



IDEAS²EVIDENCE

RAPPORT

2015/51

Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune

Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2015/51
Rapporttittel	Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune
ISBN	978-82-8126-247-8
Forfatter	Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen
Dato for ferdigstilling	08.12.2015
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Steinar Strøm
Oppdragsgiver	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Barnevern, ansvarsfordeling, finansieringsansvar, stat og kommune, samfunnsøkonomi, effektivitet, kommune-reform, oppgaveoverføring

Forord

Vista Analyse har i samarbeid med ideas2evidence, og på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, utredet de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike alternativer for ny faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Ideas2evidence ved Asle Høgestøl har hatt ansvaret for opplegg og gjennomføring av utredningens spørreundersøkelser, mens resultatene er analysert i fellesskap i prosjektgruppen. Linn Synnøve Skutlaberg, ideas2evidence, har vært sentral i de kvalitative undersøkelsene og gitt viktige barnevern- og forvaltningsfaglige bidrag. Sidsel Sverdrup, Vista Analyse, har bidratt med barnevernfaglig kompetanse og hatt en sentral rolle i litteraturstudien. Vibeke Wøien-Hansen, Vivian A. Dyb og Haakon Vennemo har deltatt i utredningsarbeidet og i diskusjoner rundt de samfunnsøkonomiske problemstillingene i utredningen.

Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen har utarbeidet sluttrapporten med viktig støtte og bidrag fra de øvrige i utredergruppen. Steinar Strøm har vært utredningens kvalitetssikrer.

Utredningsarbeidet startet opp i januar 2015. Underveis i prosjektet er det levert en delrapport og et foreløpig utkast til sluttrapport, henholdsvis 1. mai og 1. september. Det har vært flere møter med oppdragsgiver, og resultatene med de viktigste anbefalingene ble presentert på et seminar med statsråden til stede.

Vi takker de ansatte i Barnevernavdelingen i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for alle innspill gitt i møter, på rapportutkast, per e-post og telefon. Deres engasjement har vært inspirerende, imponerende og utvilsomt nyttig for sluttproduktet. En spesiell takk til Solveig Valseth, Sven Stokkeland og Anders Humstad som har fulgt oss underveis og svart raskt og godt når noe oppsto. I vårt arbeid har vi møtt en fantastisk velvilje fra barnevernledere, rådmenn og andre ansatte i kommunene, og ansatte hos fylkesmennene, i Helsetilsynet, fylkesnemndene, Bufetat, interesseorganisasjoner og andre private aktører som har stilt tid til disposisjon for intervjuer – og gjerne tøyd intervjutiden, ettersendt dokumentasjon og stilt opp på nytt ved behov. Barnevernlederne, rådmennene og de ansatte hos fylkesmennene har også svart på spørreundersøkelser. Den kunnskapen og de synspunktene vi slik har fått del i, har utgjort en sentral del av utredningsgrunnlaget. Tusen takk, dette har vært utrolig spennende!

Oslo 8. desember 2015

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder
Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	13
1. Innledning	19
1.1 Et barnevern med rom for varme og verdighet	19
1.2 Betydningen av ansvar i barnevernet	19
1.2.1 Rydd opp!.....	20
1.2.2 Ansvar krever virkemidler	20
1.3 Verdien av et godt barnevern	21
1.3.1 Verdien av å hjelpe et barn – en illustrasjon	21
1.4 Utredningens formål og mandat	23
1.5 Organisering av rapporten	24
2. Barnevernet i dag	27
2.1 Innledning	27
2.2 Barnevernets tiltak og oppgaver	27
2.2.1 Institusjonstiltak	27
2.2.2 Oppgaver knyttet til institusjonstiltak	28
2.2.3 Fosterhjem	28
2.2.4 Oppgaver knyttet til fosterhjem.....	29
2.2.5 Hjelpetiltak.....	32
2.2.6 Oppgaver knyttet til hjelpetiltak	34
2.3 Barnevernet i tall – det store bildet	34
2.3.1 Nærmere om tallene og regionale forskjeller	36
2.3.2 Nærmere om antall meldinger og undersøkelser	39
2.4 Bruken av fosterhjem, institusjon og spesialiserte hjelpetiltak	44
2.4.1 Nærmere om institusjonstiltak	45
2.4.2 Nærmere om fosterhjem	47
2.4.3 Nærmere om spesialiserte hjelpetiltak	48
2.5 Ressursbruken i barnevernet.....	49
2.5.1 Kostnadsutvikling i det kommunale barnevernet 2002-2009.....	49
2.5.2 Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet 2010-2014.....	50
2.6 Det statlige barnevernet – aktivitet og utvikling	51
2.6.1 Økning i kommunale egenandeler for institusjonsbruk.....	52
2.7 Vanskelige rammevilkår for det kommunale barnevernet.....	53
2.7.1 Stadige flere interkommunale samarbeid.....	53
2.7.2 Ulik tilbøyelighet til å inngå i interkommunale samarbeid.....	54
2.7.3 Gevinster og fallgruver	56

2.8	Variasjoner mellom kommunene illustrert gjennom konkrete eksempler	57
2.9	Vesterålen interkommunale barnevern	59
2.9.1	Kommuner uten interkommunalt samarbeid, av ulik størrelse	60
3.	Dagens fordeling av oppgave- og finansieringsansvaret	61
3.1	Innledning	61
3.2	Aktørene i barnevernet	62
3.3	Fordelingen av oppgaveansvaret etter regelverket.....	63
3.3.1	Kommunenes og statens oppgaveansvar	63
3.3.2	Fordelingen av oppgaveansvaret for institusjonstiltak.....	63
3.3.3	Fordelingen av oppgaveansvaret for fosterhjem	64
3.3.4	Fordelingen av oppgaveansvaret for hjelpetiltak	65
3.4	Fordelingen av finansieringsansvaret etter regelverket	65
3.4.1	Hovedprinsipper for fordelingen av finansieringsansvaret.....	65
3.4.2	Fordelingen av finansieringsansvaret for institusjonstiltak	67
3.4.3	Fordelingen av finansieringsansvaret for fosterhjemstiltak.....	68
3.4.4	Fordelingen av finansieringsansvaret for hjelpetiltak.....	68
3.5	Ansvarsfordelingen i Oslo kommune	69
Del 2	Kunnskapsinnhenting	71
4.	Litteraturgjennomgang	72
4.1	Fordelingen av oppgaveansvaret mellom stat og kommune	72
4.1.1	Hensiktsmessigheten ved dagens oppgaveansvar	72
4.1.2	Samhandlingen mellom kommunalt og statlig barnevern.....	73
4.1.3	Fagteamenes rolle	74
4.2	Det kommunale barnevernet.....	74
4.2.1	Utfordringer i det kommunale barnevernet	75
4.2.2	Interkommunalt samarbeid	76
4.2.3	Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet	76
4.2.4	Bruken av hjelpetiltak	77
4.2.5	Bruk av private aktører i det kommunale barnevernet.....	78
4.3	Nærmere om de ulike tiltaksområdene	78
4.3.1	Utfordringer på institusjonsområdet.....	78
4.3.2	Utfordringer på fosterhjemsområdet.....	79
4.3.3	Hva vet vi om effektene av hjelpetiltakene fra Bufetat?.....	80
4.4	Fordelingen av finansieringsansvaret	82
4.5	Alternative organisasjonsmodeller og forsøk	82
4.5.1	Oslo kommunes organisasjonsmodell.....	83
4.6	Barna i barnevernet – hvordan går det med dem?	83
4.6.1	Barna og familiene i barnevernet.....	83
4.6.2	Nærmere om de unges liv etter barnevernet.....	84

4.6.3	Konsekvensene av vonde barndomsopplevelser.....	85
4.6.4	Betydningen av tidlig innsats.....	86
4.7	Annen relevant forskning.....	86
4.7.1	Flyttinger i barnevernet.....	87
4.7.2	Taushetspliktreglene og kjennskap til regelverket.....	87
5.	Resultater fra intervjuundersøkelsen.....	88
5.1	Innledning.....	88
5.1.1	Gjennomføringen av intervjuene.....	88
5.1.2	Intervjuobjektene.....	88
5.1.3	Tolkning av resultatene.....	89
5.2	Hva er de største utfordringene i dagens barnevern?.....	89
5.3	Endret ansvarsfordeling.....	91
5.4	Endret ansvarsfordeling for institusjonstiltak.....	92
5.4.1	Beslutningsmyndighet ved valg av institusjonsplass.....	92
5.4.2	Godkjenning og kvalitetssikring av institusjonsplasser.....	93
5.5	Endret ansvarsfordeling: Fosterhjem.....	93
5.5.1	Generell veiledning av fosterhjem.....	93
5.5.2	Rekruttering av fosterhjem ut over familie og nettverk.....	93
5.6	Endret ansvarsfordeling: Evidensbaserte tiltak.....	94
5.6.1	Tilbudet av sentre for foreldre og barn.....	94
5.6.2	Det helhetlige ansvaret for hjelpetiltak.....	94
6.	Resultatene fra spørreundersøkelsene.....	96
6.1	Innledning.....	96
6.2	Barnevernledere.....	96
6.2.1	Om barnevernstjenestene i utvalget.....	96
6.2.2	Kjøp av tjenester fra private aktører.....	97
6.2.3	Kommunene utfører oppgaver som er lagt til Bufetat.....	99
6.2.4	Utfordringene.....	99
6.3	Hvem bør ha ansvaret for de ulike oppgavene?.....	105
6.3.1	Hvilke barnevernstjenester ønsker mer ansvar?.....	106
6.3.2	Sammenheng mellom utfordringer og ønske om oppgaveoverføring.....	109
6.3.3	Forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring.....	110
6.4	Rådmenn.....	114
6.4.1	Ressursbruk og kjøp av tjenester.....	114
6.4.2	Utfordringer.....	115
6.4.3	Nærmere om mangelen på menneskelige ressurser.....	118
6.4.4	Hvem bør ha ansvaret for de ulike oppgavene?.....	120
6.4.5	Hvilke rådmenn ønsker mer ansvar?.....	120
6.4.6	Forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring.....	121
6.5	Fylkesmenn.....	123

6.5.1	Utfordringer.....	123
6.5.2	Ansvarsdeling	125
6.5.3	Forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring.....	127
Del 3 Analyser og anbefalinger		131
7.	Utfordringene i barnevernet	133
7.1	Innledning	133
7.2	Utfordringer som kan tilskrives systemet	134
7.2.1	Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar	134
7.2.2	Uryddig fordeling av oppgaveansvar	135
7.2.3	Misforhold mellom kommunenes oppgaveansvar og mulighet for ansvarsutøvelse 137	
7.2.4	Utydelige signaler om hva barnevernet skal være og gjøre	137
7.2.5	Svak fagkompetanse i deler av det kommunale og statlige barnevernet	137
7.2.6	Tilgangen på fosterhjem	138
7.2.7	Rammevilkårene for fosterhjem.....	141
7.2.8	Ulike typer fosterhjem og de privates rolle i fosterhjemsarbeidet	141
7.2.9	Tilbudet av egnede institusjonstiltak fra Bufetat	143
7.3	Utfordringer som kan tilskrives arbeidet.....	143
7.3.1	Svak ledelse og internkontroll i en del kommunale barneverntjenester	143
7.3.2	For svakt forebyggende arbeid.....	144
7.3.3	Lite systematisert medvirkning fra barn og deres familier	145
7.3.4	Lite bevisst bruk og manglende kvalitetssikring av ordinære hjelpetiltak	145
7.3.5	Uforutsigbart og tilfeldig tilbud av evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat	145
7.3.6	Omfattende og uregulert bruk av private aktører i kommunene	146
7.4	Utfordringene framover – de samme som i dag?.....	147
8.	Alternativanalyse.....	148
8.1	Gangen i analysen	148
8.2	Utformingen av alternativene	151
8.2.1	Alternativene som gitt i mandatet	151
8.2.2	Modifikasjoner og forbehold	152
9.	Alternative modeller på institusjonsområdet	154
9.1	Hovedutfordringene på institusjonsområdet	154
9.2	Dagens modell – nullalternativet.....	155
9.3	Alternative modeller for ny ansvarsdeling	158
9.3.1	Alternative modeller til nærmere analyse	158
9.3.2	Ansvarsområder som ikke tas inn i alternativene	159
9.4	Virkninger av å endret ansvarsfordeling	162
9.4.1	Bedre kvalitet enn i dag?	162
9.4.2	Hva skal til for at det skal virke?	163

9.4.3	Hva kan gå galt?	165
9.4.4	Bli kostnadene lavere enn i dag?	166
9.4.5	Andre virkninger	168
9.4.6	Modifiserte varianter	168
9.4.7	Oppsummering av informantenes syn på ansvarsoverføring.....	169
9.5	Vår vurdering	170
9.5.1	Overføring av flere oppgaver til kommunene?	170
9.5.2	Bør kommunene ta en større del av finansieringsansvaret?.....	171
10.	Alternative modeller på fosterhjemsområdet.....	172
10.1	Hovedutfordringene på fosterhjemsområdet	172
10.2	Dagens modell – nullalternativet.....	172
10.3	Alternative modeller for ny ansvarsdeling	174
10.3.1	Alternative modeller til nærmere analyse	174
10.3.2	Ansvarsområder som ikke tas inn i alternativene	175
10.4	Virkninger.....	176
10.4.1	Bedre kvalitet enn i dag?.....	176
10.4.2	Hva skal til for at det skal virke?.....	178
10.4.3	Hva kan gå galt?	181
10.4.4	Bli kostnadene lavere enn i dag?	182
10.4.5	Andre virkninger	184
10.4.6	Modifiserte varianter.....	185
10.4.7	Oppsummering av informantenes syn på ansvarsoverføring.....	185
10.5	Vår vurdering	187
10.5.1	Overføring av flere oppgaver til kommunene?	187
10.5.2	Bør kommunene ta en større andel av finansieringsansvaret?.....	188
10.5.3	Andre anbefalinger	189
11.	Alternative modeller spesialiserte hjelpetiltak	191
11.1	Hovedutfordringene for spesialiserte hjelpetiltak	191
11.2	Dagens modell – nullalternativet.....	191
11.3	Alternative modeller for ny ansvarsdeling	192
11.3.1	Alternative modeller til nærmere analyse	192
11.4	Virkninger.....	193
11.4.1	Bedre kvalitet enn i dag?.....	193
11.4.2	Hva skal til for at det skal virke?.....	195
11.4.3	Hva kan gå galt?	196
11.4.4	Bli kostnadene lavere enn i dag?	197
11.4.5	Oppsummering av informantenes syn på ansvarsoverføring.....	199
11.5	Vår vurdering	200
11.5.1	Hvordan bør ansvaret for hjelpetiltakene være i praksis?	200
11.5.2	Andre anbefalinger	201

Referanser	203
Vedlegg 1 Oppgaveansvaret fordelt etter regelverket	207
Nærmere om hvilken kommune som har ansvaret	208
Vedlegg 2 Intervjuguiden	210
Vedlegg 3 Spørreundersøkelsene	212
Vedlegg 4 Utvalgskriterier eksempelkommuner	224

Tabeller:

Tabell 2.1 Hovedtall for barnevernet 2012- 2014	37
Tabell 2.2 Oversikt over saker med begjæring om tiltak for fylkesnemda, 2013 og 2014 (Kilde: SSB)	43
Tabell 2.3 Det statlige institusjonstilbudet ved utgangen av 2014	46
Tabell 2.4 Plasseringer i det statlige barnevernet: Antall barn plassert utenfor hjemmet av Bufetat etter type hjemmel og type tiltak ved utgangen av 2014	47
Tabell 2.5 Stillinger i det kommunale barnevernet, inkludert Oslo, 2013 og 2014.....	51
Tabell 2.6 Netto driftsutgifter per barn med tiltak, 2013 og 2014. (Kilde: SSB)	51
Tabell 2.7 Barn i barnevernsinstitusjoner per 31. desember etter eierskap, alder, tid og statistikkvariabel- Kilde SSB	52
Tabell 2.8 Tall og kostnader fra kommunene i Lister interkommunale samarbeid, 2014 (Kilde: SSB/KOSTRA).....	58
Tabell 2.9 Tall og kostnader fra Vesterålen interkommunale samarbeid, 2014 (SSB).....	60
Tabell 2.10 Tall og kostnader, Trondheim, Øygarden og Nannestad, 2014 (SSB)	60
Tabell 3.1 Satser for kommunal egenbetaling for barneverntiltak 2015	67
Tabell 6.1 Kjøpte barneverntjenesten noen av de følgende tjenestene i løpet av 2014 eller 2015? (N=187).....	98
Tabell 6.2 Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører? (N=150)	98
Tabell 6.3 Hvorfor har kommunen bygget opp tiltakstyper som finnes i Bufetats tiltaksapparat? (N=63).....	99
Tabell 6.4 På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem? (N=116).....	102
Tabell 6.5 Utfordringer ved mangel på fosterhjem, etter kommunens regiontilhørighet og sentralitet	102
Tabell 6.6 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på økonomiske ressurser? (N=80)	103
Tabell 6.7 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever ved mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen? (N=75).....	103
Tabell 6.8 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på institusjonsplasser og evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat? (N=52)	104
Tabell 6.9 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med Bufetat? (N=47)	104

Tabell 6.10 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med styringssignaler fra statlige myndigheter? (N=42)	105
Tabell 6.11 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med andre tjenester? (N=39).....	105
Tabell 6.12 Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for disse oppgavene knyttet til tilgang på tiltak?	106
Tabell 6.13 Syn på ansvars plassering, etter barnevernstjenestens gjennomsnittsstørrelse	107
Tabell 6.14 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for rekruttering av fosterhjem (N=76)	111
Tabell 6.15 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak (N=147) eller sentre for foreldre og barn (N=42)	112
Tabell 6.16 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for valg av institusjonsplass (N=118).....	112
Tabell 6.17 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem (N=hhv. 80 og 50)	113
Tabell 6.18 Hvordan bør kommunene få tilført midler for å gjennomføre følgende oppgaver?114	
Tabell 6.19 Har kommunen i løpet av 2013 eller 2014 måttet bevilge mer midler til barneverntjenesten enn budsjettet? Hva er i så fall grunnen til det?	114
Tabell 6.20 Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører? (N=117)	115
Tabell 6.21 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem? (N=78) ...	117
Tabell 6.22 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på økonomiske ressurser? (N=39)	117
Tabell 6.23 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever ved mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen? (N=55).....	118
Tabell 6.24 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på institusjonsplasser og evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat? (N=38)	118
Tabell 6.25 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med Bufetat? (N=34)	119
Tabell 6.26 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med styringssignaler fra statlige myndigheter? (N=14)	119
Tabell 6.27 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med andre tjenester? (N=45).....	119
Tabell 6.28 Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for disse oppgavene? (N=192)	120
Tabell 6.29 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for rekruttering av fosterhjem (N=89)	121
Tabell 6.30 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak (N=130) eller sentre for foreldre og barn (N=96)	121
Tabell 6.31 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for valg av institusjonsplass (N=122).....	122
Tabell 6.32 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem (N= hhv. 84 og 64).....	122
Tabell 6.33 Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre følgende oppgaver?.....	123

Tabell 6.34 Hvor stor andel av barneverntjenestene i ditt fylke vil du anslå opplever disse utfordringene?.....	124
Tabell 6.35 I hvor stor grad stemmer disse påstandene med utfordringene for kommunale barneverntjenester i ditt fylke i dag? (N=15).....	125
Tabell 6.36 Mener du at kommuner i ditt fylke er rustet til å ta ansvar for flere oppgaver i barnevernet enn i dag, forutsatt at det følger penger med oppgavene? (N=15)	126
Tabell 6.37 Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for hver av disse oppgavene? (N=15 på spm. 1-3 og 8-11 og N=14 på 4-7)	126
Tabell 6.38 Mener du at oppgavene knyttet til tilsyn og oppfølging burde vært samlet eller fordelt på en annen måte? (N=15).....	127
Tabell 6.39 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for rekruttering av fosterhjem (N=8).....	128
Tabell 6.40 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak (N=14) eller sentre for foreldre og barn (N=8).....	128
Tabell 6.41 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for valg av institusjonsplass (N=11).....	129
Tabell 6.42 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem (N= hhv. 7 og 6)	129
Tabell 6.43 Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre disse oppgavene?	130

