoner og totalt 1,5 milliarder kroner (Figur 3-8). For lønnskostnadene er mesteparten lønn til faste ansatte (i underkant av én milliard kroner), som tyder på at de samlede lønnskostnadene er relativt faste på kort sikt (Figur 3-9). Lønn til midlertidige ansatte utgjør om lag 18 prosent (i overkant av 250 millioner), mens overtidslønn tilsvarende cirka fem prosent (litt under 70 millioner).⁹ «Andre lønnskostnader», som hovedsakelig består av arbeidsgiveravgift og pensjonspremier, utgjør cirka 180 millioner kroner, tilsvarende en andel på 12 prosent. Disse kostnadene avhenger av utviklingen i de øvrige lønnskostnadskomponentene og er derfor faste i like stor grad.

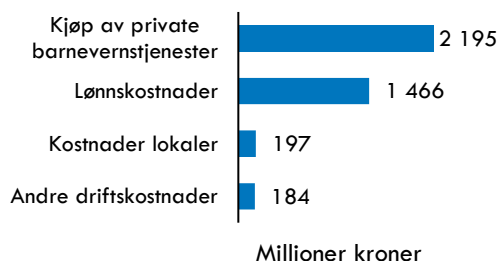
Leie av lokaler og andre kostnader til lokalene utgjør 200 millioner kroner, tilsvarende ti prosent av de samlede kostnadene til statlige barnevernsinstitusjoner, og det samme gjør «andre driftskostnader» (Figur 3-8).

Til sammenligning har staten benyttet 2,2 milliarder kroner på kjøp av plasser fra private.

⁹ Ifølge Bufdirs institusjonsanalyse er det i liten grad samvariasjon mellom årsverk utført av vikarer/midlertidige

og kapasitetsutnyttelse, som også kan tyde på relativt faste lønnskostnader.

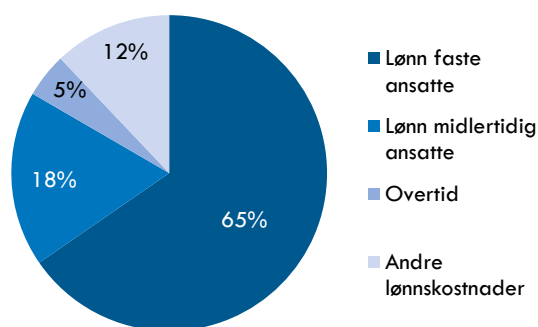
Figur 3-8: Kostnader i barnevernsinstitusjoner fordelt på kostnadstype for januar-november 2022 (millioner kroner)



Merknad: Kostnadene inkluderer kun kostnader for januar-november for formål 692 – barnevernsinstitusjoner. Lønnskostnader inkluderer artskontoer 500-599, kostnader til lokaler inkluderer artskontoer 630-639, kjøp av private barnevernstjenester er artskonto 679, og andre driftskostnader er resterende artskontoer.

Kilde: Bufdir. Utgifter fordelt på formål og artskonto 2022, inkl. særskilte tildelinger.

Figur 3-9: Fordeling lønnskostnader i statlige barnevernsinstitusjoner



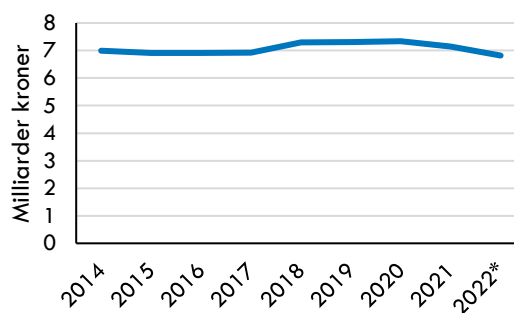
Utgifter fordelt på formål og artskonto 2022, inkl. særskilte tildelinger. Lønn fast ansatte = artskonto 500, lønn midlertidig ansatte = artskonto 510. Overtid = artskonto 505 og 515. Andre lønnskostnader = resterende artskontoer 500-599.

Kilde: Bufdir.

3.1.5 Utvikling i kostnader og aktivitet i det statlige barnevernet

Kostnadene i det statlige barnevernet har over tid vært relativt stabile. Målt i 2022-kroner var det fra 2014 til 2022 en reduksjon i de samlede kostnadene i det statlige barnevernet på ett prosent, se Figur 3-10.

Figur 3-10: Samlede kostnader til det statlige barnevernet (milliarder 2022-kr)



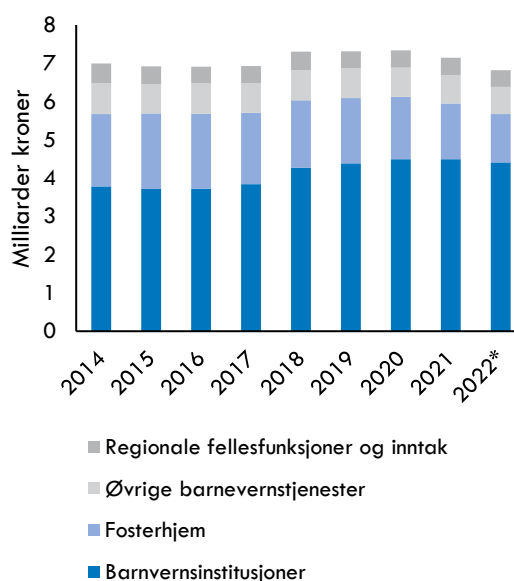
Merknad: Tallet for 2022 er estimert for hele året basert på data fra januar til november. Tallene er samlede kostnader til kapittel 855, ekskludert BSA og Bufdir inkl. reguleringspremie.

Kilde: Bufdir. Oppholdsøgn og utgifter 2014-2022 og SSB tabell 08981.

Over tid har det særlig vært en økning i kostnader på institusjonsområdet, mens kostnadene innenfor fosterhjemsområdet er redusert (Figur 3-11).

Kostnadene knyttet til øvrige barnevernstjenester, regionale fellesfunksjoner og inntak har vært relativt stabile i perioden.

Figur 3-11: Utvikling i samlede kostnader på kapittel 855, fordelt på formål 2014-2022 (milliarder 2022-kroner)



Merknad: Tallet for 2022 er estimert for hele året basert på data fra januar til november. Tall for tidligere år er inflasjonsjustert med konsumprisindeksen. Øvrige barnevernstjenester inkluderer kostnader til sentre for foreldre og barn, fosterhjemstjenesten, hjelpetiltak i hjemmet og adopsjon.

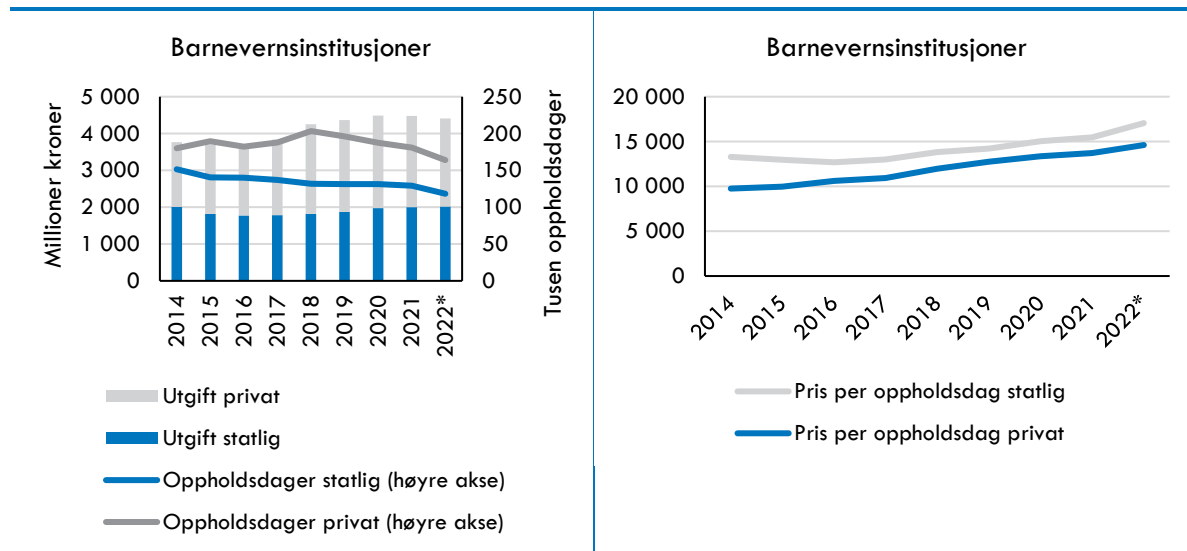
Kilde: Bufdir. Oppholdsøgn og utgifter 2014-2022 og SSB tabell 08981.

3.2 Sammenheng mellom kostnader og aktivitet – barnevernsinstitusjoner

Det har vært en økning i Bufetats totale utgifter til barnevernsinstitusjoner de siste årene. Samtidig har antallet oppholdsdager falt (Figur 3-12). Fra 2014 til 2021 var det en økning i totale utgifter til barneverns-

institusjoner fra 3,7 milliarder til 4,5 milliarder, mens antall oppholdsdøgn falt fra 330 000 til 310 000. Dette tilsvarer en 27 prosent økning i gjennomsnittlig pris per oppholdsdøgn siden 2014, etter å ha justert for inflasjon. Så langt i 2022 har prisen per oppholdsdøgn i gjennomsnitt vært 15 600 kroner, noe som tilsvarer en økning på ytterligere åtte prosent sammenlignet med i 2021.

Figur 3-12: Totale utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag for barnevernsinstitusjoner (2022-kroner)



Merknad: Utgiftene er justert etter konsumprisindeksen for å kontrollere for inflasjon.

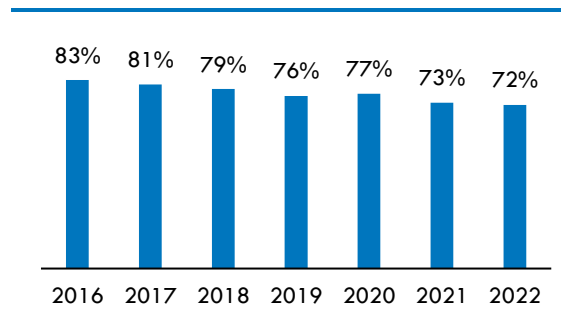
*Tallene for desember 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter 2014-2022 og SSB tabell 08981

3.2.1 Statlige barnevernsinstitusjoner

Aktivitetsnivået i de statlige barnevernsinstitusjonene er betydelig redusert siden 2014. Mens det samlede antallet oppholdsdager i de statlige barnevernsinstitusjonene utgjorde 140 000 i 2014, kan det anslås til i underkant av 120 000 i 2022 (i 2021 var antallet 129 000). Samtidig har kostnadene for drift av de statlige barnevernsinstitusjoner i realverdier i stor grad ligget fast. I 2022-kroner er totalkostnaden i statlige barnevernsinstitusjoner tilnærmet uendret fra 2014 til 2022. I sum innebærer det at prisen per oppholdsdag ved statlige institusjoner har økt med 28 prosent fra 2014 til 2022. Denne økningen i pris per oppholdsdøgn forklares i stor grad av at en høy andel av kostnadene for drift av statlige barnevernsinstitusjoner er faste på et gitt kapasitetsnivå, samtidig som at kapasitetsutnyttelsen i de statlige barnevernsinstitusjonene over tid er redusert (Figur 3-13). En lavere kapasitetsutnyttelse har dermed bidratt til at prisen per oppholdsdøgn over tid har økt.

Figur 3-13: Kapasitetsutnyttelse i statlige barnevernsinstitusjoner 2016-2022



Kilde: Bufdir. Årsrapporter 2016-2021 og Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022. Merknad: Kapasitetsutnyttelsen for 2022 gjelder perioden januar-november.

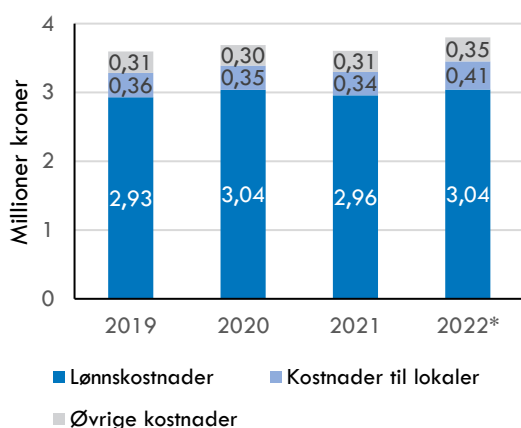
Vi vurderer nærmere innslaget av faste kostnader ved drift av statlige barnevernsinstitusjoner basert på en analyse av sammenheng mellom kostnader og aktivitet på tvers av barnevernsinstitusjoner i avsnitt 3.2.2.

Reduksjonen i kapasitetsutnyttelsen i de statlige barnevernsinstitusjonene kan ha sammenheng med både en generell nedgang i etterspørselen etter institusjonsplasser og forhold på tilbudssiden. I følge Bufetat er trolig den viktigste forklaringen forhold knyttet til driften av de statlige institusjonene. De

statlige barnevernsinstitusjonene har vært gjennom en omstillingsprosess etter barnevernreformen ble innført i 2022 (ref. omstillingskravene beskrevet i kapittel 2), som har medført at man i en periode har hatt lavere kapasitetsutnyttelse. I tillegg har endringer i målgruppen trolig også bidratt til at behovet for skjermingstiltak, mv. har økt over tid – noe som også har gitt utslag i en lavere kapasitetsutnyttelse. Betydningen av endret målgruppesammensetning drøftes nærmere under.

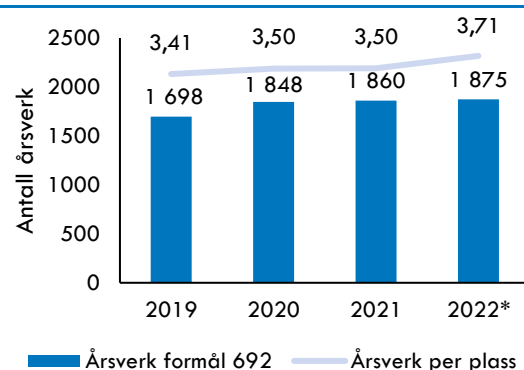
I tillegg til lavere kapasitetsutnyttelse, kan kostnadsutviklingen også i noen grad forklares av at gjennomsnittlig kostnad per institusjonsplass i de statlige barnevernsinstitusjonene har økt. Kostnaden per plass i de statlige barnevernsinstitusjonene økte fra 2019 til 2022 med 6,6 prosent (Figur 3-14). Lønnskostnader, kostnader til lokaler og øvrige kostnader per plass økte med hhv. 3,9 prosent, 14,8 prosent og 12,1 prosent. At lønnskostnader per plass økte i denne perioden, forklares videre primært av at antall årsverk per plass økte med 8,8 prosent fra 2019 til 2022 (Figur 3-15).

Figur 3-14: Kostnader per kvalitetssikrede plass fordelt på lønn, lokaler og andre kostnader 2019-2022 (i millioner 2022-kroner)



Merknad: Kostnadene for 2022 er estimert for hele året basert på data for januar-november. Tall for tidligere år er inflasjonsjustert med konsumprisindeksen. Øvrige kostnader er alle kostnader under formål 692, bortsett fra lønnskostnader (artskonto 500-599), kostnader til lokaler (artskonto 630-639) og artskonto 679 som er kjøp av fremmede tjenester. Kilde: Bufdir. Utgift per enhet for alle regioner 2019-2022, Plasser og kapasitetsutnyttelse statlige institusjoner.

Figur 3-15: Årsverk per kvalitetssikrede plass i statlige barnevernsinstitusjoner på avdelingsnivå 2019-2022



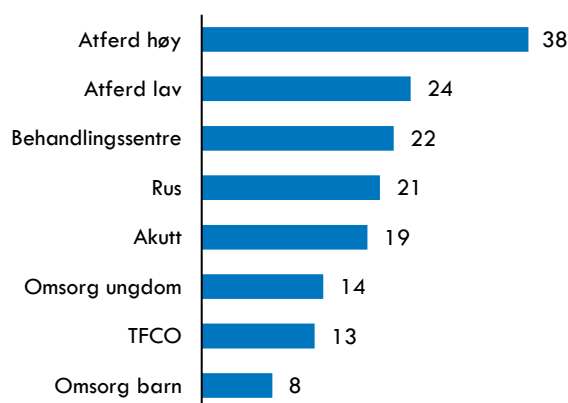
Merknad: Årsverk for 2022 er kun registrert til og med august og vi har estimert for resten av året. Alle årsverk på formål 692 for statlige institusjoner er inkludert.

Kilde: Antall kvalitetssikrede plasser 2019-2022 og årsverk 2019-2022.

Betydningen av endret målgruppesammensetning og øvrige eksterne kostnadsdrivere

Både kvalitetsendringer og endringer i barnas behov kan ha betydning for utviklingen i kostnadsnivået i det statlige barnevernet ettersom pris per oppholdsdøgn varierer på tvers av de ulike målgruppene. For 2022 har prisene per oppholdsdag variert mellom 8 000 for omsorg barn, til 38 000 for atferd høy (Figur 3-16).

Figur 3-16: Pris per oppholdsdag i statlige barnevernsinstitusjoner per målgruppe for januar-oktober 2022 (tusen kroner)

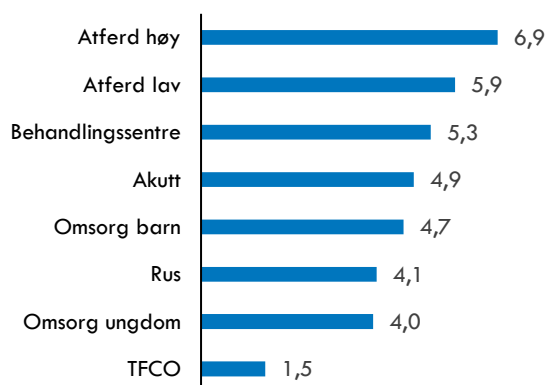


Kilde: Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 – Statlig institusjoner. **Merknad:** Målgruppen «Atferd høy» inkluderer både «4 Adferd høy risiko, eks MultifunC» og «4 MultifunC» fra datagrunnlaget.

Variasjonene i pris per oppholdsdøgn skyldes både at kostnaden per plass er ulik innenfor ulike målgrupper og at kapasitetsutnyttelsen varierer (Figur 3-17 og Figur 3-18). For eksempel har målgruppen «atferd høy» generelt en høyere kostnad per plass som følge

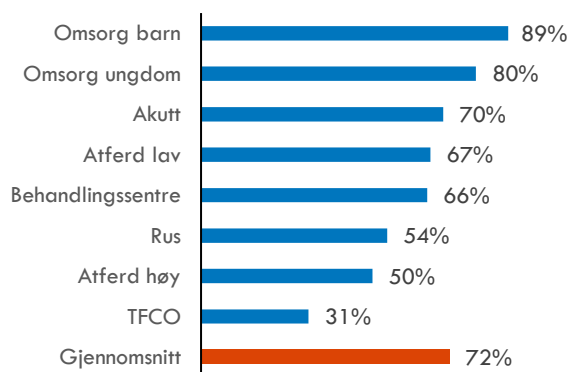
av høyere bemanningsgrad enn gjennomsnittet for de statlige institusjonsplassene, samt en lavere kapasitetsutnyttelse. I 2022 hadde omsorgsinstitusjonene høyest kapasitetsutnyttelse, mens kapasitetsutnyttelsen ved rusinstitusjoner og behandlingssentre for atferd høy i 2022 har hatt en relativt lav gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse nærmere 50 prosent.¹⁰ Mange branner og omstillinger med tidvis stenging av institusjoner har særlig bidratt til lav kapasitetsutnyttelse i 2022, ifølge Bufdir.

Figur 3-17: Kostnad per kvalitetssikrede plass i statlige barnevernsinstitusjoner per målgruppe for januar-oktober 2022 (millioner kroner)



Kilde: Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 korrigert. Merknad: Målgruppen «Atferd høy» inkluderer både «4 Adferd høy risiko, eks MultifunC» og «4 MultifunC» fra datagrunnlaget.

Figur 3-18: Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse i januar-oktober 2022 for ulike typer statlige barnevernsinstitusjoner



Kilde: Rapportering fra regionene - Tallgrunnlag oktober 2022 - Statlige institusjoner. Merknad: Inkluderer kun tall for januar til oktober 2022. Målgruppen «Atferd høy» inkluderer både «4 Adferd høy risiko, eks MultifunC» og «4 MultifunC» fra datagrunnlaget.

¹⁰ TFCO («Treatment Foster Care Orgeon») er et fosterhjemstiltak som er definert innunder institusjon. Den særlige utnyttelsesgraden kan skyldes at tiltaket er under oppbygging i enkelt regioner og at kommunene vurderer

Ulikhetene i kostnadsnivået og kapasitetsutnyttelse medfører at endringer i etterspørselen etter institusjonsplasser påvirker kostnadsutviklingen i Bufetat. Hvis eksempelvis en større andel av barna har behov for institusjonsplasser for atferd høy eller akutt, vil kostnadene øke på grunn av en høyere bemanningsgrad per plass og fordi det er vanskelig å ha en høy kapasitetsutnyttelse for disse målgruppene noe som isolert sett medfører behov for å oppdimensjonere institusjonskapasiteten. Totalkostnaden i barnevernet påvirkes derfor av de relative størrelsene på de ulike gruppene. Hvis det for eksempel er slik at det over tid blir flere personer i målgrupper med høyere ressursbehov (for eksempel «atferd høy»), vil dette føre til et høyere kostnadsnivå.

3.2.2 Analyse av sammenheng mellom kostnader og aktivitet på tvers av statlige barnevernsinstitusjoner

For å belyse hvordan kostnadene i de statlige barnevernsinstitusjonene påvirkes av endringer i aktivitet, herunder innslaget av faste kostnader, har vi analysert sammenhengen mellom kostnader og aktivitet på tvers av barnevernsinstitusjoner. Bufdir har gjennomført tilsvarende analyser i 2019.¹¹ Våre analyser viser oppdaterte sammenhenger basert på kostnadstall for 2022.

Det er som forventet en sterk positiv korrelasjon mellom totale kostnader for en avdeling og både antall faktiske og mulige oppholdsdager (Figur 3-19). Dette er forventet da større avdelinger med flere plasser og flere mulige oppholdsdager, krever flere ansatte og høyere utgifter. Flere mulige oppholdsdager gir også flere faktiske oppholdsdager, med mindre det er systematiske forskjeller i kapasitetsutnyttelse mellom store og små avdelinger.

I diagrammene i Figur 3-19 der hvert punkt representerer en avdeling, kan det observeres relativt sterk variasjon i totale kostnader. Enkelte avdelinger har kostnader på opp mot 30 millioner kroner, mens andre har noen få millioner kroner i totalkostnader. Som vist i figuren er det slik at avdelingene med relativt store totale kostnader også i hovedsak har relativt mange faktiske og mulige oppholdsdager. Diagrammet øverst til høyre viser at kostnaden øker i snitt med økninger i mulige oppholdsdager. Likevel kan det observeres at enkelte avdelinger med relativt mange oppholdsdager også har et forholdsvis lavt totalkostnadsnivå. De to diagrammene i Figur 3-19 gir for øvrig en indikasjon om faste og variable kostnader

det som dyrt sammenliknet med andre fosterhjem grunnet egenandel lik institusjon, ifølge Bufdir.

¹¹ O.56 – Kostnadsdrivere i institusjonsbarnevernet – Delrapport 1, analyser (Bufdir, 2019).

på tvers av statlige barnevernsenheter.¹² Til venstre kan det for eksempel observeres at konstantleddet er på om lag ni millioner kroner. Dersom regresjonsmodellen er riktig spesifisert indikerer altså resultatet at den faste kostnaden ved å drive en barnevernsinstitusjon er ni millioner kroner i gjennomsnitt. Koeffisienten per faktiske oppholdsdag er cirka 7 500, som tilsier at en økning på én oppholdsdag gir en gjennomsnittlig økning i totalkostnaden på 7 500 kroner. Et ytterligere barn i et helt år øker dermed totalkostnaden med cirka 2,7 millioner kroner i gjennomsnitt.

Lønnskostnadene viser en lignende tendens og sammenheng mellom kostnader og oppholdsdager. Dette kommer av at lønnskostnadene er den dominerende kostnadskomponenten i institusjonene, beskrevet over. For en annen betydelig kostnads-komponent – kostnader til lokaler – er også variasjonen på tvers av avdelingene svært sterk. Også her er det tilsynelatende en sammenheng mellom antall oppholdsdager og totalkostnaden, som er intuitivt ettersom større institusjoner også er avhengige av større lokaler.

Dersom en betrakter sammenhengen mellom pris per oppholdsdag og henholdsvis faktiske og mulige oppholdsdager, er sammenhengen negativ (Figur 3-22). Dette kan indikere at det generelt kan være stordriftsfordeler i barnevernet – altså at større institusjoner i snitt har lavere gjennomsnittskostnad per

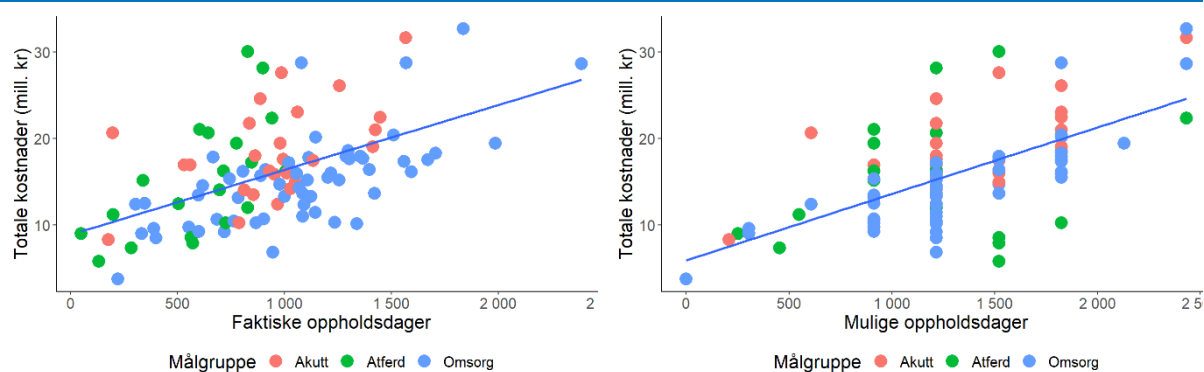
oppholdsdag. For øvrig kan det merkes at stordriftsfordelene tilsynelatende er sterkere i «atferd» enn i «akutt» og «omsorg», selv om dette også kan skyldes mange bakenforliggende forhold. Det bør generelt merkes at variasjonen i kostnaden per plass er svært sterk, noe som påvirker resultatene. Dersom en utelater de to mest ekstreme observasjonene (som har kostnad per oppholdsdag på over 100 000 kroner), er fortsatt stigningstallet (koeffisienten) negativt. Med andre ord er det fortsatt en stordriftsfordel, men effekten er betydelig svakere. Generelt kan det observeres at muligheten for stordriftsfordeler er relativt svakere innen omsorg. Dette gjelder både dersom en analyserer basert på faktiske og mulige oppholdsdager. En annen mulig observasjon er at besparelsene ved stordriftsfordeler synes å være størst jo mindre institusjonen er – altså at reduksjonen i kostnad er kraftigere ved å for eksempel gå fra to til tre barn enn å gå fra ti til elleve. Dette er et intuitivt funn i lys av de betydelige faste kostnadene.

I diagrammene er det mulig å observere forskjeller i kostnadsnivå og -struktur på tvers av ulike typer institusjoner, med andre ord på tvers av målgrupper. De totale kostnadene for «omsorg»-enhetene er i hovedsak lavere enn for «akutt» og «atferd». Imidlertid er det noen observasjoner også innen «omsorg» som både driver virksomhet på stor skala (mange faktiske og mulige oppholdsdager) og følgelig har et relativt høyt kostnadsnivå.

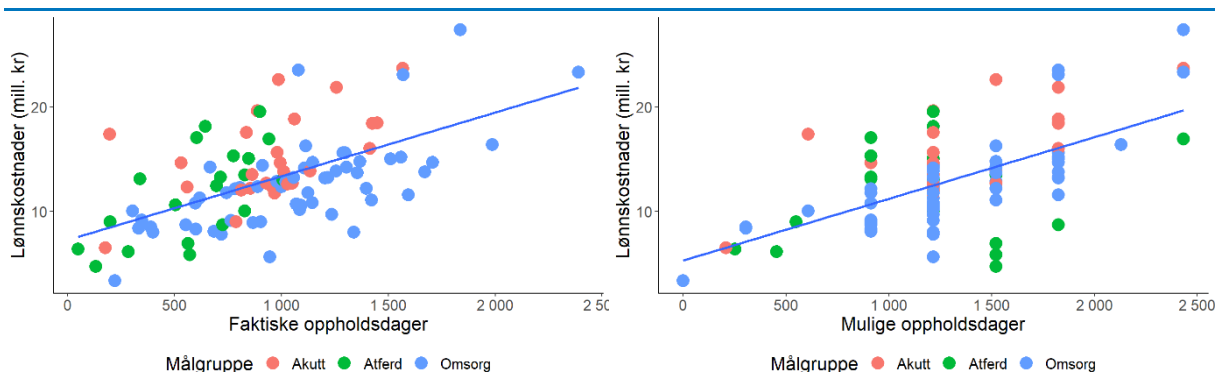
¹² Sammenhengen mellom totalkostnader, faste kostnader og variable kostnader kan estimeres i en tradisjonell regresjonsanalyse, altså $y = a + bx$, der y i vår kontekst

kan forstås som totalkostnaden, a er faste kostnader, b er kostnaden per oppholdsdag og x er antall oppholdsdager.

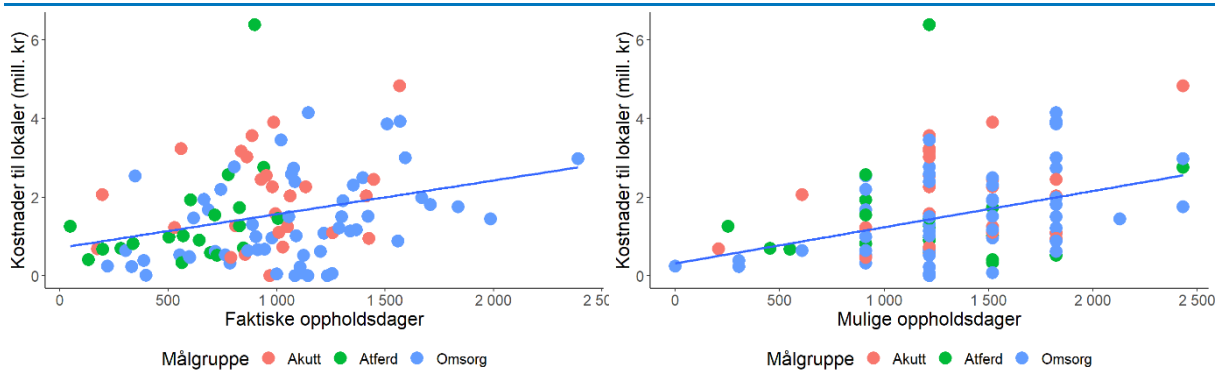
Figur 3-19: Korrelasjon totale kostnader (mill. kr) og faktiske og mulige oppholdsdager (2022)



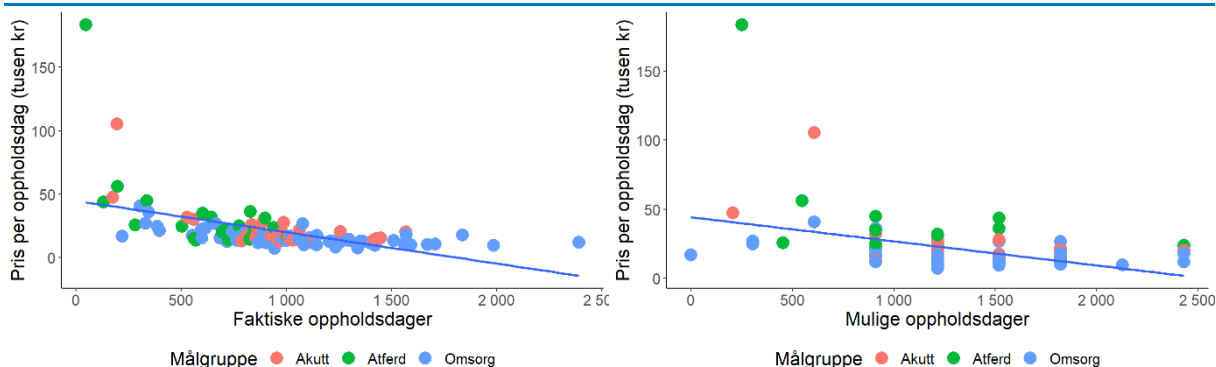
Figur 3-20: Korrelasjon lønnskostnader (mill. kr) og faktiske og mulige oppholdsdager på avdelingsnivå 2022



Figur 3-21: Korrelasjon kostnader til lokaler (kr) og faktiske og mulige oppholdsdager (2022)



Figur 3-22: Korrelasjon pris per oppholdsdag (tusen kr) og faktiske og mulige oppholdsdager (2022)



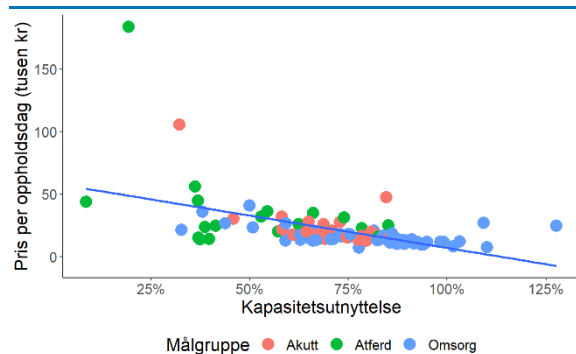
Merknad: Utgiftene er for perioden januar-november 2022, mens faktiske oppholdsdager er for perioden januar-oktober 2022.
Kilde: Bufdir. Utgifter per enhet 2022 for alle regionene, Plasser og kapasitetsutnyttelse statlige institusjoner – okt. 22.

Ettersom størrelsen på institusjonen har stor betydning for kostnadsnivået (vist over), har vi også estimert betydningen av institusjonens kapasitetsutnyttelse for kostnadsnivået. Dette er et forholdstall mellom mulige oppholdsdager målt av antall godkjente plasser ganget med dager i året, og antall faktiske oppholdsdager:

$$\frac{\text{faktiske oppholdsdager}}{\text{mulige oppholdsdager}}$$

Tidligere analyser fra Bufdir viser at kapasitetsutnyttelse er den viktigste driveren av kostnader ved statlige institusjoner. Det er funnet en tydelig negativ sammenheng mellom kapasitetsutnyttelse og pris per oppholdsdag. Det vil si at jo høyere kapasitetsutnyttelsen er, jo lavere er pris per oppholdsdag. Vi finner også en relativt sterk sammenheng mellom kapasitetsutnyttelse og pris per oppholdsdag (Figur 3-23).¹³

Figur 3-23: Korrelasjon mellom kapasitetsutnyttelse og pris per oppholdsdag



Merknad: Utgiftene er for perioden januar-november 2022, mens faktiske oppholdsdager er for perioden januar-oktober 2022.
Kilde: Bufdir. Utgifter per enhet 2022 for alle regionene, Plasser og kapasitetsutnyttelse statlige institusjoner – okt. 22.

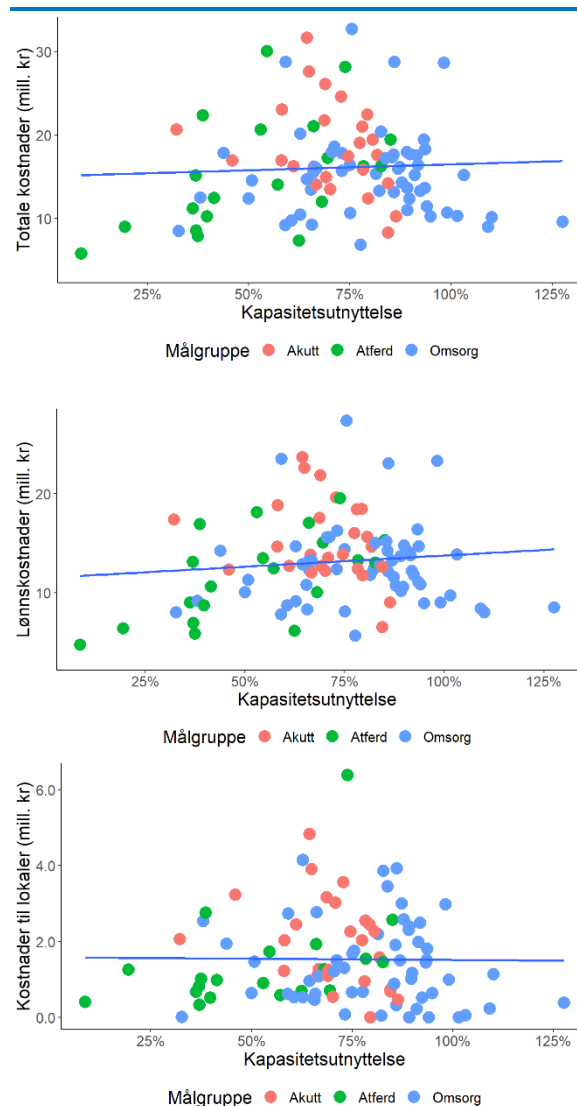
Analysen viser videre at økninger i kapasitetsutnyttelse i liten grad påvirker totale kostnader, lønnskostnader og kostnader til lokaler (som vist i Figur 3-24). Formulert på en annen måte vil det være slik at en økning i kapasitetsutnyttelsen ved en institusjon ikke forventes å øke kostnadsnivået i særlig grad, ettersom kostnadene primært drives av antall tilgjengelige plasser. Dette illustrerer at kostnadene til de statlige barnevernsinstitusjonene i stor grad er faste og ikke skaleres etter aktivitetsnivået. Dermed, fordi høyere kapasitetsutnyttelse gjør at om lag samme kostnad fordeles på et høyere antall oppholdsdager, reduseres kostnaden per oppholdsdag. Dette

¹³ Det er også verdt merke seg at tidligere analyser ikke finner en systematisk sammenheng mellom bemanningsgrad per plass og kapasitetsutnyttelse. Dette tyder på at bemanningen i liten grad tilpasses kapasitetsutnyttelsen ved institusjonen.

¹⁴ Det er ingen åpenbar sammenheng mellom størrelse og kapasitetsutnyttelse. Det er en veldig svak positiv korrelasjon

illustrerer den mulige økonomiske gevinsten som kan oppnås med høyere kapasitetsutnyttelse.¹⁴

Figur 3-24: Korrelasjon mellom kapasitetsutnyttelse og kostnader



Merknad: Utgiftene er for perioden januar-november 2022, mens faktiske oppholdsdager er for perioden januar-oktober 2022.
Kilde: Bufdir. Utgifter per enhet 2022 for alle regionene, Plasser og kapasitetsutnyttelse statlige institusjoner – okt. 22.

3.2.3 Private barnevernsinstitusjoner

Utgiftene til kjøp av private institusjonsplasser økte i perioden 2014 til 2022 (estimert for hele året) fra 1,8 til 2,4 milliard kroner (økning på 36 prosent).¹⁵ I samme periode er aktiviteten i de private barnevernsinstitusjonene redusert med om lag 16 prosent målt i antall oppholdsdager. I sum har prisen per oppholds-

mellom antall mulige oppholdsdager, som er budsjetterte plasser ved en institusjon multiplisert med antall dager i ett år, og kapasitetsutnyttelsen. Denne korrelasjonen er ikke statistisk signifikant.

¹⁵ Kostnadsutviklingen er inflasjonsjustert etter konsumprisindeksen og kostnaden for 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

dag ved private barnevernsinstitusjoner økt enda kraftigere, reelt med mer enn 50 prosent siden 2014.

I det videre ser vi nærmere på sammenhengen mellom kostnader og aktivitet ved kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner. Vi skiller først på avtale typer (rammeavtaler og enkeltkjøp) og deretter på institusjonstyper (akutt, omsorg og atferd).

Private institusjonsplasser fordelt på avtale typer

Utgiftene til kjøp av private institusjonsplasser på rammeavtaler har over tid økt noe (6,3 prosent økning). Utgiftene til enkeltkjøp økte fra 2019 til 2020 og har siden ligget relativt stabilt på rundt 1,6-1,7 milliarder kroner årlig inflasjonsjustert (vist ved grå akse i Figur 3-25). Samlet sett økte utgiftene til enkeltkjøp med 17 prosent fra 2019 til 2022.

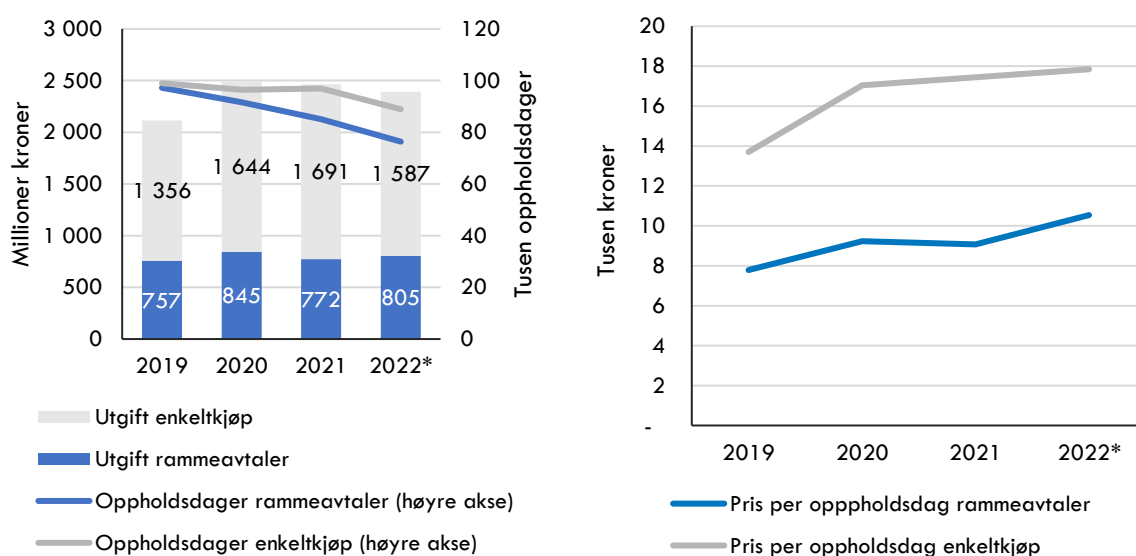
Antall oppholdsdager har gått ned både på rammeavtaler og enkeltkjøp i perioden 2019-2022 (vist ved henholdsvis blå og grå linje til venstre i Figur 3-25). På rammeavtaler er antall oppholdsdager redusert fra om lag 97 000 dager i 2019 til 76 000 dager i 2022 (21 prosent reduksjon), mens på enkeltkjøp har antall oppholdsdager i samme periode falt fra rundt

99 000 dager til 89 000 dager (10 prosent reduksjon). Nedgangen i aktiviteten på rammeavtaler har sammenheng med at det gjennom 2022 har blitt fremforhandlet nye rammeavtaler med ideelle aktører og 2022 har dermed vært preget av omstilling.

Basert på totale utgifter og antall oppholdsdager, er det mulig å regne ut pris per oppholdsdag (totale utgifter delt på antall oppholdsdager). Pris per oppholdsdag har økt reelt både på rammeavtaler (35 prosent økning) og enkeltkjøp (30 prosent økning) i perioden 2019 til 2022. Dette skyldes først og fremst at antall oppholdsdager er redusert. Med andre ord har aktiviteten i private barnevernsinstitusjoner gått ned, samtidig som at utgiftene har økt (justert for inflasjon).

Pris per oppholdsdag på enkeltkjøp er nesten dobbelt så høy som på rammeavtaler i hele perioden. Dette kan delvis forklares av at bemanning per barn på enkeltkjøp i snitt er høyere enn på rammeavtaler (Bufdir, 2022, p. 152). Enkeltkjøp vil derfor i mange tilfeller ikke kunne erstattes av plassering på dagens rammeavtaler (Bufdir, 2022, p. 152).

Figur 3-25: Totale utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag for private barnevernsinstitusjoner (2022-kr)



Merknad: Utgiftene er justert etter konsumprisindeksen for å kontrollere for inflasjon. *Tallene for desember 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter private 2019-2022 og SSB tabell 08981.

Private institusjonsplasser fordelt på institusjonstyper

I det videre skiller vi på utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag innenfor ulike institusjonstyper («akutt», «omsorg» og «atferd»). Utviklingen innenfor hver målgruppe i perioden 2019-2022, er vist i Figur 3-26. For akuttinstitusjoner blir de fleste kjøp gjort som

enkeltkjøp og ikke på rammeavtaler. Det er derfor også svært få oppholdsdager på rammeavtaler innen akutt. Utgiftene til enkeltkjøp av akuttplasser har økt betydelig over tid, fra om lag 77 millioner i 2019 til 190 millioner kroner i 2022. Samtidig har antall oppholdsdager på enkeltkjøp gått betydelig ned, fra 8 500 dager til 5 600 dager (34 prosent reduksjon). Pris per oppholdsdag på enkeltkjøp har derfor økt

betydelig, fra rundt 9 000 kroner i 2019 til nesten 34 000 kroner i 2022 (276 prosent økning).

Vi viser ikke pris per oppholdsdøgn på rammeavtaler ettersom bruken av rammeavtaler er svært begrenset innenfor akutt. Region øst og region midt hadde utgifter på rammeavtaler til kjøp av akuttplass, men ingen oppholdsdager, hvilket skyldes betaling for ubrukte plasser på avtaler med kjøpsgaranti. Bufdir opplyser at det fremover ikke skal kjøpes akuttplasser på rammeavtaler.

Kostnadene er klart størst innenfor omsorgsinstitusjoner. Utgifter på rammeavtaler for omsorgsinstitusjoner har økt fra 475 millioner til i overkant av 600 millioner kroner i perioden 2019–2022. Utgifter til enkeltkjøp har innenfor omsorg økt fra 80 millioner til 190 millioner kroner i perioden 2019–2022. Samtidig har antall oppholdsdager på rammeavtaler og enkeltkjøp gått ned i 2019–2022. Økning i totalutgifter og reduksjon i oppholdsdager, innebærer at pris per oppholdsdag har økt betydelig på begge avtale typer innen omsorg, fra 7 500 til 10 000 kroner på rammeavtaler (35 prosent økning) og fra 13 600 til 16 500 kroner på enkeltkjøp (22 prosent økning).

Det har vært reduserte utgifter på rammeavtaler til atferd (omfatter «rus», «atferd lav» og «atferd høy»), men økte utgifter på enkeltkjøp i perioden 2019–2022. Dette gjenspeiles i en reduksjon i antall oppholdsdager på rammeavtale og en økning i antall oppholdsdager på enkeltkjøp. Pris per oppholdsdag har økt for begge avtale typer – fra 8 200 kroner til 11 600 kroner på rammeavtaler (41 prosent økning), og fra 15 800 kroner til 17 200 kroner på enkeltkjøp (ni prosent økning).

Drøfting av sammenheng mellom kostnader og aktivitet ved kjøp av institusjonsplasser

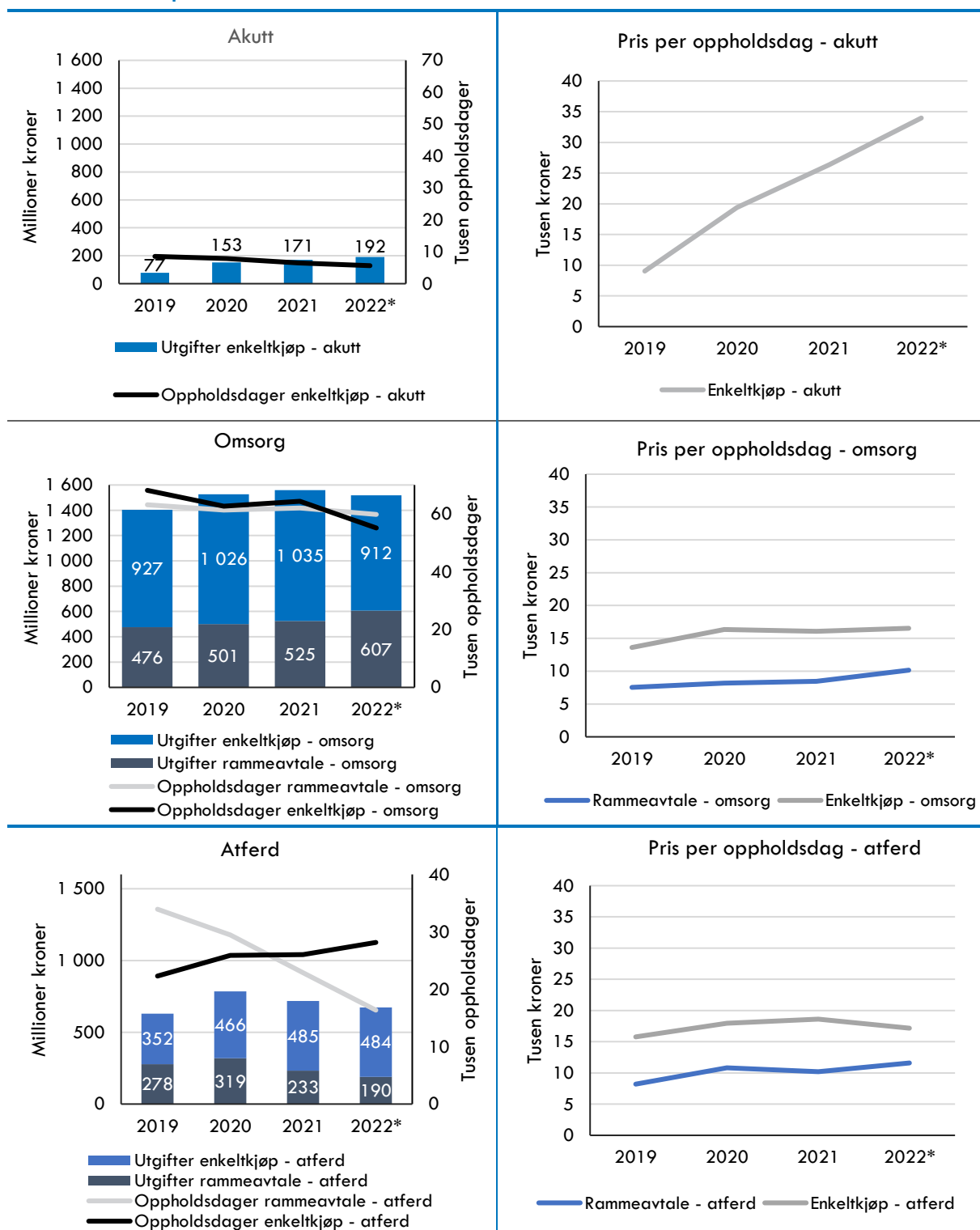
Innkjøpene fra de private må i utgangspunktet forventes å være mer skalerbare enn kostnadene til drift av statlige barnevernsinstitusjoner. Datagrunnlaget presentert over tyder imidlertid på at selv om aktivitetsnivået i de private barnevernsinstitusjonene er redusert, har de samlede kostnadene økt. Prisen per oppholdsdag har følgelig økt både på enkeltkjøp og rammeavtaler. Kostnadene til enkeltkjøp er i utgangspunktet fullt ut skalerbare til aktivitet ettersom innkjøpene gjøres per barn. Den viktigste forklaringen

på at pris per oppholdsdøgn har økt er ifølge Bufetat at den gjennomsnittlige bemanningsgraden på enkeltkjøp har økt over tid. At bemanningsgraden har økt, henger trolig sammen med at barna det statlige barnevernet skal ta seg av har stadig større utfordringer, økte kvalitetskrav ved kjøp av institusjonsplasser og at man historisk over tid i større grad har benyttet enkeltkjøp til å fremskaffe institusjonsplasser til barna med de største utfordringene.

Kostnader til kjøp av rammeavtaler med kjøpsgaranti er per definisjon faste i avtaleperioden. Det påløper en fast kostnad uavhengig av i hvilken grad plassene tas i bruk. Graden av utnyttelse av kapasiteten som kjøpes inn gjennom rammeavtaler har dermed betydning for den gjennomsnittlige kostnaden per oppholdsdøgn. Data vi har fått tilgang på fra Bufdir tyder på at kapasitetsutnyttelsen på rammeavtaler over tid har økt. Dette trekker i utgangspunktet i retning av å redusere prisen på oppholdsdøgn. Når vi likevel observerer en viss økning i pris per oppholdsdøgn for rammeavtaler, forklares dette dermed trolig primært av at institusjonsplassene som kjøpes inn over rammeavtaler i gjennomsnitt har blitt dyrere. Pris per oppholdsdøgn på rammeavtaler har økt noe over tid, men økte særlig fra 2021 til 2022. Prisøkningen i 2022 har trolig sammenheng med at de nye rammeavtalene inngått i 2022 har en høyere pris per plass enn tidligere. Årsakene til prisøkningen på de nye rammeavtalene drøftes nærmere i kapittel 6, men skyldes til dels at kvalitetskravene har økt (konkret bemanningsgraden), men også at konkurranse situasjonen har blitt forverret som følge av at de nye rammeavtalene er begrenset til ideelle aktører.

Samlet sett er kostnadene til kjøp av private barnevernstjenester mer variable med aktivitetsnivået enn det som er tilfellet for de statlige barnevernsinstitusjonene. Det skyldes at en stor andel av kjøpene av private plasser gjøres gjennom enkeltkjøp. Årsaken til at de samlede kostnadene til kjøp av private barnevernstjenester likevel ikke er redusert de siste årene når aktiviteten har gått ned, er at institusjonsplassene som kjøpes inn fra private aktører over tid har blitt mer kostbare for det statlige barnevernet.

Figur 3-26: Totale utgifter og pris per oppholdsdag fordelt på avtaletype og målgruppe blant private barnevernsinstitusjoner



Merknad: Utgiftene er justert etter konsumprisindeksen for å kontrollere for inflasjon.

*Tallene for desember 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter private 2019-2022 og SSB tabell 08981.

3.3 Sammenheng mellom kostnader og aktivitet – fosterhjemsområdet

På det statlige fosterhjemsområdet har det siden 2014 vært en nedgang i både aktiviteten og de samlede kostnadene¹⁶ (Figur 3-27). Totalt antall oppholdsdager på fosterhjemsområdet er redusert fra 440 000 oppholdsdager i 2014 til om lag 340 000 oppholdsdager i 2022 (reduksjon på 23 prosent). Samtidig er de samlede kostnadene i reelle priser (2022-kroner) redusert fra om lag 1 900 millioner kroner i 2014 til 1 260 millioner kroner i 2022 (reduksjon på 33 prosent). Aktivitetsnedgangen er med andre ord fulgt av en tilsvarende reduksjon i kostnader. Pris per oppholdsdøgn har derfor holdt seg relativt stabil over tid, men er i sum noe redusert (14 prosent reduksjon siden 2014).

Statlige fosterhjem får betalt honorarer mens et barn er plassert i fosterhjemmet, og for private fosterhjem gjøres det utelukkende enkeltkjøp av fosterhjem. At kostnadsutviklingen på fosterhjemsområdet i stor grad har fulgt aktivitetsutviklingen, er derfor ikke overraskende. Mens kostnadene på institusjonsområdet i stor grad er faste, vil kostnadene på fosterhjemsområdet derfor i hovedsak være fullt ut skalerbare til etterspørselen (hvis vi ser bort fra kostnader i Bufetat til rekruttering og opplæring av fosterhjem og administrasjon av fosterhjemsområdet).

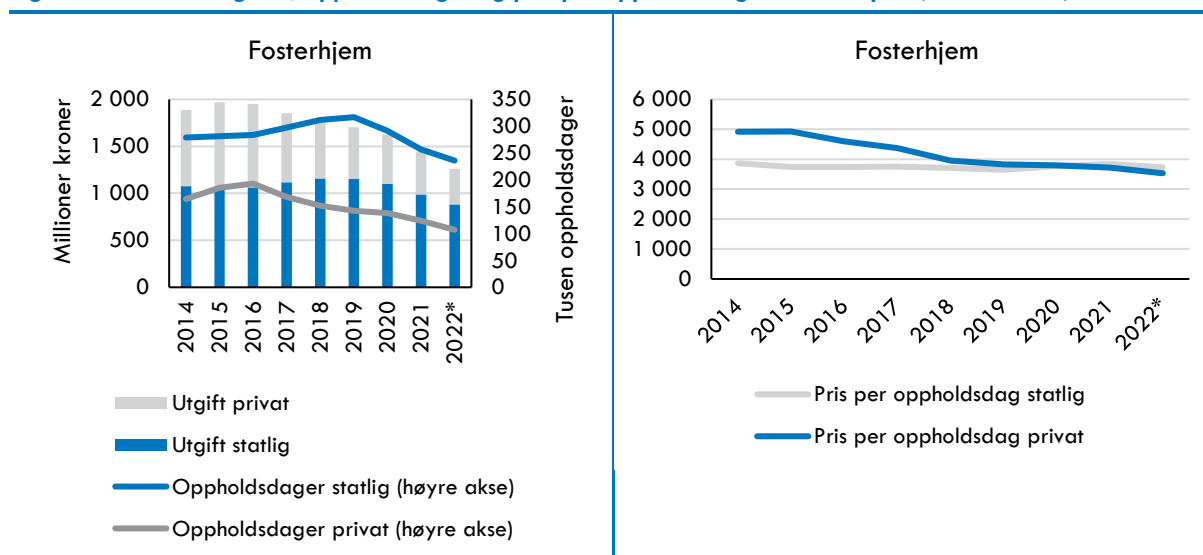
Som vist i Figur 3-27 er antall oppholdsdager i private fosterhjem i perioden 2014 til 2022 redusert

mer enn antall oppholdsdager i statlige fosterhjem. Mens antall oppholdsdager i private fosterhjem er redusert med om lag 35 prosent i perioden, er antall oppholdsdager i statlige fosterhjem redusert med 15 prosent. Dette kan tyde på at den generelle aktivitetsnedgangen på fosterhjemsområdet har bidratt til at Bufetat i mindre grad har valgt å benytte private leverandører av fosterhjem enn tidligere. Samtidig har også prisen per oppholdsdøgn i statlige fosterhjem vært relativt stabil siden 2014, mens prisen er redusert med om lag 30 prosent for private fosterhjem. Dette skyldes trolig at man ved reforhandlinger av avtaler med private fosterhjem har oppnådd lavere priser. Siden 2018 har imidlertid prisen per oppholdsdøgn vært relativt stabil også for private fosterhjem.

Årsaker til aktivitetsnedgang på fosterhjemsområdet

Aktivitetsnedgangen på det statlige fosterhjemsområdet henger sammen med at det over tid har vært en nedgang i den generelle bruken av fosterhjem (kommunale og statlige fosterhjem). Statistikk fra SSB viser at antall barn i fosterhjem økte fra 2013 til 2016, men at det siden 2017 har vært en nedgang i antall barn som er plassert i fosterhjem (Bufdir, 2020). Bufdir påpeker at aktivitetsnedgangen trolig har sammenheng med en generell nedgang i antall barn som mottar tiltak fra barnevernet, og dette kan bidra til å forklare at etterspørselen etter fosterhjem har blitt mindre (Bufdir, 2020). Særlig fremheves det at nedgangen i antall barn med omsorgsovertakelse de siste årene kan forklare at færre flytter i fosterhjem.

Figur 3-27: Totale utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag for fosterhjem (2022-kroner)



Merknad: Utgiftene er justert etter konsumprisindeksen for å kontrollere for inflasjon.

*Tallene for desember 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter 2014-2022 og SSB tabell 08981

¹⁶ Dette inkluderer alle kostnader til formål 691 (fosterhjem).

I perioden 2013 til 2021 var det en nedgang i bruken av både statlige familiehjem og beredskapshjem. Når det gjelder statlige familiehjem (nå spesialiserte fosterhjem) har det vært en nedgang i aktiviteten, men utviklingen har i stor grad fulgt den generelle utviklingen i antall barn i fosterhjem. Andelen barn i fosterhjem som var plassert i et statlig familiehjem var fra 2013 til 2021 stabil på om lag 5 prosent. Bruken av beredskapshjem er imidlertid redusert over tid – utover den generelle nedgangen i bruk av fosterhjem. Bufdir viser til at det ved utgangen av 2021 bodde 438 barn og unge mellom 0-17 år i beredskapshjem, mot nesten 800 ved utgangen av 2015 (reduksjon på 45 prosent). Bufdir peker på at den reduserte bruken av beredskapshjem både kan tyde på at Bufetat i større grad lykkes med å motvirke at barn må hasteflyttes til et midlertidig hjem, men at det også trolig har sammenheng med den generelle tendensen at færre barn flytter ut av familiene.

Fra 2021 til 2022 har det vært en ytterligere nedgang i aktiviteten på fosterhjemsområdet. Aktivitetsnedgangen har trolig sammenheng med barnevernreformen som innebærer en spissing av tjenestetilbudet til Bufetat på fosterhjemsområdet. Barnevernsreformen innebærer at Bufetat fra og med 2022 fremdeles har bistandsplikt overfor kommunene når det gjelder beredskapshjem, mens Bufetats øvrige fosterhjemstilbud er spisset og innsnevret. Fra 1.1.2022 skal Bufetat tilby såkalte spesialiserte fosterhjem i særlige tilfeller (se nærmere omtale i kapittel 2). Som beskrevet i kapittel 2 stilles det strengere kompetansekrav for å bli et spesialisert fosterhjem enn det som tidligere gjaldt for de statlige familiehjemmene, og målgruppen for de spesialiserte fosterhjemmene er også noe innsnevret sammenlignet med familiehjemmene. Innsnevring av målgruppen, samtidig som at avtalene med en del tidligere familiehjem ikke er fornyet som følge av strengere kompetansekrav for å bli et spesialisert fosterhjem, er derfor trolig viktige forklaringer på aktivitetsnedgangen fra 2021 til 2022.