Figurer:

Figur 2.1 Antall barn i barnevernet, 2003-2014	34
Figur 2.2 Endring i antall barn med omsorgstiltak og hjelpetiltak fra året før, absolutte tall	35
Figur 2.3 Barn med barnevernstiltak per 31.12. per 1 000 barn, aldersfordelt, 2010-2014	35
Figur 2.4 Antall barn fordelt på type tiltak barn per 1000 barn i aldergruppen, 2010-2014	36
Figur 2.5 Regional fordeling av barn i omsorgstiltak per 31.12.2014	38
Figur 2.6 Antall barn med omsorgstiltak per 31.12. per 1000 barn.....	39
Figur 2.7 Meldinger og undersøkelser per 1000 barn, 2013 og 2014.....	39
Figur 2.8 Undersøkelser startet, og barn med undersøkelser startet i løpet av 2014.....	40
Figur 2.9 Meldinger fordelt på aldersgrupper fra sentrale meldere, 2014.....	41
Figur 2.10 Meldinger til barnevernet som handler om barnets omsorgssituasjon (2014).....	41
Figur 2.11 Meldinger til barnevernet som handler om forhold ved barnet selv (2014)	42
Figur 2.12 Fylkenes pst.fordeling av saker til fylkesnemnd 2013 og 2014	44
Figur 2.13 Barn med tiltak i institusjon, fosterhjem og beredskapshjem i 2013 og 2014.....	45
Figur 2.14 Utviklingen i enkelte spesialiserte hjelpetiltak 2003-2014	48
Figur 2.15 Fylkesfordeling MST, antall deltakere i løpet av 2014.....	49
Figur 2.16 Netto driftsutgifter kommunale barnevernsgiffter 2010-2014. Nominelle kroner	51
Figur 2.17 Kommunale egenandeler og bruk av institusjonsplasser	53
Figur 2.18 Barnevernet i Lister, antall barn med undersøkelse og ulike tiltak i 2014	58
Figur 2.19 Kart over kommunene i Vesterålen barneverntjeneste	59
Figur 2.20 Barnevernet i Vesterålen, antall barn med undersøkelse og ulike tiltak i 2014	59
Figur 4.1 Avkastningen av innsats overfor ulike aldersgrupper	86

Figur 6.1: Antall stillinger i barnevernstjenestene i utvalget (N=187)	97
Figur 6.2: Hva opplever du som hhv. den største og de største utfordring(en)e for at din barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? (N=187)	100
Figur 6.3: Hva opplever du som de største utfordringene for at din barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? Etter barnevernstjenestens størrelse.	101
Figur 6.4: Syn på ansvars plassering etter barneverntjenestens størrelse	107
Figur 6.5: Syn på ansvars plassering etter om tjenesten er organisert som IKS eller ikke	107
Figur 6.6: Syn på ansvars plassering etter kommunens sentralitet.....	108
Figur 6.7: Syn på ansvars plassering etter hvilken Bufetat-region kommunen tilhører	109
Figur 6.8: Syn på ansvars plassering etter om mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen oppleves som en utfordring	109
Figur 6.9: Syn på ansvars plassering etter om mangel på økonomiske ressurser oppleves som en utfordring	110
Figur 6.10: Hva opplever du som hhv. den største og de største utfordring(en)e for at din kommunes barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? (N=175)..	116
Figur 6.11: Hva opplever du som de største utfordringene for at din kommunes barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? Fordelt på kommuner i og utenfor ROBEK (N=175).....	116
Figur 6.12: Andelen rådmenn som mener Bufetat bør ha ansvaret for ulike oppgaver, etter om kommunen er i ROBEK eller ikke (N=175).....	120
Figur 9.1 Utgifter fratrukket refusjoner til institusjoner. Beløp i 1000 2014-kroner	155
Figur 9.2 Antall barn i institusjon fordelt etter type plasser ved utgangen av 2014.	156
Figur 9.3 Antall kvalitetssikrede plasser tilgjengelig i 2014	156
Figur 9.4 Variasjoner i dagspriser mellom regioner og private/statlige institusjoner 2013 (2013-kr)	157
Figur 9.5 Kostnadsdifferanse statlig og privat institusjon, målt i 2013 kroner og pst. av privat plass	157
Figur 9.6 Gir alternativene på institusjonsområdet bedre kvalitet enn i dag?.....	162
Figur 9.7 Viktigste forutsetninger ved fritt kommunalt valg av institusjonsplass.....	164
Figur 9.8 Gir alternativet på institusjonsområdet lavere kostnader enn i dag, gitt gjennomføring av nødvendige tiltak?.....	168
Figur 9.9 Spørreundersøkelsene – ansvarsoverføring på institusjonsområdet	169
Figur 10.1 Utviklingen i bruken av ulike fosterhjemstyper. Antall oppholdsdager	173
Figur 10.2 Utgiftene til fosterhjem over statlige budsjetter	173
Figur 10.3 Gir alternativene på fosterhjemsområdet bedre kvalitet enn i dag?	177
Figur 10.4 Viktigste forutsetninger ved kommunalt ansvar for generell veiledning	179
Figur 10.5 Forutsetninger for at kommunene skal kunne gis fullt ansvar for rekruttering av fosterhjem	181
Figur 10.6 Gir alternativene på fosterhjemsområdet lavere kostnader enn i dag, gitt gjennomføring av nødvendige tiltak?.....	184
Figur 10.7 Generell veiledning til kommunene – oppsummering av virkninger	184
Figur 10.8 Spørreundersøkelsene – ansvarsoverføring på fosterhjemsområdet	185
Figur 11.1 Månedspriser spesialiserte hjelpetiltak. 2016-priser	192
Figur 11.2 Gir alternativene for spesialiserte hjelpetiltak bedre kvalitet enn i dag?.....	194

Figur 11.3 Forutsetninger ved kommunalt ansvar for spesialiserte hjelpetiltak, med unntak av sentre for foreldre og barn	196
Figur 11.4 Gir alternativet for spesialiserte hjelpetiltak lavere kostnader enn i dag, gitt gjennomføring av nødvendige tiltak?	199
Figur 11.5 Spørreundersøkelsene – fullt kommunalt ansvar for spesialiserte hjelpetiltak, med unntak av sentre for foreldre og barn.....	199

Sammendrag og konklusjoner

Om lag 38 000 barn mottar hjelp fra barnevernet til enhver tid. Av disse mottar om lag 8 500 tiltak fra det statlige barnevernet, mens resten mottar hjelp fra kommunene. Kostnadene i det statlige barnevernet var i 2014 på 5,8 mrd. kroner, mens kommunenes kostnader var på 9 mrd. kroner. Undersøkelser viser at barnevernsbarn i gjennomsnitt kommer dårligere ut som voksne enn andre barn. De har svakere arbeidslivstilknytning og tar med seg en rekke utfordringer som gir dem svakere psykisk og fysisk helse og lavere livskvalitet. Det har derfor stor verdi både for samfunnet og det enkelte barn å ha et barnevern som lykkes. Et godt og effektivt barnevern forutsetter at ressursene brukes riktig, at de ansvarlige bestreber seg på å ta det ansvaret de har, og at de får virkemidler og rammebetingelser som gjør det mulig å utgjøre en forskjell.

Hovedformålet for denne utredningen er å undersøke om økt ansvar til kommunene vil gi et bedre og mer effektivt barnevern. Utredningen består i samfunnsøkonomiske analyser av konkrete alternativer til dagens ansvarsdeling på hvert av tiltaksområdene, og tar utgangspunkt i det vi identifiserer som det viktigste for god måloppnåelse i dagens barnevern.

Vi finner forbedringsmuligheter på flere avgjørende områder i barnevernet, og noen handler om ansvarsdeling mellom stat og kommune. En storstilt overføring av ansvar til kommunene, før andre vesentlige mangler er rettet opp, vil gi altfor stor risiko for et uforsvarlig barnevern i mange av landets kommuner, og store effektivitetstap. Våre spørreundersøkelser og intervjuer bekrefter at det heller ikke er noe kommunene ønsker.

På sikt ser vi at økt kommunalt ansvar særlig på fosterhjemsområdet vil gi et bedre og mer effektivt barnevern. Det er imidlertid mye som må på plass først: en større reform av fosterhemssystemet i retning av mer standardiserte ytelser og større vekt på tjenester fremfor penger, og like konkurransevilkår for kommunene og de private aktørene. Flere oppgaver til kommunene fordrer også bedre regulering av de ulike markedene for private aktører, siden det er disse som faktisk vil utføre en del av de nye oppgavene.

Vi mener likevel tiden er moden for å gi kommunene økt ansvar på to områder: generell veiledning av fosterhjem, og samtlige hjelpetiltak unntatt sentre for foreldre og barn. Overføring av ansvaret for disse oppgavene vil etter vår vurdering gi et bedre og mer effektivt barnevern i seg selv, og også berede grunnen for ytterligere ansvar fremover.

Ansvarsdelingen i dagens barnevern er kompleks

Det faglige og økonomiske ansvaret for barnevernet er i dag delt mellom statlig og kommunalt nivå. Ansvarsdelingen er ulik for de ulike tiltaksområdene, dvs. for institusjonstiltak, fosterhjem og hjelpetiltak. Ansvarsdelingen varierer også i stor grad fra oppgave til oppgave innenfor hvert av tiltaksområdene. Det økonomiske ansvaret følger ikke i alle tilfeller det faglige ansvaret.

Det statlige ansvaret er størst på institusjonsområdet. Her har staten ved Bufetat ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig og differensiert institusjonstilbud, for drift og kvalitetssikring av statlige institusjonsplasser, og anskaffelse og godkjenning av private. Staten ved fylkesmannen har ansvaret for å føre tilsyn med institusjonene. Det er kommunene som avgjør om barnet har behov for institusjonsplass, men Bufetat som avgjør hvilken konkret institusjonsplass som skal tilbys. Finansieringsansvaret er fordelt slik at Bufetat finansierer en stor andel av utgiftene, mens kommunene betaler en egenandel. Egenandelen er uavhengig av hvor mye plassen faktisk koster.

På fosterhjemsområdet har Bufetat ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig og differensiert tilbud av fosterhjem. Ansvaret for å rekruttere fosterhjemmene er delt mellom stat og kommune ved at staten har det helhetlige ansvaret og ansvaret for å anskaffe hjem fra private leverandører, mens kommunen skal rekruttere fosterhjem i barnets familie og nettverk. Staten har også ansvaret for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og veiledning i det å være fosterforeldre. Kommunene har ansvaret for oppfølgingen og veiledningen av fosterhjemmene i forhold til det enkelte barn, samt tilsyn med barn i fosterhjem. Kommunene godkjenner dessuten fosterhjemmet i den enkelte sak, og har dermed større valgfrihet på dette

området enn ved valg av institusjonsplass. Ordinære kommunale fosterhjem finansieres i utgangspunktet fullt ut av kommunen selv, mens staten refunderer kommunenes utgifter utover en egenandel når det anses å være behov for at fosterhjemmet «forsterkes» med penger eller tjenester. I praksis er det imidlertid ikke klare sammenhenger mellom innretningen av fosterhjemmet og barnets behov: Fosterforeldrene kan forhandle seg frem til et høyere nivå på den økonomiske godtgjøringen, eller de kan velge å knytte seg til private leverandører fremfor kommunene.

Hjelpetiltakene er etter regelverket kommunenes ansvar, både faglig og økonomisk. Staten har likevel tatt på seg å tilby og full- eller delfinansiere enkelte svært spesialiserte evidensbaserte tiltak rettet mot barn og unge med atferdsvansker (MST og FFT for ungdommer, og PMTO og DUÅ for barn). Det samme gjelder døgnopphold i sentre for foreldre og barn, rettet mot familier med spe- og småbarn. Staten har imidlertid ikke *plikt* til å tilby noen av disse tiltakene, og tilbudet av hvert tiltak har i praksis vist stor variasjon geografisk og over tid.

Private aktører spiller en betydelig rolle i dagens barnevern

I tillegg til at ansvaret er delt mellom stat og kommune, er det gitt rom for at private aktører kan spille en betydelig rolle på alle tiltaksområdene. Private aktører driver institusjoner, utfører så å si alle typer oppgaver på fosterhjemsområdet og tilbyr hjelpetiltak overfor alle målgrupper. Det har også utviklet seg et marked der private aktører utfører kommunenes lovpålagte oppgaver på andre områder innenfor barnevernet, som utredning av barnas behov.

Store utfordringer i dagens barnevern, hvorav noen er knyttet til ansvarsdelingen

Det har over lengre tid vært kjent at ansvarsdelingen mellom stat og kommune er årsak til noen av utfordringene i dagens barnevern. Ett eksempel er at kommunene har ansvaret for å avgjøre om et barn skal plasseres i institusjon, mens staten har ansvaret for å finansiere det meste av institusjonsplassen. Dette gjør det vanskelig for staten å ha *kontroll på sine utgifter*. Staten får dermed behov for å påvirke kommunenes valg mellom institusjonstiltak og andre tiltak, og dette gir *samhandlingsproblemer* mellom stat og kommune. Et annet eksempel er rekrutteringen av fosterhjem, der det ikke er klart når kommunenes ansvar slutter, og når statens ansvar begynner. Dette gir situasjoner der *kommune og stat kan stå og peke på hverandre* fremfor å fremskaffe egnede fosterhjem til barna som venter.

Forvaltningsreformen i 2004 hadde til hensikt å adressere noen av disse utfordringene. Reformen innebar at ansvar ble flyttet fra fylkeskommune til stat, og er den siste store forvaltningsreformen i barnevernet. Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* adresserte de gjenværende utfordringene knyttet til ansvarsdelingen ved å tydeliggjøre de ulike forvaltningsnivåenes roller og slå fast at kommunenes finansieringsansvar på en del områder burde økes for å samsvare bedre med oppgaveansvaret. De uheldige sidene ved ansvarsfordelingen består likevel i all hovedsak ennå.

Det er også avdekket en rekke utfordringer i barnevernet som ikke, eller i liten grad, er knyttet til ansvarsdelingen, bl.a. gjennom fylkesmennenes tilsyn og tidligere FoU-arbeider.

Utredningens hovedspørsmål

Utformingen av mandatet og dets henvisning til regjeringsplattform og kommunereform gjør at vi oppfatter hovedspørsmålet for denne utredningen som:

Kan økt ansvar til kommunene gi et bedre og mer effektivt barnevern?

Videre oppfatter vi at mandatet legger opp til at:

Utredningen skal gå inn i de enkelte tiltaksområdene og oppgavene, og ikke foreslå en ny ansvarsdeling primært basert på prinsipper.

Utredningen er basert på en gjennomgang av FoU-arbeider, regelverk og andre relevante dokumenter, en omfattende intervjuundersøkelse og spørreundersøkelser til alle landets barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn. Vi har forsøkt å gi et mest mulig komplett bilde av hva som er de viktigste hindrene for god måloppnåelse i dagens barnevern, og har innhentet

synspunkter fra de ulike aktørene på hvordan ansvarsdelingen i barnevernet bør være fremover.

Institusjonsområdet: Utgangspunkt og anbefalinger

Det er kun om lag 1 000 barn som er plassert i institusjon til enhver tid, men utgiftene er på hele 3 mrd. kroner. De viktigste bakenforliggende utfordringene på institusjonsområdet ser ut til å være:

- Manglende samsvar mellom oppgave- og finansieringsansvar
- Ineffektiv markedsregulering, blant annet som følge av et uklart skille mellom Bufetats egenproduksjon (utfører) og Bufetat som bestiller
- For få institusjonsplasser i deler av landet
- Svakheter i Bufetats arbeid

De tre første punktene henger sammen: Kommunene har i dag rett til å avgjøre at barnet *skal på institusjon*, mens staten finansierer det meste av utgiftene ved institusjonstiltak. Dette gir staten begrenset kontroll med sine utgifter. Staten er imidlertid gitt rett til å *velge institusjonsplass* i hvert enkelt tilfelle, og kan dermed velge en annen plass enn det kommunen legger opp til. Dette gir Bufetat muligheter til å oppfylle fastsatte krav til *kapasitetsutnyttelse i statens institusjoner*. Systemet innebærer dermed at kommunene vil ha insentiv til å ønske den faglig sett riktigste plassen, mens Bufetat vil ha insentiv til å velge en plass som er billig og/eller som ligger til en av de institusjonene Bufetat selv driver for å oppfylle kravene til kapasitetsutnyttelse. Når antallet egnede plasser samtidig er så lavt i deler av landet at Bufetat kun kommer opp med én plass som kan være egnet, blir det et spørsmål om hvorvidt valget av institusjonsplass i dagens system i tilstrekkelig grad sikrer barnets beste. Svakheter i Bufetats arbeid bl.a. i form av lang saksbehandlingstid bidrar i samme retning.

Vi peker også på betydelig økonomisk ineffektivitet i dagens system, som kommer til syne ved store kostnadsforskjeller mellom statlige og private plasser: Styringssignaler til Bufetat og mål om kapasitetsutnyttelse i statens plasser gir konkurranse på ulike vilkår, med en favorisering av de dyreste plassene (statens) som resultat. Statens plasser er 20-40 pst. dyrere enn de private, uten at det er påvist systematiske forskjeller i kvalitet. Målet om høy kapasitetsutnyttelse i Bufetats egne institusjoner bidrar riktignok til å redusere gjennomsnittskostnadene for statens plasser, men samtidig skånes statens institusjoner for insentiver til innovasjon, omstilling og brukertilpasning. Om lag 55 pst. av institusjonsplassene drives av private og ideelle aktører. En bedre markedsregulering på dette området kan gi flere plasser innenfor dagens ressursinnsats uten at kvaliteten nødvendigvis forringes.

Ikke hensiktsmessig å gi kommunene ansvaret for institusjonstilbudet nå

Det er flere grunner til at vi ikke foreslår å flytte tilbudsansvaret fra stat til kommune på institusjonsområdet. I dagens kommunestruktur vil kun et fåtall kommuner og noen få interkommunale samarbeid klare å anskaffe plasser fra private aktører og samarbeide med andre kommuner om oppbygging av egne plasser på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte. En overføring av ansvaret for institusjonstilbudet i dag kan gi økt variasjon i barnas tilbud etter hvilken kommune de bor i. Fortegnet på summen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene er ikke entydig: På den ene siden er det stordriftsfordeler ved å samle ansvaret for at tilbudet er tilstrekkelig stort og variert på ett sted. På den andre siden observerer vi at statens plasser i stor grad sikres kapasitetsutnyttelse og dermed langt på vei fungerer som statlige monopoler der det kan stilles spørsmål ved både kostnadseffektiviteten i driften og hvorvidt de statlige institusjonene i tilstrekkelig grad har insentiver til å tilpasse tilbudet til brukernes behov. En overføring av ansvaret for tilbudssiden er et lite treffsikkert tiltak dersom målet er et differensiert og tilstrekkelig institusjonstilbud over hele landet. Vi anbefaler derfor ikke at *ansvaret* for tilbudsutviklingen overføres fra staten til kommunene. Det kan likevel være gevinster å hente ved at kommunene i større grad enn i dag får muligheter til å bygge opp egne institusjonsplasser i kommunen, gitt at tilsynsordningene er på plass, og finansieringssystemet for institusjonsplasser i større grad enn i dag sikrer at det konkurreres på like vilkår.

En mellomvariant kunne være å gi kun enkelte kommuner økt ansvar mens Bufetat fortsatt tok hånd om de andre. Vi argumenterer for at barnevernsområdet generelt ikke er egnet for

oppgavedifferensiering, først og fremst fordi så mange av oppgavene krever involvering fra flere kommuner. Enkelte barn bør for eksempel plasseres i institusjon i en annen kommune enn omsorgskommunen, og dette blir mer komplisert dersom den ene kommunen har ansvar for eget institusjonstilbud mens kommunene rundt bruker plasser fremskaffet av Bufetat.

Ressurskrevende å sette flere hundre kommuner i stand til å velge riktig

Vi anbefaler heller ikke at kommunene gis rett til å velge institusjonsplass i hvert enkelt tilfelle. Dagens ansvarsdeling er kompleks, men vi mener det er nødvendig også rent barnevernsfaglig at både stat og kommune er inne i valget av institusjonsplass: Staten har best oversikt over institusjonstilbudet, mens kommunen har best oversikt over det enkelte barns behov – om enn med enkelte unntak på begge sider. Vi anser det ikke som realistisk å bygge opp kommunenes kompetanse om institusjonstilbudet til et forsvarlig nivå innenfor rimelige ressursrammer. Videre vil det uansett være kommuner som gjennomfører institusjonsplasseringer så sjelden at de vil ha behov for en objektiv rådgivningstjeneste, og dette krever ytterligere ressurser. Sist, men ikke minst, legger vi i våre anbefalinger stor vekt på mulighetene for at det kan gå virkelig galt for de barna som bor i kommuner som ikke har rammebetingelser som sikrer gode valg. Kommunal rett til valg av plass øker risikoen for gale valg. Feilplasseringer av barn er svært vanskelige å avdekke. Ved å gi kommunene rett til å avgjøre valg av plass vil risikoen for feilplasseringer særlig øke i små kommuner der det kan gå år mellom hver gang kommunen har behov for å plassere et barn i institusjon. Selv etter en kommunereform der kommunestørrelsen blir fra 15 000 innbyggere og oppover, vil det være kommuner som ikke vil ha behov for institusjonsplasser årlig. Med 900-1000 barn i barnevernsinstitusjoner totalt i landet, vil det ikke være effektivt at samtlige kommuner bygger opp tilstrekkelig kunnskap om institusjonstilbudet og anskaffelser til at de selv kan gjøre gode valg.

Fosterhjemsområdet: Utgangspunkt og anbefalinger

Årsakene til svikten i måloppnåelsen på fosterhjemsområdet fremstår som langt flere og mer sammensatte enn på de to andre tiltaksområdene. Det er likevel noen årsaker som fremstår som viktigere enn de andre, enten fordi de i seg selv er avgjørende for måloppnåelsen, eller fordi de forsterker andre utfordringer og dermed kan ses som mer grunnleggende. Uten at disse adresseres, vil det dermed være av begrenset nytte å løse de andre problemene på området. Vi trekker frem følgende:

- Mangel på egnede fosterhjem, herunder uryddig fordeling av oppgaveansvar
- Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar
- Rammevilkårene for fosterhjem
- Ulike typer fosterhjem og de privates rolle i fosterhjemsarbeidet

Mangel på fosterhjem (første kulepunkt) og dagens fosterhjemssystem (de tre andre kulepunktene) gjør det vanskeligere å *gi utsatte barn og familier rett hjelp til rett tid*:

- For få egnede fosterhjem gjør at barn må vente lenge i midlertidige tiltak eller hjemme, og at det ikke kan tas tilstrekkelig hensyn til barnas behov ved valg av fosterhjem. Få fosterhjem øker dermed også sannsynligheten for utilsiktede flyttinger. Uryddig fordeling av rekrutteringsansvaret øker ventetiden ytterligere.
- Dagens system for fosterhjemmenes rammevilkår, samt ordningen med statlig refusjon av kommunale utgifter ut over en egenandel, ivaretar ikke barnas beste: Det gir for liten vekt på tjenester i form av oppfølging, avlastning mv., og for stor vekt på penger. Systemet gir også dårligere samhandling mellom barnevernstjeneste og fosterforeldre, og øker sannsynligheten for utilsiktede flyttinger.
- Konsekvensene av få fosterhjem og systemet for rammevilkår forsterkes av at private aktører gjennom avtaler med staten ved Bufetat er gitt mulighet til å utkonkurrere kommunene både på penger og tjenester som tilbys fosterforeldre: Det blir vanskeligere for kommunene å rekruttere ordinære fosterhjem, slik at også barn med ordinære behov plasseres i fosterhjem som er tilpasset barn med særskilte behov.

Prinsipielt bør kommunene ha et større ansvar på fosterhjemområdet, men...

Vi mener prinsipielt sett at kommunene bør ha et langt større ansvar på fosterhjemområdet enn i dag. Imidlertid er det ikke tilrådelig å gi dem et slikt ansvar i dagens situasjon. For å ta rekrutteringen av fosterhjem som eksempel, gjør dagens system at kommunene må forhandle med hver enkelt fosterforelder om vilkår, og der det er tallrike eksempler på at fosterforeldre får svært godt betalt uten at barna har behov som kan forsvare dette. Videre er de private aktørene gitt rom gjennom kontraktene med Bufetat til å tilby fosterforeldrene langt bedre vilkår enn kommunene har mulighet til å gjøre, både i form av penger og tjenester. Begge deler vanskeliggjør kommunenes rekrutteringsarbeid. Rekruttering av fosterhjem krever dessuten et avansert samarbeid mellom flere barnevernstjenester, både for å dekke behovet for spesialiserte hjem og for at noen barn skal kunne plasseres borte fra oppvekstmiljøet. Tiden er ikke moden for slike samarbeid over hele landet i dag.

En rekke tiltak må gjennomføres først

Før kommunene kan få et mer helhetlig ansvar for fosterhjemområdet, må det skje en rekke endringer:

1. Fosterhjemssystemet må gjennom en omfattende reform i retning av mer standardiserte ytelser, større vekt på tjenester og like konkurransevilkår for kommunene og de private aktørene.
2. Etterspørselen etter fosterhjem må ned. Ingen av de vi har spurt, tror det er potensial for å møte *dagens* etterspørsel etter fosterhjem, og blant årsakene synes å være flere varige trender. Vi mener myndighetene må vurdere på nytt hvilke barn som skal i institusjon, og om det bør åpnes for økt bruk av fleksible institusjoner også i kommunal regi. I tillegg er det behov for å tenke igjennom hva som er god nok omsorg, dvs. om flere barn kan bli boende hjemme.
3. Kommunene må bli bedre på å samarbeide med hverandre. Mange av oppgavene på fosterhjemområdet, så vel som i barnevernet for øvrig, vil kreve at flere barnevernstjenester inngår samarbeid enn i dag. En del oppgaver vil også kreve mer komplekse samarbeid enn de som er inngått i dag. Vi antar at det dels er et spørsmål om modning og dels om etablering av økonomiske insentiver og andre ordninger som legger til rette for samarbeid.

Generell veiledning av fosterhjem: Et første skritt mot større kommunalt ansvar

Vi anbefaler å overføre ansvaret for generell veiledning av fosterhjem til kommunene. Overføring av ansvaret for generell veiledning til kommunene løser ikke problemene på fosterhjemområdet, men det kan være en god begynnelse. Det gjør at oppfølgings- og veiledningsansvaret samles hos samme aktør, noe som vil gjøre det lettere å se de ulike elementene i dette arbeidet i sammenheng og skreddersy gode opplegg for hver enkelt familie.

I tillegg vil det tvinge frem økt samarbeid mellom kommunene. Generell veiledning av fosterhjem skjer i større grupper enn det en liten kommune kan mønstre, og krever spesialisert kompetanse som ikke alle kommuner bør sette av ressurser til å bygge opp.

Spesialiserte hjelpetiltak: Utgangspunkt og anbefalinger

Med spesialiserte hjelpetiltak mener vi de hjelpetiltakene som i dag tilbys og (del-)finansieres av Bufetat, dvs. enkelte evidensbaserte hjelpetiltak og plasser i sentre for foreldre og barn. Hovedutfordringene på dette området ser ut til å være:

- Tilfeldig og uforutsigbart tilbud om spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat
- Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar

Begge utfordringene gjør det vanskeligere for kommunene å gi familiene rett hjelpetiltak til rett tid. Statens valg om å subsidiere enkelte typer hjelpetiltak er en krevende øvelse. Det kan trekke ressurser fra mer kostnadseffektive hjelpetiltak, ved at kommunene velger tiltakene fra Bufetat fordi de er billigere for kommunene, selv om andre tiltak kan være vel så effektive – og ha en lavere samlet kostnad. Subsidiert fra statens side sammen med faste kostnader for

Bufetat i oppbyggingen av dem, gir dessuten begge parter insentiv til å bruke tiltakene også overfor familier som ikke kan nyttiggjøre seg dem, så lenge det er ledig kapasitet.

De vi har snakket med, opplever også Bufetats tilbud om evidensbaserte hjelpetiltak og sentre for foreldre og barn som uforutsigbart. Uforutsigbarhet gjør det vanskeligere for kommunene å innrette tiltaksarbeidet på en god måte, siden de innretter sine ressurser ut fra hva de oppfatter er tilbudet fra Bufetat.

Alle hjelpetiltak bør ligge hos kommunen, med unntak av sentre for foreldre og barn

Vi anbefaler at kommunene gis ansvaret for alle hjelpetiltak med unntak av sentre for foreldre og barn. Dette innebærer at kommunene får ansvaret for å fremskaffe og fullfinansiere alle hjelpetiltak i hjemmet, også de evidensbaserte tiltakene som i dag tilbys av staten.

Vi legger til grunn at arbeidet med hjelpetiltak gir det beste og mest effektive barnevernet når de som er nærmest barnet, kan utforme et skreddersydd tilbud. Tilbudet vil typisk bestå av flere tiltak, og det er viktig å ha mulighet for å skifte ut tiltak over tid. I de aller fleste tilfeller vil det dessuten finnes *flere* hjelpetiltak som kan tilbys i en og samme situasjon. Dette begrenser de negative virkningene ved at noe færre barn og unge vil få tilbud om de aller mest spesialiserte og kostnadskrevenne tiltakene. Til sammen finner vi at de positive virkningene ved en ansvarsoverføring mer enn veier opp for de negative.

Senter for foreldre og barn bør evalueres mot andre tiltak. Forsvarer nytten kostnadene?

Senter for foreldre og barn er et etterspurt og svært kostbart tiltak. Det er også rettet mot de aller minste barna, som nyere forskning understreker viktigheten av å hjelpe på en god måte. Samtidig er det en lettvinns løsning for kommunene: De kan sette ut utredningen til private eller statlige aktører, mens staten tar det meste av regningen. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om nytten av dette tiltaket faktisk veier opp for de betydelige kostnadene – eller om enklere tiltak vil være bedre totalt sett. *Dersom* det viser seg at sentre for foreldre og barn gir mer netto nytte enn andre tiltak, anbefaler vi at statens ansvar utvides slik at de får plikt til å tilby dette tiltaket gitt at nærmere bestemte kriterier er oppfylt. Dette gjenstår imidlertid å se, siden sentre for foreldre og barn foreløpig ikke er evaluert.

Statlig subsidierte hjelpetiltak bør være basert på bedre kunnskapsgrunnlag

Det er oppsiktsvekkende at statens tilbud av svært spesialiserte og sterkt subsidierte hjelpetiltak ikke er bygget på et bedre kunnskapsgrunnlag. Det klareste eksemplet er at det ikke finnes effektevalueringer av sentre for foreldre og barn, slik at det ikke er kjent om nytten ved dette tiltaket forsvarer de betydelige kostnadene – eller om netto nytte er høyere for dette tiltaket enn for andre mulige tiltak rettet mot sped- og småbarn. Et annet eksempel er MST, der det ikke ser ut til å finnes *uavhengige* effektevalueringer, dvs. evalueringer utført av andre enn de som står for opplæringen av MST-terapeuter mv. Dersom staten skal velge ut enkelte hjelpetiltak som skal favoriseres av kommunene i deres arbeid, må utvalget være basert på grundige samfunnsøkonomiske vurderinger av at dette faktisk gir et bedre og mer effektivt barnevern. Når det stadig slås fast at kommunene utformer sitt arbeid med hjelpetiltak på sviktende kunnskapsgrunnlag, må det kunne kreves at i hvert fall evalueringene av de statlig finansierte hjelpetiltakene holder faglig mål.

1. Innledning

1.1 Et barnevern med rom for varme og verdighet

Barnevernet har i dag et svært omfattende mandat. Dette gjelder særlig det kommunale barnevernet, der de ansatte skal drive forebyggende arbeid i samarbeid med bl.a. helsestasjoner, barnehager og skoler, gi økonomisk bistand til familier, opparbeide nødvendig kompetanse til å yte et betydelig antall hjelpetiltak, rekruttere fosterforeldre i familie og nettverk, drive veiledning av fosterforeldre, følge opp barn i fosterhjem og institusjon en dagsreise unna, skrive saksfremlegg for fylkesnemnda og fremføre det for advokater og nemndledere, drive ettervern – og snakke godt med barn og unge i alle aldre. Til å hjelpe seg har barnevernleder ofte nyutdannede ansatte med riktig formell kompetanse, men kort erfaring. Økonomisk opplever barnevernleder typisk å bli prioritert høyt i kommunen, men ofte blir hun også møtt med anklager i administrasjon og lokale medier om gjentatte overskridelser – som gjerne skyldes at endringene i egenandelsatsene ble kommunisert flere måneder for sent fra departementet, eller at det er flyttet inn en familie med tre barn som alle trengte nye hjem.

Hvordan skal de ansatte i det kommunale barnevernet finne tid og krefter til å gi barna varme og verdighet?

Varme, verdighet – og kjærlighet – er det barna og ungdommene i barnevernet ønsker. Det sier Forandrings-fabrikken, som presenterer erfaringer fra tidligere barnevernsbarn. Barna og ungdommene ønsker å bli hørt som eksperter på sine liv og understreker at voksne må være glade i barn hvis de skal jobbe i barnevernet. De påpeker også at tredelte turnuser i institusjonene gjør ungdommene redde og at «hjemmegående» fosterforeldre kjennes veldig rart for ungdommer som selv er på skole og aktiviteter.¹

Hva er de andre aktørene i barnevernet opptatt av? Det er noen ting som går igjen i de intervjuene og spørreundersøkelsene vi har gjennomført, og den litteraturen vi har lest: *Tilsynsmyndighetene* etterlyser bedre internkontroll og ledelse i de kommunale barneverns-tjenestene, siden dette anses som avgjørende for å sikre et forsvarlig barnevern. *Rådmennene* etterstreber realistisk budsjettering og utgiftskontroll, men ønsker seg også en dialog med fylkesmannen der det legges større vekt på innhold fremfor tellekanter og permer. *Barnevernlederne* ønsker seg mer tid: Tid til hver enkelt familie, tid til å følge opp de sårbare barna og tid til å sette seg inn i all den metodikken de føler de bør kunne.

1.2 Betydningen av ansvar i barnevernet

Flytting av ansvar fra ett forvaltningsnivå til et annet er ikke det som trekkes frem som det aller viktigste blant våre informanter. Ansvar er likevel et nøkkelord når vi skal oppsummere hva som må til for et mer kostnadseffektivt og kvalitativt bedre barnevern:

- Hvem som *har* ansvar
- At de som har ansvar, *vet at* de har ansvar
- At de som har ansvar, bestreber seg på å *ta* ansvar
- At de som har ansvar, har de nødvendige *virkemidlene* for å kunne ta ansvar

Vi argumenterer for at fordelingen av ansvar – det første punktet over – utgjør en viktig årsak til flere av de store utfordringene i barnevernet i dag. Både kvaliteten og effektiviteten kan økes ved å endre ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Drøftingen av hvilke ansvarsområder det her er snakk om, utgjør selve utredningens mandat. Det er likevel en rekke store utfordringer i dagens barnevern som ikke kan rettes opp ved å flytte oppgaver eller finansieringsansvar, men som likevel kan ha med ansvar å gjøre.

¹ Alle utsagnene er hentet fra Thorkildsen (2015) unntatt det som gjelder fosterhjem, som er fra vårt intervju med Forandringsfabrikken.

1.2.1 Rydd opp!

Det hjelper lite med en god fordeling av ansvar så lenge de ulike aktørene ikke vet hvor ansvaret er plassert. På flere av områdene i barnevernet i dag er ansvarsdelingen så uryddig at aktørene blir stående og peke på hverandre fremfor faktisk å gjøre det de skal. I rekrutteringen av fosterhjem er dette stat og kommune. I andre tilfeller er det to kommuner, som i oppfølgingen av barn i fosterhjem og ved undersøkelser når barnet flytter underveis i undersøkelsesarbeidet. Det kan være gode grunner til at ansvaret er delt. Men da må det være delt på en slik måte at det klart fremgår når den enes ansvar slutter, og den andres begynner. Ansvarsfordelingen må også være klart *kommunisert*. Det er for eksempel ikke tilstrekkelig at departementet og Bufdir selv vet at kommunenes rett til å velge tiltakstype er presisert, så lenge presiseringen ikke er klart kommunisert ut til kommunene.

Det er behov for å rydde opp i bruken av private aktører både i det kommunale og det statlige barnevernet. På flere områder innenfor barnevernet kan det være god samfunnsøkonomi å la private aktører spille en rolle. Men det må være *gjennomtenkt* hvilke roller de bør – og ikke bør – ha. I tillegg må markedet være tilstrekkelig *regulert* slik at de tjenestene som tilbys holder et forsvarlig kvalitetsnivå, og slik at de som anskaffer tjenestene, har en mulighet til å vite hva de betaler for. Kommunene og Bufetat må også være rigget til å gjennomføre gode anskaffelser. Dette krever egen kompetanse på anskaffelse og de tjenestene som skal anskaffes. Men det krever også en klar forståelse av at *ansvaret* ikke kan settes ut selv om oppgaven settes ut.

Dette handler dermed også om å *ta ansvar*. En uryddig ansvarsdeling inviterer til ansvars-pulverisering.

Regulering av markedet med fungerende godkjennings- og tilsynsordninger, er særlig viktig der private og offentlige leverandører leverer samme type tjenester side om side, og der konsekvensene av feil valg eller dårlig kvalitet kan være katastrofale for de tjenesten er til for. Vi finner at det i dag konkurreres på *ulike vilkår* innenfor både fosterhjemtjenesten og institusjoner. I det første tilfellet i favør av private leverandører i forhold til kommunene, i det andre tilfelle i favør av statens egne institusjoner i forhold til private leverandører. Begge deler gir effektivitets- og kvalitetstap, med tilhørende risiko for at sårbare barn ikke får det tiltaket de trenger.

Også dette handler om å ta ansvar, og at de som har virkemidlene til å korrigere for observerte feiltilpasninger grunnet manglende markedsregulering, tar virkemidlene i bruk – selv om dette på kort sikt kan gi noen omstillingskostnader.

1.2.2 Ansvar krever virkemidler

Allerede med det ansvaret de har i dag, fortjener barnevernstjenestene bedre rammebetingelser. Dette handler som nevnt om regulering av markedet for private leverandører av barnevernstjenester, om reform av fosterhjemssystemet slik at kommunene kan konkurrere med de private på like vilkår og et forutsigbart og tilstrekkelig tilbud om bistand og tiltak fra Bufetat. Det handler også om kommunestørrelse, eller rettere befolkningsgrunnlag, og der det kan være behov for å legge mer til rette for samarbeid mellom barnevernstjenestene. Overføring av mer ansvar til kommunene krever enda flere virkemidler, og at det følger ressurser med det ansvaret som overføres.