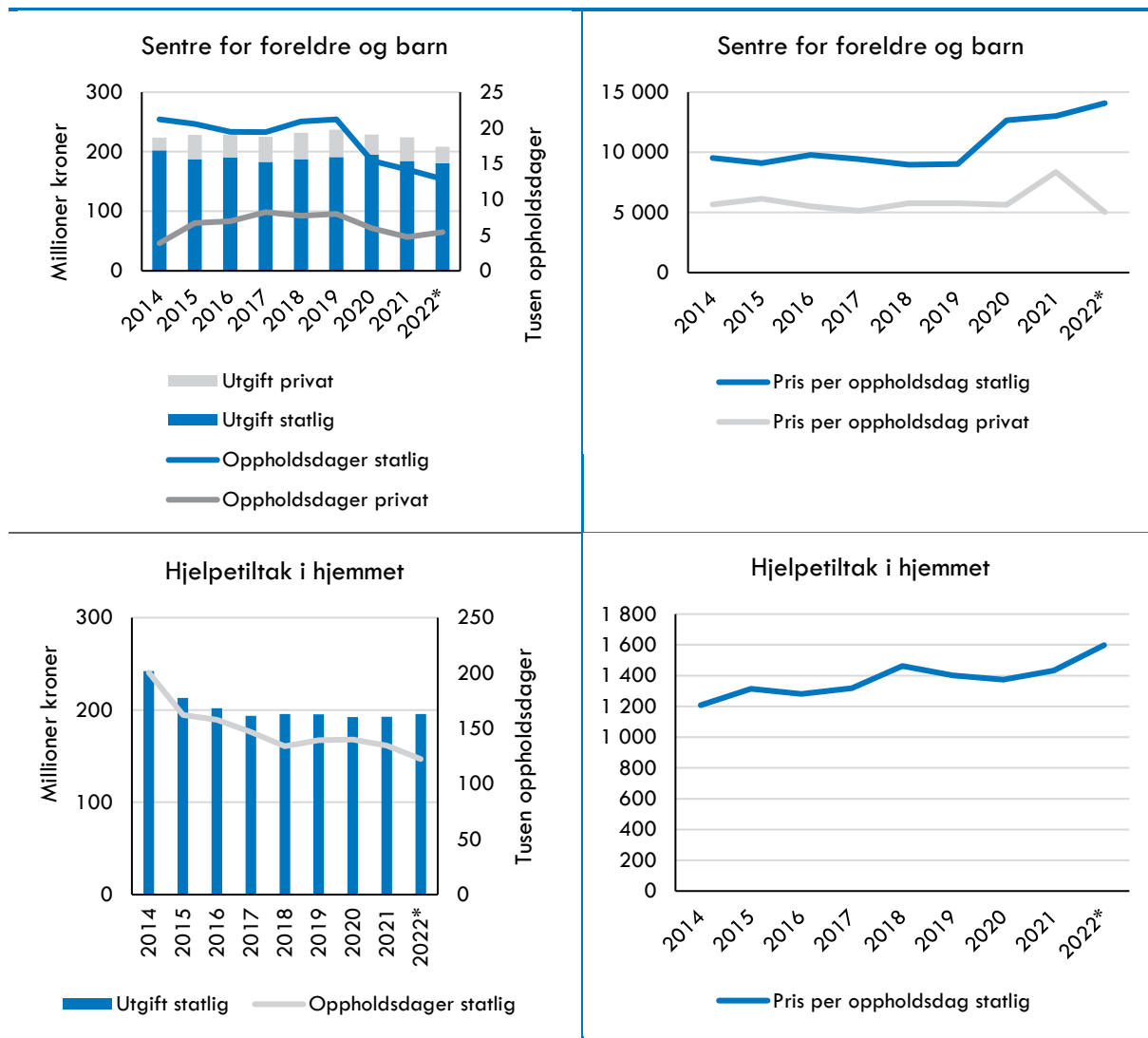
3.4 Sammenheng mellom kostnader og aktivitet – øvrige statlige barnevernstjenester

De øvrige statlige barnevernstjenestene består i hovedsak av sentre for foreldre og barn og hjelpetiltak i hjemmet. Kostnadene på begge disse områdene har over tid vært relativt stabile, samtidig som at aktiviteten over tid er redusert (Figur 3-28).

Aktiviteten innenfor området sentre for foreldre og barn var relativt stabil frem til 2019, men fra 2019 til 2022 har det vært en 39 prosent reduksjon i antall oppholdsdøgn på området. Ettersom kostnadene har vært stabile samtidig som at aktiviteten er redusert, har prisen per oppholdsdøgn økt vesentlig (57 prosent økning i pris per oppholdsdøgn siden 2018). Økningen i pris per oppholdsdøgn for sentre for foreldre og barn forklares primært av at kapasitetsutnyttelsen ved sentrene over tid er redusert som følge av redusert etterspørsel etter sentrenes tjenester. Sentrenes kostnader er i stor grad faste, og antall sentre er i liten grad endret de siste årene. Et lavere belegg ved sentrene har derfor ført til at prisen per oppholdsdøgn har økt.

Når det gjelder hjelpetiltak i hjemmet har det vært en mer stabil nedgang i aktiviteten over tid, men med en særlig stor aktivitetsnedgang fra 2014 til 2019. Fra 2021 til 2022 er aktiviteten ytterligere redusert som følge av at hjelpetiltaket Parent Management Training Oregon (PMTO) er overført til kommunene etter barnevernreformen. I sum er antall oppholdsdøgn fra 2018 til 2022 redusert med om lag 9 prosent. Ettersom kostnadene på området har vært relativt stabile har prisen per oppholdsdøgn for hjelpetiltak økt noe over tid (9 prosent økning siden 2018). Særlig økte prisen per oppholdsdøgn fra 2021 til 2022 som har sammenheng med spissingen av porteføljen av statlige hjelpetiltak som følger av barnevernreformen. Ettersom MST og FFT er mer kostnadskrevennde hjelpetiltak enn PMTO som har blitt overført til kommunene, har kostnaden per oppholdsdøgn har økt.

Figur 3-28: Totale utgifter, oppholdsdager og pris per oppholdsdag for øvrige tjenester (2022-kroner)



Merknad: Utgiftene er justert etter konsumprisindeksen for å kontrollere for inflasjon.

*Tallene for desember 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter 2014-2022 og SSB tabell 08981

3.5 Oppsummering – sammenheng mellom kostnader og aktivitet

Samtidig med at aktiviteten i det statlige barnevernet har gått ned, har de samlede kostnadene i det statlige barnevernet vært relativt stabile de siste årene.

Kostnadene på institusjonsområdet utgjør om lag 65 prosent av kostnadene i det statlige barnevernet, og utviklingstrekk på institusjonsområdet er dermed særlig sentrale for å forstå den historiske sammenhengen mellom aktivitet og kostnadsnivå i det statlige barnevernet.

Kostnadene til drift av statlige barnevernsinstitusjoner har historisk sett vært lite skalerbare til aktivitetsnivået. Dette skyldes at kostnadene til drift av statlige barnevernsinstitusjoner i stor grad er faste på et gitt

kapasitetsnivå: Vi finner at kostnadsnivået i de statlige barnevernsinstitusjonene i liten grad påvirkes av redusert kapasitetsutnyttelse i institusjonene og at det er antall kvalitetssikrede plasser per institusjon som i størst grad forklarer kostnadsnivået. At kostnadsnivået for de statlige barnevernsinstitusjonene har holdt seg stabilt over tid selv om aktiviteten er redusert, forklares derfor av at redusert kapasitetsutnyttelse i det statlige institusjonene ikke har medført et lavere kostnadsnivå i de statlige institusjonene. Utviklingen i de samlede kostnadene påvirkes imidlertid også til en viss grad av at kostnadsnivået i de statlige barnevernsinstitusjonene har økt noe over tid, målt i kostnad per kvalitetssikrede plass. Dette bidrar dermed til å ytterligere motvirke effekten av aktivitetsnedgangen.

Kostnadene til kjøp av private institusjonsplasser påvirkes på den andre siden i større grad av aktivitetsnivået ettersom enkeltkjøp, som per definisjon

gjøres per barn med behov for institusjonsplass, står for om lag halvparten av oppholdsdøgnene tilknyttet private institusjonsplasser. Hvis prisen ved kjøp av private institusjonsplasser hadde vært stabil, skulle dermed kostnadene til kjøp av private institusjonsplasser ha variert i takt med aktiviteten. Likevel har kostnadene til kjøp av private institusjonsplasser over tid økt, selv om aktiviteten også i de private barnevernsinstitusjonene er redusert. Dette skyldes at prisen per institusjonsplass har økt de siste årene parallelt med aktivitetsnedgangen i de private barnevernsinstitusjonene.

Økningen i kostnadene per plass i både statlige og private institusjoner har trolig sammenheng med både økt problemomfang hos barn som henvises til institusjon, samt strengere kvalitetskrav. Bufdir opplever økende utfordringer og kompleksitet i problembelastningen til barn i institusjon sammenliknet med tidligere, og dermed behov for økt bemanning og ressursbruk (Bufdir, 2019). En villet strategi om redusert bruk av institusjon og økt bruk av fosterhjem har bidratt til dette, ved at det er barna med størst utfordringer som i dag er plassert på institusjon. Mindre bruk av fengselsstraffer for ungdom, og redusert tilbud av døgnplasser i institusjoner for psykisk helsevern, er andre mulige forklaringer, ettersom en del av barna som tidligere var der nå er under omsorg av barnevernet. En annen hypotese er at det økte finansieringsansvaret til kommunene har hevet terskelen for å anmode om institusjonsplasseringer, slik at barna som nå plasseres i institusjon i snitt har større utfordringer enn tidligere. Økningen i prisen per institusjonsplass kan trolig også forklares av økte kvalitetskrav til både statlige og private barnevernsinstitusjoner, samt forhold ved innkjøpsstrategier og konkurranseforhold ved kjøp av institusjonstyper. Herunder antas rammeavtalene som er inngått med ideelle aktører i 2022 å ha bidratt til en ytterligere prisøkning på private institusjonsplasser. Betydningen av kvalitetskrav og innkjøpsstrategier og konkurranseforhold drøftes nærmere i kapittel 6.

Kostnadene på fosterhjemsområdet i Bufetat (den tjenesteytende delen) utgjør om lag 20 prosent av kostnadene i Bufetat. Utviklingen i kostnadene på fosterhjemsområdet sammenfaller i stor grad med aktivitetsutviklingen. Som tidligere beskrevet er både kostnadene og aktiviteten på fosterhjemsområdet over tid redusert. Nedgangen i aktiviteten på det statlige fosterhjemsområdet har trolig sammenheng med en generell nedgang i etterspørselen etter statlige barnevernstiltak, samt at det statlige fosterhjemstilbudet er spisset fra og med 2022 som følge av barnevernsreformen. Statlige fosterhjem får betalt honorarer mens et barn er plassert i fosterhjemmet, og for private fosterhjem gjøres det utelukkende enkeltkjøp av fosterhjem. Samtidig har

prisen på fosterhjemstjenester vært relativt stabile de siste årene. At kostnadsutviklingen på fosterhjemsområdet i stor grad har fulgt aktivitetsutviklingen, er derfor ikke overraskende.

På lik linje med de statlige barnevernsinstitusjonene, er har kostnadene til de øvrige statlige barnevernstjenestene sentre for foreldre og barn og hjelpetiltak i hjemmet også i liten grad blitt påvirket av endringer i etterspørselen etter tjenestene. For begge tjenester har over tid en lavere etterspørsel etter tjenestene, kombinert med at kostnadene for å drifte tjenestene i stor grad er faste, medført at pris per oppholdsdøgn har økt. For hjelpetiltak har også overføringen av hjelpetiltaket PMTO til kommunene bidratt til at hjelpetiltakene som nå tilbys i gjennomsnitt er mer kostnadskreven, og det bidrar til at aktiviteten er redusert og pris per oppholdsdøgn har økt.

I sum er det et vesentlig innslag av faste kostnader i det statlige barnevernet. Det er primært kostnadene til statlige og private fosterhjem og kostnader til enkeltkjøp av institusjonsplasser som påvirkes direkte av aktivitetsendringer (disse kostnadene utgjorde 40 prosent av kostnadene i det statlige barnevernet i 2022), mens kostnadene til drift av statlige barnevernsinstitusjoner, kjøp av private institusjonsplasser med kjøpsgaranti og øvrige oppgaver i det statlige barnevernet i større grad er faste. Effekten av aktivitetsnedgangen har dessuten blitt ytterligere motvirket av at det generelle kostnadsnivået for mange av de statlige barnevernstjenestene, særlig på institusjonsområdet, har økt over tid. Kostnadsøkningen på institusjonsområdet er en konsekvens av at kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene over tid er redusert, samtidig som at omfanget av enkeltkjøp har økt. I tillegg har kostnadene per institusjonsplass både i private og statlige institusjoner økt noe over tid. Viktige bakenforliggende forklaringer på disse utviklingstrekkene er at barna som skal ivaretas i det statlige barnevernet over tid har stadig større og mer komplekse behov, samt den pågående omstillingen av barnevernet som følge av barnevernreformen og nye føringer om bruk av private leverandører.

3.6 Betydningen av omstillings- og kvalitetskrav for kostnadsutviklingen fremover

Omstillingskravene i barnevernet har allerede påvirket kostnadene i det statlige barnevernet og forventes å ha stor betydning for kostnadsutviklingen fremover. Det er for det første en politisk føring at barn med særlig omfattende og komplekse behov og høy risiko for uønskede hendelser i større grad skal ivaretas i statlige barnevernsinstitusjoner. I praksis

innebærer kravet at Bufetat må utvide sin institusjonskapasitet til akutt plassering, rusbehandling og atferdshøy. Etterspørselen etter akutt- og behandlingstilbud er særlig variabel og innebærer at de statlige barnevernsinstitusjonene må kunne håndtere svingninger i etterspørselen i større grad enn i dag. Samtidig er det en føring om å begrense enkeltkjøp fra private leverandører av institusjonsplasser. I sum må derfor svingninger i etterspørselen i større grad løses ved oppbygging av den statlige institusjonskapasiteten, som generelt er mindre skalerbar enn den private institusjonskapasiteten.

Samtidig er det usikkert om kravet om at staten skal ivareta barna med mest komplekse behov totalt sett vil være kostnadsdrivende på lenger sikt. Mens det i mange tilfeller er kostnadseffektivt å sette ut tjenesteproduksjon, er ikke dette nødvendigvis tilfelle for komplekse barneverntjenester. På kort sikt er det imidlertid klart at det vil være omstillingskostnader knyttet til å etablere en større institusjonskapasitet i staten innenfor akutt plassering, rusbehandling og atferdshøy, og at det vil medføre at kostnadene blir mindre skalerbare til aktivitet.

Videre er det føringer om at bruken av ideelle tilbydere av institusjonskapasitet skal økes, med mål om en andel på 40 prosent av institusjonskapasiteten innen 2025, og at det skal inngås langsiktige og forutsigbare avtaler med ideelle aktører. Samtidig skal bruken av kommersielle aktører begrenses. Disse føringene er etter vår vurdering kostnadsdrivende ettersom prioriteringen av ideelle aktører reduserer

konkurransen og forhindrer de potensielt mest effektive og fleksible aktørene fra å levere tjenestene. Bufetat har i 2022 inngått nye rammeavtaler med ideelle aktører, og erfarer at konkurransebegrensningene har bidratt til en prisøkning på institusjonsplasser i de nye avtalene. Bufetat erfarer også at de ideelle aktørene i mindre grad er villige til å tilby fleksibel kapasitet, dvs. plasser uten kjøpsgaranti og enkeltplasser. I dag er det i stor grad kommersielle aktører som tilbyr institusjonsplasser gjennom enkeltkjøp, men det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad de kommersielle aktørene vil ønske å tilby en slik kapasitet fremover når deres leveranser av institusjonsplasser generelt begrenses. Føringer om å prioritere ideelle aktører fremfor kommersielle aktører er etter vår vurdering dermed både kostnadsdrivende og medfører at fleksibiliteten i institusjonskapasiteten og dermed kostnadens skalerbarhet reduseres.

Barnevernreformen innebærer også omstillingskostnader både på kort og lang sikt. Et eksempel er de økte kompetansekravene i barnevernet som innebærer økt konkurranse om arbeidstakerne, høyere lønnskostnader og reduserte muligheter for midlertidige stillinger. I tillegg innebærer barnevernreformen en økt spesialisering av de statlige barnevernstjenestene som bidrar til at tjenestene som tilbys er mer kostnadsdrivende enn tidligere. I sum vil de samlede omstillings- og kvalitetskravene det statlige barnevernet står overfor etter vår vurdering virke i retning av økte kostnader med redusert fleksibilitet sammenlignet med tidligere.

4. Aktuelle tiltaksområder og vurderingskriterier

I de påfølgende kapitlene utforsker vi ulike typer tiltak som kan bidra til å redusere kostnader i barnevernet. Vi tar for oss tiltak innenfor seks ulike tiltaksområder der vi mener det er potensial for kostnadsbesparelser.

1. Overordnet organisering og dimensjonering av tjenestetilbudet.
2. Tiltak for effektive anskaffelser av institusjonsplasser og oppfølging av kontrakter.
3. Tiltak for fleksibel innretning og effektiv utnyttelse av den statlige institusjonskapasiteten.
4. Tiltak for effektiv oppgaveutførelse i Bufetat.
5. Prioritering i Bufetats tjenesteportefølje
6. Muligheter for kostnadsbesparelser gjennom endringer i Bufetats rammebetingelser.

De fem første områdene tar for seg tiltak som Bufdir og Bufetat selv kan gjennomføre. I den siste kategorien gis en kort drøfting av forhold som ligger utenfor Bufdirs kontroll, men som kan ha stor betydning for det statlige barnevernets kostnader.

For hvert av områdene gir vi en beskrivelse av dagens situasjon og problemstillinger, og viktige rammer og føringer som begrenser mulighetsrommet, før vi vurderer konkrete tiltak. I vurderingen legger vi til grunn omstillingskrav og styringssignaler som er gitt for Bufetats virksomhet. Virkninger av tiltakene er derfor vurdert opp mot et nullalternativ der vi legger til grunn at målene for omstillingen skal nås.

Formålet med tiltakene er først og fremst å redusere kostnader. Vi vurderer i hvilken grad tiltakene vil gi kostnadsbesparelser på (i) kort og (ii) lang sikt, og i hvilken grad tiltakene gir økt mulighet for å (iii) redusere kostnader med aktivitetsnedgang (evne til effektiv skalering av tilbudet).

Kostnadsreducerende tiltak kan i enkelte tilfeller innebære ren effektivisering eller prosessforbedringer

som kun har positive virkninger på den aktuelle virksomheten. Ofte vil det imidlertid være sammenheng mellom ressursinnsats (kostnader) og kvaliteten på tjenestene som produseres. Vi vurderer derfor også tiltakenes virkning på (iv) barnevernets måloppnåelse. Dette handler om tiltakets forventede betydning for barnevernets evne til å levere tjenester med riktig kvalitet til riktig tid. Kvalitetsbegrepet er vidt og rommer aspekter som mulighet for å gi et tilbud tilpasset det enkelte barns behov, faglig styring, tilgjengelighet, nærhet mm. Vurderingen gjøres på overordnet nivå med den hensikt å kunne peke på mer og mindre effektive tiltak. Innføring av tiltakene vil kreve en nærmere vurdering av konsekvensene for barnevernets måloppnåelse.

Omstillingskravene og føringene for organiseringen av barnevernets tjenester virker i retning av økte kostnader, jf. analysen i kapittel 3. Enkelte tiltak som kunne gitt stort potensial for utgiftsreduksjoner ville være i direkte konflikt med disse føringene. Slike tiltak er ikke inkludert og vurdert i analysen. Noen av tiltakene som drøftes kan imidlertid påvirke både tempo og grad av omstilling, og innebærer en vurdering av handlingsrommet innenfor de føringene som er gitt. Tiltakenes (v) betydning for omstillingskrav og andre føringer for barnevernets virksomhet vurderes derfor også.

I noen tilfeller vil kostnadseffektiviserende tiltak kunne ha utilsiktede effekter på andre deler av Bufetats virksomhet eller berøre andre aktørers budsjetter eller verdier i samfunnet som ikke direkte påvirker barnevernets måloppnåelse. Vi gjør derfor også en overordnet vurdering av (vi) risikoen for utilsiktede virkninger ved de ulike tiltakene.

Aktuelle tiltak innenfor de ulike tiltaksområdene er beskrevet og vurdert i de neste kapitlene. Tabellen nedenfor gir en forklaring på symbolene som er benyttet i oppsummeringstabellene i hvert kapittel.

Tabell 4-1 Symbolforklaring i vurderingstabeller

Tolkning:



Stort potensial/Svært positivt



Middels potensial/Middels positivt



Noe potensial/ Litt positivt



Litt negativt



Middels negativt



Svært negativt

5. Tiltak for mer effektiv organisering og dimensjonering av institusjonstilbudet

Nær 65 prosent av kostnadene i det statlige barnevernet går til drift og kjøp av institusjonsplasser, som vist i Figur 3-1 i kapittel 3. Bufetats regioner har ansvar for å vurdere behovet for institusjonsplasser og planlegge og dimensjonere institusjonsplassene i tråd med behovet. Det samlede tilbudet gis gjennom en miks av statlige institusjonsplasser som drives av Bufetat og private institusjonsplasser som anskaffes gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp.

I dette kapittelet beskriver vi utfordringer og mulige tiltak som knytter seg til forsyningsstrategien for institusjonstjenester i barnevernet¹⁷, og dimensjoneringen av institusjonstilbudet.

5.1 Problembeskrivelse

Kapasitetsplanlegging i barnevernet er krevende, som følge av pliktene som følger av bistandsplikten, sammen med den varierende etterspørselen etter differensierte tjenester. Ledig institusjonskapasitet er dyrt, og tiltak som bidrar til mest mulig effektiv dimensjonering av institusjonene gir derfor potensial for reduserte kostnader.

Bistandsplikten som en viktig ramme

Bistandsplikten setter viktige rammer for dimensjoneringen og planleggingen av institusjonstilbudet. Som beskrevet i kapittel 2 innebærer bistandsplikten en plikt til å bistå kommunenes barneverntjeneste når barn trenger institusjonsopphold. I dette ligger et ansvar for å sørge for et tilstrekkelig antall differensierte plasser over hele landet. Bistandsplikten inkluderer også en umiddelbar plikt til å ta imot akutt plasseringer, i fosterhjem eller på institusjon, når kommunene anmoder om dette. Det betyr at Bufetat har en viktig beredskapsfunksjon som skal ivaretas og som må hensyntas i organiseringen og dimensjoneringen av det samlede tilbudet.

Samtidig som Bufetat har en bistandsplikt, har etaten lite kontroll over inn- og utstrømmen av barn til barnevernsinstitusjoner og beredskapshjem. Det er kommunene som har ansvar og vedtaksmyndighet til å anmode om institusjonsplass eller beredskapshjem, og som har oppfølgingsansvar og beslutter hvor lenge et barn skal være på slike tiltak. Bufetat har en rolle som veileder for kommunene idet det anmodes om tiltak, og kan slik bidra til å påvirke behovet til en viss grad. Likevel er antall barn som henvises til institusjon og

plasseringshorisonten for disse barna i utgangspunktet styrt av de kommunale barneverntjenestenes vurderinger og behov og varierer over tid.

Varierende etterspørsel etter differensierte tjenester

Etterspørselen etter institusjonsplasser er begrenset. I 2021 var det i gjennomsnitt 849 på opphold institusjon (Bufdir, 2022). Samtidig er det variasjonen i etterspørselen gjennom året, særlig antall barn på akuttplasser. I perioden 2021 varierte antall barn på institusjon mellom 900 på sommeren og 770 på slutten av året. Videre er etterspørselen etter institusjonsplasseringer spredt både geografisk og etter målgrupper. Innenfor spesifikke kategorier vil det da være et lavt omfang av institusjonsplasser, og variasjoner i etterspørselen etter institusjonsplass innenfor den enkelte kategori kan overstige variasjonen i den samlede etterspørselen.

Målgruppedifferensieringen og den geografiske dimensjonen øker dermed kravene til samlet tilgjengelig (differensiert) kapasitet, og gjør det mer krevende å planlegge og dimensjonere det samlede tilbudet. Kravene til at plassene skal være raskt tilgjengelig gir også begrensede muligheter til å løse en uventet stor etterspørsel med kø, slik det er mulig å gjøre i en del andre sektorer.

Organisering og dimensjonering av tilbudet har stor betydning for kostnader

For å imøtekomme den varierende etterspørselen etter institusjonsplasseringer, består dagens tilbud av en kombinasjon av en grunnkapasitet (statlige institusjonsplasser og rammeavtaler med private aktører med kjøpsgaranti) og en buffer/fleksibel kapasitet (rammeavtaler med private aktører uten kjøpsgaranti og enkeltkjøp). Rammeavtaler og enkeltkjøp har vært inngått med både ideelle og kommersielle aktører.

Tradisjonelt sett har ideelle leverandører i hovedsak levert rusbehandling og omsorgsplasser, mens kommersielle leverandører i større grad har levert behandlingsplasser på atferd i tillegg til omsorgsplasser og akuttplasser. De ulike leverandørene har gjennom dette spesialisert seg på ulike typer problematikk, og bygget opp sine tjenestetilbud etter dette (Bufdir, 2022). Mens de ideelle aktørene i størst grad har vært leverandører av institusjonsplasser med kjøpsgaranti, har de kommersielle i større grad tilbudt plasseringer på rammeavtaler uten betalingsgaranti

¹⁷ Forsyningsstrategien beskriver virksomhetens overordnede og helhetlige organisering av kjøp av tjenester og egen drift

slik at den har tilgang på og kan tilby tjenester med riktig innretning og tilstrekkelig kapasitet (Bufdir, 2022).

og gjennom enkeltkjøp. Bruken av kommersielle og ideelle aktører har gått ned de siste årene målt ved antall oppholdsdager, som vist i Figur 2-5.

Det er høye kostnader til drift av barneverns-institusjoner, og mange av kostnadene er faste. Dimensjoneringen av tilbudet, og fordelingen av kapasitet mellom ulike tiltak, har derfor stor betydning for samlede kostnader. Kostnadene per oppholdsdøgn og per tilgjengelige plass varierer også mellom egenregi og ulike kontraktstyper. For eksempel er enkeltkjøp typisk dyrere enn kjøp gjennom rammeavtale, og særlig om rammeavtalen har betalingsgaranti, vist ved lavere pris per oppholdsdag på rammeavtaler enn enkeltkjøp for institusjonstypene omsorg og atferd i Figur 3-26. Fordelingen mellom grunnkapasitet og bufferkapasitet vil også ha betydning for de samlede kostnadene. En høyere grunnkapasitet vil kunne gi færre enkeltkjøp og lavere enhetspriser per tilgjengelige plass, men samtidig høyere sannsynlighet for at kostbar kapasitet blir stående ledig.

Valgene Bufdir og Bufetat gjør i den overordnede organiseringen og dimensjoneringen av tilbudet, har derfor potensielt stor betydning for de samlede kostnadene i barnevernet. Dette handler både om omfanget av det totale institusjons- og fosterhjems-tilbudet, om fordeling mellom ulike typer plasser, fordeling mellom egenregi og kjøp, og om kjøp av institusjonsplasser med og uten betalingsgaranti. Det er likevel ikke klart hva som er de mest effektive valgene her, da de fleste justeringer vil kunne ha tosidige kostnadseffekter, som beskrevet over. Videre er dette også forhold hvor det i stor grad er lagt føringer som begrenser barnevernets handlingsrom:

Flere omstillingskrav og føringer som legger rammer for forsyningsstrategien

Som drøftet i kapittel 3 har føringene fra Storting og regjering om bruk av private leverandører stor betydning for mulighetene til å innrette kapasiteten.

Som tidligere beskrevet innebærer føringene at

- Institusjonstjenester for barn med særlig omfattende og komplekse behov og høy risiko for uønskede hendelser skal driftes i egen regi.
- Bruken av ideelle tilbydere av institusjonskapasitet skal øke, med mål om en andel på 40 prosent innen 2025. Det skal inngås langsiktige og forutsigbare avtaler med ideelle aktører.
- Bruken av kommersielle aktører skal begrenses.
- Enkeltkjøp skal begrenses

I kapittel 3 drøfter vi betydningen av disse føringene for kostnadsnivået og kostnadsstrukturen i barnevernet. Når det gjelder kravet om at staten skal ta barna med det mest omfattende og komplekse

behovene, er det etter vår vurdering ikke gitt hvordan det vil påvirke kostnadsnivået på lengre sikt. På kort sikt er det imidlertid klart at det vil medføre betydelige omstillingskostnader i barnevernet. De øvrige føringene som legges på forsyningsstrategien gir også mest sannsynlig økte kostnader og redusert fleksibilitet: Prioriteringen av ideelle aktører reduserer konkurransen og forhindrer de potensielt mest effektive og fleksible aktørene fra å levere tjenestene. Føringer om at enkeltkjøp skal begrenses, vil ytterligere redusere skalerbarheten til kostnadene i det statlige barnevernet.

Flere av de andre kvalitetskravene er også tydelig kostnadsdrivende, både på kort og lang sikt. Et eksempel er de økte kompetansekravene i det statlige barnevernet som innebærer økt konkurranse om arbeidstakerne, høyere lønnskostnader og reduserte muligheter for midlertidige stillinger.

Til sammen er det etter vår vurdering klart at rammene og føringene som er lagt på barnevernets forsyningsstrategi virker i retning av økte kostnader og en mindre fleksibel tilbudsside. Når tilbudssiden blir mindre fleksibel og i mindre grad kan reagere på endringer i etterspørselen, kreves – alt annet likt, en større bufferkapasitet for å kunne imøtekomme varierende etterspørsel. Dette vil igjen lede til økte kostnader knyttet til ubrukt kapasitet.

5.2 Mulige tiltak

Barnevernets forsyningsstrategi for institusjonstilbudet og til dels innkjøpsstrategien, er definert gjennom de omstillingskravene og føringene som er gitt. Dette begrenser mulighetene for å gjøre endringer som kan bidra til reduserte kostnader.

Dimensjoneringen av tilbudet, både det samlede tilbudet av barneverntjenester, og fordelingen av plasser på ulike tiltak, er imidlertid Bufetats ansvar. Jo mer treffsikker dimensjonering og kapasitetsplanlegging, jo lavere blir barnevernets kostnader knyttet til ledig kapasitet eller kjøp av bufferkapasitet.

Som beskrevet er kapasitetsplanleggingen en krevende øvelse, gitt variasjonen i etterspørselen, målgruppedifferensieringen, og geografiske forhold. Totalt er det mange ulike «markedssegmenter» som skal dekkes, og innenfor hvert segment er det behov for en viss grad av bufferkapasitet for å kunne ta imot et varierende antall barn på relativt kort varsel.