Det må være en sammenheng mellom kommunens finansieringsansvar og den muligheten kommunen har til å overskue og påvirke de samlede kostnadene. Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Vi mener det er gode grunner for å avvike fra dette prinsippet i deler av barnevernet. Institusjonstiltak er ett eksempel. Sett at kommunen skulle finansiere disse svært dyre tiltakene fullt ut selv. For en liten kommune vil det kunne gå flere år mellom hver gang det oppstår behov for institusjon, og behovet kan oppstå plutselig. Kommunen står imidlertid ikke overfor alle gevinstene ved å velge riktig tiltak: Økt arbeidsinntekt tretti år frem i tid er for eksempel en potensiell gevinst kommunen ikke kan forventes å overskue, og heller ikke har insentiv til å ta innover seg. Kommuner som driftes med knappe marginer, vil ikke alltid ha reserver til å dekke de fulle utgiftene til institusjonsplassen(e) når behovet oppstår (selv om kommunene skulle bli kompensert fullt ut gjennom rammetilskuddet, er det liten hjelp i et

forventet gjennomsnittsbetrag over en tiarsperiode den dagen behovet oppstar). Det er dermed grunn til å tro at kommunene vil velge å bruke institusjon *for lite*, og at de vil velge *for billige* institusjonsplasser dersom de skulle få fullt finansieringsansvar: De har ikke insentiver til å ta innover seg alle virkningene av å velge riktig eller tiltak, og de har heller ikke rammebetingelser som gjør det realistisk for dem å ha de nødvendige budsjettmidlene tilgjengelig når behovet oppstar. Samtidig vet vi at feil tiltak kan være særdeles dårlig samfunnsøkonomi, se avsnitt 1.3. Det er dermed *god samfunnsøkonomi* at staten fortsetter å ta en del av regningen for dyre og viktige tiltak i barnevernet. Det betyr ikke at staten bør fortsette å subsidiere alle de tiltakene den gjør i dag. Men institusjonsområdet fremstår som et klart eksempel på at det finansielle ansvarsprinsipp ikke alltid bør følges.

Gitt at det er slik at oppgaveansvaret ikke alltid skal følges av fullt finansieringsansvar, må det tas eksplisitt hensyn til dette i utformingen av systemet. Bare slik kan vi tross alt få den *nest beste løsningen*, dvs. samfunnsøkonomisk effektivitet gitt at verden er som den er. I dag er ikke barnevernet der. På institusjonsområdet er det innført virkemidler som lar Bufetat likevel ha noe kontroll over kostnadene selv om kommunene etter regelverket skal kunne bestemme den samlede bruken av institusjon ved sin rett til å velge mellom institusjonstiltak og andre typer tiltak. I praksis har disse virkemidlene bestått i at Bufetats saksbehandlere i hvert enkelt tilfelle har en noe uklar myndighet til å påvirke kommunenes beslutning i retning av billigere tiltak (en institusjonsplass med et annet innhold enn det kommunen så for seg, eller fosterhjem fremfor institusjon). Dette gir samhandlingsproblemer, treg saksbehandling og tilfeldig variasjon i kommunenes medbestemmelsesrett. Det er også påvist at barns behov blir omdefinert slik at det tilsvarer det tiltaket Bufetat i utgangspunktet tilbød. Bildet kompliseres av at Bufetat har driftsansvar for i underkant av halvparten av institusjonstilbudet og skal tilfredsstillende et kapasitetskrav i egne institusjoner i tillegg til å ivareta hensynet til barnets beste. Her er det rom for forbedring.

1.3 Verdien av et godt barnevern

Barnevernet forvalter enorme verdier. Godt barnevern utgjør en verden av forskjell for de barna og familiene som får del i det. Dårlig barnevern gjør vondt verre. Kunnskap om verdien av et godt barnevern sier noe om hvor mye ressurser som bør brukes samlet sett, hvordan ressursene bør prioriteres innad i barnevernet og hvor viktig det er at ressursene brukes effektivt. En tjeneste uten særlig betydning for samfunnet kan være svært ineffektiv før noen merker særlig til det. Barnevernet er ikke en slik tjeneste.

Det er ikke mulig å tallfeste betydningen av godt og dårlig barnevern presist. Konsekvensene er vidtrekkende, og tar form av både ringvirkninger, skred og sommerfugleffekter. Vi erkjenner denne kompleksiteten, og at en kvalifisert gjetning på hva som er verdien av et godt barnevern, ville fortjent en egen utredning. Vi illustrerer verdien av et godt barnevern ved enkelttekst: Utsatte barn som enten får virksom hjelp – eller ikke. Beregningene er basert på et enkelt regnestykke som oppsummerer mulige konsekvenser over tid.

1.3.1 Verdien av å hjelpe et barn – en illustrasjon

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernlovens § 1-1. Ofte griper barnevernet inn med velegnede tiltak tidlig i barnas liv og følger dem til de er trygt inne i voksenlivet. Men barnevernet kan også bidra til å forverre barnets situasjon, ved å først la det bo lenge under omsorgssvikt og deretter utsette det for stadige flyttinger fra det ene fosterhjemmet til det andre, før det som ungdom plasseres på institusjon med en atferdsdiagnose.

Vi inndeeler barn som kan være aktuelle for tiltak fra barnevernet i følgende fire kategorier:

- 1) Barn med moderate utfordringer, men som mottar hjelp fra barnevernet i ti år (8-18 år)
- 2) Barn med moderate utfordringer, men som ikke mottar hjelp fra barnevernet
- 3) Barn med store utfordringer, men som mottar hjelp fra barnevernet (5-19 år)
- 4) Barn med store utfordringer, men som ikke mottar hjelp fra barnevernet

De økonomiske forholdene i hver av gruppene er antatt å være som beskrevet nedenfor. Alle kronebeløp er i faste 2014-kroner. Det er antatt at beløpene stiger reelt over tid med en rate lik renten som benyttes til å neddiskontere fremtidige verdier, slik at veksten i realbeløpene akkurat motvirkes av neddiskonteringen. Vi sammenlikner alle størrelser for disse gruppene med livet til et individ som er vellykket med hensyn til skolegang og yrkeskarriere. Disse individene trenger ikke tiltak fra barnevernet for å klare seg gjennom livet. Merk at utgifter til barnevern er en samfunnsøkonomisk kostnad i og med at det krever bruk av arbeidskraft i barnevernet. Denne arbeidskraften har en alternativ anvendelse i samfunnet, og verdien er her satt lik tiltakskostnaden. I tillegg påløper en skattefinansieringskostnad på 20 pst., som er kostnaden ved å fremskaffe offentlige inntekter gjennom antatt vridende skatter. Sosialhjelp og uføretrygd er rene inntektsoverføringer og utgjør derfor ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad. Her er det bare skattefinansieringskostnaden som er en samfunnsøkonomisk kostnad. Personenes arbeidsinntekt som voksne (før skatt) utgjør den samfunnsøkonomiske inntekten, siden arbeidsinntekten forutsettes å fange opp produksjonsverdien. Vi understreker at det er en rekke elementer som her ikke er tallfestet, som utgifter til helsevesen og kriminalomsorg.

- 1) Barn med moderate utfordringer, men som mottar hjelp fra barnevernet
 - Barn i denne kategorien forutsettes å motta hjelp fra barnevernet i ti år, til en kostnad av kr. 168 000 per år per person. Dette tilsvarer gjennomsnittskostnadene per barn med tiltak i det kommunale barnevernet, der dette omfatter utgifter både til administrasjon, tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet, se Tabell 2.6 side 51. Det påløper også en skattefinansieringskostnad på 20 pst. Utgiften per barn over disse ti årene er dermed 1,68 mill. kroner pluss skattefinansieringskostnaden på 20 pst, dvs. om lag 2,0 mill. kroner.
 - Som unge tar de en toårig yrkesutdanning etter fullført skolegang. Som voksen arbeider personen i 45 år og har en årslønn på kr. 400 000, ca. 80 pst. av gjennomsnittslønnen i landet. Dette gir en samlet arbeidsinntekt, og dermed gevinst til samfunnet, på 18 mill. kroner.
 - Nettogevinsten for samfunnet over levetiden til en person med denne historien er 16 mill. kroner.
- 2) Barn med moderate utfordringer, men som ikke mottar hjelp fra barnevernet
 - Barna mottar ingen hjelp. Som voksen har han eller hun kun 20 års arbeidsinnsats med samme månedslønn som over. Dette gir en gevinst til samfunnet på 8 mill. kroner.
 - Personen mottar sosialhjelp med kr. 100 000 per år i fem år, som gir en skattefinansieringskostnad på 0,1 mill. kroner.
 - Personen blir uføretrygdet i 22 år (frem til fylte 67 år) og mottar kr. 200 000 per år. Dette gir en skattefinansieringskostnad på 1,0 mill. kroner.
 - Nettogevinsten for samfunnet over levetiden til en person med denne historien er 6,9 mill. kroner.
- 3) Barn med store utfordringer, men som mottar hjelp fra barnevernet
 - Barna mottar hjelp fra barnevernet i 18 år, og med lengre tid i tiltak utenfor hjemmet enn personen i gruppe 1. Anslått kostnad er kr. 700 000 per år. Sammen med skattefinansieringskostnaden gir dette en kostnad på blir 15,1 mill. kroner over de 18 årene med tiltak.
 - Som voksen arbeider personen i 45 år og har en årslønn på kr. 400 000, tilsvarende som over. Dette gir en gevinst til samfunnet på 18 mill. kroner.
 - Nettogevinsten for samfunnet over levetiden til en person med denne historien er 2,9 mill. kroner.
- 4) Barn med store utfordringer, men som ikke mottar hjelp fra barnevernet
 - Barna mottar ingen hjelp.
 - Personen begynner tidlig i arbeid, men makter kun å ha tre års arbeidsinnsats med samme lønn som over. Dette gir en gevinst til samfunnet på 1,2 mill. kroner.
 - Personen mottar sosialhjelp med kr. 100 000 per år i fem år som gir en skattefinansieringskostnad på 0,1 mill. kroner.
 - Personen blir uføretrygdet i 40 år og mottar kr. 200 000 per år, dvs. en skattefinansieringskostnad på 1,6 mill. kroner.
 - *Nettotapet* for samfunnet over levetiden til en person med denne historien er 0,5 mill. kroner

Barn som trenger hjelp fra barnevernet utgjør om lag 4-5 pst. av en kohort. Med dagens netto befolkningstilvekst utgjør dette om lag 2 400 barn. Hvis barna fordeler seg likt over disse fire kategoriene med 600 barn i hver kategori, vil utgiften til barnevern i eksemplet over gi en kostnad til barnevern per kohort i dens levetid på om 10,3 mrd. kroner inklusive skattefinansieringskostnad. Merk at dette er kostnaden til barnevern for en kohort på 2 400 barn, hvorav 1 200 barn mottar hjelp fra barnevernet i 10-18 år.

Nettogeivinsten av å støtte disse 1 200 barna over deres levetid, er 12,5 mrd. kroner. Dette er gevinsten fratrukket barnevernskostnader og skattefinansieringskostnader til sosialhjelp og uføretrygd, summert over de to kategoriene som mottar støtte.

Sammenlikner vi de barna som har moderate utfordringer med de som har store, ser vi at det å yte egnede barneverntiltak gir en gevinst per person over levetiden på 11,1 mill. kroner for gruppen med moderate behov (18-6,9 mill. kroner), og 3,4 mill. kroner for gruppen med store behov (2,9 –(-0,5) mill. kroner).

Eksempelet illustrerer også indirekte kostnaden ved å mislykkes med tiltak: Et barn som i utgangspunktet hadde moderate utfordringer og kunne lykkes med enkle tiltak, kan komme i kategorien store utfordringer dersom barnet ikke fanges opp, eller det gis et feil tiltak. Kostnadene ved egnede tiltak blir da høyere. Samtidig faller sannsynligheten for å lykkes, slik at barnet klarer seg godt i arbeidslivet og livet for øvrig. Mislykkes man også med de tunge tiltakene, for eksempel i form av flere feilplasseringer og utilsiktede flyttinger, kan barnets langsiktige sannsynlighet for å lykkes reduseres ytterligere. I tillegg vil både barnevernet og barnet selv bære kostnader i form av ressursinnsats og velferdstap mens tiltakene pågår.

1.4 Utredningens formål og mandat

Hovedformålet med utredningen er ifølge oppdragsbeskrivelsen å:

«utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene, herunder kvalitative, økonomiske og administrative konsekvenser, av ulike alternativer for ny faglig og økonomisk ansvarsdeling på barnevernområdet.»

Til grunn for de ulike alternativene skal det legges følgende forutsetninger:

- «Det skal fortsatt være et kommunalt (førstelinetjeneste) og statlig (andrelinetjeneste) nivå i barnevernet.
- Den statlige andrelinetjenesten gis ansvar for å etablere en nettbasert "Tilbudsportal" [...] Kommunene velger blant tiltak i portalen.
- Kommunene overføres en større del av ressursene i barnevernet og får økt ansvar for finansieringen av barneverntiltak. Omfanget av kommunalt finansieringsansvar må utredes for hvert alternativ.
- Fylkesnemndas kompetanse i tvangssaker ligger til grunn.»

Utredningen skal munne ut i anbefalinger om en fremtidig faglig og økonomisk ansvarsdeling i barnevernet.

Oppdraget er lyst ut som et ledd i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid med å vurdere ansvarsdelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Det overordnede målet for den nye ansvarsdelingen er å skape et kostnadseffektivt og kvalitativt bedre barnevern der sårbare barn og familier får rett hjelp til rett tid.

Vista Analyse ble tildelt oppdraget i januar 2015 og ferdigstilte endelig rapport i desember samme år.

I oppdragsbeskrivelsen er det lagt opp til at kommunene skal gis økt oppgave- og finansieringsansvar. Dette fremkommer bl.a. ved tredje kulepunkt over, og ved de skisserte alternativene for ny ansvarsdeling. Ønsket om økt ansvar til kommunene er i tråd med

regjeringsplattformen.² Det fremgår her at Regjeringen vil gi kommunene rett til fritt å velge barneverntiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Videre: at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten.

Vi har tolket mandatet slik at vi står fritt til også å utrede og anbefale alternativer som innebærer at ansvar overføres fra kommune til stat. Videre oppfatter vi at behovet for en såkalt tilbudsportal, jf. andre kulepunkt over, må vurderes i hvert enkelt alternativ.

1.5 Organisering av rapporten

Rapporten er delt inn i tre hoveddeler. I del 1 presenteres bakteppet for den videre analysen og grunnlaget for nullalternativet som de ulike alternativene for ny faglig og økonomisk ansvarsdeling på barnevernområdet skal sammenliknes med. Det redegjøres for hva de ulike oppgavene i barnevernet består i, hvordan fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret er i dag, og aktiviteten i barnevernet i form av tiltaks- og ressursbruk. En stor del av barnevernet skjer i kommunene, og vi lar de kommunene som ble valgt ut for intervjuer, tjene som eksempler på kommune-Norge. Videre gis det en oppsummering av kunnskap og erfaringer fra interkommunalt samarbeid. Beskrivelsen av dagens barnevern i del 1 er rettet mot de oppgavene som denne utredningen handler om, men det gis også en oppsummerende framstilling av andre deler av det kommunale barnevernet. Dette fordi de samlede oppgavene og øvrige rammebetingelser er nødvendig å ha med seg for å kunne vurdere hvordan en ny faglige og økonomisk ansvarsdeling i barnevernet kan fungere innenfor dagens kommunestruktur, og hvilke muligheter en kommunereform med større kommuner gir på barnevernområdet.

I del 2 presenteres utredningens kunnskapsinnhenting, dvs. en gjennomgang av litteratur vi har funnet særlig relevant for utredningens problemstillinger, hovedfunn fra vår omfattende intervjuundersøkelse og resultatene fra spørreundersøkelsene til samtlige barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn. Intervjuundersøkelsen var en viktig del i arbeidet med å utforme spørreundersøkelsen. Intervjuene og spørreundersøkelsene var rettet mot utfordringer i dagens oppgavefordeling, synspunkter på hvordan ansvarsfordelingen for de ulike oppgavene bør være, samt hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at overføring av ansvar skal kunne fungere i den forstand at barnevernet totalt sett skal kunne bli bedre enn i dagens situasjon.

I del 3 har vi samlet våre analyser og anbefalinger. Kapitlet starter med en analyse av utfordringene i dagens barnevern. Analysen bygger på funnene fra utredningens del 1 og del 2. En beskrivelse av problemet som skal løses og hva som ønskes oppnådd med et tiltak, er utgangspunktet for enhver samfunnsøkonomisk analyse. Det er derfor lagt stor vekt på utfordringene, med tilhørende analyse av hvilke av utfordringene som kan knyttes til ansvarsdelingen, samt hvilke utfordringer som krever andre virkemidler. Deretter går vi gjennom gangen i vår samfunnsøkonomiske analyse og utformingen av alternativene som tas videre til endelig analyse. Avslutningsvis analyseres alternative modeller på institusjonsområdet og fosterhjemområdet, og for de hjelpetiltakene som i dag tilbys og subsidieres av staten.

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi forutsatt at de offentlige ressursene som stilles til disposisjon for barnevernet, samlet sett ikke påvirkes av oppgave- og ansvarsfordelingen. Forflytninger mellom ulike offentlige budsjetter har i seg selv ingen betydning i samfunnsøkonomisk forstand, med mindre det fører til kvalitetsforbedringer som gir nytte for en eller flere grupper (eventuelt nyttetap), eller effektivitetsgevinster (-tap) som har betydning for statens, kommunenes eller private aktørers kostnader. De aller fleste virkningene vi analyser har vi ikke funnet forsvarlig å kvantifisere. Det betyr at de fleste virkningen behandles gjennom kvalitative analyser, supplert med tallanslag der dette er funnet hensiktsmessig.

² Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, Sundvollen 7. oktober 2013, <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>.

Del 1 Dagens barnevern og ansvarsdeling

I denne delen vever vi et bakteppe for den videre analysen av hvordan ansvarsdelingen mellom stat og kommune bør endres i barnevernet. Vi ønsker at analysen skal være mest mulig konkret, i den forstand at vi vil gå inn i de enkelte oppgavene og forsøke å forstå nøyaktig hvor problemene ligger og hva konsekvensene vil være av å gjøre endringer. I denne delen gjør vi derfor rede for hva de ulike oppgavene i barnevernet består i, hvordan fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret er i dag, og aktiviteten i barnevernet i form av tiltaks- og ressursbruk. En stor del av barnevernsarbeidet skjer i kommunene, og vi lar de kommunene som ble valgt ut for intervjuer med barnevernledere og rådmenn, tjene som eksempler på kommune-Norge.

Barneverntjenesten var den siste delen av sosialtjenesten som ble profesjonalisert, se Bogen (2007) for en gjennomgang av den historiske utviklingen. Barnevernloven så dagens lys i 1953, men i 1957 var det fortsatt bare én kommune som hadde ansatt barnevernкурator. Opprettingen av Barnevernets Utviklingssenter i 1986, handlingsplanen for barnevernet i 1991 og en ny barnevernlov i 1992 betydde en sterkere fokusering og en betydelig ressursforbedring i barnevernet, fortsatt ifølge Bogen m.fl. Forvaltningsreformen i 2004 der ansvar ble overført fra fylkeskommune til stat utgjorde en ny milepæl. Etter dette har den formelle ansvarsdelingen mellom stat og kommune i store trekk ligget fast, mens det er forsøkt lagt bedre til rette for samhandlingen mellom stat og kommune, god økonomisk kontroll i det statlige barnevernet mv. Dette betyr likevel ikke at dagens system kan sies å være resultatet av en planmessig utvikling, men mer som resultatet av diverse pragmatiske endringer av ulik størrelsesorden, som har vært ment å skulle adressere utfordringer av ulik art.