Bufetat er delt inn i fem regioner som hver har ansvar for egne innkjøp. Mens det er Bufdir som inngår og er kontraktspart for rammeavtalene, er det Bufetats regioner som gjør avrop på disse, og som gjør enkeltkjøp utenfor rammeavtalene. Rammeavtalene er

også inngått med utgangspunkt i innmeldt behov fra Bufetats regioner. Fordelen med at regionene selv definerer eget behov er kjennskapen til lokale forhold – både det sannsynlige behovet i ulike deler av regionen og om egenskapene ved aktuelle tilbydere. Når hver region skal sikre sin egen inndekning av et differensiert sett med plasser, er det imidlertid en risiko for at tilbudet ikke dimensjoneres optimalt sett fra et nasjonalt perspektiv:

Variasjonen i etterspørselen innenfor en region og innenfor de differensierte tilbudene i en region vil typisk være større enn variasjonen i den nasjonale etterspørselen.¹⁸ Hvis hver region definerer sitt behov slik at de skal oppfylle bistandsplikten, og innretter seg med en buffer for å kunne dekke variasjon, vil det kreve en større bufferkapasitet enn om dette ble vurdert på nasjonalt nivå. Et mulig resultat er dermed en generell overdimensjonering av tilbudet.

Dette problemet kan unngås dersom regionene tar tilstrekkelig hensyn til mulighet for å spille på ledig kapasitet i naboregioner i sin dimensjonering av tilbudet, eller dersom Bufdir hensyntar dette i forbindelse med anskaffelser av rammeavtaler. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad dette skjer i dag. Vår forståelse er at det er enkelte barrierer for effektiv deling av plasser på tvers av regioner, knyttet til informasjonstilgang, budsjetter og interprising og risikovillje i regionene (nærmere beskrevet i kapittel 7). Bevisstheten om at slik deling av kapasitet ikke fungerer sømløst mellom regioner, vil sannsynligvis påvirke beslutningene om dimensjonering av tjenestene i den enkelte region.

Videre er enkelte av tiltakstypene relativt spesialiserte og det er behov for et begrenset antall plasser i Norge. Behandlingsplasser for atferd høy risiko, der staten nå skal bygge opp et større tilbud for å erstatte kommersielle aktører, er eksempler på institusjonsplasser som krever spesialisert kompetanse. Det samme gjelder rusinstitusjoner, der det også kjøpes inn en del tjenester i markedet. Når det gjelder rusbehandling er vår forståelse at man også har en høyere aksept for geografiske avstander mellom hjemkommune og behandlingsinstitusjon. Her foregår det allerede en del samarbeid på tvers. I en periode der det offentlige tilbudet av slike institusjonsplasser skal bygges opp, er det viktig å vurdere hvordan dette kan gjøres på en kostnadseffektiv måte, og uten at det leder til overdimensjonering av den totale nasjonale kapasiteten innenfor den enkelte tiltakstype.

5.2.1 Bedre styringsinformasjon om institusjonskapasitet

Beslutninger om dimensjonering av institusjonskapasiteten handler både om dimensjonering av det samlede tilbudet, men også om sammensetningen av dette – både i form av ulike typer institusjonsplasser og geografisk fordeling av plassene.

En forutsetning for å kunne gjøre veloverveide beslutninger om dimensjonering av tilbudet, er at Bufetat og Bufdir har god styringsinformasjon om relevante forhold knyttet til kapasitet og kapasitetsutnyttelse. Gjennom arbeidet med denne kostnads-gjennomgangen og vurderingen av kostnads-effektiviserende tiltak i Bufetat har vi fått innsikt i hva som foreligger av slik informasjon. Til sammen er det mye relevant data innrapportert fra Bufetats regioner som på ulike vis kan benyttes til å belyse disse forholdene. Vi kan imidlertid ikke se at det i dag finnes én enkelt tilgjengelig kilde som gir oppdatert, enhetlig, sammenstilt og kvalitetssikret informasjon om kapasitet og kapasitetsutnyttelse i alle landets regioner. Vi mener at etablering av en slik informasjonsbase vil være et viktig tiltak som kan bidra til bedre dimensjonering og også utnyttelse av institusjonskapasiteten.

Bufetat har i dag utfordringer med å oppnå god utnyttelse av grunnkapasiteten i institusjonstilbudet samtidig som det gjennomføres et stort antall enkelt-kjøp. Dette kan ha mange ulike årsaker, for eksempel knyttet til styringen av inntak ved institusjonene, regional samhandling, omstillingsarbeid, branner eller andre hendelser som reduserer kapasiteten. Årsakene kan imidlertid også ligge i dimensjoneringen – at institusjonsplassene ikke er tilpasset barna som skal plasseres (feil målgruppe) eller at institusjonsplassene ikke er lokalisert der behovet oppstår. En god forståelse av årsakene til lav kapasitetsutnyttelse, og i hvilken grad dette er knyttet til dimensjonering og sammensetning av tilbudet – eller ulike forhold ved forvaltningen av plassene, vil gi grunnlag for treffsikre tiltak for å dimensjonere tilbudet riktig, og øke kapasitetsutnyttelsen.

Mye av den relevante informasjonen er allerede tilgjengelig, men må sammenstilles i en felles informasjonsbase. Det er sannsynligvis ikke behov for å etablere ett nytt digitalt verktøy – for eksempel kan dagens rapporteringssystem BIRK trolig kunne videre-utvikles slik at den dekker informasjonsbehovet. Basen bør inneholde oppdatert informasjon om dagens situasjon og den historiske utviklingen i kapasitet og kapasitetsutnyttelse, både på statlige og private institusjoner (utnyttelse av rammeavtaler), innenfor

¹⁸ De store talls lov tilsier at jo flere tilfeller man har av en hendelse (behov for institusjonsplass) jo nærmere vil man komme forventningsverdien.

ulike typer tiltak, geografiske områder og eventuelle andre relevante nedbrytninger. Informasjonen bør blant annet kunne benyttes til analyser av hva som kjennetegner institusjonene som har høy og lav kapasitetsutnyttelse, og eventuelle sammenhenger med mønstre for enkeltkjøp. Informasjonen bør være tilgjengelig for relevante personer i Bufdir, og i Bufetats regioner.

Tiltaket vil kreve en viss harmonisering og kvalitets-sikring av data. Det bør trolig etableres en mal for enhetlig rapportering fra regionene, og det kan være behov for en gjennomgang av nøkkeltall og metode for beregning av indikatorer, samt noe mer detaljerte rutiner for rapportering av informasjon om enkeltkjøp og begrunnelser for slike kjøp. Rapporteringskrav og utforming av basen bør innrettes slik at den kan gi mest mulig relevant informasjon for beslutninger om dimensjonering og utnyttelse av den samlede institusjonskapasiteten. Dette bør også fungere som et effektivt oppslagsverk for å finne frem til ledige plasser i andre regioner og for en beskrivelse av egenskapene ved disse plassene.

Opprettelsen av en god kilde til styringsinformasjon om disse forholdene vil kreve noe ressursbruk i en etableringsfase, mens det kan legges til rette for mer effektiv administrasjon på noe sikt. Ressursbruken i en etableringsfase vil være begrenset og vi mener nytteeffektene vil langt overstige kostnadene. Dette gjelder særlig om tiltaket kombineres med andre tiltak som beskrives i det videre, knyttet til dimensjonering og utnyttelse av kapasiteten. Det å få en sammenstilt oversikt over denne informasjonen, tilgjengelig på tvers av regioner, vil kunne gi et økt fokus på kapasitetsutnyttelse. Vi mener også at dette vil kunne gi et vesentlig bedre grunnlag for beslutninger om dimensjonering, særlig hvis dette er beslutninger som skal løftes opp på nasjonalt nivå, jf. neste tiltak.

Vurdering av tiltak

Tiltaket vurderes å gi potensial for kostnadsreduksjon gjennom mer effektiv administrasjon og styring, og bedre beslutninger om dimensjonering og utnyttelse av institusjonskapasitet. Jo mer aktivt informasjonen benyttes inn i beslutninger, jo større er potensialet for kostnadsreduksjoner. Tiltaket bygger opp om Bufetats mål ved at etaten får god styringsinformasjon til utvikling av et tilbud som er best mulig tilpasset behovet. Tiltaket går ikke på tvers av omstillingskrav eller føringer eller har andre utilsiktede virkninger. Tiltaket har også lave etableringskostnader.

5.2.2 Nasjonalt perspektiv på dimensjonering av det samlede institusjonstilbudet

Det bør vurderes om beslutninger om dimensjonering og strukturen på det samlede tilbudet i større grad skal løftes til nasjonalt nivå. Dette kan gi mulighet for en mer effektiv dimensjonering av det samlede

tilbudet med hensyn på forventet variasjon i samlet etterspørsel, og mulighetene for å anvende plasser på tvers av regioner. Videre kan det muliggjøre en mer hensiktsmessig struktur for spesialiserte tiltaksplasser. Det er allerede gjort tiltak i denne retning – ved at Bufetat i dimensjoneringen av tilbudet skal hensynta muligheten for utnyttelse av plasser i andre regioner. Tiltaket som her foreslås vil være et skritt videre, der den endelige beslutningen om dimensjonering og sammensetning av tilbudet vil legges til Bufdir.

Et slikt tiltak kan gjennomføres på flere måter. For å utnytte kompetansen og lokalkunnskapen i regionene vil det være naturlig at beslutningene i Bufdir fortsatt bygger på anbefalinger fra Bufetat, men hvor også Bufdir gjør helhetlige vurderinger og prioriteringer av innspillene sett opp mot nasjonale mål for barnevernet, og hensynet til kostnadseffektivisering. Dette kan både gjelde i saker om endret struktur i Bufdirs egen institusjonskapasitet og i beslutninger om innkjøp av plasser.

Virkningene av et slikt tiltak vil avhenge av hvordan vurderingene vil endre seg fra i dag, og også hvordan tiltaket følges opp i bruken av plassene. Med et mer nasjonalt perspektiv på den samlede kapasiteten og strukturen i institusjonstilbudet, vil vi anta at det legges noe mer vekt på utnyttelse av institusjonskapasitet på tvers av regioner enn i dag, samt at spesialisert kapasitet bygges opp noe færre steder. Dette vil kunne gi kostnadsbesparelser ved at det samlede tilbudet nedskaleres noe (når statlige plasser og innkjøp ses sammen). De spesialiserte tilbudene vil også kunne få økt kvalitet ved at det etableres mer robuste fagmiljøer som har en mer forutsigbar strøm av barn. Som vist i kapittel 3 er det også ved disse institusjonene at det synes å være størst stordriftsfordeler, slik at noe færre og større institusjoner vil kunne gi kostnadsbesparelser.

For at slike nytteeffekter skal oppstå, må det nødvendigvis innebære at enkelte barn vil plasseres lenger unna sin hjemkommune. Denne ulempen må balanseres mot hensynene til kostnadsbesparelser og etablering av mer robuste fagmiljøer. Dersom det legges svært stor vekt på nærhetsprinsippet, vil nyttegevinstene av en mer nasjonal dimensjoneringsstrategi være små. I tilfeller der robuste fagmiljøer og høy kapasitetsutnyttelse vektles høyere, vil en slik strategi kunne være både kostnadsbesparende og kvalitetsforbedrende. Vurderingen kan dermed være forskjellig for eksempelvis omsorgsplasseringer og behandlingstilbud.

Vurdering av tiltak

Tiltaket vurderes å ha potensial for kostnadsreduksjon gjennom bedre dimensjonering og struktur på det samlede tilbudet. Et nasjonalt fremfor et regionalt perspektiv på dimensjoneringen kan legge opp til

reduisert samlet kapasitet, økt utnyttelse av kapasitet på tvers av regioner, og at spesialisert kapasitet etableres færre steder. Potensialet for kostnadsreduksjon avhenger av hvilken vekt som legges på nærhetsprinsippet. Tiltaket vil kunne gi økt kvalitet i tilbudet i form av mer robuste fagmiljøer og mer spesialiserte behandlingstilbud. På den annen side vil tiltaket gi redusert kvalitet i form av økte avstander mellom kommune og institusjonsplass. Hvilken av disse virkningene som veier tyngst vil kunne variere mellom ulike behandlingstilbud.

5.2.3 Etterstrebe høy fleksibilitet i dimensjoneringen av tilbudet

Etterspørselen etter institusjonsplasser har sunket over en lang periode, og det har vært ventet at et økt finansieringsansvar på kommunene ville ytterligere redusere etterspørselen. Likevel falt etterspørselen overraskende mye, først gjennom koronapandemien og så etter innføringen av barnevernsreformen. Antall oppholdsdager i statlige barnevernsinstitusjoner har falt fra 140 000 i 2014 til i underkant av 120 000 i 2022, som vist kapittel 3.2.

I det siste synes antall anmodninger om institusjonsplasser å ha stabilisert seg på et lavere nivå enn tidligere, og til en viss grad har antallet også økt noe igjen. Informanter fra regionene peker på tendenser til mer akutte og alvorlige behov når det nå anmodes om plasseringer, og at særlig etterspørselen etter akutt plasseringer og beredskapshjem synes å ha økt. Det synes å være relativt stor usikkerhet om den fremtidige utviklingen i etterspørselen, og hvor høye topper tilbudet bør dimensjoneres for.

Selv om den samlede etterspørselen er redusert, innebærer omstillingskravene i barnevernet at det statlige tilbudet skal styrkes, og da særlig når det gjelder tilbudet til barna med størst og sammensatte behov. Videre skal det bygges opp en økt grunnkapasitet hos ideelle leverandører. Bufdir må forvente å også måtte bære store deler av disse kostnadene (se nærmere vurderinger av dette i kapittel 6.2). Usikkerheten om fremtidig etterspørsel gir risiko for både over- og underdimensjonering av institusjonskapasitet. For å redusere risikoen for begge deler kan det i perioder med stor usikkerhet være gunstig å velge tiltak som gir størst mulig fleksibilitet, og mulighet til å reagere på ny informasjon (realopsjoner).

En slik tilnærming kan for eksempel innebære en stegvis tilnærming til oppbyggingen av kapasitet i statlige behandlingstilbud og ideelle omsorgsplasser, der anskaffelser fra kommersielle brukes som

bufferkapasitet i en overgangsperiode frem til etterspørselen synes å være mer stabil over tid. Da kan man unngå overinvestering i statlig og ideell kapasitet som er lite fleksibel. Kostnadene ved å underinvestere i slik kapasitet vil være relativt lave så lenge det er mulig å kjøpe institusjonstjenester i et fungerende marked. Det må imidlertid vurderes i hvilken grad – eller over hvor lang periode, en slik strategi kan gjennomføres sett opp mot føringene om å fase ut kjøp fra kommersielle aktører og i størst mulig grad unngå enkeltkjøp. Dette bør også ses i sammenheng med tiltaket om å utarbeide en plan for bruk av kommersielle aktører som fleksibel kapasitet, jf. 6.2.

Når det foretas investeringer i statlig institusjonskapasitet, bør det videre legges vekt på løsninger som gir mulighet for mest mulig fleksibel drift – kapasitet som kan skaleres opp og ned, eller som har flere anvendelsesområder. Dette kan berøre beslutninger om både leieavtaler, tilpasning av bygg og ansettelser, som også omtales mer i kapittel 7. Inngåelse av mer kortsiktige leieavtaler – gjerne med opsjoner på forlengelser og utvidelser, fremfor de lange leieavtalene som gjelder mye av dagens bygningsmasse, kan for eksempel gi økt mulighet til å tilpasse tilbudet til behovet. Det samme vil det å velge bygg/lokasjoner som relativt enkelt kan tilpasses til bruk for flere målgrupper. Etablering og bruk av ambulerende bemanningsteam, som kan bidra til økt kapasitet der det er behov, kan også bidra til fleksibilitet i den statlige institusjonskapasiteten, se nærmere omtale under aktuelle tiltak i kapittel 7.

Vurdering av tiltak

Fleksibilitet på tilbudssiden er verdifullt når Bufetat skal dimensjonere tilbudet til et varierende og usikkert behov. Trinnvise og skalerbare løsninger i utviklingen av statlig og ideell kapasitet, vil gi mulighet for å utnytte mest mulig oppdatert informasjon om behovet i beslutninger om dimensjonering av tilbudet. Noe bruk av enkeltkjøp fra kommersielle aktører, vil redusere risikoen for overdimensjonering av institusjonstilbudet. Potensialet for kostnadsreduksjon er avhengig av i hvilken grad det er mulig å finne frem til fleksible løsninger uten at dette øker kostnadene vesentlig, og også handlingsrommet til bruk av kommersielle aktører og enkeltkjøp. Betydelig bruk av dette vil gi høy fleksibilitet i tilbudet, men vil gå på tvers av føring om utfasing av kommersielle aktører og begrenset bruk av enkeltkjøp.

5.3 Samlet vurdering

Tabell 5-1: Oppsummert vurdering av tiltak

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon i skalerbare kostnader	
	Kort sikt	Mellomlang sikt
Bedre styringsinformasjon om institusjonskapasitet		
Nasjonalt perspektiv på dimensjonering av tilbudet		
Hensynta usikkerhet ved dimensjonering av tilbudet		

6. Tiltak for effektive anskaffelser og oppfølging av avtaler

I foregående kapittel diskuterte vi betydningen av den overordnede organiseringen og dimensjoneringen av institusjonstilbudet, inkludert fordelingen mellom egenregi og kjøp (forsyningsstrategi). Som beskrevet kan slike beslutninger ha stor betydning for kostnader, og fleksibilitet i institusjonstilbudet. Dette er samtidig beslutninger som delvis er fattet på politisk nivå, noe som begrenser Bufdirs handlingsrom til å gjøre kostnadseffektiviserende tiltak.

I dette kapitlet vurderer vi mulige tiltak knyttet til valg av innkjøpsstrategi og oppfølging av kontrakter med leverandørene. Dette handler både om hvordan Bufdir anskaffer tjenestene (etter at det er besluttet hva som skal kjøpes), og hvordan det sikrer at tjenestene som er anskaffet faktisk leveres med avtalt tilgjengelighet, kvalitet og pris. Ettersom både Bufetat og de private aktørene skal omstille seg omfatter det også vurderinger av hvordan anskaffelsesstrategien kan bygge opp under at dette skjer på en kostnadseffektiv måte.

6.1 Problembeskrivelse

Bufdir kjøpte i 2022 inn institusjonstjenester fra private for om lag 2,3 milliarder kroner. I 2021 omfattet dette 730 millioner kroner i kjøp gjennom rammeavtaler (med og uten kjøpsgaranti) og 1,6 milliarder i kroner enkeltkjøp. Ideelle utgjør i underkant 50 prosent av de private kjøpene.

I kapittel 3.2 så vi at reelle priser på private institusjonsplasser har økt med 28 prosent per oppholdsdøgn i perioden 2014-2022. I rammeavtalene som ble inngått med ideelle i 2022 er prisen per oppholdsdøgn betydelig økt siden forrige anskaffelsesrunde i 2018. Det er et sammensatt årsaksbilde til de økte prisene, noen relatert til anskaffelsene og andre ikke. Vi drøftet i kapittel 3 nærmere hvordan økende kompleksitet i barnas behov kan ha bidratt til en økning i kostnader per institusjonsplass i både statlige og private barnevernsinstitusjoner. Under drøfter vi derfor primært hvordan forhold ved anskaffelsene kan ha bidratt til prisøkningen på private institusjonsplasser.

Økte kvalitetskrav

Parallelt med at Bufetat over tid har erfart at barna i det statlige barnevernet har mer komplekse og større utfordringer, er det også stilt høyere kvalitetskrav til private barnevernstjenester. Økte kvalitetskrav kan medføre en høyere pris per oppholdsdøgn som følge av at aktørene må øke ressursbruken eller benytte mer

kostnadskrevende ressurser i utførelsen av tjenestene. Kompetansekravene som er innført innebærer at tilbyderne må ta hensyn til høyere lønnskostnader.

I den seneste anskaffelsesrunden med ideelle aktører var det også ønskelig å få på plass mer robuste rammeavtaler med leverandørene, i den forstand at tilbudet som ble gitt gjennom rammeavtalene i større grad kunne dekke behovet til de barna som skal plasseres innenfor målgruppen. Sammenliknet med tidligere avtaler ble det for eksempel lagt til grunn noe høyere gjennomsnittlige bemanningsfaktorer¹⁹, inkludert krav om våken nattevakt på omsorgsinstitusjoner. Dette ble vurdert som nødvendige tiltak for å sikre et forsvarlig tilbud når kompleksiteten i behovet har økt, og samtidig et tiltak som kunne bidra til at rammeavtalene kunne brukes for et større antall tilfeller innenfor målgruppen – også de med et noe større oppfølgingsbehov enn minimum. Isolert sett vil slike krav, som medfører mer bemanning, øke kostnadene og dermed prisene i rammeavtalene. På den annen side kan det gi økt fleksibilitet i bruken av rammeavtalene.

Robuste priser innenfor målgruppene

Rammeavtalene legger opp til såkalte robuste priser innenfor målgruppene. Det innebærer etter vår forståelse at tilbyderne angir faste priser per oppholdsdøgn innenfor en definert målgruppe, selv om barna innenfor målgruppen kan ha noe ulikt oppfølgingsbehov. Sett sammen med de økte bemanningsfaktorene oppgir tilbyderne en fast pris per døgnplass som tar høyde for en noe større bemanning enn i de tidligere rammeavtalene. Samtidig forventes aktørene å for den prisen kunne ta seg av barn som har varierende problembilde og oppfølgingsbehov innenfor de ulike målgruppene.

Avtaler med en slik prismodell ble også brukt i 2018, men da med noe lavere bemanningsspenn. Dette til motsetning fra avtaler som har vært brukt i tidligere perioder, der aktørene spesifiserte en grunnpris og så en prisliste for tilleggstjenester. Erfaringer fra de tidligere avtalene var ifølge Bufdir en del tidsbruk på diskusjon og forhandling om hvilke tilfeller som var dekket av grunnsatsene, behovet for tilleggstjenester, og også om hvilke tilfeller som var dekket av rammeavtalene i det hele tatt. Dette ga også opphav til kostnader i form av kjøp av tilleggstjenester, og enkeltkjøp av institusjonsplasser, når tilfellene ble ansett å falle utenfor det som var omfattet av rammeavtalen.

bemanning som bør legges til grunn og som er utgangspunktet for dialogen med leverandørene.

¹⁹ For hver målgruppe har Bufdir, basert på erfaringstall, definert et anbefalt bemanningsspenn som angir hvilken

I avtalene med robuste priser legges risikoen for varierende behov og dimensjonering av tilbudet innad i målgruppene over på leverandørene. På tidspunktet for avtaleinngåelsen vet ikke leverandørene hvilke barn som vil plasseres på deres institusjon, annet enn at de tilhører den definerte målgruppen. Enkelte barn kan ha mindre behov enn gjennomsnittet, og andre vil ha større behov enn gjennomsnittet. Mens leverandørene tidligere kunne fakturere tilleggstjenester for økt bemanning og tilpasning knyttet til barn med relativt stort oppfølgingsbehov, vil de nå måtte dekke inn de forventede gjennomsnittlige kostnadene gjennom fastprisene. Aktøren sitter imidlertid med en risiko for at en overvekt av barna vil ha større behov for bemanning enn det som er lagt til grunn i beregningen av fastprisen.

Det kan diskuteres hvor stor denne risikoen er. Rammeavtalene inngås med betalingsgaranti slik at leverandørene får kompensert for plassene uavhengig av de benyttes eller ikke. Graden av garanti plasser er også økt i 2022 sammenliknet med i 2018, blant annet fordi det har vært vurdert å gi en mer effektiv risikofordeling, og fordi det har vært ønskelig å inngå langsiktige og forpliktende avtaler med de ideelle leverandørene. Den viktigste risikoen – knyttet til om kapasiteten står ledig eller ikke, tas dermed av Bufdir. Målgruppedifferensieringen angir også et spenn for typer tilfeller (bemanningsbehov) avtalene skal gjelde for. Videre er vår forståelse at man gjennom forhandlingene med aktørene har oppnådd en felles forståelse om at det skal tas hensyn til sammen-setningen av barn ved inntak til den enkelte institusjon, slik at det for eksempel ikke vil være noen institusjoner som kun får barn med høyt bemanningsbehov.

Til sist har den enkelte institusjon også visse muligheter til å avvise anmodninger om plasseringer, basert på en forsvarlighetsvurdering. Det er imidlertid en uttalt målsetning for Bufdir at slike avvisinger skal skje i mindre grad enn tidligere og at aktørene gjennom de nye rammeavtalene har en reell forpliktelse til å ta imot barn som faller innenfor avtalens virkeområde. I den grad dette også håndheves og virker i praksis, innebærer det at aktørene bærer en risiko knyttet til hvor høy ressursbruken vil være per barn, innenfor den definerte målgruppen.

Rasjonelle aktører vil ta betalt for denne risikoen gjennom et økt avkastningskrav og dermed et påslag på prisen på tjenestene, alternativt søke å redusere risikoen gjennom å legge til grunn en høy gjennomsnittsbemanning som tar høyde for at barna befinner seg på den øverste delen av det definerte bemanningsspennet, noe som også vil øke prisene. Vår forståelse er at nettopp bemanningsgraden har vært et viktig forhandlingspunkt ved inngåelsen av kontrakter mellom Bufdir og ideelle tilbydere, der tilbyderne i utgangspunktet har foreslått høyere

bemanning per barn, men har redusert bemanningsgraden gjennom forhandlingene med Bufdir.

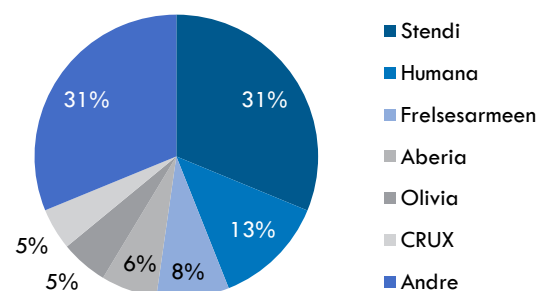
Konkurransesituasjonen i markedet

Regjeringens mål om å utfase kommersielle aktører legger viktige føringer på Bufdirs innkjøpsstrategi og har gitt de ideelle aktørene en svært god forhandlingsposisjon ved årets avtaleinngåelser. Dette kan ha hatt betydning for vilkår i avtalene og prisene på institusjonstjenester.

Oslo Economics kartla i 2019 leverandørene og markedene for barneverntjenester, inkludert tilbudet av institusjonstjenester. Vi fant den gangen at konkurransesituasjonen i markedene var tilfredsstillende. Konsentrasjonen i markedet ble vurdert som moderat, og på nasjonalt nivå hadde den største leverandøren 31 prosent av omsetningen i institusjonsmarkedet, mens de seks største aktørene hadde 69 prosent i 2018. Konkurransen om rammeavtaler ble vurdert som høy samlet sett, men moderat innenfor segmentet for ideelle leverandører. Både i 2016 og 2018 fikk alle ideelle leverandører som deltok i konkurransen tildelt avtale, men det var holdepunkter for at de likevel ble presset på pris gjennom forhandlingene med Bufdir. Leverandørene meldte om lav lønnsomhet på rammeavtalene som ble inngått, blant annet forbundet med leveransegaranti plasser uten kjøpsgaranti som i liten grad ble benyttet.

Figur 6-1 viser hvordan markedsandelene fordelte seg mellom de største aktørene i 2018. De store kommersielle aktørene, Stendi (31 prosent), Humana (13 prosent), Aberia (6 prosent) og Olivia (5 prosent) utgjorde 55 prosent av markedet.

Figur 6-1: Markedsandeler i institusjonsmarkedet 2018



Kilde: Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern (Oslo Economics, 2019).

Vi har ikke gjort noen oppdatert og selvstendig vurdering av markedene for institusjonstjenester i

forbindelse med dette arbeidet. Basert på analysen fra 2019, og hensyntatt de nye føringene for innkjøp, samt innspillene fra Bufdir og Bufetat, er det imidlertid tydelige holdepunkter for at konkurransen om rammeavtalene er begrenset. Som det fremgår av figuren utgjør de kommersielle aktørene en betydelig del av markedet for private institusjonstjenester, og begrensninger på bruken av disse aktørene innebærer i realiteten et stort negativt skift i tilbudssiden i det relevante markedet for avtalene. Når vi også legger til den geografiske dimensjonen og målgruppedifferensieringen, er det klart at tilbudet i en del markedssegmenter er svært begrenset eller ikke nødvendigvis til stede, uten bruk av kommersielle aktører.

Ifølge Bufdir har det vært krevende å anskaffe et tilstrekkelig antall plasser fra ideelle leverandører i alle landets regioner. De ideelle aktørene har også behov for langsiktige avtaler eller forsikringer om kostnadsdekning dersom de skal bygge ut nye tilbud, for å nå målsetningen om 40 prosent ideell andel. Det er i liten grad lagt opp til å kjøpe fleksibel kapasitet fra de ideelle leverandørene. Vår forståelse er at dette både bunner i en strategi om å inngå langsiktige og forpliktende avtaler med de ideelle aktørene²⁰, og også at ideelle aktører i liten grad ønsker å tilby slik kapasitet. Direktoratet lyser derfor også ut enkelte rammeavtaler for bufferkapasitet, uten leverings- eller betalingsgaranti rett mot kommersielle aktører.

Leverandørenes og Bufdirs utøvelse av markeds- og kjøpermakt har betydning for prisene på tjenestene

Den begrensede konkurransen har gitt de ideelle leverandørene en markedsrett som kan utnyttes til å påvirke priser og kontraktsvilkår. Konsentrerte markeder er et problem som i utgangspunktet må løses strukturelt – i dette tilfellet med oppbygging av et større tilbud av institusjonsplasser drevet av ideelle, gitt føringene om prioriteringen av denne type tilbydere. Alternativt ved å i større grad akseptere kommersielle tilbydere eller gjøre mer i egenregi. Dersom markedsmakten består, og aktørene opptrer rasjonelt, vil man over tid forvente at dette gir seg utslag i økte priser, redusert tilgjengelighet eller redusert kvalitet på tjenestene.

De ideelle leverandørenes markedsrett – og gode forhandlingsposisjon, kan ha medvirket til økte priser på rammeavtalene som ble inngått i år. Det er vanskelig å vurdere om leverandørene faktisk har utnyttet denne markedsmakten. Utøvelse av markedsrett kan gi seg direkte utslag i at

leverandørene tar høye påslag på tjenestene, eller mer indirekte gjennom forhandlinger om hvilken ressursinnsats og kvalitet tjenestene skal ha. I dette tilfellet er det siste trolig mer sannsynlig. Ideelle aktører har ikke det samme profittmotivet som kommersielle, men vil gjerne legge stor vekt på høy kvalitet og dimensjonering av tjenestene, og å sikre best mulig arbeidsforhold for ansatte. Markedsmakten kan alternativt utøves i avtaleperioden, til å forhandle frem enkeltkjøp der leverandøren ikke mener at ressursinnsatsen og prisen som er lagt til grunn i rammeavtalen er dekkende for tilfellet.

Et virkemiddel som reduserer de negative konsekvensene av markedsrett, er utøvelse av kjøpermakt. Bufdir har en betydelig kjøpermakt ved innkjøp av spesialiserte barneverntjenester, som kan benyttes til å styre innretningen av tilbudet slik at det gir størst verdi for en viss ressursinnsats, til å forhandle ned priser og ressursinnsats i rammeavtalene. Kjøpermakten oppstår både fordi Bufdir er eneste kjøper av institusjonstjenester, men også som følge av tilbudet Bufetat har i egenregi, som kan fungere som et utsidealternativ i forhandlinger. Ved inngåelse av rammeavtaler med ideelle tilbydere benytter Bufdir direkte anskaffelser med konkurransepreget dialog der det forhandles med den enkelte leverandør om betingelser, vilkår og kvalitet på tjenestene som skal leveres. Det er vår forståelse at det foregår reelle forhandlinger med leverandørene der Bufdir har mulighet til å begrense dimensjonering og ressursbruk i tjenestene, i forhold til leverandørenes første tilbud.

I rammeavtalene fra 2018 er det tegn til at leverandørene har solgt sine tjenester til en så lav pris at de har hatt utfordringer med å få lønnsomhet i kontraktene. Oslo Economics (2019) peker på at driftsresultatene i bransjen har vært fallende, og at særlig den lave utnyttelsen av plasser uten betalingsgaranti har medført lav lønnsomhet innenfor rammeavtalene. Dette kan igjen ha medvirket til stadige forhandlinger mellom Bufetat og leverandørene om hvilke tjenester og plasseringer som er inkludert i rammeavtalene og hvilke som må kjøpes utenom, og også at leverandørene har tatt relativt høye priser på enkeltkjøp. De lave marginene kan være et resultat av intens konkurranse, eller utøvelse av kjøpermakt, eller at aktørene ikke klarte å overskue og prise risikoelementene i kontraktene.

I en situasjon med mer begrenset konkurranse i markedet kan det å utnytte forhandlingspotensialet som ligger i Bufdirs kjøpermakt være viktigere enn tidligere. Dette betyr ikke nødvendigvis å presse prisene ned til et minimum, noe som ikke bare er

²⁰ Strategien om å inngå om mer forpliktende avtaler har utgangspunkt i føringer fra Storting og regjering, men har også økonomiske begrunnelser. I Oslo Economics (2019) ble det påpekt at ideelle leverandører hadde oppnådd dårlig

lønnsomhet på rammeavtalene blant annet som følge av lav utnyttelse av plasser uten betalingsgaranti. Videre er slike avtaler lite egnet til å gi incentiver til oppbygging av det ideelle tilbudet, slik det er behov for i denne perioden.

gunstig på sikt, og særlig ikke i en situasjon der man ønsker en oppbygging av tilbudet hos enkelte aktører. Bufdirs kjøpermakt kan utnyttes både med tanke på å få til en mest mulig effektiv omstilling av tilbudssiden i markedet i tråd med de styringssignalene som er gitt, den kan utnyttes for å begrense kostnadene ved kjøp av rammeavtaler og i enkeltkjøp, og i kontraktsoppfølgingen for å sikre best mulig leveranser i tråd med de avtalene som er inngått. En strategi for effektiv utøvelse av kjøpermakten vil være særlig viktig i en situasjon der Bufdir står overfor leverandører med markedsrett eller monopol-lignende situasjoner i lokale markeder.

6.2 Mulige tiltak

Både Bufetat og de private aktørene i institusjonsmarkedet skal gjennom en omstilling som krever store endringer i deres tilbud. Vår vurdering er at denne omstillingen vil øke barnevernets kostnader på kort sikt, og sannsynligvis også på lang sikt.

Særlig kravet om å øke andelen ideelle leverandører – på bekostning av kommersielle, vil øke barnevernets kostnader. I tillegg til den reduserte konkurransen, effektiviteten og fleksibiliteten dette innebærer, vil det være behov for at ideelle organisasjoner bygger opp et økt tilbud av omsorgsplasser.

Måten Bufdir og Bufetat fasiliteter omstillingen som skal skje hos private aktører – gjennom sin anskaffelsesstrategi, kan imidlertid påvirke for hvor kostbar omstillingen blir.

6.2.1 Strategi og styringsverktøy for kostnads-effektiv leverandørutvikling

Ideelle organisasjoner har typisk lav risikovilje, begrenset med kapital til risikable investeringer, og vil ikke skalere opp tilbudet sitt uten forpliktende avtaler som gir sikkerhet for at staten dekker kostnadene knyttet til dette. Oppnåelse av målsetninger om 40 prosent bruk av ideelle aktører vil kreve et systematisk arbeid med leverandørutvikling og utvikling av kontrakter som kan gi nødvendig forutsigbarhet for de ideelle organisasjonene. Dette krever innsikt i deres kostnadsstruktur og insentiver, for å forstå hva som skal til for å utløse investeringer, og også hvordan de bør reguleres/styres for å begrense kostnadene.

Et eksempel på en kontraktsform som kunne bidratt til oppbygging av ny kapasitet, kunne være en langsiktig og forpliktende avtale om kjøp av et visst antall plasser til en gitt enhetspris som dekker kapital- og driftskostnader over levetiden, men at en større andel av betalingen kommer som et forskudd eller som et investeringsstilskudd tidlig i prosjektførløpet. Man kan også se for seg hybridmodeller der staten investerer eller leier bygg, mens det er ideelle som drifter institusjonene, og eventuelt også overtar bygg på sikt.

Vi har ikke gjort vurderinger av eventuelle statsstøtterettslige utfordringer ved å inngå kontrakter som innebærer investering- og etableringstilskudd til ideelle aktører.

Uavhengig av modell vil oppbyggingen av økt kapasitet hos ideelle aktører på mange måter innebære at Bufetat pålegges de samme kostnadene som om staten skulle investert i kapasiteten selv. Likevel vil ikke Bufetat ha kontroll over kapasiteten på samme måte som institusjoner i egenregi og innretningen av tilbudet, kvalitet og ressursinnsats i må styres gjennom kontraktene med de ideelle leverandørene. Når det skal inngås nye kontrakter, må tjenestene kjøpes inn til markedspriser, som vil avhenge av om aktøren har markedsrett. Dette gir Bufetat mindre kontroll på kostnadene og kostnadsutviklingen, sammenliknet med direkte styring gjennom statlige budsjettprosesser.

Et tiltak som kan bidra til økt kontroll med kostnadene, er at beslutninger om etablering og kjøp av tjenester fra ideelle leverandører alltid vurderes opp mot alternativet – som er etablering og tjenesteproduksjon i egenregi (gitt at kommersielle skal utfases). Et førende prinsipp kan for eksempel være at plasser i ideelle institusjoner ikke skal ha høyere kvalitet eller kostnader enn statlige institusjoner. I dialog med potensielle leverandører vil dette kunne være et kriterium som brukes for å sortere ut mindre effektive leverandører, og som sikrer at ressursinnsatsen og kvaliteten på tjenestene ikke blir uforholdsmessig høye verken hos nye eller etablerte leverandører. Håndheving av et slikt prinsipp vil i praksis redusere leverandørenes monopolmakt/øke Bufdirs kjøpermakt ved at aktørene alltid konkurrerer mot minimum ett utsidealternativ (egenregi).

En praktisk måte å implementere dette på, er å utarbeide referanse-/normpriser for kapasitet eller tjenester, eller standarder for sentrale innsatsfaktorer som kan benyttes inn i vurderinger i anskaffelsesprosessene. Vår forståelse er at bemanningsspennene som Bufdir benytter i forhandlingene med leverandørene har slike elementer i seg. Disse er nettopp utarbeidet basert på erfaringene fra statlige institusjoner og bidrar til en viss harmonisering av kvaliteten på tvers av ulike organisasjonsformer. Bufdir bør vurdere om det er mulig å videreutvikle slike normer som kan brukes også i forhandlinger om etablering av nye ideelle institusjoner. Det kan for eksempel utarbeides standardsatser for nødvendige investeringskostnader for ulike typer institusjoner, som kan brukes til å vurdere hvorvidt Bufetat bør etablere i egenregi eller ikke, og hvilke betingelser som eventuelt skal ligge i kontraktene med de ideelle leverandørene. Det kan også være behov for utvikling av regionale satser som tar innover seg regionale kostnadsforskjeller.

Anvendelse av et slikt styringsverktøy i anskaffelsesprosessene i Bufetats regioner, kan bidra til at det er de mest effektive ideelle aktørene som bygger opp institusjonsplasser, samt at det opprettes statlige institusjonsplasser i de tilfellene der det er mer effektivt. Forholdet mellom ideelle og statlige plasser kan da variere mellom regioner avhengig av hvor forutsetninger for ideell kapasitet er best. Videre bidrar det til å holde kostnadene nede, gjennom bruk av de mest effektive aktørene og ved å redusere ideelle leverandørers mulighet til å øke kvalitetsnivåene utover det staten mener er riktig og har betalingsvilje for i egne institusjoner.

Viktige suksesskriterier for at et slikt styringsverktøy skal fungere, er at det gir et riktig bilde av ressursbruk og kostnader i representative statlige institusjoner. Dette vil sannsynligvis kreve en viss harmonisering og bearbeiding av kostnadstall for å etablere gode standarder, og at det faktisk anvendes inn i de aktuelle prosessene. For å oppnå effekten av konkurranse mot utsidealalternativet, må opprettelse av et tilbud i egenregi også fremstå som et aktuelt og relevant alternativ til opprettelse av nye ideelle plasser. Dette avhenger av en rekke faktorer, og kanskje særlig av kultur, erfaring og handlekraft i Bufetat knyttet til å opprette plasser i egenregi. Jo mer reelt alternativet om egenregi faktisk er, jo bedre forhandlingsposisjon skaffer Bufetat seg i dialogen med ideelle aktører som ønsker kompensasjon for sine investeringer.

Et spørsmål er også i hvilken grad Bufetat har frihet til å opprette statlige plasser når etablering av ideelle viser seg å være dyrere, eller å gi et tilbud med mindre kvalitet eller fleksibilitet. Med en streng tolkning av kravet om en ideell andel på 40 prosent, kreves en betydelig oppbygging av tilbudet til en gruppe aktører som ikke nødvendigvis er de mest effektive tilbyderne av nye plasser. Det er derfor en risiko for at institusjonstilbudet blir svært dyrt, og kostnadene knyttet til tilbudet vil være delvis utenfor statens kontroll.

Ettersom staten vil måtte påta seg mye av kostnadene og risikoen forbundet med opprettelsen av nye ideelle plasser, kan det tenkes at etablering i egenregi kan være mer effektivt i en del tilfeller. Særlig hvis Bufetat gjennom omstillingsprosessen opparbeider seg erfaring og kompetanse på nyetableringer og omstilling av statlige institusjonsplasser. Jo større andel av institusjonsplassene som er i egenregi gir også en bedre mulighet for budsjettstyring og kostnadskontroll og mer direkte styring over tiltak som kan bidra til å redusere kostnader. Handlingsrommet her vil imidlertid avhenge av hvor stengt føringen om ideelle andeler skal tolkes. Vi anbefaler at Bufdir gjør en vurdering av hvilket handlingsrom de har innenfor føringen om å øke ideelle organisasjoners andel til 40 prosent, både

med hensyn på når dette målet skal nås, og om det skal nås uavhengig av hvilke ekstrakostnader som eventuelt påløper sett opp mot et tilbud i egenregi.

Vurdering av tiltak

Oppbyggingen av kapasitet hos ideelle leverandører vil innebære betydelige kostnader for Bufetat. Etablering av en strategi og styringsverktøy som fasiliteterer mest mulig effektiv oppbygging av dette tilbudet, vil kunne begrense kostnadene. Potensialet for kostnadsreduksjon (eller mindre kostnadsøkning) er betydelig dersom Bufetat lykkes i å prioritere utvikling av de mest effektive leverandørene. Potensialet er størst dersom opprettelse av statlige plasser er et troverdig og aktuelt alternativ til å støtte etablering av ideelle. Dette kan komme i konflikt med føringen om at ideelle aktører skal stå for 40 prosent av tilbudet.

6.2.2 Plan for bruk av kommersielle aktører som fleksibel kapasitet

Det er lagt sterke føringer for utfasing av kommersielle leverandører av institusjonsplasser. De kommersielle leverandørene har imidlertid hatt store markedsandeler innenfor enkelte segmenter og har levert en fleksibel kapasitet som det er vanskelig for statlige og ideelle aktører å levere. Foreløpig er det også behov for å bruke kommersielle aktører i noen grad for å kunne levere nødvendige tjenester og oppfylle bistandsplikten.

På kort sikt vil fortsatt kjøp av kommersielle tjenester være den mest kostnadseffektive løsningen for å dekke en del av etterspørselen, særlig i en overgangsperiode frem til det er etablert økt statlig kapasitet. Også på lang sikt vil det vært effektivt å beholde et innslag av kommersielle aktører, særlig for kjøp av fleksibel kapasitet og som et alternativ hvis bruk av statlige institusjonsplasser i enkelte tilfeller er svært kostbart. Et innslag av kommersielle aktører vil også sikre en virksom konkurranse i markedene for institusjonstjenester, noe som vil gi insentiver til økt effektivitet og innovasjon og et bedre tilbud av tjenester. Det vil også redusere mulighetene for utøvelse av markedsrett for ideelle aktører.

Dersom det er ønskelig å sikre at det fortsatt finnes et innslag av kommersielle leverandører i markedet, som kan tilby tjenester av høy kvalitet, vil det være hensiktsmessig å gi aktørene størst mulig forutsigbarhet for vilkårene fremover. Evnen til å opprettholde et kontinuerlig og faglig godt tilbud som også kan levere fleksibilitet, vil være større dersom de kommersielle aktørene har en viss markedsandel som de kan skalere på. En forutsigbar plan for hvordan kommersielle tjenester skal inngå i miksen i årene fremover, vil redusere risiko og gi leverandørene mulighet til å tilpasse seg med en kostnadsstruktur og et tjenestetilbud som er best mulig tilpasset den rollen det er

ønskelig at de tar. Dette vil kunne bidra til lavere priser og reduserte kostnader for Bufetat.

Vurdering av tiltak

Å beholde et innslag av kommersielle aktører i tilbudsmiksen vil gi et mer kostnadseffektivt institusjonstilbud (sammenliknet med den forventede kostnadsøkningen ved en fullstendig utfasing). Dette vil også gjøre institusjonstilbudet, og de totale kostnadene, mer skalerbare til aktiviteten. Det bør utarbeides og kommuniseres en plan for bruken av kommersielle aktører, og hvordan disse skal inngå i den samlede miksen fremover. Potensialet for kostnadsreduksjon er større jo større åpning det er for å bruke kommersielle aktører, og jo større forutsigbarhet de har for sin rolle. Tiltaket vil utfordre føringen om å utfase kommersielle aktører.

6.2.3 Retningslinjer for enkeltkjøp

Et viktig mål for Bufdir og Bufetat er å redusere antall enkeltkjøp. Enkeltkjøpene gjennomføres gjerne i situasjoner der det ikke finnes tilbud som er tilpasset til barnet i statlige institusjoner eller på gjeldende rammeavtaler og i tilstrekkelig geografisk nærhet, eller dersom det skjer brudd fra annen institusjonsplassering. Enkeltkjøpene gir en direkte økt kostnad for Bufetat, som kommer i tillegg til avtalene med betalingsgaranti. Enkeltkjøp innebærer også økt bruk av kommersielle aktører, som er de som typisk kan tilby denne typen fleksibel kapasitet. Det er derfor også en politisk målsetning å unngå enkeltkjøp.

Nye enkeltkjøp er en del av regionenes månedlige rapportering til Bufdir. Det rapporteres på årsak til enkeltkjøp, antall ledig plasser i regionen når enkeltkjøpet er gjort og om regionen har undersøkt muligheten for plassering i andre regioner. Rapporteringen gjøres imidlertid i etterkant av at enkeltkjøp er gjennomført, og når barnet er plassert er det i praksis for sent å endre beslutning. Bufdir har vurdert alternativer for en sterkere styring med enkeltkjøp, herunder om beslutning om enkeltkjøp skal heves til direktoratet. Det er imidlertid vurdert at ansvaret for enkeltkjøpet er best plassert hos Bufetats regioner.

En mulig mellomløsning kunne være at Bufetat beholder beslutningsmyndigheten, men at Bufdir gis anledning til å gripe inn før kjøpet gjennomføres, dersom direktoratet ser behov for det. Rapporteringen av enkeltkjøp må i så fall endres fra å skje månedlig, til løpende og før enkeltkjøpet gjennomføres. På denne måten kan Bufdir få mulighet til å vurdere begrunnelsen og eventuelt be om utdypinger, eller vurderinger av konkrete tilgjengelige alternative institusjonsplasser før kjøpet gjennomføres.

Det kan også være behov for noe mer detaljerte begrunnelser for enkeltkjøpene, og gjerne mulighet til å koble enkeltkjøp med status for ledig kapasitet i

den samme regionen og omkringliggende regioner. I dag er det enkeltkjøpet som begrunnes. Et alternativ vil være å kreve begrunnelser for hvorfor ikke ledig kapasitet i omkringliggende og i utgangspunktet relevante institusjoner benyttes. Dette kan gi verdifull styringsinformasjon om årsaker til lav kapasitetsutnyttelse ved institusjoner, hvilke behov og tilfeller som ikke dekkes av rammeavtaler, og eventuelle behov for endringer i disse avtalene. Slik informasjon bør inngå og tilgjengeliggjøres i et verktøy til bedre styringsinformasjon om institusjonskapasitet, jf. drøfting i kapittel 5.2.

Enkeltkjøp bør ikke unngås for enhver pris. Enkeltkjøp gir tilgang på fleksibel kapasitet som kan ta unna etterspørselstopper og som reduserer den nødvendige dimensjoneringen av den faste kapasiteten. Selv om prisen på enkeltkjøpet kan være høyere enn i rammeavtalene, vil kostnadene kun påløpe når plassen er i bruk. I en del tilfeller vil muligheten til å bruke enkeltkjøp, eller alternative fleksible kontraktsformer bidra til å redusere samlede kostnader i barnevernet. Enkeltkjøpene er også velegnet når problembelastning og oppfølgingsbehov er lite forutsigbart og vanskelig standardiserbart, slik at ressursinnsatsen helst bør avtales ved kontraktsinngåelsen.

I den grad det er mulig innenfor de rammene som er gitt for Bufetats virksomhet, bør enkeltkjøp brukes når dette er den klart mest kostnadseffektive løsningen. Et eksempel er hvis inntak av det aktuelle barnet vil oppta flere kostbare plasser på statlig institusjon, eller dersom det må opprettes nye statlige eller ideelle (mindre fleksible) tilbud for å dekke variasjoner i etterspørselen som kommersielle aktører kan løse til en lavere pris.

Vurdering av tiltak

Enkeltkjøp bør unngås når det finnes ledig og egnet grunnkapasitet, og bør gjennomføres når det er klart mer effektivt enn alternativene. Mer detaljerte retningslinjer for enkeltkjøp som understøtter slik bruk av virkemiddelet, og styrket oppfølging og rapportering av enkeltkjøpene, gir derfor et potensial for kostnadsreduksjon. Potensialet er særlig avhengig av muligheten til å bruke enkeltkjøp i situasjoner der dette vurderes å være mest effektivt. Dette kan imidlertid være i strid med retningslinjer om å unngå enkeltkjøp og fase ut bruk av kommersielle aktører.

6.2.4 Reduserte bemanningsspenn

Som beskrevet ble det i rammeavtalene for 2022 lagt til grunn noe høyere bemanning i institusjonene enn tidligere, inkludert et krav til våken nattevakt. Vår forståelse er at dette ble vurdert som et nødvendig kvalitetsløft gitt utviklingen med økt kompleksitet i utfordringsbildet til gruppen av barn som plasseres på institusjon. Samtidig er vår forståelse at dette ikke

følger av et konkret omstillingskrav eller et styringssignal fra Storting eller regjering.

Gitt at det fortsatt vurderes som forsvarlig, er det altså mulig å redusere kravene til bemanning og kravet til våken nattevakt som ble innført med de nye kontraktene. Reduserte krav til bemanning ville redusert leverandørenes kostnader og døgnprisene i rammeavtalene, gitt en effektiv konkurranse eller forhandling om kontraktsvilkår. Vi har ikke vurdert handlingsrommet for revisjon av vilkårene i avtalene som er inngått med leverandørene, og hvor raskt dette eventuelt kan gjøres.

Redusert bemanning vil mer eller mindre direkte gå utover kvaliteten på tjenesten. Det kan også gi risiko for økte kostnader dersom den reduserte bemanningen fører til hyppigere brudd og flyttinger, eller at færre barn kan plasseres innenfor rammeavtalene og heller må plasseres gjennom enkeltkjøp. Våken nattevakt har også en funksjon for sikring mot brann. I 2022 har det vært omtrent én brannstiftelse på barnevernsinstitusjoner i uken, og minst tre branner som har ført til at institusjoner eller deler av institusjoner har blitt ubeboelige. Dette medfører store kostnader for Bufetat. I den grad økt bemanning reduserer risikoen for brann eller alvorlige konsekvenser av brann, vil det redusere kostnader knyttet til dette.

Vurdering av tiltak

Reduserte bemanningspenn vil sannsynligvis redusere de direkte kostnadene til institusjonsplasser. Det gir imidlertid en risiko for økte kostnader knyttet til brudd, flyttinger og økt behov for enkeltkjøp, og risiko for kostnader og personskader som følge av brannstiftelse. Det vil også gå direkte utover kvaliteten på tilbudet.

6.2.5 Endret fordeling av risiko i prismodellen

Rammeavtalene som er inngått med de ideelle leverandørene innebærer at staten har risikoen for utnyttelsen av plassene (betalingsgaranti). Det er imidlertid leverandøren som har risikoen for variasjon i oppfølgingsbehov innad i målgruppene.

Gitt at oppfølgingsbehovet er relativt uniformt, vil denne risikoen være liten. Vår forståelse er imidlertid at det kan være relativt stor forskjell i problembelastning mellom barn innenfor den enkelte målgruppe, og at leverandøren dermed bærer en risiko for at behovet for tilpasninger og bemanning kan være høyere enn det som er forventet. Det er derfor sannsynlig at leverandørene har tatt hensyn til denne risikoen i prisen på kontraktene, noe som isolert sett øker prisene per døgnplass.

Risiko bør i utgangspunktet legges på den aktøren som mest effektivt kan håndtere den – i dette tilfellet

hos staten. Bufdir har tidligere inngått kontrakter med mer differensierte priser, der leverandørene i mindre grad tar risikoen for forskjeller i oppfølgingsbehovet, og får betalt eventuelle tilleggstjenester utover en grunnpris. Teoretisk sett bør denne kontraktsformen gi rimeligere tjenester fordi leverandørene ikke tar betalt for risikoen. De praktiske erfaringene med slike kontrakter har imidlertid vært blandede fordi det har ført til uenighet om hvilke tilfeller som dekkes og ikke dekkes av grunnsatsen, og relativt høye og omfattende tillegg. Dette krever også en mer detaljert kontraktsoppfølging enn ved kontrakter med enklere prismodeller som dagens kontrakter med såkalte robuste priser.

Det bør evalueres hvordan dagens kontrakter fungerer, og særlig dynamikken og tidsbruken i kontraktsoppfølgingen, og om Bufdir oppnår målet om å ha etablert robuste kontrakter der variasjonen av tilfeller innenfor den definerte målgruppen faktisk dekkes. Dersom erfaringen fortsatt er at kontraktsoppfølgingen er tidkrevende, og barn som Bufetat tolker å være i de definerte målgruppene ikke kan plasseres innenfor rammeavtalene, må det vurderes om en kontraktsform med tilleggstjenester bør innføres igjen. Det bør redusere grunnprisen som leverandørene tilbyr, og teoretisk sett også den totale kostnaden ved innkjøpet, siden ytterligere en risiko er plassert hos Bufetat.

Vurdering av tiltak

Det er usikkert hvordan endret prismodell og risiko-fordeling vil påvirke totale kostnader for institusjonsplassene som anskaffes. I teorien vil det være mest effektivt å plassere risikoen for variasjon i oppfølgingsbehov innad i målgruppene på Bufetat gjennom åpning for differensierte priser. I praksis kan dette imidlertid innebære en mer krevende kontraktsoppfølging og bruk av enkeltkjøp.

6.2.6 Tettere kontraktsoppfølging for å sikre høy kapasitetsutnyttelse

Kontraktsoppfølgingen er sentral for å sikre at tjenestene som kjøpes inn leveres med avtalt tilgjengelighet, pris og kvalitet. I dette tilfellet har det en særlig stor verdi å følge opp leverandørene med tanke på å optimalisere kapasitetsutnyttelsen der man uansett betaler for plassene.

Basert på informasjon fra Bufdir og Bufetat synes det som at både kontraktsoppfølgingen mot private leverandører, og styringen av egne institusjoner er noe varierende mellom regionene, og at det er potensial for å forbedre oppfølgingen i flere sammenhenger.

Rammeavtalene med de ideelle leverandørene er inngått med betalingsgaranti for et visst antall plasser. Intensjonen er full kapasitetsutnyttelse, men betalingen er uavhengig av den faktiske utnyttelsen av plassene.

Avtalene innebærer også at aktørene har forpliktet seg til å levere tjenester til en definert enhetspris som skal være robust for variasjoner innenfor den enkelte målgruppe.

Etter at kontraktene er inngått vil leverandørene i utgangspunktet ha incentiver til å redusere kapasitetsutnyttelsen eller unngå plassering av tilfeller med høyere problembelastning enn det gjennomsnittsbemanningen tar høyde for. Det å sikre høy utnyttelse av plassene som er betalt for, og at leverandørene aksepterer plasseringer innenfor hele spekteret av den definerte målgruppen, bør være fokus for kontraktsoppfølgingen.

Tett oppfølging av leverandører og deres overholdelse av kontraktsvilkårene er ressurskrevende. I den grad det kan bidra til økt kapasitetsutnyttelse i rammeavtalene vil det kunne redusere direkte kostnader til enkeltkjøp. På lenger sikt vil økt kapasitetsutnyttelse i rammeavtalene også kunne redusere dimensjoneringen av det samlede tilbudet. Dette vil potensielt kunne ha stor betydning for kostnadene for kjøp av institusjonsplasser.

Også i kontraktsoppfølgingen kan Bufetat dra nytte av sin som posisjon som både tilbyder og som eneste kjøper av barneverntjenester. Det bør være et godt utgangspunkt for å sikre at leverandørenes forpliktelser i kontraktene oppfylles, gitt at de ønsker seg kontrakter i neste periode. For å sikre et fortsatt tilbud av ideelle aktører som ønsker å gå inn i markedet er det samtidig viktig at Bufetat ikke misbruker sin stilling til å presse leverandørene til å påta seg oppgaver de ikke får tilstrekkelig betalt for. Dette kan redusere kostnader i én periode for så å øke kostnadene i den neste ved at leverandører forsvinner fra markedet eller krever høye priser eller risikopåslag i neste periode.

Vår forståelse er at oppfølgingen av selve rammeavtalen skjer hos Bufdir, mens oppfølgingen av det enkelte avrop skjer hos Bufetat. Videre er det en plan for at regionene også skal få overført ansvaret for oppfølging av rammeavtalene. En desentral kontraktsoppfølging har mange fordeler ved at det er den som sitter tettest på tjenesteleveransen og som har mest informasjon om hva som leveres også driver oppfølgingen. Dette kan imidlertid gi opphav til stor variasjon på tvers av regioner og saksbehandlere i hvordan kontraktsoppfølgingen gjøres.

Et mulig tiltak kan være at Bufdir, eventuelt i samarbeid med Bufetat, utarbeider en veileder til hvordan kontraktene bør følges opp, inkludert tolkning av viktige kontraktsvilkår. Når det gjelder rammeavtalene med de ideelle leverandørene vil det være særlig viktig med veiledning på forhold som har betydning for kapasitetsutnyttelsen av betalte plasser. Dette kan dreie seg om detaljer knyttet til inntak, tidsbruk til klargjøring, flytting, situasjoner der kapasiteten begrenses, typetilfeller som er dekket og ikke dekket av avtalene mm.

Vurdering av tiltak

En tettere kontraktsoppfølging, med fokus på å oppnå høy utnyttelse av plasser med kjøpsgaranti, vil kunne redusere Bufetats kostnader til enkeltkjøp. Potensialet for kostnadsreduksjoner kan være betydelig. En mulig utilsiktet virkning av en tett kontraktsoppfølging, hvis denne i praksis pålegger leverandørene større kostnader enn de har lagt til grunn i sine tilbud, vil være at leverandører trekker seg fra markedet eller krever høyere priser i neste periode.

6.3 Samlet vurdering

Tabell 6-1: Oppsummert vurdering av tiltak

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon og/eller mer skalerbare kostnader			Påvirkning på oppnåelse av mål og føringer		
	Kort sikt	Mellomlang sikt	Skalerbarhet	Kvalitet og tilgjengelighet	Omstillingskrav	Utilsiktede virkninger
Strategi og styringsverktøy for effektiv leverandørutvikling						
Plan for kjøp av fleksibel kapasitet fra kommersielle aktører						
Retningslinjer for enkeltkjøp						
Reduserte bemanningsspenn						
Endret fordeling av risiko i prismodellen						
Tettere kontraktsoppfølging						

7. Tiltak for bedre utnyttelse av den statlige institusjonskapasiteten

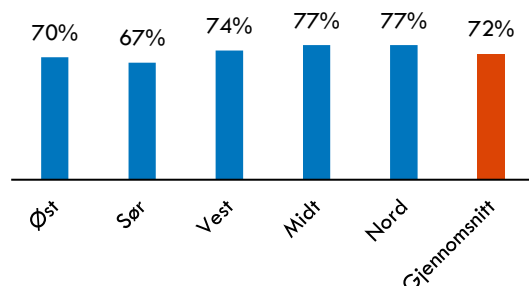
I dette kapittelet vurderer vi tiltak for økt utnyttelse av den statlige institusjonskapasiteten. Bufetat har selv i en internrevisjonsrapport fra høsten 2022 vurdert kapasitetsutnyttelsen i statlige barnevernsinstitusjoner og kommet med anbefalinger til hvordan kapasitetsutnyttelsen kan styrkes. Våre vurderinger bygger videre på innsikten fra denne internrevisjonen, samt innsikt fra analyser av ressursbruk i det statlige barnevernet og arbeidsmøter med representanter for Bufdir og Bufetat.

7.1 Problembeskrivelse

7.1.1 Dagens kapasitetsutnyttelse i statlige barnevernsinstitusjoner

I 2022 var den gjennomsnittlige utnyttelsen av kapasiteten i statlige barnevernsinstitusjoner 72 prosent (Figur 7-1). I gjennomsnitt var dermed 28 prosent av de godkjente plassene i de statlige barnevernsinstitusjonene ubrukte. Det bør imidlertid bemerkes at 2022 har vært preget av både omstilling av statlige barnevernsinstitusjoner som følge av barnevernsreformen og et særlig høyt antall branner, og dette bidrar til at kapasitetsutnyttelsen er særlig lav. Det er imidlertid en tendens til at utnyttelsen av kapasiteten i de statlige barnevernsinstitusjonene over tid er redusert som vist i kapittel 3 (fra 81 prosent i 2017 til 72 prosent i 2022). På tvers av regioner er det også en viss variasjon i kapasitetsutnyttelsen. For perioden januar til oktober 2022 har det variert mellom 67 prosent kapasitetsutnyttelse i region sør og 77 prosent i både midt og nord.