Barnevernets hovedoppgaver er i dag gitt ved § 1-1 i barnevernloven:

- Sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- Bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

I praksis er barnevernet i dag tillagt et svært bredt spekter av oppgaver. I tråd med utredningens mandat konsentrerer vi oss om de oppgavene som hører inn under de tre tiltaksområdene institusjonstiltak, fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak. Disse oppgavene kan alle sies å høre hjemme under det første kulepunktet over. De øvrige oppgavene i det norske barnevernet ligger også i det andre punktet, der det kommunale barnevernets mandat overlapper med mandatet til andre tjenester rettet mot barn og unge, og der flere av oppgavene krever et omfattende samarbeid med disse tjenestene.

Ressursbruk og antall barn

I løpet av 2014 mottok 53 100 barn en eller annen form for tiltak gjennom barnevernet, hvorav 8 500 fra det statlige barnevernet. Kommunes samlede netto driftsutgifter til barneverntjenesten var på 9 mrd. kroner, og barnevernstjenestene disponerte til sammen 5 100 årsverk. Samtidig var utgiftene til det statlige barnevernet 5,8 mrd. kroner, og antallet årsverk lå rundt 6 000. Private barnevernsleverandører leverer tjenester både til det kommunale og det statlige barnevernet. Kjøp av tjenester fra private er inkludert i de angitte kostnadene for hhv. kommunene og staten, mens antallet årsverk hos de private leverandørene kommer i tillegg.

2. Barnevernet i dag

2.1 Innledning

Barnevernet er en liten tjeneste, men en tjeneste med et bredt mandat. I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av de tre hovedtypene av tiltak i barnevernet, dvs. institusjonstiltak, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet, og de oppgavene som er knyttet til disse. Det er disse oppgavene med finansiering som vurderes overført fra ett forvaltningsnivå til et annet i denne utredningen.

Dernest presenterer vi tall som gir et bilde av aktiviteten i barnevernet i dag, fra meldinger og undersøker til omsorgsovertakelse, se avsnitt 2.3. I avsnitt 2.4 går vi nærmere inn i bruken av institusjon, fosterhjem og de spesialiserte hjelpetiltakene som i dag tilbys og (del-)finansieres av staten. Ressursbruken i barnevernet omtales i avsnitt 2.5, med størst vekt på det kommunale barnevernet. Rammebetingelsene for det kommunale barnevernet er også gitt ved landets geografi, bosettingsmønstre, kommunestørrelse mv. Ved å inngå interkommunale samarbeid om barnevernet kan noen av rammebetingelsene bedres, mens andre utfordringer kan følge. Dette omtales i avsnitt 2.7. Variasjonen mellom kommunene illustreres gjennom konkrete eksempler i avsnitt 2.8.

2.2 Barnevernets tiltak og oppgaver

Institusjonstiltak, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet utgjør de tre hovedtypene av tiltak i dagens barnevern. I tilknytning til de ulike tiltakene gjennomfører barnevernet også en rekke oppgaver, hvorav flere vurderes med tanke på oppgaveoverføring i denne utredningen. Disse oppgavene beskrives her.

2.2.1 Institusjonstiltak

Barnevernsinstitusjoner er rettet mot barn og unge som ikke anses å kunne bo hjemme, i fosterhjem eller i egen hybel. Institusjonsopphold kan være av kortere eller lengre varighet. Bufetats institusjonstilbud er i dag inndelt som følger (Bufdir, 2014)¹:

- akuttinstitusjoner
- omsorgsinstitusjoner for barn (under 13 år)
- omsorgsinstitusjoner for ungdom
- institusjoner for ungdom med alvorlige atferdsvansker og lav risiko for videre problemutvikling
- institusjon for ungdom med alvorlige atferdsvansker og høy risiko for videre problemutvikling
- institusjoner for ungdom med vedvarende rusmisbruk
- omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere (ikke tema for denne utredningen)

Valget av institusjonstype for det enkelte barn avhenger av barnets alder, problemkompleks og plasseringshjemmel, jf. regelverksbeskrivelsen i avsnitt 3.3. Atferdstiltaket Multifunc har også inklusjons- og eksklusjonskriterier.

Det er staten ved Bufetat som har det helhetlige ansvaret for institusjonstilbudet, dvs. for at tilbudet av institusjonsplasser skal være så stort, differensiert og geografisk spredt at det innen rimelig tid skal være mulig å fremskaffe en plass som passer barnets behov. Det finnes både statlige, private og kommunale institusjoner. Ansvarsdelingen for de øvrige oppgavene, herunder godkjenning og tilsyn, er omtalt kort i neste avsnitt og mer detaljert i kap. 3.

¹ Vi forstår det slik at denne inndelingen ikke er fullt ut gjennomført for de private institusjonene, og at den heller ikke gjelder institusjonene i Oslo.

2.2.2 Oppgaver knyttet til institusjonstiltak

Godkjenning og kvalitetssikring av institusjoner

Denne oppgaven er delt inn i *godkjenning* av private og kommunale institusjoner og *kvalitetssikring* av statlige institusjoner. Ansvar for oppgaven er plassert hos Bufetat regionskontorer, som også drifter de statlige institusjonene. Vedtak om godkjenning og bortfall av godkjenning kan påklages til Bufdir. Dette gjelder også vedtak truffet i Oslo kommune.

Godkjenningsoppgaven er beskrevet i en egen forskrift¹ og omfatter å:

- treffe vedtak om godkjenning, bortfall av godkjenning og fastsetting av frist for retting av mangler
- avgjøre om det foreligger grunnlag for godkjenning på bakgrunn av en helhetlig vurdering, herunder om institusjonen drives i samsvar med barnevernloven med tilhørende forskrifter og annen relevant lovgivning (arbeidsmiljøloven mv.), og også ellers drives på forsvarlig måte (de ansattes egnethet mv.)
- føre etterfølgende kontroll med at vilkårene for godkjenning fortsatt er til stede. Dette kommer i tillegg til fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn med institusjonene, jf. omtale under

Kvalitetssikringen av de statlige institusjonene er et internkontrollansvar som ligger på regionen. Det er ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan denne oppgaven skal utføres, ut over det som gjelder etterfølgende kontroll.²

Tilsyn med institusjoner

Det er fylkesmannen som har ansvar for å føre tilsyn med institusjonene. Tilsynsansvaret omfatter bl.a. følgende, jf. egen forskrift³ for en nærmere beskrivelse:

- påse at lover og regelverk blir fulgt og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen, herunder at det foreligger en oppdatert plan for det enkelte barn og at eventuell bruk av tilbakehold og tvangsmidler skjer i henhold til regelverket
- føre rutinemessig tilsyn ved besøk i institusjonene så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier det, og minimum fire eller to ganger per år (fire for institusjoner som tar imot barn med alvorlige atferdsvansker)
- ta kontakt med det enkelte barn under besøkene og be om barnets syn på oppholdet
- rapportere om tilsynsvirksomheten i en årsrapport ved utgangen av hvert år

2.2.3 Fosterhjem

Et fosterhjem er et privat hjem som tar vare på et barn i en kortere eller lengre periode enten som et hjelpetiltak eller som et omsorgstiltak. Det er staten ved Bufetat som har ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig tilbud av fosterhjem, men der ansvaret for rekrutteringen er delt mellom stat og kommune. Rekrutteringen gjøres også av private aktører.

Skillene mellom de fire ulike typene fosterhjem er knyttet dels til målgruppe og formål, som for institusjonene, og dels til hvem fosterforeldrene har avtale med (kommune, stat eller private

¹ Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven, med merknader datert 30. mai 2009.

² Bufetat opplyser i e-post av 14. august 2015 at det er startet opp et arbeid med å lage retningslinjer for hvordan etterfølgende kontroll og kvalitetssikring skal gjennomføres, men at dette er helt i startfasen.

Dagens retningslinjer for etterfølgende kontroll fremgår her:

http://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/Arlig_kontroll_av_barnevernsinstitusjoner_og_omsorgssentre/Rutiner_for_statlig_regional_barnevernmyndighets_arlige_oppfolging_av_statlige_barnevernsinstitusjoner/.

³ Forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling. Tilsynsansvaret er for øvrig forankret i barnevernloven § 2-3.

(kommersielle eller ideelle) leverandører) og fosterforeldrenes rammebetingelser i form av penger og tjenester:

- *Ordinære kommunale fosterhjem:* I kommunale fosterhjem har fosterforeldrene avtale med, og mottar godtgjøring fra, den kommunen som har omsorgen for barnet. Det at de er «ordinære» innebærer at barnas behov ikke tilsier at hjemmet må forsterkes, jf. neste punkt. Dette innebærer i utgangspunktet at arbeidsgodtgjøringen og utgiftsdekningen ikke er høyere enn veiledende sats¹, og at de heller ikke mottar tjenester ut over ordinær oppfølging og ivaretagelse. Det er imidlertid rom for at også fosterforeldre til barn uten særskilte behov kan forhandle seg frem til høyere sats enn den veiledende.
- *Forsterkede kommunale fosterhjem:* Dette er kommunale fosterhjem som mottar forsterkningstiltak enten i form av kontantytelser, dvs. forhøyet arbeidsgodtgjøring eller frikjøp fra ordinært arbeid, eller tjenester, for eksempel i form av særskilt veiledning og avlastningsopphold for barnet. Målgruppen for forsterkede kommunale fosterhjem er barn med behov utover ordinær oppfølging og ivaretagelse.
- *Statlige fosterhjem:* Statlige fosterhjem har særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akutsituasjoner (beredskapshjem) eller barn og unge med behov for særlig oppfølging (familiehjem)². Det stilles krav om at minst én av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av.
- *Fosterhjem tilknyttet private leverandører:* Fosterhjem tilknyttet private leverandører har avtale med kommersielle eller ideelle leverandører og mottar godtgjøring og oppfølging mv. fra disse. Målgruppen for fosterhjem tilknyttet *ideelle* leverandører er barn/unge med alvorlig og vedvarende rusmisbruk, alvorlige atferdsproblemer eller sammensatte vansker slik som nedsatt kognitiv funksjon, psykiske lidelser eller sosiale tilpasningsvansker.³ Målgruppen for fosterhjem tilknyttet *kommersielle* leverandører er ikke klart definert, men det heter bl.a. at «behovet for forsterkning vil kunne variere gjennom plasseringsperioden» og at det er «lagt opp til en fleksibel modell».⁴ En del plasseringer i kommersielle fosterhjem er ikke begrunnet ut fra særskilte behov hos barnet, men med at Bufetat ikke skal bryte sin bistandsplikt til kommunene, for eksempel fordi de ikke lykkes i å fremskaffe et egnet ordinært kommunalt fosterhjem. I disse tilfellene stilles det ikke samme krav til kompetanse som til de statlige hjemmene.⁵

2.2.4 Oppgaver knyttet til fosterhjem

Rekruttering av fosterhjem

Staten ved Bufetat har ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov. Kommunene har et delansvar for rekrutteringen ved at de alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, men en del kommuner rekrutterer også bredere enn dette. Private aktører har fått en stadig større rolle i rekrutteringen, og rekrutterer også på oppdrag fra kommunene.

Det er Bufetats regionskontorer og deres fosterhjemtjenester som er ansvarlige for rekrutteringen i statlig regi. Den direkte rekrutteringen skjer gjennom informasjonsmøter, annonsering, stands mv. Ved behov for fosterforeldre med særskilt kompetanse (statlige familiehjem), annonseres det etter dette på nett og i aviser. I tillegg gjennomfører Bufdir generelle rekrutteringskampanjer, også på egen nettside.

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

² Målgruppene er definert i Rundskriv Q-28/2010 Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse.

³ Kravspesifikasjonen til rammeavtalen.

⁴ Kravspesifikasjonen til enkeltkjøpsavtalen.

⁵ Kilde: Opplysninger i e-post fra Bufetat.

Barnevernstjenestene i kommunene bruker ulike arbeidsmåter i rekrutteringen:¹

- De tar initiativ til drøfting med barnets foreldre, som gjerne har gjort seg tanker om mulige hjem. Det samme gjelder barnet (ungdommen) selv.
- De blir kontaktet av familie eller kjente av barnet som ønsker å stille opp.
- De tar selv kontakt med familie eller kjente av barnet, enten ut fra tidligere kunnskap om nettverket eller informasjon fra barnet og/eller foreldrene.
- Familieråd kan bidra til rekrutteringen direkte og ved å gi oversikt over barnets nettverk.
- De ansatte i barnevernstjenesten kan også ta kontakt med personer de kjenner til som ikke befinner seg i barnets familie og nettverk.

De private aktørene bruker sine nettverk og annonserer på nettsider og i aviser.²

Opplæring og godkjenning

Fosterforeldre har ikke plikt til å delta på opplæring før de kan godkjennes. Bufetat har imidlertid ansvar for at fosterhjem får nødvendig opplæring, og tilbyr opplæring til statlige og kommunale fosterhjem (fosterhjem tilknyttet private leverandører får opplæring fra disse). Bufetat har valgt å bruke PRIDE som metode for opplæringen.³ Kursdeltakelse har en todelt hensikt:

- Styrke fosterforeldrenes forutsetninger for å gi barn som blir plassert i fosterhjem gode utviklingsbetingelser (forberedelse og grunnopplæring)
- Gi både fosterforeldrene og det offentlige et grunnlag for å beslutte om deltakerne vil og kan være fosterforeldre (kvalitetssikring)

Kurset ledes av to personer, hvorav én med erfaring som fosterforelder, og en fra Bufetats fosterhjemtjeneste. Kurset består i utgangspunktet av til sammen 30 timer med samlinger, utvikling av «livsbok» for deltakerne og minst fire hjemmebesøk.⁴ Samlingene skjer i grupper på om lag 20 personer. Familien blir anbefalt godkjent som fosterhjem dersom de selv ønsker å være det og PRIDE-lederne mener familien innfrir kravene. Ved uenighet avgjør PRIDE-lederne.

For *fosterforeldre tilknyttet private leverandører* stilles ingen krav til innholdet i opplæringen ut over at det skal gjennomføres minst to hjemmebesøk.⁵

Selve godkjenningen skjer av barnevernstjenesten i fosterhjemskommunen i forbindelse med den konkrete plasseringen. Oppgaven kan overføres til omsorgskommunen etter skriftlig avtale. Barnevernstjenesten skal selv ha undersøkt fosterhjemmet og innhentet opplysninger om helsetilstand og sørget for at fosterforeldrene og ev. andre i husstanden legger frem politiattest. For statlige og kommunale fosterhjem får barnevernstjenesten tilgang til rapporten som ble utarbeidet under PRIDE-opplæringen. For fosterhjem tilknyttet private leverandører blir opplæringen beskrevet av leverandøren overfor Bufetat, som deretter videreformidler dette til kommunen. På bakgrunn av dette skal barnevernstjenesten vurdere om fosterhjemmet oppfyller de generelle kravene og er egnet i det aktuelle tilfellet.

Generell veiledning

Bufetat har ansvaret for den generelle veiledningen av fosterhjem, mens kommunene har ansvaret for den veiledningen som gjelder det enkelte barn, jf. neste punkt. Det er ikke stilt krav til hvordan den generelle veiledningen skal skje, og heller ikke utarbeidet sentrale retnings-

¹ Bufdir (2014) med unntak av siste punkt, som er hentet fra et av intervjuene.

² Ifølge opplysninger i e-post fra Bufdir av 13. august 2015.

³ Omtalen av PRIDE-kurset er hentet fra Bufdir

⁴ Noen av Bufetats regioner har prøvd ut kortversjoner av kurset for å øke tilstrømmingen av fosterhjem. Det holdes også egne kurs for de som ønsker å bli fosterforeldre for ungdommer og for fosterforeldre med barn fra egen slekt og nettverk, samt videreopplæringskurs.

⁵ Kravspesifikasjonen til hhv. rammeavtalen (ideelle aktører) og enkeltkjøpsavtalen (kommersielle aktører).

linjer.¹ Veiledningen skjer i grupper der gruppelederne tar opp temaer knyttet til rollen som fosterforeldre og fosterforeldrene får mulighet til å dele erfaringer med andre fosterforeldre. Antallet deltakere i gruppene ligger typisk noe under ti. Ved bruk av metodikken Trygg base ledes gruppene av to gruppeledere, og deltakerne møtes ca. en gang i måneden i ett år. Det settes også sammen egne grupper for fosterforeldre som ivaretar barn med spesielle behov, eller for fosterforeldre som tar imot barn og ungdom med flerkulturell bakgrunn.

For fosterhjem tilknyttet private leverandører, inngår oppfølging og veiledning av fosterhjemmet i tjenesten som Bufetat kjøper av den private leverandøren. Det er ikke stilt andre krav til denne veiledningen enn at den skal sikre et forsvarlig tilbud. Det er dermed ikke stilt krav om at deler av veiledningen skal skje i gruppe, eller til innholdet i veiledningen.²

Oppfølging og veiledning i forhold til det enkelte barn

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen (den kommunen som har reist sak) har ansvaret for at fosterhjemmet får den oppfølging og veiledning som er nødvendig ut fra barnets behov, så lenge plasseringen varer. Vurderingen av behovet skal skje i samråd med fosterforeldrene. Barnevernstjenestens ansvar fremgår av barnevernloven og fosterhjemsforskriften. I tillegg skal fosterforeldre og barnevernstjenesten inngå en fosterhjemsavtale som regulerer partenes rettigheter og plikter. Avtalen skal gjennomgås og ved behov endres minst én gang i året. Av regelverket og avtalen fremgår det at barnevernstjenestens ansvar omfatter følgende:

- Være tilgjengelig for fosterforeldrene og gi nødvendig veiledning
- Bistå fosterforeldrene i kontakt med andre offentlige etater
- Hjelp og støtte fosterbarnet og til enhver tid iverksette de tiltak eller endringer som til enhver tid viser seg å være nødvendige
- Føre kontroll med at barnet får god omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp
- Besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å sikre en forsvarlig oppfølging og kontroll med fosterbarnets situasjon, minimum fire ganger i året de første to årene og to ganger etter dette, men normalt hyppigere det første året etter plassering og i faser som kan være særlig utfordrende (ved skolebytte, i ungdomstiden mv.)

Fosterforeldrene skal også få et vakttelefonnummer hos sin lokale fosterhjemtjeneste (Bufetat) som de kan ringe ved behov for hjelp i krevende situasjoner.³

For fosterhjem tilknyttet private leverandører, inngår oppfølging og veiledning av fosterhjemmet i den tjenesten Bufetat eller kommunen kjøper av leverandøren, jf. punktet om generell veiledning. Kommunen spiller dermed ikke lenger en rolle i det arbeidet den etter regelverket har ansvaret for, ved at staten tar på seg ansvaret for å sørge for oppfølging og veiledning – gjennom den private leverandøren.

Tilsyn med barn i fosterhjem

Fosterhjemskommunen har ansvar for at det blir ført tilsyn med barnet fra det plasseres i fosterhjemmet og til det flytter ut eller fyller 18 år.⁴ Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at fosterbarnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp. Fosterhjemskommunen skal gjennomføre det antall tilsynsbesøk som er nødvendig for å oppfylle nevnte formål, men minimum fire ganger i året, med mulighet for reduksjon til to ganger i året etter to år for barn over 15 år, og der barnevernstjenesten i omsorgskommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og ungdommen samtykker.

¹ Bufdir opplyser imidlertid i e-post av 13. august 2015 at Region Sør er i ferd med å utvikle en kunnskapsbasert modell for gruppeveiledningen.

² E-post fra Bufetat av 17. august 2015.

³ Bufetats nettside om fosterhjem.

⁴ Også denne omtalen er hentet fra fosterhjemsavtalen, men med et nærmere spesifisert unntak.

Den som fører tilsyn, skal ta kontakt med det enkelte barn og legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede,¹ utarbeide en rapport ved hvert besøk og oversende denne til fosterhjems kommunen umiddelbart. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, og gjøre rede for bl.a. om barnet er snakket med og hva det har formidlet. Fosterhjems kommunen skal vurdere om rapporten gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om barnets behov er ivarettatt, innhente tilleggsopplysninger ved behov og sende kopi av rapporten til fylkesmannen i de tilfeller rapporten viser alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon.