Figur 7-1: Kapasitetsutnyttelse på tvers av regionene, januar-oktober 2022



Kilde: Rapportering fra regionene - Tallgrunnlag oktober 2022 - Statlige institusjoner. Merknad: inkluderer kun tall for januar til oktober 2022.

Bufetat må til enhver tid kunne oppfylle bistandsplikten og oppfylle forsvarlighetskrav til tjenestene.

Geografisk spredning av de statlige institusjonsplassene, mange aktører som skal samhandle om bruk av plassene og en finmasket målgruppedifferensiering bidrar til at full kapasitetsutnyttelse er krevende. Bufetat må ha en viss sikkerhet for å kunne oppfylle bistandsplikten, og en kapasitetsutnyttelse opp mot 100 prosent er derfor lite realistisk i barnevernsinstitusjoner. Å øke dagens kapasitetsutnyttelse fra dagens nivå bør likevel være et mål for å oppnå økt kostnadseffektivitet.

7.1.2 Kostnadsbesparende potensial ved å øke kapasitetsutnyttelsen

I teorien kan man skille på kostnadmessige konsekvenser av to typer mangelfull utnyttelse av institusjonsplasser:

- Ledige institusjonsplasser som (over tid) ikke er etterspurt
- Ledige institusjonsplasser som er etterspurt eller som kunne vært utnyttet til å dekke etterspørselen

Eksistensen av ledige institusjonsplasser som over tid ikke er etterspurt innebærer at hele eller deler av institusjonskapasiteten er overdimensjonert sammenlignet med det reelle behovet. En slik overdimensjonering innebærer at innsatsfaktorer som bemanning og bygningsmasse er dimensjonert til en kapasitet som er høyere enn nødvendig. Som drøftet i kapittel 3 er kostnadene til drift av statlige institusjonsplasser faste på kort sikt, og slik manglende utnyttelse innebærer i praksis at det påløper faste kostnader for ubrukte plasser. Ved å redusere antall plasser ved institusjoner med betydelig ledig kapasitet eller legge ned institusjoner som over tid møter lav etterspørsel, vil kunne redusere kostnader på lengre sikt. Tiltak for riktigere dimensjonering av institusjonskapasiteten er drøftet nærmere i kapittel 5. I dette kapittelet konsentrerer vi oss primært om tiltak for økt utnyttelse av den eksisterende statlige institusjonskapasiteten.

Mangelfull utnyttelse av institusjonsplasser som er etterspurt eller som kunne vært utnyttet er særlig problematisk fra et kostnadsperspektiv ettersom det i disse tilfellene påløper kostnader knyttet til å fremskaffe alternative tilbud til barnet, samtidig som at merkostnaden ved å ta i bruk de ledige institusjonsplassene er svært lave. Alternativet til å ta i bruk statlige institusjonsplasser vil i de fleste tilfeller være å ta i bruk en privat institusjonsplass – enten en privat institusjonsplass med kjøpsgaranti eller å gjennomføre et enkeltkjøp. Mens bruk av en plass med kjøpsgaranti ikke på kort sikt medfører merkostnader i

barnevernet, utløser enkeltkjøp store merkostnader som kunne vært unngått (et gjennomsnittlig enkeltkjøp kostet 6,5 millioner kroner per barn i 2022).

Ettersom kostnadene ved barnevernsinstitusjonene i stor grad er faste, forventes økninger i kapasitetsutnyttelsen å gi små eller ingen endringer i institusjonenes samlede kostnader. Kostnadsbesparelsen ved å øke kapasitetsutnyttelsen i de statlige barnevernsinstitusjonene kan dermed potensielt være høy. Med andre ord vil kostnadsøkningen av å ta i bruk en ekstra plass ved institusjoner med ledig kapasitet i de fleste tilfeller være lav. Jo høyere kapasitetsutnyttelse man oppnår i de statlige barnevernsinstitusjonene, jo lavere blir den gjennomsnittlige kostnaden per utnyttet plass.

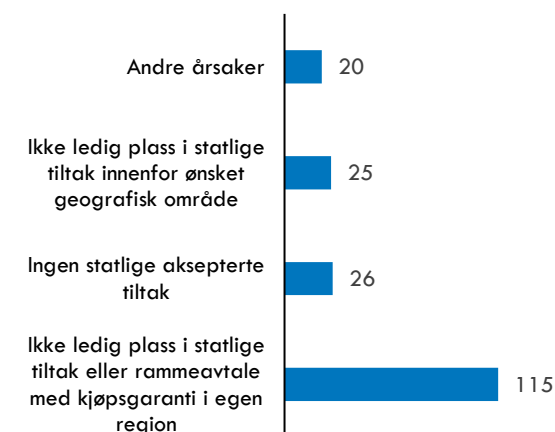
For å illustrere potensialet for kostnadsbesparelser kan en anta at en statlig barnevernsinstitusjon har ledig kapasitet, og at den inkrementelle kostnaden ved å plassere et ytterligere barn i institusjonen er tilnærmet null. Dette kan være en rimelig forutsetning dersom institusjonen har ledige arealer og tilstrekkelig bemanning til å ta imot flere. Anta videre at alternativet er et enkeltkjøp som koster 6,5 millioner kroner i året. I dette eksemplet vil staten dermed kunne spare 6,5 millioner kroner på å plassere barnet i institusjonen med ledig kapasitet. Tatt i betraktning at antall ledige plasser i det statlige barnevernet i 2022 i gjennomsnitt var 127,²¹ kan det enkelt observeres at potensialet for besparelser er betydelig. Gitt forutsetningene i dette regneeksemplet (at kostnaden ved å foreta enkeltkjøp utgjør 6,5 millioner kroner og at merkostnaden ved å utnytte en ledig plass er tilnærmet null) vil en økning på ti prosentpoeng fra dagens kapasitet (til om lag 82 prosent, som er på nivå med 2016–2017), kunne gi en besparelse på opp mot 300 millioner kroner årlig.

7.1.3 Årsaker til at det er ledig institusjonskapasitet, samtidig som det gjennomføres enkeltkjøp

Historisk har Bufetat gjennomført enkeltkjøp i relativt stort omfang samtidig som at det har vært ledig kapasitet ved de statlige barnevernsinstitusjonene og/eller i private barnevernsinstitusjoner med kjøpsgaranti. Årsakene til at det gjennomføres enkeltkjøp er flere. Generelt kan det enten skyldes at det ikke er ledig kapasitet på det aktuelle tidspunktet i de statlige barnevernsinstitusjonene som er egnet (i det geografiske området som vurderes å være relevant) eller ev. at plassene som er tilgjengelig i de statlige institusjonene ikke samsvarer med behovet til det enkelte barn. Figur 7-2 viser hvordan enkeltkjøpene som ble gjennomført i 2022 (januar til

oktober) begrunnes i regionenes rapportering. 115 enkeltkjøp (62 prosent) ble begrunnet med at det ikke var ledig plass i statlige tiltak eller rammeavtale med kjøpsgaranti i regionen. Det er videre omtrent like mange enkeltkjøp som begrunnes med at det ikke var egnede statlige tiltak tilgjengelig og at ikke var ledig plass innenfor ønsket geografisk område.

Figur 7-2: Nye enkeltkjøp fordelt på årsak til kjøp for januar-oktober 2022



Kilde: Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022 – Nye enkeltkjøp.

At plassene som er tilgjengelig vurderes å ikke være egnet for den enkelte barn, kan videre ha flere årsaker.

Type tilbud

For det første kan det skyldes at den ledige kapasiteten er på feil type institusjon eller at institusjonene med ledig kapasitet ikke har personell med riktig kompetanse eller av andre årsaker ikke har forutsetninger til å levere et forsvarlig tilbud til det aktuelle barnet.

Sammensetning av barn

Ved inntak av barn, vurderer barnevernsinstitusjonene også om det er forsvarlig å la barnet bo sammen med de øvrige beboerne på institusjonen. Barnevernsinstitusjonen kan vurdere at det ikke er forsvarlig å plassere et barn på barnevernsinstitusjonen ettersom det ville gitt en uheldig sammensetning av barn med ulike behov, selv om de har ledig kapasitet og i teorien kunne levert et egnet tilbud til det aktuelle barnet.

Geografisk nærhet

I andre tilfeller vil det kunne være tilgjengelige tilbud som vurderes å være forsvarlig og egnet ut fra barnets behov, men den aktuelle institusjonen vurderes

²¹ Ifølge datagrunnlaget var antall budsjetterte kvalitets-sikrede plasser i staten i 2022 453, og av disse er 28 prosent ledige (127 plasser).

å være for langt fra barnets bosted til at det er aktuelt å benytte tilbudet.

Ledig kapasitet?

Det kan også være tilfellet at den reelle ledige kapasiteten er lavere enn det antall godkjente plasser tilsier. Eksempelvis vil barn med store atferdsutfordringer kunne ha behov for ekstra bemanningsinnsats og dermed legge beslag på flere plasser. Enhetene kan da vurdere at det ikke er forsvarlig å ta inn flere barn av hensyn til sikkerheten til både barnet og personalet. Særlig de siste årene har også omstilling av institusjoner (nedleggelser, opprettelse av nye institusjoner, samt omlegging av institusjoner til nye målgrupper) bidratt til at kapasitet har vært utilgjengelig.

7.1.4 Omstillingskrav og føringer som påvirker muligheter for økt kapasitetsutnyttelse

Omstillingskravene og rammene Bufetat står overfor påvirker mulighetene til å øke kapasitetsutnyttelsen.

Bistandsplikt og forsvarlighetsvurdering

Bufetat må til enhver tid oppfylle bistandsplikten overfor kommunene og kunne tilby en egnet og forsvarlig plassering av det enkelte barn. For at et tilbud skal være forsvarlig må det samsvare med behovene til det enkelte barn og ha tilstrekkelig geografisk nærhet til barnets bosted. Disse hensynene begrenser videre mulighetene til å fylle opp plasser på institusjoner med ledig kapasitet hvis disse ikke vurderes å være egnet i det enkelte barn. Som drøftet over bidrar i dag både hensyn til målgruppe og type institusjonstilbud, geografisk nærhet og sammensetning av barn til å begrense mulighetene til å fylle opp institusjoner med ledige plasser.

Staten skal ta barna med størst utfordringer

Føringene om at staten skal ta barna med de største utfordringene og at enkeltkjøp skal minimeres, vil kunne påvirke potensialet for å øke kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene. Bufetat omstiller nå tilbudet slik at de statlige institusjonene kan stå for en større andel av tilbudet til barna med de største behovene. Institusjonsplasser innen kategorien akutt og behandlingsinstitusjoner skal i all hovedsak være i statlig regi. Ifølge Bufetat er det særlig stor variasjon i etterspørselen etter denne type plasser. Dermed kan føringene om at staten skal ta barna med de største behovene isolert sett bety at de statlige institusjonene må planlegge for å ha en viss ledig kapasitet slik at man til enhver tid kunne oppfylle bistandsplikten og forsvarlighetskrav ved plasseringer.

Føringer om å inngå rammeavtaler med ideelle leverandører og at enkeltkjøp skal minimeres

Føringene om å benytte ideelle private leverandører og at enkeltkjøp skal minimeres, påvirker også

mulighetene til å øke kapasitetsutnyttelsen. Som drøftet kan enkeltkjøp eller tilsvarende kjøp av plasser uten kjøpsgaranti gjennom rammeavtaler være et «sikkerhetsnett» hvis man ikke finner en egnet ledig plass i de statlige institusjonene. Når mulighetene til å gjøre enkeltkjøp begrenses, medfører det i utgangspunktet at man må planlegge for mer ledig kapasitet i grunnkapasiteten for å håndtere svingninger i etterspørselen.

Oppsummering

I sum trekker bistandsplikten og omstillingskravene i retning av at de statlige institusjonene må planlegge for en kapasitetsutnyttelse som i større grad kan håndtere svingninger i etterspørselen med egen kapasitet. En implikasjon av dette er at man til enhver tid må ha en viss ledig kapasitet i de statlige institusjonene. Samtidig er det etter vår vurdering potensial for tiltak som kan gjøre den statlige institusjonskapasiteten mer fleksibel slik at man i større grad kan håndtere svingninger i etterspørselen og samtidig utnytte kapasiteten i de statlige institusjonene i større grad enn det som er tilfellet i dag. På tross av omstillingskravene, bør det derfor likevel være et mål å øke kapasitetsutnyttelsen.

7.2 Mulige tiltak

Basert på internrevisjonen på området og tilbakemeldinger fra arbeidsgruppen for dette prosjektet har vi identifisert aktuelle tiltak som kan bidra til å øke utnyttelse av dagens eksisterende kapasitet. For å øke kapasitetsutnyttelsen fremover er det etter vår vurdering behov for sammensatte tiltak som adresserer både Bufetats handlingsrom innenfor bistandsplikten (samhandling stat-kommune), etatens styring av kapasitetsutnyttelse, risikoviljen og –evnen til den enkelte barnevernsinstitusjon og fleksibiliteten i den statlige institusjonskapasiteten. Vi anser derfor følgende tiltak som aktuelle for å øke kapasitetsutnyttelsen:

- Tiltak for endret rolleutøvelse overfor og dialog med kommunene ved inntak (utnytte handlingsrommet innenfor bistandsplikten i større grad)
- Tiltak for økt styring av enhetenes kapasitetsutnyttelse
- Tiltak som adresserer ledelse, kompetanse og kultur ved den enkelte enhet
- Tiltak for bedre samhandling på tvers av regioner
- Tiltak for å øke fleksibiliteten i den statlige institusjonskapasiteten

Videre drøfter og vurderer vi mulige tiltak på disse områdene.

7.2.1 Tiltak for endret rolleutøvelse overfor og dialog med kommunene ved inntak (utnytte handlingsrommet innenfor bistandsplikten)

Bistandsplikten innebærer at Bufetat innenfor gitte frister må tilby kommunen en institusjonsplass som oppfyller kravet til forsvarlige tjenester. Samtidig vil vurderingen av hva som er et forsvarlig tilbud i det enkelte tilfelle være preget av skjønn både fra Bufetats ståsted og fra kommunens ståsted. Bufetat har et visst handlingsrom ved oppfyllelse av bistandsplikten overfor kommunene, og kan til en viss grad vurdere hvordan hensyn til kvalitet i institusjonstilbudet, tilgjengelighet, geografisk nærhet, samt kommunens ønsker, skal veies opp mot hensyn til effektiv utnyttelse av institusjonskapasiteten.

I internrevisjonsrapporten fremgår det at regionene opplever en del henvisninger hvor kommunen har forventninger og krav utover det bistandsplikten og rolledelingen tilsier. De peker i rapporten på at det hender at kommunene ønsker en plass ved en bestemt institusjon, også når etaten har ledig plass ved andre institusjoner med tilsvarende geografisk nærhet som den ønskede. Bakgrunnen for slike forventninger kan være at kommunen har konkrete erfaringer med enkeltinstitusjoner eller av andre grunner har preferanser for visse institusjoner. I slike tilfeller kan det være krevende for Bufetat å kommunisere at det finnes annet likeverdig og forsvarlig tilbud. Regionene opplever i en del tilfeller å få mangelfull informasjon fra kommunen – spesielt i kommunens kartlegging og vurdering av den enkeltes behov.

Bufetat må ivareta det enkelte barns behov ved inntak, men bør også ha et helhetlig perspektiv og sørge for inntak som bidrar til effektiv utnyttelse av kapasiteten og størst mulig måloppnåelse samlet sett for alle barn i det statlige barnevernet. Etter vår vurdering synes det å være potensial for å vektlegge hensynet til effektiv utnyttelse av kapasiteten mer i Bufetats rolleutøvelse overfor kommunene – innenfor rammene av bistandsplikten. Mer enhetlig og tydelige rutiner for Bufetats samhandling med kommunene ved inntak kan være et relevant virkemiddel for å oppnå dette, og fremheves også i internrevisjonen på området. Internrevisjonen etterlyser en standardisert rutine med konkrete aktiviteter i samhandlingen mellom kommune og Bufetat -fra henvisning til vedtak om plassering. Det synes også å være potensial for at Bufetat både internt og i dialogen med kommuner, har tydeligere føringer og prinsipper for hva et forsvarlig tilbud innebærer i ulike tilfeller, herunder hvilke krav kommunene kan stille til geografisk nærhet. Det synes å være gode grunner for at hensynet til geografisk nærhet bør gis ulik prioritering i ulike tilfeller. I noen tilfeller kan det eksempelvis være behov for spesialiserte tiltak som gjør at kravet til geografisk nærhet bør vike for hensynet til kvalitet i institusjons-

tilbudet. Tolkningen av kravet til geografisk nærhet i dag synes også å variere fra region til region avhengig av hvor spredtbefolket de ulike regionene er, noe som illustrerer at det er rom for skjønn. I region nord tolkes kravet til geografisk nærhet som at plasseringen skal være i samme landsdel, mens inntrykket er at andre regioner stiller strengere krav til geografisk nærhet.

En annen utfordring som påvirker Bufetats rolleutøvelse er at det ved inntak i mange tilfeller er betydelig asymmetrisk informasjon om barnas behov som følge av at kommunenes kartlegging av barna oppleves som mangelfull. Dette skaper usikkerhet i Bufetats vurderinger av hva som er et forsvarlig tilbud for det enkelte barn. Det gjør det også utfordrende for Bufetat å vurdere hva som er et forsvarlig tilbud i det enkelte tilfelle. Etter vår vurdering kan tydeligere krav og retningslinjer for hvordan kommunene skal kartlegge det enkelte barns behov også være et relevant virkemiddel for å i større grad kunne ta i bruk ledig kapasitet i statlige institusjoner.

Et annet forhold som påvirker kapasitetsutnyttelsen, er omfanget av reserverte institusjonsplasser. Ifølge Bufetat er det i dag til enhver tid et relativt stort omfang av reserverte plasser som hverken er i bruk eller som kommunene betaler egenandeler for. Dette skyldes til dels at Bufetat i saker som behandles i Fylkesnemnda er lovpålagt å reservere alternative institusjonsplasser i påvente av en beslutning i nemnda. Fylkesnemndas saksbehandlingstider kan være opp mot flere uker, og i denne perioden er Bufetat pålagt å holde av plasser i de institusjonene hvor det kan være aktuelt med plassering. Handlingsrommet til å redusere omfanget av reserverte plasser på dette området er ifølge Bufetat begrenset ettersom reservasjon av plasser i påvente av behandling i Fylkesnemnda er et lovpålagt krav. Reservasjon av plasser skjer også i situasjoner hvor Bufetat enten avventer en endelig respons fra kommunen på et tilbud om plassering og i påvente av at kommunen faktisk skal ta i bruk en plass som er akseptert. Ifølge Bufetat er det noe ulik praksis i dag for hva slags frist man gir til kommunene i beslutninger om plassering, og det er også ulik praksis for i hvilken grad man fakturerer kommunene for plassen fra dag 1 etter endelig beslutning. Ifølge internrevisjonsrapporten har kommunenes frist til å vurdere og respondere på et tilbud blitt nedkortet, men Bufetat erfarer likevel at en del av «reservasjonsdøgnene» ikke springer ut av formelt eller reelt nødvendige hensyn. Det pekes også på at kommunen betaler for privat plass fra reservasjon, mens det samme ikke er tilfelle for statlige plasser. Det er også etablert praksis å tilby alternative institusjonsplasser slik at kommunen kan velge blant flere. Disse plassene må da reserveres av Bufetat i påvente av en beslutning. I etatens egen

rutine for inntak heter det «Skriftlig tilbud skal inneholde ett, eller om mulig flere, plasseringsalternativ»).

Vi anbefaler derfor at man utarbeider en mer enhetlig praksis for hvordan problemstillinger knyttet til kommunenes anledning til å reservere plasser skal håndteres. Ettersom det påløper kostnader for Bufetat for reservert kapasitet, synes det rimelig å kreve at kommunen er med å finansiere plasser som de har akseptert og at man krever en respons på et tilbud innenfor en rimelig frist. Det bør også vurderes om man kan redusere antall plasser som tilbys per henvisning.

Vurdering av tiltak

Det synes å være potensial for å utnytte handlingsrommet Bufetat har innenfor bistandsplikten til en viss grad, men samtidig setter bistandsplikten i seg selv sterke føringer for hva slags handlingsrom Bufetat har. Barnets beste skal i alle tilfeller komme først. For Bufetat er det også viktig å ha en god relasjon til kommunene. Vi vurderer derfor at potensialet for å øke kapasitetsutnyttelsen gjennom en endret rolleutøvelse overfor kommunene er noe begrenset, men særlig når det gjelder å stramme inn praksis for reservasjon av plasser synes det å være et åpenbart potensial. I sum anser vi derfor potensialet for å oppnå kostnadsbesparelser ved å endre Bufetats rolleutøvelse overfor kommunene som positivt, men begrenset både på kort og mellomlang sikt. Tiltaket vil heller ikke påvirke kostnadenes skalerbarhet til aktivitet i særskilt grad.

Tiltak på området kan også potensielt ha kvalitetsmessige implikasjoner. Hvis hensynet til kapasitetsutnyttelse vektlegges for høyt ved inntak, vil det åpenbart kunne gå utover Bufetats oppfyllelse av bistandsplikten og føringer om at hensynet til barns beste kommer først. Samtidig synes det å være mulig å utnytte handlingsrommet Bufetat har innenfor bistandsplikten uten at det får vesentlige kvalitetsmessige implikasjoner.

7.2.2 Tiltak for å forbedre etatens styring av kapasitetsutnyttelse

Internrevisjonen på området anbefaler å øke intensiteten og presisjonsnivået i styringen av kapasitetsutnyttelsen på alle nivå i etaten. I dag synes det å være variasjoner i hvordan regionene styrer enhetenes kapasitetsutnyttelse og inntak. Ifølge Bufetat gir de ulike regionene institusjonene ulik grad av uformell beslutningsmyndighet ved inntak. Bufetat fremhever også at hvordan regionenes dialog med institusjonene om inntak også er av betydning. Eksempelvis har en region gode erfaringer med å heller be enhetene vurdere *hva som skal til* for at en plassering blir forsvarlig, fremfor å spørre om en

plassering er forsvarlig. Det synes også å være et potensial for økt styring av den regionale samhandlingen om kapasitetsutnyttelse på tvers av regioner. Når behovet for institusjonsplasser ikke kan dekkes gjennom en regions egne institusjoner og geografiske hensyn ikke er til hinder for forsvarlighet i tjenestene, kan statlige institusjonsplasser utnyttes på tvers av regioner gjennom interne kjøp av institusjonsplasser som prises med en gitt internpris. Som vi drøfter nærmere under er det imidlertid ulike barrierer for å utnytte kapasitet på tvers av regioner. I mange tilfeller er alternativet til å utnytte kapasitet i andre regioner å gjøre et enkeltkjøp. Før et enkeltkjøp gjennomføres er det krav om å vurdere statlige plasser i andre regioner. Internrevisjonen avdekker imidlertid at kravet om å vurdere statlige plasser også i andre regioner (der dette er forsvarlig) før vurdering av kjøp av privat plass er for lite tydeliggjort i styrende dokumenter. Internrevisjonen bemerker også at utnyttelse av kapasitet på tvers av regioner i liten grad vies oppmerksomhet i styringen av regionene.

I Bufetats internrevisjonsrapport anbefales ulike tiltak for å styrke styringen av enhetenes kapasitetsutnyttelse. Generelt anbefales det å

- øke intensiteten og presisjonsnivået i styringen av kapasitetsutnyttelse i etaten
- revidere dagens rutinebeskrivelse for enhet for inntak slik at alle sentrale aktiviteter i prosessen fra kommunens henvisning til etatens tilbud om plass beskrives tydelig

Etter vår vurdering synes samtlige av disse tiltakene å være relevante for å forbedre etatens styring av kapasitetsutnyttelse.

Vurdering av tiltak

Sterkere styringssignaler vil kunne bidra til at den enkelte enhets risikovilje ved inntak øker – med tilhørende forbedringer i kapasitetsutnyttelsen, samt gi tydeligere føringer til regionene om å samhandle om kapasitetsutnyttelsen på tvers. Samtidig vil bistandsplikten og kvalitetsmessige hensyn begrense potensialet for å oppnå økt kapasitetsutnyttelse. I sum vurderes potensialet for kostnadsbesparelser å være middels stort både på kort og mellomlang sikt. Tiltaket vil heller ikke påvirke kostnadenes skalerbarhet til aktivitet i særskilt grad.

På samme måte som over, vil styringstiltak potensielt kunne ha kvalitetsmessige implikasjoner hvis hensynet til kapasitetsutnyttelse vektlegges for sterkt i etatsstyringen. Samtidig synes det også å være et potensial for sterkere styring av kapasitetsutnyttelsen i etaten uten at det får på bekostning av kvaliteten i tjenesten.

7.2.3 Tiltak for bedre regional samhandling før økt kapasitetsutnyttelse

Både internrevisjonsrapporten og arbeidsgruppen peker på at det er visse utfordringer med dagens samhandling på tvers av regionene om kapasitetsutnyttelse, samtidig som at det også er en opplevelse av at regionene samarbeider bedre enn tidligere om dette. Internrevisjonsrapporten peker på at mangelfull utnyttelse av plasser på tvers av regioner har sammenheng med;

- Kravet til geografisk nærhet står sterkt, både ut fra kommunenes behov og ønsker og ut fra kravet om forsvarlige tjenester
- Regioner med ledige plasser kan vegre seg mot å «gi plassen» til annen region, fordi den ved ev. senere behov i egen region ikke kan utnyttes
- Regioner uten relevante statlige plasser i egen region kjenner ikke alltid til eller skaffer seg kjennskap til ledige plasser i andre regioner

Som internrevisjonsrapporten bemerker, vil hensynet barnets beste og geografisk nærhet åpenbart virke begrensede på mulighetene til å utnytte ledig kapasitet i andre regioner fullt ut.

Samtidig begrenses også samhandlingen av de økonomiske insentivene regionene har til å utnytte kapasitet i andre regioner – også i tilfeller hvor det kunne vært en kvalitetsmessig god løsning. Dagens internpris er ifølge Bufetat relativt lav, og de økonomiske insentivene for å kjøpe plasser i andre regioner er dermed relativt sterke. Samtidig kan de økonomiske insentivene til å akseptere en plassering være svakere ettersom det kan vise seg at barnet krever en større ressursinnsats enn det internprisen reflekterer. Videre risikerer regionen at det senere oppstår behov for den ledige plassen, og regionen må da kanskje gjennomføre et enkeltkjøp som er betydelig mer kostbart enn internprisen for plassen som gis bort. Disse faktorene kan dermed skape insentiver til å «holde på plassene», fremfor å tilby denne kapasiteten til andre regioner når de trenger det.

En annen utfordring som påpekes i internrevisjonen er knyttet til informasjonsdelingen om ledige plasser på tvers av regioner. Bufetat bemerker i arbeidsmøtene at det i liten grad er enkelt tilgjengelig og systematisert informasjon om tilgjengelig kapasitet i andre regioner, og løsningen er ofte at man tar en telefon til andre regioner for å undersøke om det er ledig kapasitet.

Vi anbefaler derfor at det gjøres tiltak for å forbedre tilgangen på informasjon om tilgjengelig kapasitet. Når det gjelder dagens internprisingsmodell er det etter vår vurdering i utgangspunktet positivt at insentivene til å ta i bruk plasser i andre regioner er

relativt sterke. Vi tror derfor at det primært er behov for tydeligere føringer og begrensninger på mulighetene en region har til å takke nei til en plassering.

Vurdering av tiltak

I sum vurderes potensialet for kostnadsbesparelser ved å styrke den regionale samhandlingen å være positivt, men begrenset. Selv hvis det tilrettelegges for bedre samhandling vil det trolig være et begrenset potensial for å utnytte kapasitet i andre regioner som følge av hensynet til geografisk nærhet. Tiltaket vil heller ikke påvirke kostnadens skalerbarhet til aktivitet i særskilt grad.

Samtidig vil tiltak for bedre regional samhandling for økt kapasitetsutnyttelse trolig i liten grad ha kvalitetsmessige implikasjoner og vil støtte opp om omstillingskrav om at staten selv skal håndtere barna med størst behov gjennom bedre utnyttelse av kapasitet på tvers av organisasjonen.

7.2.4 Tiltak som adresserer ledelse, kompetanse og kultur ved den enkelte enhet

Den enkelte institusjonen er en sentral premissgiver for regionens beslutning om utnyttelse av en gitt ledig plass gjennom risikovurderingene enhetene gjør ved inntak. Både enhetenes ledere og medarbeidere påvirker denne vurderingen. Bufetats internrevisjon peker på at enhetene til dels viser ulik grad av risikovillighet ved inntak, og at avdelinger og institusjoner som er i stand til å utnytte sine ledige plasser ofte preges av positiv og «risikovillig» kultur. Å vurdere om en ny plassering i en institusjon er forsvarlig vil til en viss grad være en skjønnsmessig vurdering. Personlige egenskaper, grad av erfaring og kompetanse hos leder og medarbeidere er dermed forhold som kan påvirke slike vurderinger. Videre har den enkelte enhet i begrenset grad insentiver til å ta høy risiko ved inntak.

Ifølge Bufetat er det i dag ingen standardisert rutine eller metodebeskrivelse for hvordan risikovurderinger ved inntak skal gjennomføres. Etter vår vurdering vil mer veiledning og rutinebeskrivelser for hvordan slike vurderinger skal gjennomføres og hvilke forhold som bør vektlegges, være et relevant tiltak for å oppnå en mer helhetlig praksis som også vektlegger hensynet til utnyttelse av ledig kapasitet ved inntak. Å synliggjøre og fremme positive erfaringer på tvers av enhetene gjennom deling av «beste praksis» internt i Bufetat vil også kunne bidra til å styrke enhetenes kompetanse og evne til å håndtere risiko.

Hvor lang tid den enkelte institusjon bruker på å forberede et inntak har også betydning for institusjonens kapasitetsutnyttelse. I arbeidsmøtene med Bufetat fremgår det at det er relativt stor

variasjon i hvor lang tid institusjonene bruker på å forberede inntak, og det synes å være potensial for tydeligere krav og rutiner for hvor lang tid institusjonene har anledning til å bruke på å forberede et inntak. I tillegg til at dette bør være et tema i styringen av institusjonene, er det trolig også et potensial for økt bevisstgjøring og deling av beste praksis når det gjelder forberedelse av inntak.

Vurdering av tiltak

Tiltak som adresserer ledelse, kompetanse og kultur ved den enkelte enhet vil kunne bidra til at den enkelte enhets risikovilje ved inntak øker – med tilhørende forbedringer i kapasitetsutnyttelsen. Trolig vil det ta tid å endre dagens praksis i institusjonene, og det kostnadsbesparende potensialet vurderes derfor å være lite på kort sikt, men middels på mellomlang sikt. Tiltaket vil heller ikke påvirke kostnadenes skalerbarhet til aktivitet i særskilt grad.

På samme måte som for flere av tiltakene over, vil et for ensidig fokus på kapasitetsutnyttelse ved enhetene åpenbart kunne gå på bekostning av kvalitet i tjenesten, men vi vurderer også at det er et potensial for å øke bevisstheten rundt enhetenes kapasitetsutnyttelse uten at det har vesentlige negative konsekvenser for kvalitet.

7.2.5 Tiltak for å øke fleksibiliteten i den statlige institusjonskapasiteten

Tiltak som bidrar til å øke fleksibiliteten i den statlige institusjonskapasiteten vil også kunne bidra til økt kapasitetsutnyttelse. Både en mer fleksibel utnyttelse av bemanning, bygningsmasse og institusjonsplasser på tvers av målgrupper vil kunne bidra til å styrke enhetenes evne til å håndtere svingninger i etterspørselen i større grad enn det som er tilfellet i dag. Samtidig begrenses mulighetene til fleksibel utnyttelse av institusjonskapasiteten av forhold som arbeidskontrakter, herunder arbeidsstedsangivelser, leiekontrakter for bygg og bygningsmessige forhold.

I samråd med Bufetat har vi identifisert at særlig følgende tiltak vil kunne være relevante for å øke fleksibiliteten i institusjonskapasiteten:

- Ambulerende team/bemannings-team som bistår enheter på tvers
- Bygningsmessige tilpasninger
- Mer fleksibel målgruppestyring ved inntak basert på individuelle vurderinger

Ambulerende team/bemannings-team som bistår enheter på tvers

Bemanningsbehovet på den enkelte enhet er til dels usikkert, og forhold som kapasitetsutnyttelse, barnas behov og beboersammensetningen kan ha betydning

for bemanningsbehovet. I dag må enhetene i stor grad selv ta risikoen for at et barn kan vise seg å ha større behov enn forventet og dermed kreve en større bemanningsinnsats enn forespeilet. Samtidig medfører arbeidsstedsangivelse i arbeidsavtaler at personellressurser i liten grad kan flyttes mellom enheter etter behov. I så fall krever det spesifikk samtykke fra den enkelte arbeidstaker. En lite fleksibel bemanning kan være en medvirkende årsak til at en del enheter vegrer seg for å fylle opp plassene. Bemanningsbehovet ved nye inntak er usikre og når også mulighetene til å supplere bemanningen med ekstra ressurser er begrensede, kan det redusere enhetenes risikovillighet ved inntak.

Et relevant tiltak for å avhjelpe disse utfordringene kan være opprettelse av bemanningsteam som støtter eller betjener enheter i et større geografisk område og som kan bidra til å supplere og styrke enhetenes grunnbemanning ved behov. Hvis en enhet i en periode har behov for en forsterket bemanning, kan ressurser fra bemanningsteamet bistå. Et slikt bemanningsteam kan bestå av miljøterapeuter som kan bidra i den daglige driften av enheten, men det vil også være mulig å bygge opp spesialistkompetanse i bemanningsteamet som kan bistå enhetene ved behov. En slik modell fordrer at de ansatte er villige til å «ta oppdrag» og arbeide i perioder for ulike enheter i et større geografisk område. For at en slik modell skal være gjennomførbar vil det trolig være behov for at de ansatte i bemanningsteamet har langturnusordninger som gir lengre friperioder og mer intensive arbeidsperioder som gjør det mulig å pendle til enhetene.

Vurdering av tiltak

Etter vår vurdering vil potensialet for kostnadsbesparelser med en slik modell kunne være stort ved at tiltaket kan bidra til å enhetenes risikovillighet ved inntak og dermed kapasitetsutnyttelsen. Mulighetene til å forsterke bemanningen ved behov vil også kunne bidra til å forhindre at det oppstår behov for å gjøre enkeltkjøp hvis det oppstår «brudd» og krevende situasjoner knyttet til håndteringen av barn.

Samtidig vil trolig ikke tiltaket gi lavere bemanningskostnader. Ifølge Bufetat vil det trolig være et begrenset potensial for å redusere den ordinære grunnbemanningen. Kostnadene for arbeidskraften i slike bemanningsteam vil trolig også måtte være høyere enn normalt for å kompensere for ulempene reisingen medfører. Hvis tiltaket bidrar til å øke kapasitetsutnyttelsen ved den enkelte region og forhindre enkeltkjøp, vil likevel kostnadsbesparelsene kunne oppveie merkostnadene knyttet til bemanning. Det vil trolig ta tid å implementere en slik modell. Potensialet for kostnadsbesparelser på kort sikt er

derfor trolig begrenset, men på lengre sikt vil modellen kunne gi store kostnadsbesparelser.

Tiltaket vil samtidig trolig ha liten innvirkning på kvaliteten på institusjonstilbudet. En mulig negativ kvalitetsmessig konsekvens av tiltaket kan være mindre stabilitet i bemanningen, men det avhenger trolig av hvordan bemanningsteamene brukes og kontinuiteten i bruken av ressurser fra bemanningsteamet.

Bygningsmessige tilpasninger

Bygningsmessige forhold ved dagens barneverns-institusjoner bidrar også til å begrense mulighetene for å utnytte kapasiteten optimalt i dag. Ifølge Bufetat gir dagens bygningsmasse begrensede muligheter til å skjerme barn fra andre barn ved institusjonen. Mangel på fleksibilitet i bygningsmassen kan hevdes å være medvirkende årsak til at barn må flyttes mellom institusjoner og til at ledig kapasitet ikke kan benyttes begrunnet i for svak mulighet for skjerming for enkelte barn ved behov (Bufdir, 2021).

En mer fleksibel bygningsmasse med større muligheter for skjerming, kan derfor potensielt bidra til å øke fleksibiliteten i dagens institusjoner. Vi anbefaler derfor å vurdere nærmere i hvilken grad større enheter, endret bygningsmessig utforming og/eller andre bygningsmessige tilpasninger kan gi økt fleksibilitet og bedre skjermingsmuligheter. Det er eksempler i Bufetat på barnevernsinstitusjoner som er bygget med tanke på å gi økt fleksibilitet og muligheter for skjerming, og vi anbefaler at Bufetat evaluerer effektene av disse byggeprosjektene.

Vurdering av tiltak

Bygningsmessige tilpasninger vil potensielt kunne gjøre det mulig å utnytte kapasiteten ved institusjonene mer optimalt enn det som er tilfellet i dag. I så fall kan det gi opphav til kostnadsbesparelser, men det er stor usikkerhet knyttet til om det faktisk er mulig å oppnå en bedre kapasitetsutnyttelse gjennom bygningsmessige tilpasninger.

Eventuelle kvalitetsmessige implikasjoner vil avhenge av hvilke bygningsmessige tilpasninger som gjøres, men innvirkningen på kvalitet vil uansett trolig være usikker.

Mer fleksibel målgruppestyring ved inntak basert på kartlegging av det enkelte barns behov

Dagens barneverninstitusjoner er spesialisert mot visse målgrupper og selv om dette er fundert i kvalitetsmessige hensyn, bidrar det også til å begrense mulighetene til å utnytte institusjonskapasiteten effektivt.

Bufetat påpeker i arbeidsmøtene at det er visse uheldige sider ved dagens målgruppestyring. For det første er det store variasjoner i barnas behov innenfor

de ulike målgruppene, og målgruppeinndelingen gir dermed ikke nødvendigvis et godt svar på hvilke barn som bør i hvilken institusjon og hvilke barn som kan plasseres sammen. Det er videre kommunene som gjennom sin kartlegging av barnet vurderer hva slags målgruppe barnet er innenfor og hva slags type institusjonsplass barnet har behov for. Samtidig er det ifølge Bufetat en utfordring at kommunens kartlegging av barnas behov i mange tilfeller oppleves som mangelfull. Bufetat gjennomfører også egen kartlegging av barns behov ved Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE-kartlegging), men kartleggingen er avgrenset til barn med alvorlige atferdsvansker, og som fyller vilkårene for å plasseres i behandlingstiltak (etter barnevernlovens § 4-24 eller § 4-26). NABE-kartleggingen benyttes som grunnlag for å styre gruppesammensetningen i behandlingsinstitusjonene etter klassifisering med YLS/CMI.

En modell som i større grad baserer seg på individuelle vurderinger av det enkelte barns behov fremfor å låse seg til en gitt målgruppeinndeling kunne potensielt gjort det mulig å utnytte kapasiteten mer effektivt ved at institusjonskapasiteten i mindre grad var «låst» til visse målgrupper. Samtidig vil en slik modell fordre en grundig kartlegging av det enkelte barns behov og at institusjonene gjør gode vurderinger av institusjonens sammensetning av barn og om et inntak er forsvarlig.

Hensynet til barnets beste legger åpenbart en del føringer for hva som er en forsvarlig plassering av et barn. Det er heller ikke realistisk at alle institusjoner skal ha kompetanse og bygg som gjør dem i stand til å ivareta alle målgrupper. Samtidig synes det som at det er potensial for at inntaket i større grad baseres på individuelle behov fremfor målgrupper, og at institusjonene kombinerer målgrupper i den grad det er forsvarlig. Et inntak som i større grad baseres på en individuell kartlegging vil etter vår vurdering kunne det gjøre det mulig å sørge for forsvarlige inntak som også gir bedre muligheter for å utnytte ledig kapasitet.

Vurdering av tiltak

Et inntak som i større grad baseres på en individuell kartlegging vil kunne gi bedre forutsetninger for å utnytte ledig kapasitet. Samtidig vil trolig modellen kreve noe økt ressursbruk til både kartlegging av barnas behov i Bufetat og til inntaksvurderinger. Det vil også trolig være implementeringskostnader. Potensialet for kostnadsbesparelser vurderes å være begrenset på kort sikt, men av medium omfang på mellomlang sikt.

De kvalitetsmessige implikasjonene avhenger i stor grad av hvordan en modell for mer fleksibel målgruppestyring utformes og implementeres.

Institusjonene bør kun kombinere målgrupper i den grad det er forsvarlig. Ved mangelfull kartlegging kan tiltaket medføre en økt risiko for at det gjøres inntak som gir en uheldig sammensetning av barn.

7.3 Samlet vurdering

Tabell 7-1: Oppsummert vurdering av tiltak

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon og/eller mer skalerbare kostnader			Påvirkning på oppnåelse av mål og føringer		
	Kort sikt	Mellomlang sikt	Skalerbarhet	Kvalitet og tilgjengelighet	Omstillingskrav	Utsiktede virkninger
Endret rolleutøvelse og dialog med kommuner om inntak						
Forbedret styring av kapasitetsutnyttelse						
Forbedret regional samhandling om kapasitetsutnyttelse						
Adressere ledelse, kompetanse og kultur ved den enkelte enhet						
Ambulerende team som bistår enheter på tvers						
Bygningsmessige tilpasninger						
Mer fleksibel målgruppestyring						

8. Tiltak for mer effektiv oppgaveutførelse i Bufetat

I tillegg til tiltakene som hittil har blitt drøftet, er det også relevant å vurdere mer generelle kostnads-
besparende tiltak i Bufetat. I dette kapittelet vurderer vi derfor tiltak for en mer effektiv oppgaveutførelse i ulike deler av Bufetats organisasjon; både i regionale fellesfunksjoner og regional inntaksfunksjon og på enhetsnivå. På enhetsnivå avgrenser vi vurderingene til de statlige barnevernsinstitusjonene.

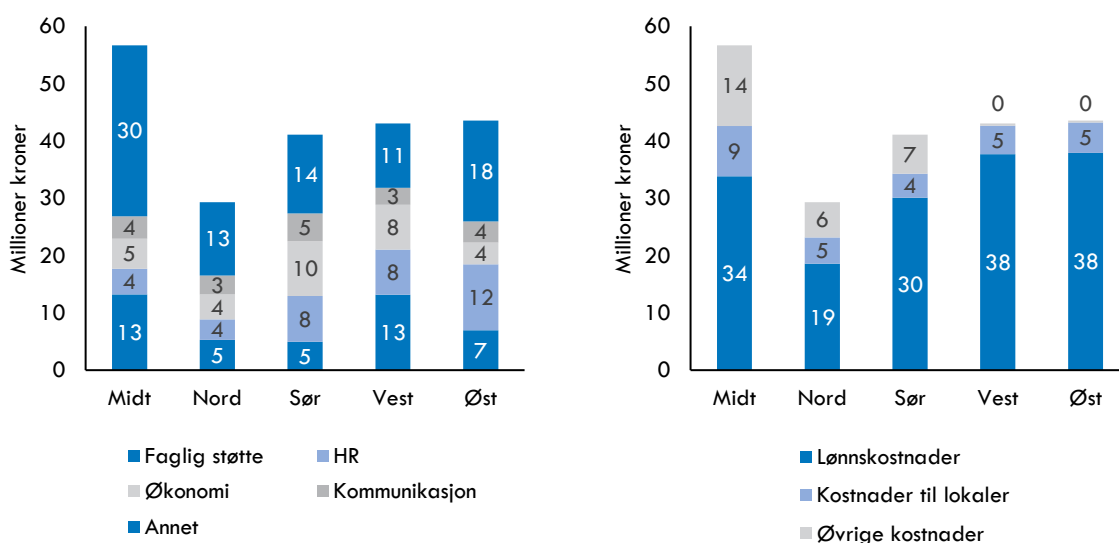
8.1 Regionale fellesfunksjoner

8.1.1 Problembeskrivelse

Bufetat er organisert i fem regioner som hver har et regionkontor med tilhørende fagteam som styrer de statlige barnevernstiltakene i regionen og ivaretar regionale fellesfunksjoner som faglig støtte, HR, økonomi- og virksomhetsstyring, regionledelse, godkjenning og kvalitetssikring av institusjoner mv. Administrative tjenester innenfor lønn og personal, dokumentforvaltning, veiledning og digital opplæring, økonomitjenester og IKT-tjenester er lagt til en egen enhet for Administrative tjenester i Bufdir som er intern tjenesteleverandør i hele etaten, og er dermed ikke en del av de regionale fellesfunksjonene. Totalt var det 200 årsverk i Bufetat knyttet til regionale fellesfunksjoner i 2022 (estimert for hele året), og utgiftene til regionale fellesfunksjoner var i 2022 om lag 223 millioner kroner. Målt i 2022-kroner er de regionale felleskostnadene over tid redusert (17 prosent reduksjon fra 2018 til 2022).

Kostnadene til de regionale fellesfunksjonene varierte fra 29 millioner kroner i region nord til 57 millioner kroner i region midt (Figur 8-1), mens antall årsverk tilknyttet regionale fellesfunksjoner varierer fra 33 årsverk i region nord og region midt til 48 årsverk i region øst (Figur 8-2). Ifølge arbeidsgruppen påvirkes felleskostnadene i liten grad av aktivitet, men det påpekes at det vil være skalaeffekter på et visst nivå ved at et større omfang av barnevernstiltak og en større organisasjon av underliggende enheter utløser behov for å ha en større regionadministrasjon. Kostnadsforskjellene på tvers av regionene kan eksempelvis til dels forklares av forskjeller i antall enheter i de ulike regionene, samt det samlede omfanget av barnevernstiltak. Vi ser eksempelvis at regionene med flest årsverk i de regionale fellesfunksjonene også er regionene som hadde høyest aktivitet målt i antall oppholdsdøgn i statlige barnevernsinstitusjoner og fosterhjem. Selve kostnadsnivået ved regionkontorene påvirkes også av enkelthendelser i regionene, som flytting. Region midt har eksempelvis høyere kostnader enn normalt i 2022 som følge av at regionkontoret flyttet til nye lokaler med tilhørende kostnader. Regionene er også noe ulikt organisert og har noe ulik regnskapsføring, og det gjør at utgifts-variasjonen ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av ulikheter i kostnadsnivå.

Figur 8-1: Utgifter til regionale fellesfunksjoner, fordelt på ulike funksjoner og kostnadstype 2022* (millioner kroner)

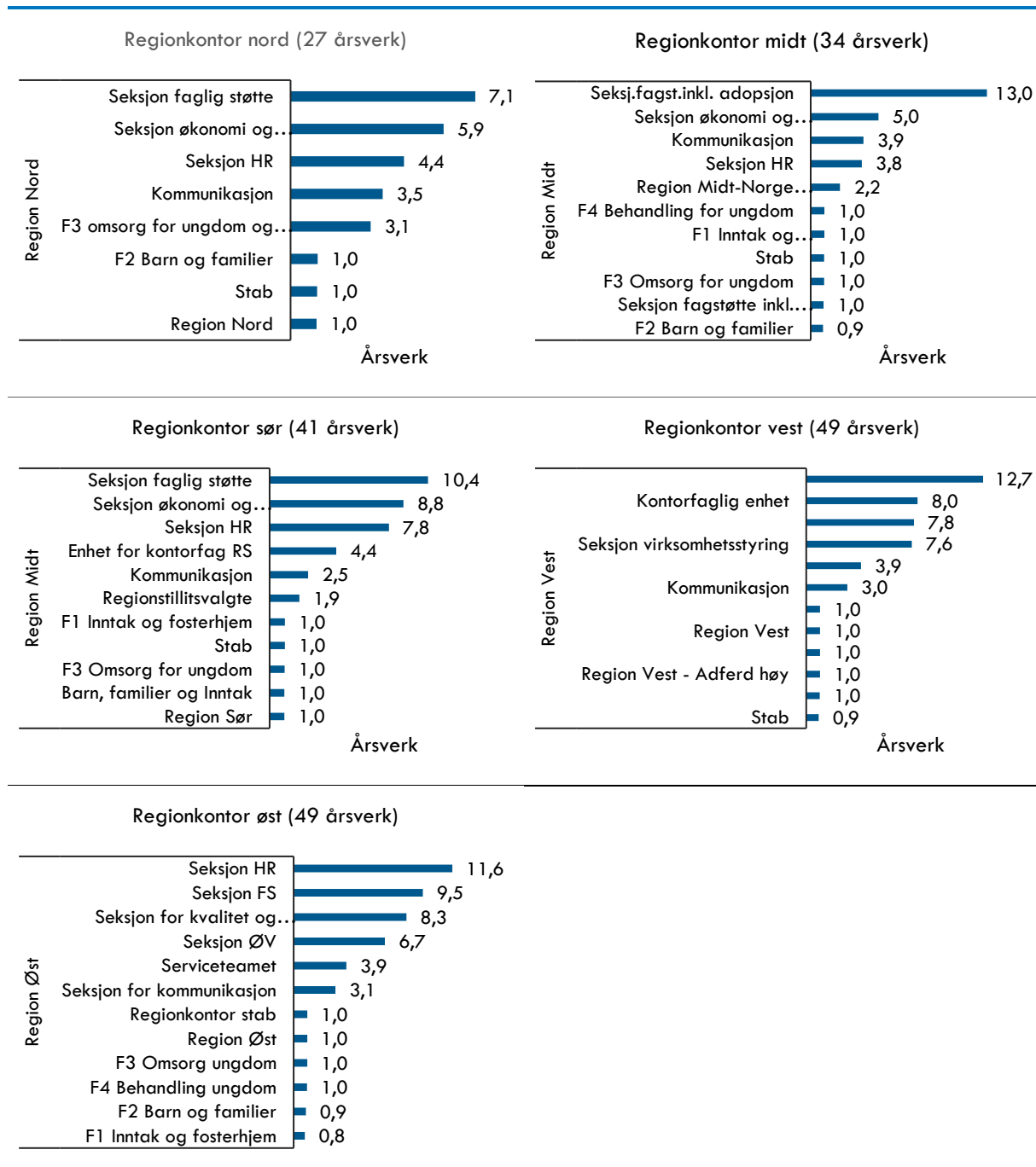


Kilde: Bufdir. Utgifter fordelt på formål og artskonto 2022 (justert for særskilte tildelinger). Merknad: Høyere øvrige kostnader i region midt henger sammen at regionen flyttet regionkontoret til nye lokaler. * Estimert for hele 2022 er basert på tall for januar-november.

Figur 8-2 viser hvordan årsverkene fordeler seg på ulike funksjoner i de ulike regionene. Ettersom regionkontorene er ulikt organisert, er det ikke mulig å gjøre en direkte sammenligning av ressursbruken i ulike seksjoner uten en nærmere kartlegging av hvordan oppgavene er fordelt ved de ulike regionkontorene. Særlig region øst har en litt annen organisering enn de øvrige regioner. I samtlige

regioner med unntak av region øst, er imidlertid seksjon for faglig støtte den største avdelingen med mellom 7 til 13 årsverk per region. Seksjon for økonomi og virksomhetsstyring står også for en relativt høy andel av årsverkene ved regionkontorene. Kontorfaglig enhet og HR er også store seksjoner i flere av regionene. Seksjon for kommunikasjon utgjør videre om lag tre årsverk i samtlige regioner.

Figur 8-2: Ressursbruk ved regionkontorene målt ved antall årsverk i 2021



Kilde: Kopi av Underlag T3 2021.

8.1.2 Mulige tiltak

Vi har ikke i dette oppdraget rom for å gjøre en detaljert sammenligning og analyse av

effektiviseringspotensialet når de gjelder de regionale fellesfunksjonene. Regionene skal imidlertid ivareta mange av de samme oppgavene, men med ulike

geografiske nedslagsfelt. Etter vår vurdering er det derfor relevant å vurdere om det er potensial for mer effektiv oppgaveutførelse i de regionale fellesfunksjonene gjennom spesialisering av enkelte oppgaver i enkelte regioner, forbedret samarbeid på tvers av regioner med mer deling av beste praksis mv. eller gjennom generell prosessforbedring (herunder digitalisering).

På kort sikt vil trolig omstillingskravene i Bufetat medføre økt ressursbruk i regionene knyttet til inngåelse og oppfølging av nye rammeavtaler, samt omstilling av institusjoner og øvrige barnevernstjenester. På lengre sikt må det imidlertid forventes at felleskostnadene til en viss grad kan skaleres i takt med aktiviteten i Bufetat. Vi anbefaler derfor at man gjennomfører en mer spisset gjennomgang av kostnadene i de regionale fellestjenestene som identifiserer kostnadsbesparende tiltak i regionskontorene/fellestjenestene. Herunder bør det vurderes om sentraliseringen av de administrative tjenestene i Bufdir har bidratt til å realisere de ønskede gevinstene i regionene.

Vurdering av tiltak

Kostnadene til regionale fellesfunksjoner utgjorde om lag 220 millioner kroner i 2022. Omfanget på kostnadsbesparelser som kan oppnås gjennom effektivisering av regionale fellesfunksjoner er derfor begrenset sammenlignet med andre tiltaksområder. Kvalitetsmessige implikasjoner av effektiviseringstiltak i inntaksfunksjonen bør vurderes i en nærmere gjennomgang.

8.2 Regional inntaksfunksjon

8.2.1 Problembeskrivelse

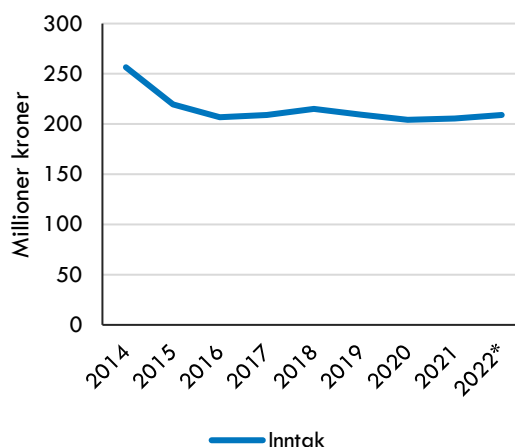
Hver region i Bufetat har egne enheter for inntak som skal formidle barneverntjenester til kommunene. Enhet for inntak mottar alle henvisninger fra kommunene om statlige barnevernstjenester. Det er laget ulike arbeidsprosesser for ulike henvisninger om tjenester. De ulike arbeidsprosessene er ulikt ressurskrevende. Det er akutt- og institusjonssøknadene og oppfølging som tar mest tid. Enhet for inntak inngår også kjøpsavtaler hvis plasseringen gjøres i en privat barnevernsinstitusjon eller privat fosterhjem. Ansvar for oppfølgingen av plasseringen i private tiltak ligger også til inntak. Selv om det er en enhet for inntak per region, har alle regionene flere inntakskontor per inntaksenhet med ulik geografisk plassering. I noen regioner har disse inntakskontorene bestemte geografiske områder, mens andre arbeider med inntak på tvers av hele regionen.

Enhet for inntaksstøtte (EIS) er en nasjonal enhet som gir opplæring til de regionale inntaksenhetene i riktig bruk av rammeavtaler med private og i rutiner for

gjennomføring av enkeltkjøp. EIS er organisert under region øst. EIS bistår også i forhandlinger med private leverandører på forespørsel. I tillegg kvalitetssikrer EIS alle enkeltkjøp.

De samlede utgiftene til inntak var om lag 209 millioner kroner i 2022 (vist i Figur 8-3). Selv om antall oppholdsdøgn i det statlige barnevernet er redusert over tid, har de samlede kostnadene til inntak vært relativt stabile.

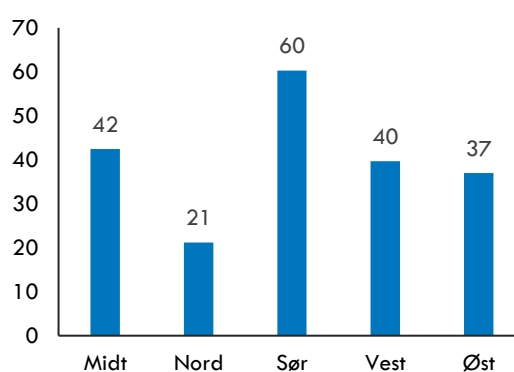
Figur 8-3: Utgifter til inntak (2022-kroner)



Kilde: Bufdir. Oppholdsdøgn og utgifter 2014-2022. Note: Viser kostnader ført på formål 694. *Tallene for desember 2022 er estimert basert på tall for januar-november.

Antall årsverk til inntak varierer mellom regionene. Region sør har flest årsverk til inntak med 60 årsverk estimert for hele 2022 (vist i Figur 8-4). Region nord har færrest årsverk til inntak med 21 årsverk.

Figur 8-4: Årsverk til inntak per region 2022*

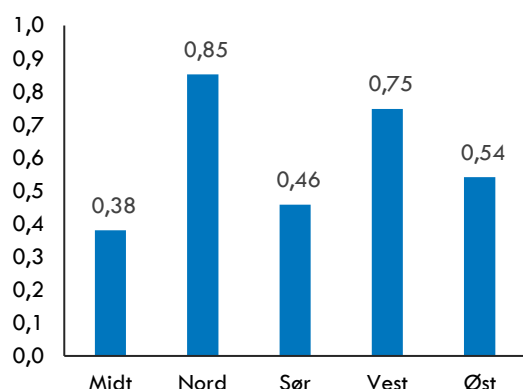


Kilde: Bufdir. Kopi av Underlag T2 2022. Merknad: Viser årsverk ført på formål 694 Inntak. *Estimat for hele 2022 er basert på tall for januar-august.

Variasjonen i antall årsverk i inntaksenhetene i regionene forklares trolig til dels av ulikheter i aktivitet, men ulik rapporteringspraksis og organisering gjør også at ressursbruken ikke er direkte sammenlignbar på tvers av regionen. Ressursbruken i

forhold til aktiviteten i regionene varierer også (Figur 8-5). Region nord har flest årsverk (0,85) per 1000 oppholdsdager i statlige barnevernsinstitusjoner og fosterhjem i 2022, og bruker i så måte relativt sett mest ressurser på inntak i forhold til antall oppholdsdager. Ressursbruken er relativt sett lavest i region midt som kun bruker 0,38 årsverk per 1000 oppholdsdager i statlige barnevernsinstitusjoner og fosterhjem i 2022*.

Figur 8-5: Antall årsverk til inntak per 1000 oppholdsdager i statlige barnevernsinstitusjoner og fosterhjem i 2022*



Kilde: Bufdir. Kopi av Underlag T2 2022. Rapportering fra regionene – Tallgrunnlag oktober 2022. *Estimat på oppholdsdager for hele 2022 er basert på tall for januar til oktober.

8.2.2 Mulige tiltak

Ettersom den primære oppgaven til inntaksenhetene er å håndtere henvisninger fra kommunene om statlige barnevernstjenester, må det forventes at det ved færre plasseringer i det statlige barnevernet også er potensial for å redusere ressursbruken i inntaksenhetene. Ifølge arbeidsgruppen i Bufetat er det store variasjoner i hvordan inntaksenhetene arbeider, og det finnes i liten grad standardiserte rutiner for hvordan inntaksfunksjonen best kan ivaretas. Det synes derfor å være et potensial for å gjennomgå dagens arbeidsprosesser i inntaksenhetene og vurdere hvordan dagens prosesser ev. kan forbedres og effektiviseres. Etter vår vurdering bør det også vurderes om dagens organisering av inntaksenhetene med mange underliggende inntakskontorer er kostnadseffektiv. På kort sikt vil trolig omstillingskravene i Bufetat medføre økt ressursbruk i regionene knyttet til inngåelse og oppfølging av nye rammeavtaler, samt omstilling av institusjoner og øvrige barnevernstjenester, men på lengre sikt bør det vurderes å gjøre kostnadsbesparende tiltak i inntaksenhetene som bidrar til at det er en viss skalering i ressursbruken i inntakskontorene i takt med endringer i aktivitetsnivået. Vi anbefaler derfor at man gjennomfører en mer spisset gjennomgang av

inntaksfunksjonen i regionene og potensial for kostnadsbesparende tiltak.

Vurdering av tiltak

Kostnadene til inntaksfunksjonen i regionene utgjorde i overkant av 200 millioner kroner i 2022. Omfanget på kostnadsbesparelser er dermed i likhet med de regionale fellesfunksjonene begrenset. Kvalitetsmessige implikasjoner av effektiviseringstiltak i inntaksfunksjonen bør vurderes i en nærmere gjennomgang.

8.3 Øvrige tiltak for mer effektive statlige barnevernsinstitusjoner

I kapittel 7 drøftet vi tiltak for å øke fleksibiliteten i den statlige institusjonskapasiteten – noe som også vil bidra til å øke kostnadseffektiviteten i de statlige barnevernsinstitusjonene. I dette kapittelet drøfter vi øvrige tiltak som kan bidra til mer kostnadseffektiv drift av statlige barnevernsinstitusjoner.

8.3.1 Problembeskrivelse

Som vist i kapittel 3 er det relativt store variasjoner i kostnadene til de statlige barnevernsinstitusjonene – også når man kontrollerer for antall budsjetterte plasser ved enhetene og kapasitetsutnyttelsen. Tidligere driftsanalyser av de statlige barnevernsinstitusjonene som Bufetat gir imidlertid i liten grad entydige funn om hva som særlig bidrar til effektiv institusjonsdrift (Bufdir, 2017). Bufetat finner eksempelvis ingen indikasjoner på at det er vesentlige stordriftsfordeler i institusjonsdrift. Utgiftene per plass faller kun marginalt når antall kvalitetssikrede plasser på avdelingen øker. Datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å konkludere med at en turnusordning er mer kostnadseffektiv enn en annen. Bufetat finner også at det er betydelig variasjon i kostnader mellom avdelinger som er vurdert å være sammenlignbare i utgangspunktet. Samtidig påpeker Bufetat at ulik organisering og regnskapsføring av kostnader begrenser mulighetene for å finne signifikante sammenhenger på tvers.