Tilsynet kommer i tillegg til den kontrollen barneverntjenesten i omsorgskommunen utøver gjennom sitt oppfølgingsansvar.

2.2.5 Hjelpetiltak

Hjelpetiltak er i utgangspunktet frivillige for familien, men enkelte hjelpetiltak² kan i dag pålegges etter bestemte vilkår. Det er fylkesnemnda som fatter vedtak om pålegg. Adgangen til å pålegge hjelpetiltak er fra 2016 vedtatt utvidet til å gjelde flere typer hjelpetiltak, ut fra en vurdering av at dette vil bidra til å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse. Vilkårene for å pålegge hjelpetiltak er også lempet.³

Hjelpetiltak deles inn i følgende typer, der ulike typer tiltak kan brukes samtidig:⁴

- Kompenserende tiltak, dvs. tiltak som skal redusere belastninger hos barnet og sikre barnet stimulering og deltakelse i aldersadekvate aktiviteter. Dette omfatter bl.a. råd og veiledning, avlastningstiltak, barnehage, fritidsaktiviteter og økonomisk hjelp.
- Omsorgsendrende tiltak, dvs. tiltak som gir foreldrene hjelp til å utføre sine omsorgsoppgaver på en måte som gir positiv utvikling hos barnet, og som har som mål å forhindre at problemer eskalerer og at barnet utvikler somatiske og/eller psykiske helsevansker og avvikende atferd. En del av de omsorgsendrende tiltakene krever sertifisering, og disse omtales gjerne som spesialiserte hjelpetiltak. Dette omfatter også tiltak som kvalifiserer til betegnelsen evidensbaserte.
- Kontrolltiltak, dvs. tiltak som skal dempe anstrengte situasjoner og kontrollere at barn ikke utsettes for forsømmende omsorgspraksis, overgrep eller mishandling. Dette omfatter tilsyn i hjemmet, meldeplikt og urinprøver.

Spesialiserte hjelpetiltak som i dag tilbys av staten

De hjelpetiltakene som vurderes med tanke på overføring til kommunene i denne utredningen, er alle i kategorien omsorgsendrende tiltak. Dette gjelder de spesialiserte hjelpetiltakene som i dag tilbys av Bufetat, dvs. de evidensbaserte hjelpetiltakene PMTO, MST og FFT samt sentre for foreldre og barn, og DUÅ som tilbys barnevernet av BUP, PPT mv. Det finnes også en rekke spesialiserte hjelpetiltak som finansieres av kommunene alene og enten anskaffes av private leverandører eller leveres av kommunene selv, som COS (Circle of Security) og Marte Meo. I flere tilfeller vil det dermed for en kommune være mulig å velge mellom ulike spesialiserte

¹ Dette punktet fremgår ikke av fosterhjemsavtalen, men av fosterhjemsforskriften.

² Etter barnevernloven § 4-4 tredje ledd kan det i dag pålegges gjennomføring av to typer hjelpetiltak; opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud for barnet og tilsyn. Vilkårene for hjelpetiltak etter pålegg er strengere enn for frivillige hjelpetiltak.

³ Lov om endringer i barnevernloven (adgang til å pålegge hjelpetiltak) av 7. august 2015. Stortinget sluttet seg ved behandlingen av Prop. 72 L (2014-2015) *Endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak)* til forslaget om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak, jf. Innst. 332 L (2014-2015) Adgangen omfatter også pålegg om opphold i sentre for foreldre og barn. Lovendringen vil tre i kraft i 2016.

⁴ Definisjonene av tiltakstypene er hentet fra Prop. 72 L (2014-2015) *Endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak)*.

hjelpetiltak der ett tilbys og full- eller delfinansieres av staten, ett tilbys av private aktører og finansieres av kommunen selv og ett både leveres og finansieres av kommunen.

- PMTO (Parent Management Training – Oregon) retter seg mot familier med barn i alderen 3-12 år, der barna har alvorlige atferdsforstyrrelser og samhandlingsmønstrene mellom foreldre og barn kjennetegnes av gjensidig negativitet.¹ Tiltaket har til hensikt å gjenopprette en positiv relasjon mellom barn og foreldre, og slik fremme positiv utvikling hos barnet. Tiltaket foregår ved ukentlige møter mellom terapeut og foreldre, der barnet trekkes inn ved behov. Det er Atferdssenteret som er tildelt oppgaven med å lære opp og sertifisere nye PMTO-terapeuter og å kvalitetssikre metoden. I dagens finansieringssystem er den kommunale egenbetalingen satt lik null for kommunene. (Tiltaket tilbys også gjennom BUP, der egenandelen er null.)
- Webster Stratton (De utrolige årene) retter seg mot familier med barn i alderen 3-12 år, der barna har atferds- og sosiale vansker. Tiltaket skal styrke omsorgspersonenes kompetanse i å forebygge og behandle barnas problemer. Tiltaket foregår som gruppebaserte kurs og består av åtte programmer rettet mot ulike målgrupper: foreldre med barn i ulike aldersgrupper, barn og ansatte i skoler og barnehager. Kommunene betaler ingen egenandel for dette tiltaket, dvs. tilsvarende som PMTO, som også har overlappende målgruppe. Tiltaket tilbys ikke av Bufetat, men av BUP mv.
- MST (Multisystemisk terapi) retter seg mot familier der en ungdom i alderen 12-18 år viser alvorlige atferdsproblemer, herunder skoleproblemer, voldelig atferd og rus. Tiltaket har som mål å redusere problemene slik at ungdommen kan fungere godt. Tiltaket foregår ved at terapeuten møter familien hjemme og bistår foreldrene, og der terapeuten, foreldrene og ungdommen hver uke setter opp mål for arbeidet og en plan for hvordan målene kan nås. Arbeidet kan periodevis omfatte flere hjemmebesøk i uken, samt møter med skole og støttepersoner i nærmiljøet. Foreldrene har også mulighet til å ta kontakt med terapeuten når som helst på døgnet. Behandlingen varer vanligvis tre-fem måneder. Det er Atferdssenteret som er gitt ansvaret for opplæring av MST-team og kvalitetssikring av arbeidet. I dag betaler kommunene kr. 15 300 per måned for bruk av MST, dvs. halvparten av egenandelen ved forsterkning av fosterhjem og en firedel av egenandelen ved plassering i institusjon.
- FFT (Funksjonell familierapi) retter seg mot familier der en ungdom i alderen 11-18 år viser atferdsvansker. Tiltaket skal bedre familiens samspill og problemløsningsferdigheter, endre ev. uheldige oppdragsstrategier, og slik gi positive atferdsendringer hos ungdommen. Tiltaket foregår som samtalerapi enten hjemme hos familien eller hos terapeuten, og har vanligvis et omfang på 10-30 terapitimer over en periode på tre-seks måneder. Atferdssenteret her gitt ansvar for opplæringen. I dag betaler kommunene kr. 15 300 per måned for bruk av FFT, dvs. tilsvarende som for MST.
- Sentre for foreldre og barn er en heldøgntjeneste til familier med barn i alderen 0-6 år (hovedtyngden er 0-2 år), som trenger hjelp, støtte og oppfølging, for eksempel fordi foreldrene har psykiske problemer eller rusproblemer, eller er svært unge.² Tiltaket brukes også av den kommunale barnevernstjenesten for å få utredet foreldrenes ivaretagelse av barnet. Det er ikke utarbeidet inklusjons- og eksklusjonskriterier for tiltaket. Det er Bufetat som avgjør om det skal tilbys plass, etter søknad fra kommunen. Opphold i sentrene er frivillig for familiene, og foreldrene har omsorgen og ansvaret for barnet under oppholdet. Sentrene er heldøgnsbemannet og tar imot én-tolv familier av gangen. Oppholdstiden varierer fra noen dager (midlertidig opphold), via to-tre måneder (utredningsopphold) til lengre opphold opp mot to år. I dag betaler kommunene kr.

¹ Omtalen av PMTO, MST og FFT er basert på opplysninger fra hjemmesidene til Bufdir og Atferdssenteret, med unntak av opplysningene om finansiering, som er basert på satsene for kommunal egenbetaling for barneverntiltak og opplysninger fra departementet.

² Omtalen er basert på opplysninger fra Bufdirs hjemmeside, Helsetilsynets veileder for tilsyn med sentre for foreldre og barn og Forskrift for sentre for foreldre og barn.

65 000 per måned for opphold i sentre for foreldre og barn, dvs. tilsvarende som for institusjonsplass.

2.2.6 Oppgaver knyttet til hjelpetiltak

Spørsmålet om oppgavefordelingen på hjelpetiltaksområdet dreier seg om presisering av ansvaret for tiltakene som sådan, og ikke om overføring av ansvaret for enkeltoppgaver. Vi mener imidlertid det bør vurderes å tildele staten et ansvar for kvalitetssikring av hjelpetiltak ved å opprette en godkjenningsordning, og beskriver derfor dagens situasjon her.

Kvalitetssikring av hjelpetiltak

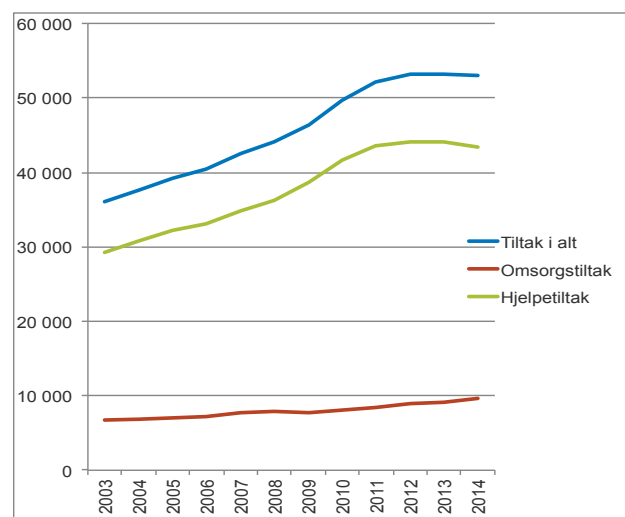
Det finnes i dag ingen generell ordning for godkjenning eller annen kvalitetssikring av hjelpetiltak i hjemmet.¹ Når kommunene kjøper hjelpetiltak fra private, er de henvist til den kvalitetssikringen som ligger i å gjennomføre anskaffelsene som anbudsprosesser i henhold til anskaffelsesreglementet, men dette er ikke påkrevd for anskaffelser under kr. 500 000. Det er etablert kvalitetssikringsordninger for enkelte av de evidensbaserte hjelpetiltakene, bl.a. i form av lisensordningene for PMTO og MST.

2.3 Barnevernet i tall – det store bildet

I 2014 fikk 53 100 barn hjelpe- eller omsorgstiltak fra barnevernet. Definisjonen av hjelpetiltak og omsorgstiltak følger i denne sammenhengen SSBs definisjon. Hjelpetiltak er dermed i praksis i all hovedsak å forstå som hjelpetiltak i hjemmet, men omfatter også frivillige omsorgsplasseringer i fosterhjem og institusjon, akutttiltak og atferdsplasseringer i institusjon med og uten samtykke. Dette er vedtak etter barnevernlovens §§ 4-4, 4-6, 4-24, 4-25 og 4-26. Omsorgstiltak er å forstå som omsorgsovertakelser, dvs. der barn er plassert i institusjon eller fosterhjem etter §§ 4-12 og 4-8.

I underkant av 8 500 barn mottok ett eller flere barnevernstiltak gjennom Bufetat i løpet av 2014 (Bufdir, 2015). Antallet barn var dermed 41 pst. flere enn i 2004, men på samme nivå som i 2013 og 2012. Det er også interessant å se på *andelen* barn i de relevante aldersgruppene: Andelen barn med tiltak fra barnevernet i aldersgruppen 0-17 år var på 4,8 pst. i 2014, opp fra 3,5 pst. i 2004. For aldersgruppen 0-22 år var andelen barn med barnevernstiltak på 3,7 pst. i 2014. 82 pst. av de som fikk tiltak i 2014, fikk hjelpetiltak. De øvrige 18 pst. fikk omsorgstiltak.

Figur 2.1 Antall barn i barnevernet, 2003-2014



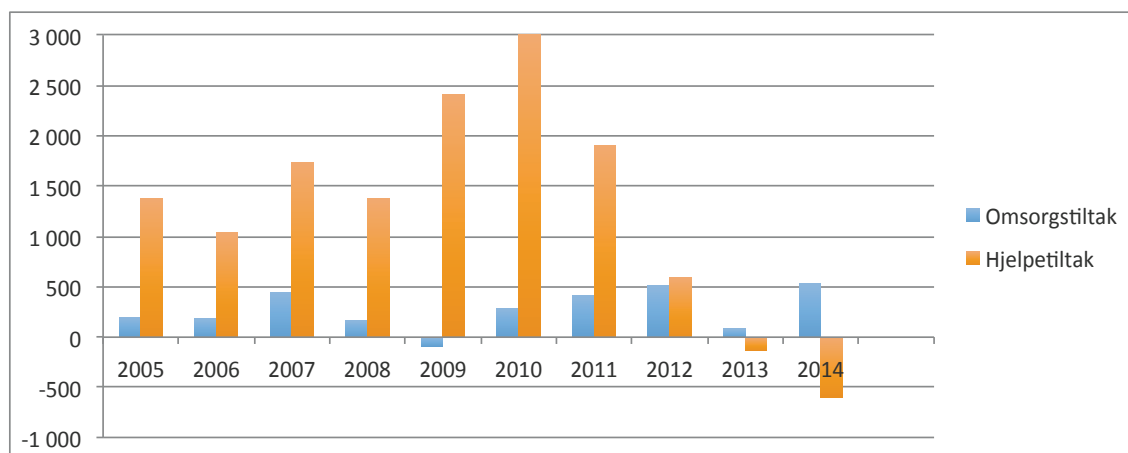
Det har vært en dreining i bruken av tiltak fra hjelpetiltak til omsorgstiltak de siste fem årene. Ser vi perioden 2003 til 2014 under ett må likevel fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak sies å ha vært relativt stabil. Den høyeste observerte andelen med hjelpetiltak var på 83,8 pst i 2010, mens den laveste andelen i perioden var på 81,3 pst. (2003).

Dreiningen fra hjelpetiltak til omsorgstiltak de siste årene fremgår særlig tydelig av Figur 2.2, som viser endringen i antall barn med hhv. omsorgstiltak og hjelpetiltak fra året før,

¹ For sentre for foreldre og barn, har Bufetats regionskontorer ansvaret for å godkjenne private og kommunale sentre, og kvalitetssikre statlige sentre, mens Fylkesmannen har ansvaret for å føre tilsyn. Disse ordningene er om lag tilsvarende som for institusjonene.

målt i absolutte tall. Figuren tyder på en kraftig nedtrapping i hjelpetiltak fra 2010, med en svak opptrapping av omsorgstiltak..

Figur 2.2 Endring i antall barn med omsorgstiltak og hjelpetiltak fra året før, absolutte tall



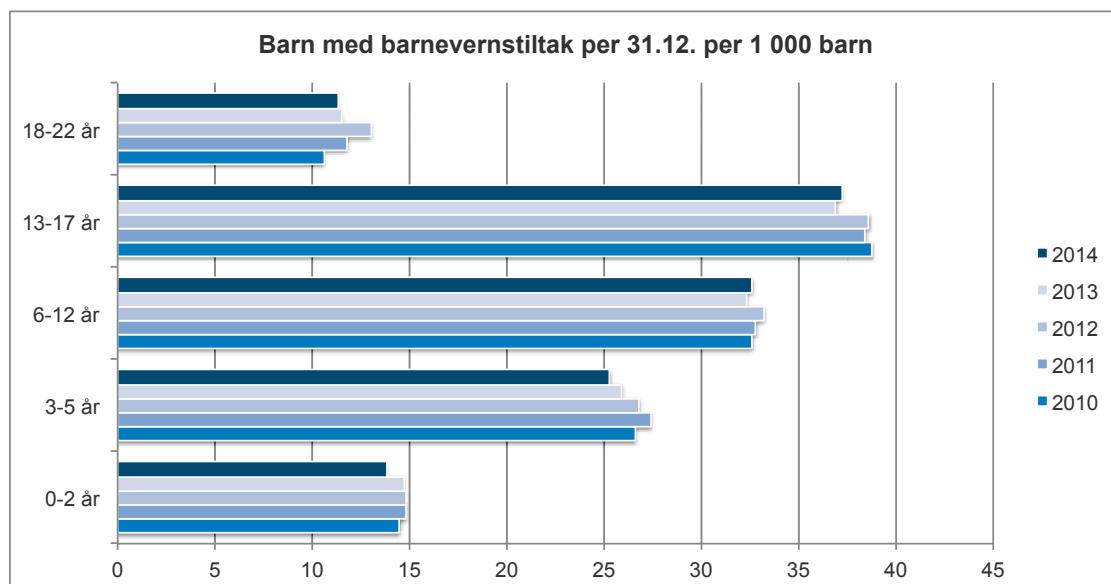
Kilde: SSB (KOSTRA) bearbeidet av Vista Analyse, 2015.

Andelen barn med tiltak øker fram til 2010, men med en svak nedgang mot 2015

Andelen barn med barnevernstiltak ved utgangen av året økte fra 2004 til 2010. Fra 2010 til 2014 var det en svak nedgang i andelen barn med barnevernstiltak per 1000 barn. Dette gjelder for alle aldersgrupper unntatt gruppen 18-22 år (Figur 2.3).

Reduksjonen i andelen barn med barnevernstiltak ved utgangen av året per 1000 barn er størst i aldersgruppen 13-17 år, der 1,6 færre barn per 1000 barn mottar barnevernstiltak ved utgangen av 2014 enn det som var tilfelle i 2010. Aldersgruppen 13-17 år er også den med den høyeste andelen barnevernsbarn per 1000 barn. Utviklingen viser også en klar nedadgående tendens i aldersgruppen 3-5 år, med en noe mindre nedgang i den yngste aldersgruppen.

Figur 2.3 Barn med barnevernstiltak per 31.12. per 1 000 barn, aldersfordelt, 2010-2014



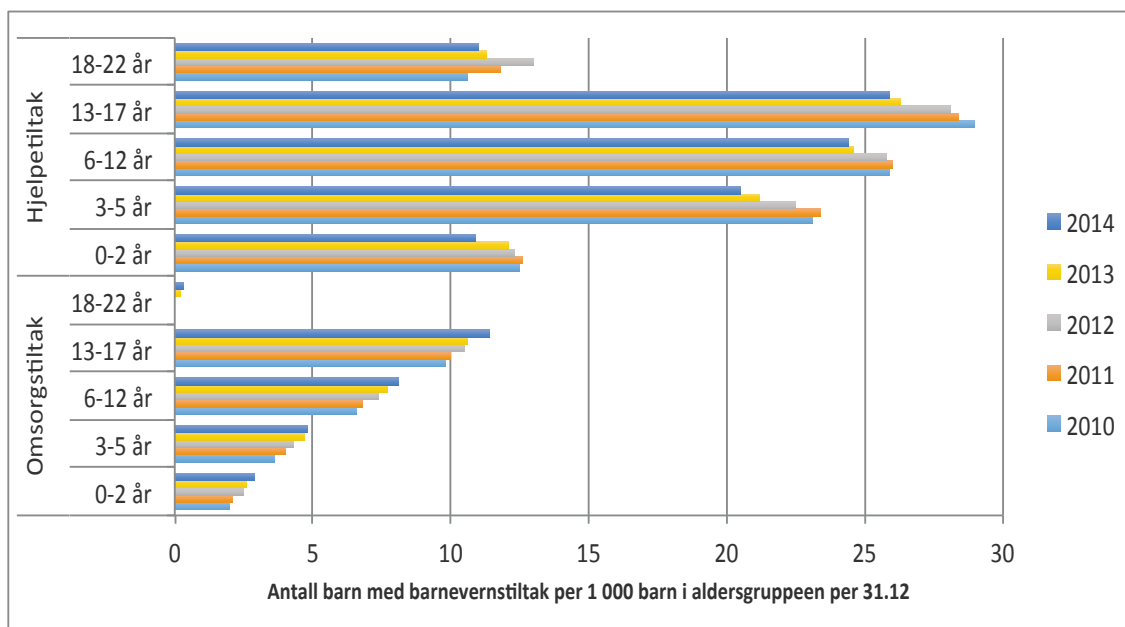
Kilde: SSB (KOSTRA) bearbeidet av Vista Analyse, 2015.