Å øke kapasitetsutnyttelsen i den statlige institusjonskapasiteten (som tidligere er drøftet) vil etter vår vurdering trolig være det mest sentrale for å øke kostnadseffektiviteten i de statlige barnevernsinstitusjonene. Etter vår vurdering synes det imidlertid også å være behov for mer kunnskap om hva som bidrar til effektiv institusjonsdrift, og det bør også vurderes om det kan iverksettes øvrige tiltak som kan bidra til mer kostnadseffektive barnevernsinstitusjoner. I arbeidsmøtene har særlig valg av turnusordninger og mer kostnadseffektive leiekontrakter blitt fremhevet som relevante tiltaksområder for mer effektiv institusjonsdrift. Under vurderer vi derfor nærmere mulige tiltak på disse områdene.

8.3.2 Mulige tiltak

Optimalisering av valg av turnusordninger

Å optimalisere valg av turnusordning er et aktuelt tiltak for å økte kostnadseffektiviteten i barnevernsinstitusjonene. Samtidig tyder tidligere studier på at det ikke er entydig hvilken turnusordning som er mest kostnadseffektiv, og det er heller ikke entydig hva slags turnusordning som i størst mulig grad tilrettelegger for god tjenestekvalitet. Driftsanalysen av barnevernsinstitusjoner som Bufdir gjennomførte i 2017 viste ingen systematiske forskjeller i kostnadsnivået til institusjoner med ulike turnusmodeller (Oslo Economics, 2017).

Deloitte har på oppdrag fra Bufdir vurdert hvordan ulike arbeidstidsordninger i statlige barnevernsinstitusjoner påvirker kvalitetsaspekter og kostnadseffektivitet i statlige barnevernsinstitusjoner. I analysene går hovedskillelinjen mellom ordinære turnusordninger og medlevertturnus/langturnus på den andre siden (Deloitte, 2019). De peker på at langturnus isolert sett er mer kostnadseffektiv siden det er behov for færre ansatte i turnus. Samtidig gir ikke ordningen nødvendigvis lavere kostnader ettersom en langturnusordning er mer kostnads-krevende ved sykefravær og andre avvik fordi vikarer må brukes i større omfang i en langturnus enn i en ordinær turnus. Deloitte vurderer derfor at ordinær turnus og langturnus kommer omtrent likt ut når det gjelder kostnader. I praksis vil imidlertid kostnadseffektiviteten avhenge av omfanget på fravær ved institusjonene.

De ulike ordningene har også ulike kvalitetsmessige fordeler. Både Deloitte og tidligere utredninger peker på at fordeler ved langturnus er færre vaktskifter og mulighet for de ansatte til å bygge relasjoner med ungdommene på institusjonene fordi de er sammen over lengre tid. Langturnusordninger har også vært attraktivt blant ansatte og i flere undersøkelser har ungdommer gitt uttrykk for at de har en preferanse for langturnus. På den andre siden fremheves det at standardiserte forløp og krav om dokumentasjon og opplæring, er utfordrende å møte med langturnus. I langturnusordninger er det også færre treffpunkter mellom de ulike ansatte i langturnus og vanskeligere å legge til rette for felles kursing og opplæring uten at det medfører brudd på hviletidsbestemmelsene og overtidsbetaling.

Deloitte peker også på at det er en tendens til at flere institusjoner har gått bort fra langturnus de siste årene. De peker også på at det er forskjeller i bruken av ulike turnusmodeller i ulike institusjoner. Særlig akuttinstitusjoner bruker i liten grad langturnus pga. korte opphold med intensiv aktivitet. Deloitte peker også på at behandlingsinstitusjoner i økende grad

bort fra langturnus med begrunnelse i standardisering av kvaliteten.

Samlet sett vurderer Deloitte at ordinær turnus er bedre egnet enn langturnus for organisering av arbeidstiden i statlige barnevernsinstitusjoner for akutt- og behandlingsinstitusjoner. For omsorgsinstitusjoner vurderer Deloitte at det både er kvalitetsmessige forhold som taler for og imot de ulike turnusordningene og fremhever at hensynet til standardiserte forløp kan tale for ordinær turnus, mens hensynet til brukerne kan tale for langturnus.

Bufetat har utført en egen vurdering av arbeidsordninger, og deres vurderinger støtter i stor grad Deloitte vurderinger (Bufdir, 2021). Mens Deloitte kun har vurdert langturnus opp mot ordinær turnus, har imidlertid Bufetat også vurdert fordeler og ulemper ved kombinasjonsturnus dvs. at noen ansatte går i ordinær turnus og andre i langturnus på samme avdeling. Bufetat vurderer at kombinasjonsturnus demper svakhetene ved både ordinær turnus og langturnus brukt alene, og bidrar til større grad av robusthet og fleksibilitet. De fremhever kombinasjonsturnus gjør at noen ansatte kan følge opp fra dag til dag og sørge for kontinuitet, mens andre ansatte kan sørge for lange samværsperioder. Det påpekes blant annet at behovet for lange samværsperioder vil være større i helgene enn i ukedagene hvor ungdom uansett går på skole, og at kombinasjonsturnus gjør det enklere å arrangere aktiviteter og lignende i helgene. Bufetat vurderer derfor at kombinasjonsturnus gir gode forutsetninger for å dekke ungdommers behov for både stabilitet og kontinuitet.

Vurdering av tiltak

Samlet sett synes det ikke å være entydig hvilken turnusordning som gir best kostnadseffektivitet og kvalitet. Potensialet for kostnadsbesparelser gjennom optimalisering av turnusordninger er imidlertid trolig begrenset.

Mer fleksible og kostnadseffektive leiekontrakter

Bufetat påpeker at de etter hendelser med branner ved barnevernsinstitusjoner og lignende har positive erfaringer med å inngå leiekontrakter med kommuner. I mange tilfeller har Bufetat kunnet fremskaffe hensiktsmessige bygg med betydelig lavere leiekostnader enn betingelsene som gjelder ved leie av formålsbygg fra Statsbygg. Å etablere rutiner for å i større grad vurdere leiemuligheter med kommuner og andre aktører enn Statsbygg ved utløp av leiekontrakter og etablering av nye institusjoner er derfor et relevant tiltak for økt kostnadseffektivitet.

Vurdering av tiltak

Husleiekostnader ved statlige barnevernsinstitusjoner utgjorde i overkant av 200 millioner kroner i 2022.

Etter vår vurdering er det et positivt, men lite potensial for kostnadsbesparelser ved å inngå mer kostnadseffektive leiekontrakter. Samtidig er det trolig et potensial for å inngå mer kostnadseffektive leiekontrakter uten at det får utilsiktede virkninger for kvaliteten i tjenesten. Dette betinger imidlertid på hvilke kvalitetskrav som stilles til byggene.

Bedre styringsdata om institusjonsdrift

Bufetat har i forbindelse med tidligere driftsanalyser påpekt at ulik organisering og regnskapsføring av kostnader begrenser mulighetene til å vurdere enhetenes kostnadsnivå og til å identifisere forhold som bidrar til effektiv institusjonsdrift. Det synes derfor å være et potensial for å etablere mer sammenlign-

bar og kvalitetssikret styringsdata om kostnadsnivå og driftsforhold ved den enkelte enhet.

Vurdering av tiltak

Etter vår vurdering er det trolig et positivt, men lite potensial for kostnadsbesparelser ved å forbedre dagens styringsdata om institusjonsdrift. Bedre styringsdata vil også kunne bidra til kunnskap som gjør det mulig å iverksette tiltak som øker kostnadenes skalerbarhet. Samtidig vil tiltak for bedre styringsdata om institusjonsdrift i utgangspunktet ikke ha kvalitetsmessige implikasjoner eller påvirke andre føringer.

8.4 Samlet vurdering

Tabell 8-1: Oppsummert vurdering av tiltak

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon og/eller mer skalerbare kostnader			Påvirkning på oppnåelse av mål og føringer		
	Kort sikt	Mellomlang sikt	Skalerbarhet	Kvalitet og tilgjengelighet	Omstillingskrav	Utilsiktede virkninger
Effektivisering i regionale fellesfunksjoner						
Regionale inntak						
Optimalisering av turnusordninger						
Mer kostnadseffektive leiekontrakter						
Bedre styringsdata om institusjonsdrift						

9. Tiltak for prioriteringer i oppgaveportefølje

Bufetats kostnader er i hovedsak knyttet til oppgaver som er omfattet av bistandsplikten eller andre lovpålagte oppgaver. Dette omfatter kostnadene til barnevernsinstitusjoner, fosterhjemstjenesten, inntak, adopsjon og den andelen av kostnadene til regionale fellesfunksjoner som kan sies å være knyttet til disse oppgavene. Tom. november 2022 utgjør dette om lag 4,7 mrd. kroner (medregnet alle kostnader i regionale fellesfunksjoner). Kostnadsreducerende tiltak innenfor disse utgiftspostene er drøftet i foregående kapitler.

Utover dette har Bufetat også utgifter til enkelte ikke-lovpålagte oppgaver, eller oppgaver som ikke følger direkte av bistandsplikten. Dette omfatter tilbudet av spesialiserte fosterhjem, senter for foreldre og barn og hjelpetiltak i hjemmet. Til sammen utgjør dette i overkant av 1,5 mrd. kroner i 2022, tilsvarende 24 prosent av Bufetats totale kostnader. I dette delkapittelet drøfter vi muligheter for kostnadsreducerende tiltak innenfor disse tjenestoområdene.

9.1 Spesialiserte fosterhjem

Bufetat har en ubetinget plikt til å finne en egnet institusjonsplass eller et fosterhjem når kommunen ber om dette. Fosterhjem er det mest brukte tiltaket og i mer enn ni av ti tilfeller vil en omsorgsovertakelse ende i en fosterhjemsplassering. Bufetat har bistandsplikt når det gjelder rekruttering og formidling av fosterhjem til kommunene, for å sikre at det eksisterer et fosterhjemstilbud når dette er det mest egnede tiltaket.

Selv om Bufetat har bistandsplikt på rekruttering, er det kommunene som inngår avtale med det enkelte fosterhjem, og som fastsetter vilkårene for tjenesten som skal leveres, inkludert nivået på godtgjørelsen. Frem til nå har kommunene også kunnet inngå avtale med private formidlere av fosterhjemstjenester, som da har avtaler med fosterhjemmene. Fra og med 1. juli 2023 er det ikke anledning for kommunene å kjøpe fosterhjemstjenester fra private. Uavhengig av hvem som har rekruttert fosterhjemmet er det kommunene som finansierer fosterhjemmet fullt ut.

I tillegg til å formidle fosterhjem, tilbyr Bufetat spesialiserte fosterhjem til barn med mer omfattende hjelpebehov. Tidligere ble disse hjemmene omtalt som familiehjem. Som beskrevet i kapittel 3 innebærer barnevernreformen en innsnevring av målgruppen og skjerpede kompetansekrav til spesialiserte fosterhjem. Fra barnevernreformen trådte i kraft 1. januar 2022 er det presisert at spesialiserte fosterhjem skal være alternativ til institusjon (Barne- og familiedepartementet, 2021).

Også før barnevernreformen var utgangspunktet at spesialiserte fosterhjem skulle tilbys barn og unge med et omfattende og langvarig hjelpebehov som krever omfattende bistand fra flere hjelpeinstanser.

Utfordringene med å rekruttere et tilstrekkelig antall egnede ordinære fosterhjem har imidlertid ført til at Bufetat i enkelte tilfeller har tilbudt kommunene familiehjem knyttet til private aktører istedenfor ordinære fosterhjem. Per 2. tertial 2019 gjaldt dette om lag 100 fosterhjem tilknyttet private aktører anskaffet av Bufetat (Barne- og familiedepartementet, 2021).

9.1.1 Redusert tilbud av spesialiserte fosterhjem

De seneste årene har det vært en reduksjon i utgifter til fosterhjem som følge av redusert aktivitet. Et kostnadsreducerende tiltak kan være å redusere tilbudet av spesialiserte fosterhjem ytterligere. Bufetat har i utgangspunktet ikke har noen plikt til å imøtekomme kommunens etterspørsel etter spesialiserte fosterhjem, så lenge det stilles til rådighet et annet egnet tilbud, jf. bistandsplikten.

Hvor store kostnadsreduksjoner som kan oppnås, og hvor raskt de kan realiseres, er avhengig av flere forhold. For det første er det ønskelig at barn som allerede er i statlige fosterhjem ikke skal måtte flytte unødig, noe som innebærer at avvikling av spesialiserte fosterhjem må skje gradvis, ved flytting, brudd, eller når barn blir voksne og ikke lenger er under barnevernets ansvar. Hvis vi legger til grunn en lineær aktivitetsnedgang lik det som har vært tilfelle fra 2014 og frem til i dag, tilsier det en kostnadsreduksjon på om lag 100 millioner kroner i året.

Videre vil den reelle utgiftsreduksjonen knyttet til redusert fosterhjemstilbud også være avhengig av den alternative plasseringen av barna. Spesialiserte fosterhjem finansieres av Bufetat – med en egenandel fra kommunene, mens kommunale fosterhjem fullfinansieres av kommunene. I den grad spesialiserte fosterhjemsplasser kan erstattes av kommunale fosterhjem, vil dette redusere kostnadene Bufetat har til spesialiserte fosterhjem. Tallene fra 2019, der om lag 100 barn som i utgangspunktet kunne bodd i ordinære fosterhjem, bodde i spesialiserte fosterhjem, indikerer at det er et potensial for å erstatte fosterhjem i statlig regi med fosterhjem i kommunal regi.

En slik utvikling vil kreve økt rekruttering av kommunale fosterhjem, alternativt overføring av avtalene som Bufetat har med familier, til kommunene. Dette vil isolert sett innebære økte kostnader til rekruttering og formidling i Bufetats fosterhjems-tjeneste. En utfordring er videre at betingelsene for kommunale fosterhjem generelt har vært mindre

gunstige enn betingelsene for fosterhjem som har avtale med Bufetat. Det er dermed ikke gitt at like mange fosterhjem vil være villig til å inngå avtaler med kommunene. Bufetat har i utgangspunktet ingen virkemidler for å påvirke rammebetingelsene som kommunene tilbyr familiene.

I dag er det mangel på fosterhjem og barn venter lenger enn ønskelig på slik plassering (Barne- og familiedepartementet, 2021). Barna plasseres midlertidig enten i beredskapshjem eller på institusjon, som begge deler er dyrere tiltak. Med utfasingen av kommunale fosterhjem formidlet av private aktører kan denne tendensen forsterkes, særlig i en overgangsperiode før kommunene har sikret seg et tilstrekkelig antall egne avtaler. Dersom alternativet til spesialiserte fosterhjem ikke er kommunale fosterhjem, men institusjonsplassering i statlig regi, vil det øke kostnadene til Bufetat.

Gjeldende satser for egenbetaling for barneverntiltak innebærer imidlertid at kommunene har tydelige økonomiske insentiver til å plassere barn i kommunale fosterhjem fremfor å anmode om plassering på institusjon. I 2022 betalte kommunene en flat egenandel på 170 000 kroner i måneden for en institusjonsplassering. Til sammenlikning var kostnadene for et spesialisert fosterhjem, der én av de voksne er honorert for en fulltidsstilling, i underkant av 120 000 kroner. Kostnadene for de kommunale fosterhjemmene var vesentlig lavere. Dette tilsier at kommunene har insentiver til å etablere fosterhjem, og om nødvendig forbedre betingelsene og finansiere relativt omfattende forsterknings tiltak, dersom dette kan benyttes som alternativ til institusjonsplassering. På noe sikt er det derfor sannsynlig at et redusert tilbud av spesialiserte fosterhjem vil erstattes av kommunale fosterhjem der det er et egnet tilbud, sannsynligvis under den betingelsen at kommunene er villige til å tilby fosterhjemmene bedre betingelser enn i dag.

Vurdering av tiltak

Det er et potensial for kostnadsreduksjoner ved en nedskalering av tilbudet av spesialiserte fosterhjem. I den grad et tilsvarende antall kommunale fosterhjem gjøres tilgjengelig, vil kostnadene til Bufetat reduseres, så lenge de ikke oppveies av økte rekrutteringskostnader. Det er en viss risiko for midlertidige kostnadsøkninger dersom nedskaleringen av spesialiserte fosterhjem fører til økt etterspørsel etter institusjonsplasser. Det er også usikkert hvordan en slik nedskalering vil påvirke kvaliteten i barneverntjenesten. Dette vil avhenge av hva slags tilbud som etableres som erstatning i kommunal regi. En viss nedskalering av tilbudet kan være i tråd med omstillingskrav og føringer, som innebærer en innskrenking av målgruppen, økte krav til kompetanse, samt redusert bruk av private fosterhjem.

9.2 Senter for foreldre og barn

De seneste årene har det vært redusert etterspørsel etter utredninger og tiltak i Senter for foreldre og barn. I perioden 2014 til 2022 er antall oppholdsdager redusert med om lag 40 prosent. Kapasiteten i tiltaket har ikke vært redusert tilsvarende, og totale kostnader er kun redusert med 15 prosent i samme periode.

9.2.1 Redusert tilbud i senter for foreldre og barn

Et kostnadsbesparende tiltak vil være å redusere tilbudet i Senter for foreldre og barn. I møter peker representanter fra Bufdir og Bufetat på pålagte innkjøp av tjenester i private senter for foreldre og barn, tilsvarende 41,5 millioner kroner i 2022. Det pekes på at kapasiteten i de statlige senterne allerede overstiger etterspørselen, og at det ikke er behov for de private tjenestene. Det vil altså være mulig å kutte disse kostnadene uten at det forringer kvaliteten på tjenestene.

Et alternativ eller et supplement er nedskalering av kapasiteten i de statlige senterne. En risiko ved nedskalering av tjenestene er redusert tilgjengelighet og kvalitet i tilbudet til familier som har behov for utredninger i senter for foreldre og barn. Tjenesten innebærer oppbygging av spesialisert kompetanse som ikke enkelt lar seg skalere opp og ned. Det har vært særlig stor nedgang i etterspørselen etter slike tjenester etter barnevernsreformen, da kommunene fikk et større finansieringsansvar. Den videre etterspørselsutviklingen er usikker. En hypotese er at finansieringsansvaret gjør at kommunene vegrer seg for å sette inn dyre utredningstiltak som ikke er absolutt nødvendige, og at det for tiden er et underforbruk av tjenesten relativt til den faktiske nytten. Tiltaket kan for eksempel gi vesentlig bedre grunnlag for å treffe gode tiltak om behovet for inngrep og eventuelt rett plassering ved behov for omsorgsovertakelse. Det kan derfor være en viss risiko forbundet med å nedskalere tjenestenivået tilsvarende etterspørselsreduksjonen, dersom etterspørselen skulle ta seg opp igjen.

Vurdering av tiltak

Det er et potensial for besparelser på i overkant av 40 millioner kroner ved å kutte kjøp av tjenester i private sentre for foreldre og barn eller alternativt i de statlige senterne. Dette vil redusere dagens overkapasitet i tilbudet og vil ikke i utgangspunktet begrense tilgjengeligheten, gitt dagens etterspørsel. En risiko er tap av kompetanse og evne til å skalere opp igjen dersom etterspørselen skulle ta seg opp.

9.3 Hjelpetiltak i hjemmet

I perioden 2014 til 2022 har det også vært aktivitetsnedgang i hjelpetiltak i hjemmet. Dette skyldes primært at PMTO har blitt overført til kommunene.

9.3.1 Redusert tilbud av hjelpetiltak i hjemmet

Bufetat har ikke bistandsplikt for hjelpetiltak i hjemmet og kan i utgangspunktet velge å redusere tilbudet. Imidlertid er etterspørselen etter spesialiserte

hjelpetiltak er svært høy og er også et av satsingsområdene for 2023. Videre kan reduksjon i slike hjelpetiltak innebære at familier får mindre avlastning og større risiko for omsorgsovertakelse og/eller bruk av dyrere tiltak, som fosterhjem og institusjonsplass. Vi anbefaler derfor ikke å redusere hjelpetiltakene i hjemmet.

9.4 Samlet vurdering

Tabell 9-1 Oppsummert vurdering av tiltak

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon og/eller mer skalerbare kostnader			Påvirkning på oppnåelse av mål og føringer		
	Kort sikt	Mellomlang sikt	Skalerbarhet	Kvalitet og tilgjengelighet	Omstillingskrav	Utsiktede virkninger
Redusert aktivitet statlig fosterhjemstilbud						
Redusere tjenestekjøp senter for familie og barn						
Nedskalere tilbud av hjelpetiltak i hjemmet						

10. Betydningen av Bufetats rammebetingelser

Hittil har vi drøftet tiltak som Bufetat/Bufdir selv kan gjennomføre. Bufetats kostnader påvirkes imidlertid også i stor grad avhenger av eksterne forhold.

En svært viktig rammebetingelse, er bistandsplikten og rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat når det gjelder inntak og utskriving av barn. Det er kommunene som har ansvaret for å beslutte hvilket tilbud som er egnet for barna, og også når barna er ferdig behandlet og bør skal skrives ut fra behandlingstilbud.

Dersom Bufetat hadde større innflytelse over valg av tiltak og tidspunkt for utskriving fra behandlingstilbud, ville det gitt større kontroll på etterspørselssiden, gjennomstrømningen og sannsynligvis et noe mindre behov for bufferkapasitet i tjenesten. Det ville også gitt incentiver til valg av kostnadseffektive tiltak, potensielt på bekostning av kvalitet og geografisk nærhet. Den gjeldende ansvars- og rollefordelingen er imidlertid et stort tema, der det er gjort velfunderte valg, og er ikke en del av vurderingen i dette oppdraget. Det er likevel viktig å ha med seg innsikten om hvordan bistandsplikten og kommunenes beslutningsmyndighet påvirker Bufetats muligheter for kostandskontroll.

Endringer i kommunens finansieringsansvar har erfaringsmessig stor betydning for kommunenes etterspørsel. I dag er egenandelene for institusjonsplassering like uavhengig av hvilket tilbud som benyttes. Kostnadene er derimot svært mye høyere

for blant annet behandlingstilbud enn omsorgstilbud. Dersom egenandelene for ulike tilbud var differensiert og reflekterte variasjonen i faktiske kostnader, forventer vi at kommunene oftere ville valgt rimeligere tiltak, noe som også ville slått positivt ut på Bufetats kostnader. Gjeldende finansieringsordninger er resultat av helhetlige vurderinger i forbindelse med gjennomføringen av barnevernsreformen. Endringer i ordningen kan potensielt redusere Bufetats kostnader, men vil også ha andre virkninger på barnevernet. Større differensiering av egenbetalingen, avhengig av hvilket institusjonstilbud som benyttes, kan gå på bekostning av kvaliteten i tilbudet til barna, og herunder villigheten til å betale ekstra for spesialiserte plasser eller plasser i geografisk nærhet når det finnes ledige plasser andre steder i regionen.

Antallet og sammensetningen av barn som ivaretas av barnevernet påvirkes også av tilbudet i tilgrensede offentlige tjenester. Utvikling i retning av færre fengslinger av unge, og redusert tilbud av døgnplasser i institusjoner for psykisk helsevern innebærer økt etterspørsel etter plasser på barneverninstitusjoner og økt kompleksitet i barnas utfordringsbilde og behandlingsbehov. Dette har stor betydning for hvordan Bufetat må innrette sitt tilbud og dermed også for samlede kostnader.

10.1 Samlet vurdering

Tabell 10-1: Oppsummert vurdering av tiltak

Tiltak	Potensial for kostnadsreduksjon og/eller mer skalerbare kostnader			Påvirkning på oppnåelse av mål og føringer		
	Kort sikt	Mellomlang sikt	Skalerbarhet	Kvalitet og tilgjengelighet	Omstillingskrav	Utsiktede virkninger
Oppmykning av bistandsplikten						
Endringer i kommunenes finansieringsansvar						
Endring i grensesnitt mot andre offentlige tjenesteområder						

11. Referanser

- Barne- og familiedepartementet, 1993. *Lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. [Internett]
Available at: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/KAPITTEL_9#%C2%A78-1
[Funnet 20. Desember 2022].
- Barne- og familiedepartementet, 2021. *Endringer i lover og forskrifter fra 1. januar 2022 fra Barne- og familiedepartementet*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.-januar-2022-fra-barne-og-familiedepartementet/id2892979/>
[Funnet 16. Desember 2022].
- Barne- og familiedepartementet, 2021. *Innst. 14 S (2021–2022)*, Oslo: Familie- og kulturkomiteen.
- Barne- og familiedepartementet, 2021. *Prop. 133 L (2020–2021)*, Oslo: Regjeringen.
- Barne- og familiedepartementet, 2022. *Prop. 1 S (2022–2023)*, Oslo: Regjeringen.
- Barne- og familiedepartementet, 2022. *Prop. 86 L (2021–2022)*, Oslo: Regjeringen.
- Barne- og familiedepartementet, 2022. *Tidelingsbrev til barne-, ungdoms- og familie-direktoratet 2022*, s.l.: Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet, 2017. *Prop. 73 L (2016–2017)*, Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Bufdir, 2017. *Kartlegging av driftsfaktorer i statlige barnevernsinstitusjoner*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2019. *Kostnadsdrivere i institusjonsbarnevernet. Delrapport 1: Rapport fra analysefasen*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2019. *Økonomirapportering og fremskrivingsmodell. Rapport fra arbeidsgruppe mellom BFD og Bufdir, oppdrag 55*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2020. *Barn i fosterhjem*. [Internett]
Available at:
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_i_fosterhjem/
[Funnet 3 januar 2023].
- Bufdir, 2020. *Barnevernsinstitusjoner*. [Internett]
Available at: https://www.bufdir.no/barnevern/tiltak_i_barnevernet/barnevernsinstitusjoner/
[Funnet 19. Desember 2022].
- Bufdir, 2020. *Differensiering av målgrupper ved plassering i adferdsinstitusjon*. [Internett]
Available at:
https://www.bufdir.no/Barnevern/Inntak/Instrument_for_risikovurdering_av_varige_adferdsvansker_YLS_CMI/
[Funnet 21. Desember 2022].
- Bufdir, 2020. *Hjelpetiltak i hjemmet*. [Internett]
Available at: https://www.bufdir.no/barnevern/tiltak_i_barnevernet/hjelpetiltak_i_hjemmet/
[Funnet 19. Desember 2022].
- Bufdir, 2020. *Oppdrag 5 i tillegg 1 til tidelingsbrev 2020– Anmodningsvedtak 762*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2020. *Oversikt over ulike typer institusjoner*. [Internett]
Available at: https://www.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/kjare_nabo/oversikt_over_ulikey_typer_institusjoner/
[Funnet 12. Desember 2022].
- Bufdir, 2021. *Langtidsplanlegging i Bufetat - Arbeidsstrøm 7 Bemanning og arbeidstidsordninger*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2021. *Organisering og oppgaver*. [Internett]
Available at: https://www.bufdir.no/barnevern/om_barnevernet/organisering_og_oppgaver/
[Funnet 24. November 2022].

- Bufdir, 2021. *Tjenestekatalog Fosterhjem*, Tønsberg: Bufdir.
- Bufdir, 2021. *Tjenestekatalog Institusjon*, Tønsberg: Bufdir.
- Bufdir, 2022. *Forsyningsstrategi for institusjonstjenester i barnevernet*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2022. *Bufdirs årsrapport for 2021: Normal drift i et unntaksår*, Oslo: Bufdir.
- Bufdir, 2022. *Forsyningsstrategi for institusjonstjenester i barnevernet*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2022. *Internrevisjonsoppdrag22-3: Kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, 2022. *Saksbehandlingsrundskrivet - Retningslinjer for barnevernstjenestens saksbehandling*, Tønsberg: Bufdir.
- Bufdir, 2022. *Sentre for foreldre og barn*. [Internett]
Available at: https://www.bufdir.no/barnevern/tiltak_i_barnevernet/sentre_for_foreldre_og_barn/
[Funnet 19. Desember 2022].
- Bufdir, 2022. *Utgifter formål 696, fosterhjemstjeneste sett opp mot andre regioner og pålagte oppdrag og oppgaver*, s.l.: Bufdir.
- Bufdir, År ikke oppgitt. *Godtgjering og rettar*. [Internett]
Available at: <https://ny.bufdir.no/fosterhjem/betaling-og-rettigheter/>
[Funnet 16. Desember 2022].
- Bufdir, År ikke oppgitt. *Ulike typer fosterhjem*. [Internett]
Available at: <https://ny.bufdir.no/fosterhjem/ulike-typer-fosterhjem/>
[Funnet 16. Desember 2022].
- Bufetat, 2022. *Disponeringsbrev 01/2022*, s.l.: Bufetat.
- Deloitte, 2019. *Vurdering av turnusordninger i barnevernet*, s.l.: Bufdir.
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt. *Barnets beste*. [Internett]
Available at: <https://www.fylkesnemndene.no/no/Hva-er-Fylkesnemndene/barnets-beste/>
[Funnet 14. Desember 2022].
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt. *Barnets beste*. [Internett]
Available at: <https://www.fylkesnemndene.no/no/Hva-er-Fylkesnemndene/barnets-beste/>
[Funnet 14 Desember 2022].
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt. *Hva gjør fylkesnemndene?*. [Internett]
Available at: <https://www.fylkesnemndene.no/no/Hva-er-Fylkesnemndene/>
[Funnet 14. Desember 2022].
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt. *Hva gjør fylkesnemndene?*. [Internett]
Available at: <https://www.fylkesnemndene.no/no/Hva-er-Fylkesnemndene/>
[Funnet 14 Desember 2022].
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt. *Saksgang*. [Internett]
Available at: <https://www.fylkesnemndene.no/no/saksgang/>
[Funnet 14. Desember 2022].
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, År ikke oppgitt. *Saksgang*. [Internett]
Available at: <https://www.fylkesnemndene.no/no/saksgang/>
[Funnet 14 Desember 2022].
- Menon Economics, 2020. *Institusjonstilbudet i barnevernet*, Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Oslo Economics, 2016. *Alternative organisatoriske løsninger for statlige barnevernsinstitusjoner*, Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Oslo Economics, 2017. *Kartlegging av driftsfaktorer i statlige barnevernsinstitusjoner*, Oslo: Bufdir.

Oslo Economics, 2019. *Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern*, Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Oslo Economics, 2021. *Utrekning av risiko ved utfasing av rammeavtaler med kommersielle leverandører av institusjonsplasser i barnevernet i Oslo*, Oslo: Barne- og familieetaten i Oslo kommune.

Regjeringen, 2022. *21 millionar kroner til helsekartlegging i barnevernet*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/21-millionar-kroner-til-helsekartlegging-i-barnevernet/id2930553/>
[Funnet 24. November 2022].

Statistisk sentralbyrå, 2022. *Barnevernsinstitusjoner, tabell 11363*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Stortinget, 2018. *Representantforslag om et offentlig og ideelt drevet barnevern*. [Internett]
Available at: <https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=71518>
[Funnet 21. Desember 2022].

Stortinget, 2021. *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. [Internett]
Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=84477>
[Funnet 21. Desember 2022].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

Vurdering av utgiftene i det statlige barnevernet