Andelen barn i omsorgstiltak øker

Som det framgår av Figur 2.2 er antall barn i hjelpetiltak redusert, mens antall barn i omsorgstiltak har økt. I Figur 2.4 vises antall barn per 1000 barn i aldersgruppen som mottar hhv. hjelpetiltak og omsorgstiltak ved utgangen av året. Her framgår det tydelig at antall barn med omsorgstiltak per 1000 barn i aldersgruppen har økt fra 2010 til 2014 for samtlige

aldersgrupper. Den største økningen er i aldersgruppene 6-12 år og 13-17 år der hhv 8,1 og 11,4 barn per 1000 barn var i omsorgstiltak ved utgangen av 2014. Samlet sett har antall barn under omsorg økt fra 5,5 barn per 1000 barn i 2005 til 7,6 barn per 1000 barn i 2014. Vi ser også at barn med hjelpetiltak er redusert i alle aldersgruppene de siste årene, mens andelen barn med omsorgstiltak har økt i samtlige aldersgrupper med unntak av 18-22 år.

Figur 2.4 Antall barn fordelt på type tiltak barn per 1000 barn i aldersgruppen, 2010-2014



Kilde: SSB (KOSTRA) bearbeidet av Vista Analyse, 2015

2.3.1 Nærmere om tallene og regionale forskjeller

Tabell 2.1 viser SSBs hovedtall for barnevernet 2012-2014. Disse gjelder både det kommunale og det statlige barnevernet. Tallene for 2013 må tolkes med en viss varsomhet, siden rapporteringsrutinene er noe endret fra og med 2013 og det ikke er alle kommuner som har rapportert for 2013. De fleste av barna mottar hjelpetiltak, hvorav en ørliten andel mottar de spesialiserte hjelpetiltakene som tilbys eller finansieres av staten. Tallene viser at barnevernet er en liten tjeneste, selv når hele landet sees under ett. Antallet barn med barneverntiltak per 31.12. gir grovt sett et bilde av hvor mange barn som til enhver tid er i barnevernet. Vi ser at dette tallet viser en svak nedgang de siste tre årene, og at det i 2014 lå rundt 37 000 barn. Om lag 53 000 barn mottok tiltak i løpet av 2014.

Tabell 2.1 Hovedtall for barnevernet 2012- 2014

	2012	2013	2014
Barn med barnevernstiltak i løpet av året	53 198	53 150	53 088
- Hjelpetiltak	44 203	44 072	43 477
- Omsorgstiltak	8 995	9 078	9 611
Region øst	12 186	12 108	12 267
Region sør	11 086	11 090	11 201
Region vest	10 532	10 809	10 987
Region midt	7 724	7 594	7 395
Region nord	6 275	5 857	5 753
Oslo	5 395	5 692	5 485
Meldinger i løpet av året		52 553	52 996
Undersøkelser avsluttet i løpet av året*	36 652	38 046	41 016
Ansatte i alt	4 375	4 856	5 139
Barn med barnevernstiltak per 31.12	38 722	37 229	37 124
- Hjelpetiltak	30 917	29 046	28 443
- Omsorgstiltak	7 805	8 183	8 681
Region øst omsorgstiltak per 31.12	1 590	1 691	1 836
Region sør omsorgstiltak per 31.12	1 688	1 802	1 958
Region vest omsorgstiltak per 31.12	1 652	1 728	1 806
Region midt omsorgstiltak per 31.12	1 208	1 193	1 227
Region nord omsorgstiltak per 31.12	988	1 048	1 111
Oslo omsorgstiltak per 31.12	679	721	743
Nye barn med barnevernstiltak i løpet av året	14 032	13 917	14 220
- Hjelpetiltak	13 522	13 558	13 805
- Omsorgstiltak	510	359	415
Region øst nye barn med omsorgstiltak i løpet av året	97	120	96
Region sør nye barn med omsorgstiltak i løpet av året	92	100	87
Region vest nye barn med omsorgstiltak i løpet av året	81	108	76
Region midt nye barn med omsorgstiltak i løpet av året	56	66	50
Region nord nye barn med omsorgstiltak i løpet av året	85	71	68
Oslo nye barn med omsorgstiltak i løpet av året	18	45	38

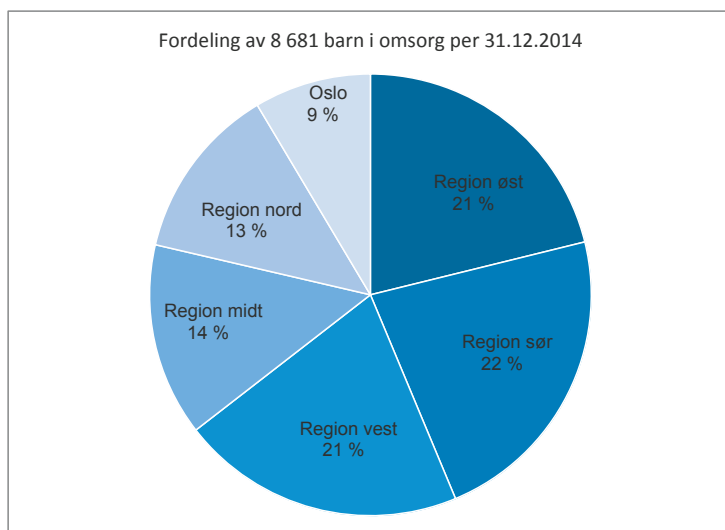
Kilde: Statistisk sentralbyrå, hentet fra deres nettside om barnevern: <http://www.ssb.no/barneverng/>

* Til og med rapporteringsåret 2012 ble kun en undersøkelse per barn rapportert, og da den første eller den som førte til tiltak. Fra 2013 er alle påbegynte og/eller avsluttede undersøkelser i løpet av året rapportert.

Antall barn i omsorgstiltak

Institusjonstiltak og fosterhjem sorterer i hovedsak under omsorgstiltak. Som det framgår av tabellen har antall barn i omsorgstiltak i løpet av året økt fra om lag 8 900 i 2012 til 9 600 i 2014. I 2014 var det om lag 8 600 barn som til enhver tid mottok omsorgstiltak, hvorav i overkant av 400 barn var i kategorien nye barn med barneverntiltak i løpet av året. De siste tre årene observeres det en vekst i antall barn som til enhver tid er i omsorgstiltak. Det var nærmere 900 flere barn i omsorgstiltak ved utgangen av 2014 enn ved utgangen av 2012. Dette representerer en etterspørselsvekst på 11 pst på tre år.

Figur 2.5 Regional fordeling av barn i omsorgstiltak per 31.12.2014



Figur 2.5 viser hvordan barn i omsorgstiltak fordeler seg mellom regionene. Oslo har den minste andelen med 9 pst. mens de tre største regionene er jevnstore på dette området med drøye 20 pst. hver.

Dersom vi i stedet ser på antall nye barn i omsorgstiltak i løpet av året, er forskjellene mellom regionene noe større. Region øst har desidert flest nye barn med omsorgstiltak i løpet av året med 96 barn, mens region vest på dette området er minst av de tre store med 76 nye barn

i 2014. Oslo er minst også når det gjelder nye barn i omsorgstiltak med 38 registrerte nye barn i 2014. Tallene er små, noe som gjør at tilfeldige variasjoner og feilføringer gir store utslag. De gir likevel noe relevant informasjon om regionenes behov for omsorgsplasser.

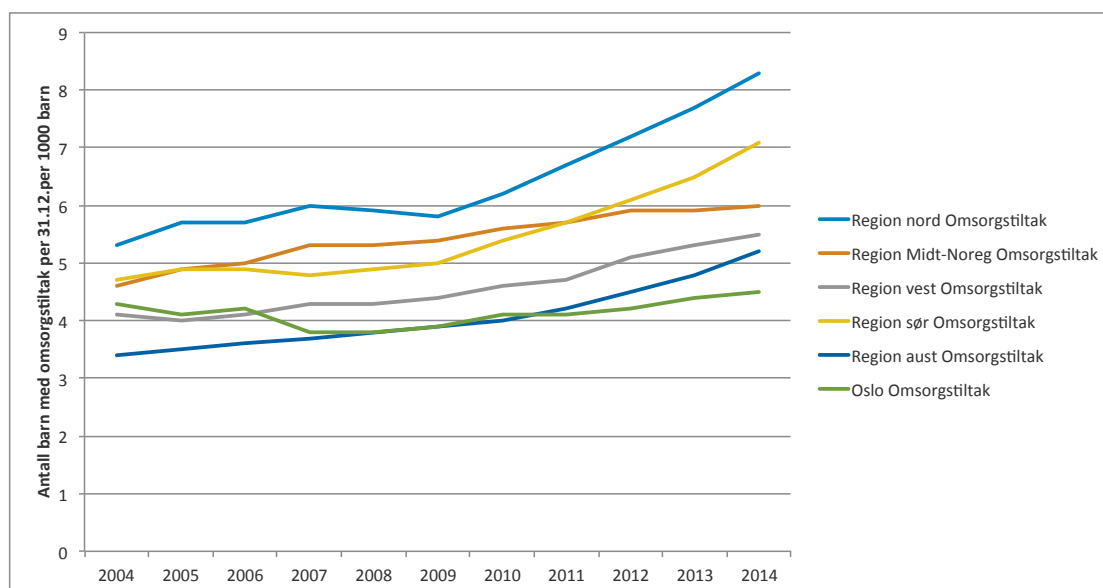
Store regionale variasjoner i andelen barn i omsorg

Antall barn i omsorgstiltak per 1000 barn viser svært store variasjoner på tvers av regionene, se Figur 2.6. Region nord har den desiderte største andelen barn i omsorgstiltak per 1000 barn, og har også hatt en kraftig vekst i andelen barn i omsorgstiltak fra 2009. Oslo og region øst har lavest andel med barn i omsorgstiltak per 1000 barn. En nærmere gjennomgang av data viser likevel større variasjon mellom kommunene innad i hver region enn mellom regionene.

Variasjoner på tvers av regioner og kommuner kan ha mange forklaringer

Det ligger utenfor denne utredningens mandat å svare på årsaker til de store regionale og lokale forskjellene i bruk av omsorgstiltak. Det er likevel relevant for en vurdering av faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern å ta hensyn til variasjoner i dagens barnevern. Et viktig mål med forvaltningsreformen i 2004 var å sikre et mer likeverdig og kvalitativt godt barnevern uavhengig av bosted. Variasjoner i andelen barn i omsorgstiltak på tvers av regioner og kommuner kan like gjerne være en indikasjon på et likeverdig barnevern som det motsatte. Samtidig kan variasjoner mellom kommuner og regioner være en indikasjon på ulike kvalitative vurderinger på tvers av barneverntjenestene som kan påvirke *etterspørselen* etter ulike omsorgsplasser. Variasjoner i bruk av omsorgsplasser kan også skyldes ulik tilgjengelighet til omsorgsplasser, dvs at *tilbudssiden* kan fungere som dimensjonerende for hvilke tiltak som velges. Sist, men ikke minst, kan variasjoner i andelen barn i omsorgstiltak være et resultat av variasjoner i hvorvidt en kommune har lykket med forebygging, tidlig innsats og ulike hjelpetiltak som dermed gir mindre behov for omsorgsovertagelser. I kapittel 4 går vi gjennom funn fra litteraturen om blant annet forskjeller i barnevernet på tvers av kommuner.

Figur 2.6 Antall barn med omsorgstiltak per 31.12. per 1000 barn



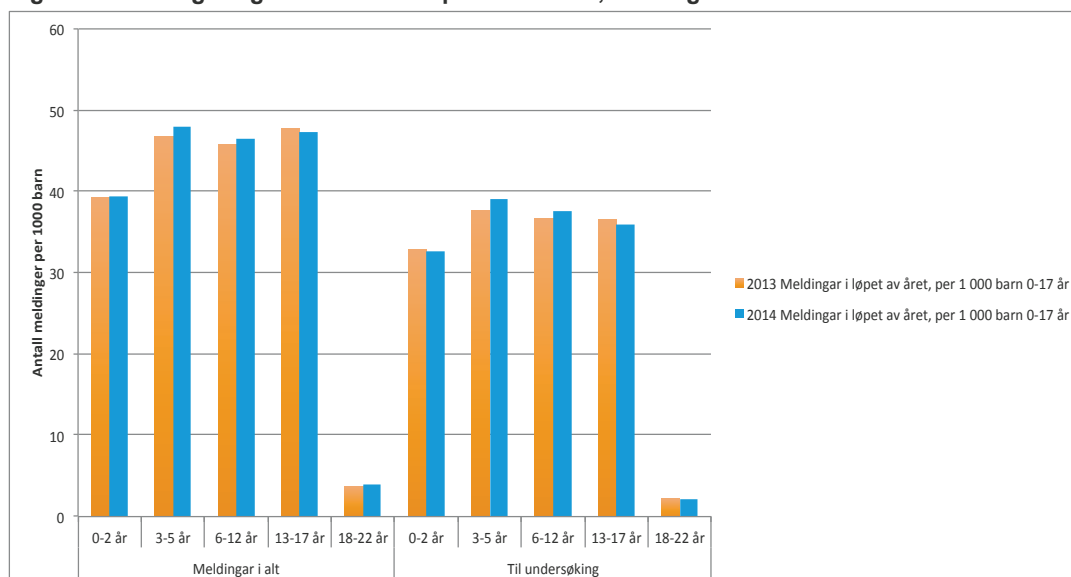
Kilde: SSB (KOSTRA) bearbejdet av Vista Analyse, 2015

2.3.2 Nærmere om antall meldinger og undersøkelser

I løpet av 2014 gjennomgikk barnevernet i underkant av 53 000 meldinger hvorav snau 42 000 gikk videre til undersøkelser (80 pst av meldingene). Barnevernstjenestene gjorde vedtak om tiltak i 42 pst av undersøkelsene, mens det i underkant av 2 pst. av undersøkelsene ble sendt begjæring om tiltak for fylkesnemda (SSB/KOSTRA).

Figur 2.7 viser antall meldinger og undersøkelser per 1 000 barn fordelt på aldersgrupper. For aldersgruppene fra 3 til 17 år ligger antall meldinger mellom 46 og 48 barn per 1 000 barn, hvorav 36 til 39 barn per 1 000 barn gikk videre til undersøkelser. Antall meldinger i den yngste årsklassen er lavere (39 per 1 000 barn), men noe større andel fra denne gruppen gikk til videre undersøkelser (33 per 1000 barn).

Figur 2.7 Meldinger og undersøkelser per 1000 barn, 2013 og 2014

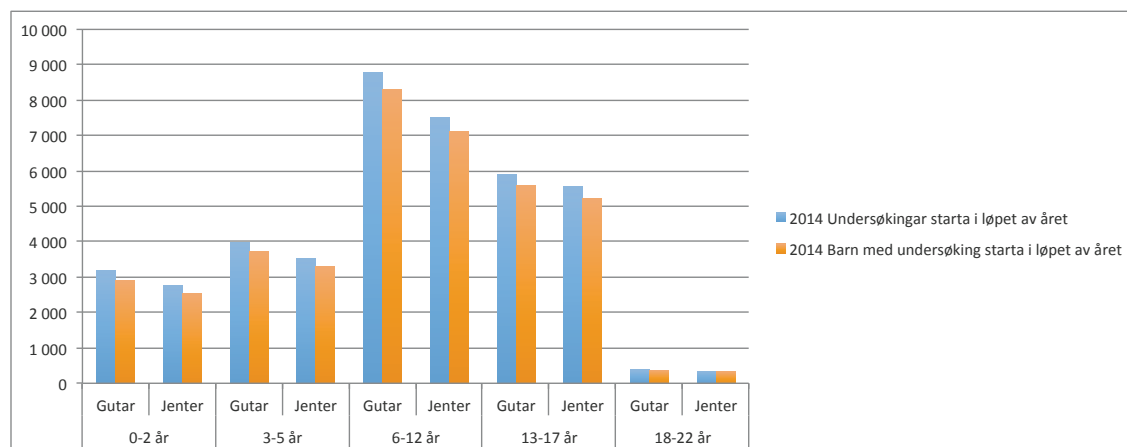


Kilde: SSB/KOSTRA bearbejdet av Vista Analyse 2015

Antall meldinger og igangsatte undersøkelser sier noe om barnevernets saksomfang og ressursbehov . Fordelt på aldersgrupper forteller det også noe om når i livsløpet barn fanges opp av barnevernet. Dette har igjen betydning for hvor mange barn som samlet mottar tiltak fra

barnevernet per år, så vel som etterspørselen etter ulike type tiltak. Sist, men ikke minst, har tidspunktet for når et barn fanges opp, og *riktige tiltak* settes inn, stor betydning for sannsynligheten for hvilken effekt barnevernets tiltak kan forventes å få. Jo senere i livsløpet et barn som trenger hjelp fanges opp, jo mer krevende og dyrere tiltak vil ofte være nødvendig for at tiltaket skal kunne ha en positiv påvirkning på barnets forventede livsløp, som illustrert i innledningskapitlet til denne utredningen.

Figur 2.8 Undersøkelser startet, og barn med undersøkelser startet i løpet av 2014



Kilde: SSB/KOSTRA bearbeidet av Vista Analyse 2015

Hvem melder hvilke saker til barnevernet?

Det er politiet, skole og barnevernet som står bak de fleste meldingene til barnevernet¹. I 2014 er politiet registrert med om lag 8 200 meldinger, barnevernstjenesten med 7 400 meldinger og skolen med 6 500 meldinger. Gruppen mor/far/foresatte er registrert med 4 500 meldinger. Flere kan ha meldt bekymring for det samme barnet slik at antall meldinger fordelt på meldere er høyere enn summen av antall barn det er meldt bekymring for.

Det er interessant å merke seg at akuttjenesten barnevernsvakt er registrert med 3 200 meldinger. Med tanke på at dette er en tjeneste som på langt nær finnes i alle kommuner, må dette tallet betraktes som høyt. Sorterer vi de avsluttede undersøkelsene etter hvem som har meldt saken, viser tallene at det i første rekke er barnevernsvakta i Oslo og i andre fylker med storbyer som melder saker som går til undersøkelser.

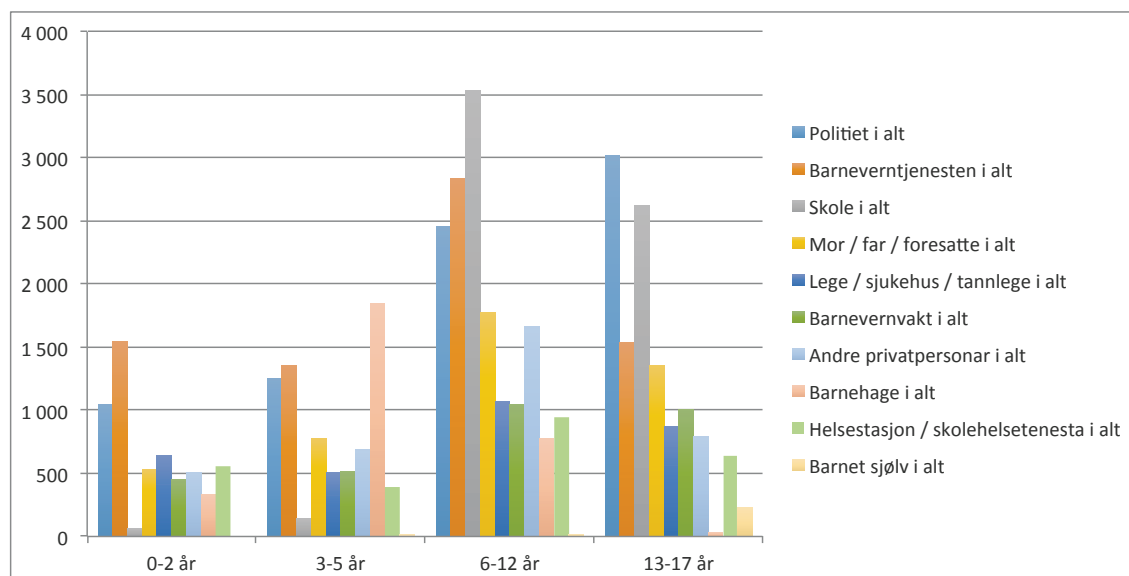
Figur 2.9 viser hvordan meldingene fra de med flest meldinger fordeler seg på aldersgrupper. Som det framgår av figuren er det politi og barneverntjenesten selv som har flest meldinger i de yngste årsklassene. Barnehager er registrert med et fåtall meldinger i gruppen 0-2 år, men er den aktøren med flest meldinger i aldersgruppen 3-5 år, mens skolen er den desidert største melder i aldersgruppen 6-12 år.

Et dypere dykk inn i tallene forteller at politiet er den største melder av foreldres rusmisbruk. Politiets meldinger på dette området har imidlertid en relativt lav andel saker som går videre til undersøkelser. Dette kan skyldes at flere meldinger om samme barn, og/eller en overlapp med barnevernets egne meldinger og undersøkelser. Det er likevel interessant å se at politiets meldinger om foreldrenes rusmisbruk øker med barnets alder, og at andelen saker som går til undersøkelser faller med økende alder. Politiet er også de som melder flest saker om vold i nære relasjoner/vitner til vold i de yngste årsklassen. I aldersgruppen 3-5 år kommer barnehagene inn med flest meldinger på dette området, mens barnevernstjenesten melder flest saker om vold i nære relasjoner i aldersgruppen 6-12 år, med skole og politi på de neste plassene. Manglende foreldreferdigheter har de fleste meldingene i den yngste aldersgruppen, og det er barnevernet selv som melder flest saker. I aldersgruppen 3-5 år er barnehagene de

¹ Tall gjengitt i dette avsnittet er hentet fra SSB/KOSTRA

største melderer, mens skolen er den største melderer om manglende foreldreferdigheter i aldersgruppen 6-12 år.

Figur 2.9 Meldinger fordelt på aldersgrupper fra sentrale meldere, 2014



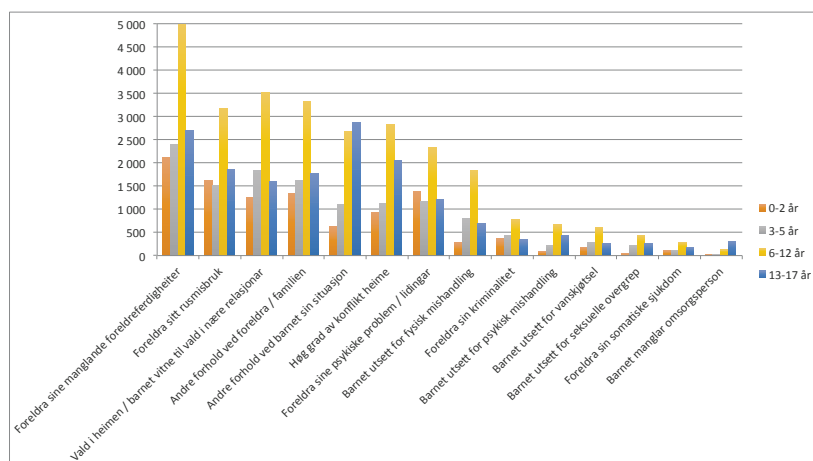
Kilde: SSB/KOSTRA bearbejdet av Vista Analyse 2015

Oversikten over de største melderne i ulike aldersgrupper gir et bilde over hvilke aktører som i dag er viktige for å kunne fange opp barn som trenger hjelp, og som barnevernet derfor må ha dialog med. Vi ser at helsestasjon/skolehelsetjenesten melder i alle aldersgrupper, men at denne gruppen likevel står for en liten andel av meldingene i hver aldersgruppe. Helsesøster framheves i intervjuene som en viktig aktør for barnevernet, og da i første rekke i det forebyggende arbeidet. Hvem som melder en bekymring til barnevernet gir dermed langt fra et fullstendig bilde over hvilke aktører barnevernet har behov for, og bør samarbeide med.

Hvilke typer saker meldes?

Hvilke type saker som meldes i ulike årsklasser gir et bilde av kompetansebehovet for å kunne undersøke saken, samt utarbeide tiltak i de sakene som ender med vedtak. Figur 2.10 viser innholdet i meldinger i 2014 aldersfordelt som handler om barnets omsorgssituasjon, mens Figur 2.11 viser innholdet i meldinger som handler om barnet selv. Manglende foreldreferdigheter er den hyppigste årsaken til meldinger. Deretter kommer foreldrenes rusmisbruk, og vold i nære relasjoner eller vitne til vold. I kategorien barnets omsorgssituasjon inngår også fysisk og psykisk mishandling mot barnet og seksuelle overgrep mot barnet.

Figur 2.10 Meldinger til barnevernet som handler om barnets omsorgssituasjon (2014)



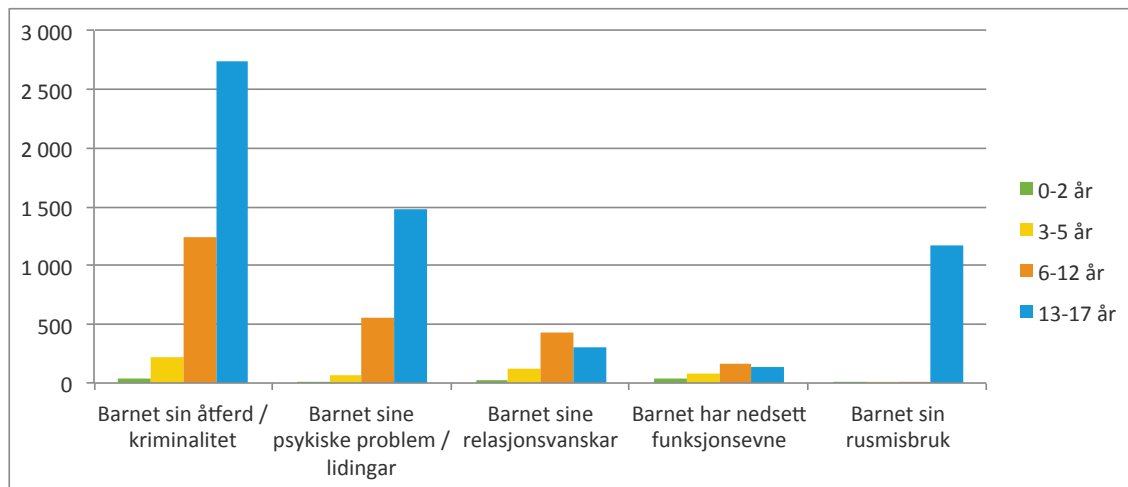
Kilde: SSB/KOSTRA bearbejdet av Vista Analyse 2015

I tillegg til saker som handler om barnets omgivelser og omsorgspersoner, må også barnevernet gjøre undersøkelser i forbindelse med meldinger som handler om egenskaper ved barnet selv, se Figur 2.11. Denne type meldinger gjelder i liten grad de yngste barna, selv om barnets atferd og egne psykiske problemer opptrer i alle aldersgruppene. Barnets rusmisbruk og atferd/kriminalitet er de forholdene som opptrer hyppigst i meldingene for unge i alderen 13-17 år. Slike forhold vil i mange tilfeller (men på langt nær alltid) være *virknings* av forhold som kan være observert. I en del tilfeller vil de også være meldt til barnevernet tidligere i barnets livsløp.

Fra intervjuene og deler av litteraturen meldes det om flere skadde barn, og det pekes på at de mest skadelige traumene er de som skjer i tidlige leveår, og som påføres barnet av nære omsorgspersoner. Vold i nære relasjoner, foreldres rusmisbruk og vold mot barnet er blant det som trekkes frem i intervjuene som mulige forklaringer på mer skadde barn. Dette er observasjoner det er vanskelig å teste gjennom tilgjengelig offentlig statistikk. Etter omleggingen av statistikken i 2013 kan disse områdene i større grad følges framover. I 2014 observeres det at barns atferd er den hyppigst meldte bekymringen som gjelder barnet i aldergruppen 6 -12 år, mens psykiske problemer og relasjonsvansker har færre meldinger. Barns atferd kan i mange tilfeller være et symptom på en rekke andre forhold som gjelder barnets omgivelser og oppvekst så vel om andre forhold ved barnet selv, som relasjonsskader og andre psykiske problemer.

Utviklingen i de bakenforliggende årsakene som krever omsorgsovertagelse, eller at foreldre frivillig mottar hjelpetiltak i form av fosterhjem eller institusjonsplass er relevant for å kunne vurdere utviklingen i etterspørselen etter ulike kategorier omsorgstiltak.

Figur 2.11 Meldinger til barnevernet som handler om forhold ved barnet selv (2014)



Kilde: SSB/KOSTRA bearbeidet av Vista Analyse 2015

Hvilke saker går til fylkesnemnda?

Figur 2.11 viser innholdet i sakene med begjæring om tiltak som er sendt fylkesnemnda i 2013 og 2014. Som det framgår av tabellen er manglende foreldreferdigheter den dominerende årsaken til at det bes om omsorgsovertagelse (32 pst i 2014). Foreldres rusmisbruk og vold i nære relasjoner/vitne til vold har kun 8 pst hver av sakene. Kategoriene vold i hjemmet, fysisk og psykisk mishandling og vannskjøtsel representerer til sammen bare 30 pst. av antall saker i kategorien manglende foreldreferdigheter.

Tabell 2.2 Oversikt over saker med begjæring om tiltak for fylkesnemnda, 2013 og 2014 (Kilde: SSB)

	2013 (antall og pst.)		2014	2014 (pst)
Begjæring om tiltak for fylkesnemnda	504	100 %	597	100 %
Foreldrenes manglende foreldreferdigheter	157	31 %	194	32 %
Foreldrenes psykiske problemer/lidelser	132	26 %	206	35 %
Foreldrenes rusmisbruk	54	11 %	50	8 %
Vold i hjemmet/barnet vitne til vold i nære relasjoner	47	9 %	49	8 %
Barnet utsett for fysisk mishandling	22	4 %	21	4 %
Høy grad av konflikt hjemme	25	5 %	14	2 %
Foreldrenes somatiske sykdom	10	2 %	17	3 %
Barnets rusmisbruk	13	3 %	12	2 %
Andre forhold ved foreldrene/familien	10	2 %	8	1 %
Andre forhold ved barnets situasjon	10	2 %	7	1 %
Barnets psykiske problemer/lidelser	4	1 %	6	1 %
Barnet utsatt for vanskjøtsel	4	1 %	5	1 %
Barnets atferd/kriminalitet	4	1 %	2	0,3 %
Barnet mangler omsorgsperson	1	0,2 %	3	0,5 %
Barnet utsatt for psykisk mishandling	4	0,8 %	0	0,0 %
Barnet utsatt for seksuelle overgrep	2	0,4 %	1	0,2 %
Barnet har nedsatt funksjonsevne	2	0,4 %	1	0,2 %
Barnets relasjonsvansker	1	0,2 %	1	0,2 %
Foreldrenes kriminalitet	2	0,4 %	0	0,0 %

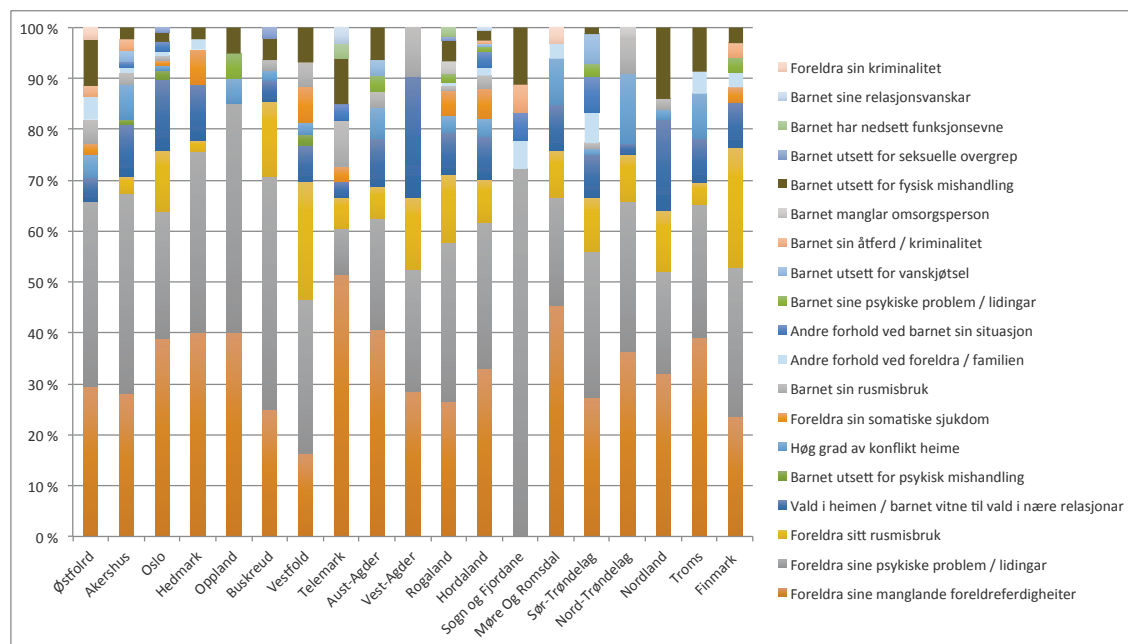
I tillegg til saker om begjæring om tiltak for fylkesnemnda er det også frivillige plasseringer i institusjon og fosterhjem, i tillegg til akuttplasseringer. Oversikten i tabellen over gir dermed ikke et fullstendig bilde over de bakenforliggende årsakene til plasseringer utenfor hjemmet.

Regionale forskjeller?

Med mellom 500 og 600 begjæringer om tiltak totalt for hele landet, vil en vurdering av variasjoner mellom fylkene nødvendigvis bli følsom for årlige variasjoner i de respektive fylkene. Med eksempelvis fem barn totalt i Norge der vanskjøtsel er begrunnelsen for å be om tiltak, sier det seg selv at dette ikke er en hendelse som oppstår hvert år i alle fylker. For å likevel få en indikasjon på om det kan være geografiske variasjoner i sakene som går til fylkesnemnda har vi summert sakene i 2013 og 2014 fylkesfordelt og sett på hvordan andelen saker fordeler seg. Resultatene er vist i Figur 2.12.

Figuren indikerer at det er store regionale forskjeller også på dette området. Eksempelvis er ingen av sakene i Sogn og Fjordane registrert med manglende foreldreferdigheter, mens dette gjelder over halvparten av sakene i Telemark. Foreldrenes psykiske lidelser dominerer derimot i Sogn og Fjordane, noe som trolig korrelerer med manglende foreldreferdigheter. Foreldrenes rusmisbruk har en stor andel av sakene i Vestfold, men mangler i Østfold og Oppland. Andelen saker med vold i hjemmet viser også store variasjoner på tvers av fylkene.

Figur 2.12 Fylkenes pst.fordeling av saker til fylkesnemnd 2013 og 2014



Kilde: SSB/KOSTRA bearbejdet av Vista Analyse 2015

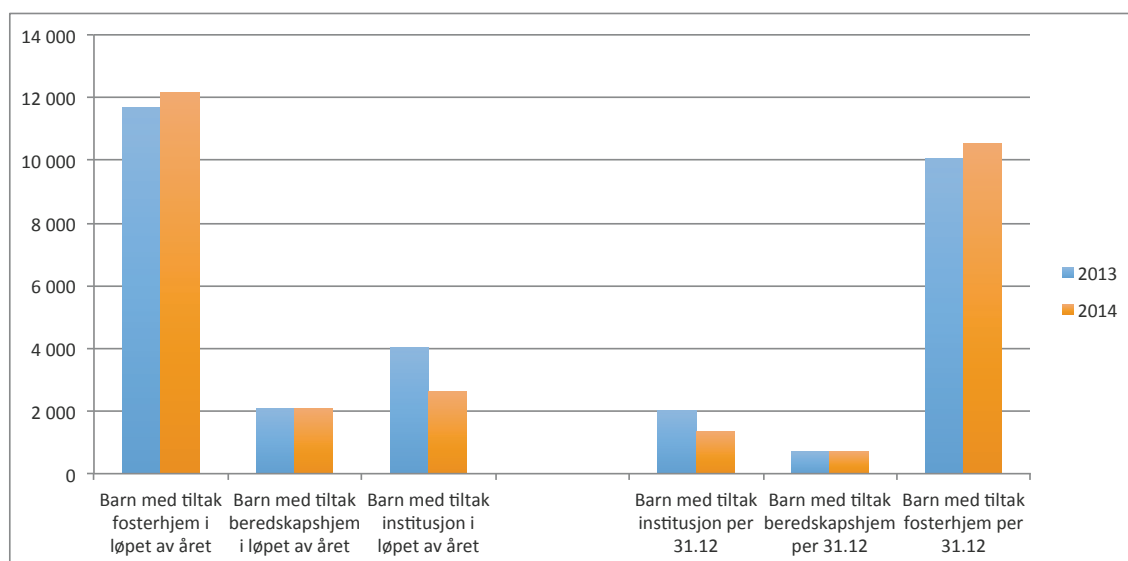
Det ligger utenfor denne utredningens mandat å studere de bakenforliggende årsakene til regionale variasjoner. Noe av forskjellene kan skyldes ulike måter å kategorisere samme type saker, noe kan trolig forklares med hvilke saker man lykkes med frivillige tiltak, noe med faktiske forskjeller i befolkning og geografi, og noe med ulike prioriteringer og arbeidsmåter i fylkenes barneverntjenester. Med små tall og det faktum at ikke alle saker opptrer årlig, må det også gjøres grundigere analyser for å avdekke hvorvidt observerte variasjoner faktisk også er signifikante.

I en vurdering av en økonomisk og faglig ansvarsfordeling og finansieringsordning på barnevernområdet er det likevel relevant for å kunne vurdere utviklingen på etterspørselssiden så vel som tilbudssiden for derigjennom å kunne vurdere eventuelle insentiver i en finansieringsordning. I denne omgang konstaterer vi enda et område hvor det observeres store variasjoner på tvers av fylkene.

2.4 Bruken av fosterhjem, institusjon og spesialiserte hjelpetiltak

Bruken av institusjon og fosterhjem totalt økte hvert år gjennom hele perioden 2006-2012, men sank fra 2013 til 2014. Den årlige økningen lå på mellom 300 og 500 plasser i perioden 2005-2009, og hoppet deretter opp til 700-800 plasser årlig i 2010-2012. Det aller meste av økningen har kommet i fosterhjem, med nær 3 900 plasser totalt, mot nær 400 plasser i institusjon. Denne vridningen har i stor grad vært villet, ut fra en oppfatning av at de fleste barn har bedre av å bo i fosterhjem enn i institusjon. Figur 2.13 viser at vridningen fra institusjonen til fosterhjem har fortsatt også i 2014: Det var hele 35 pst. færre barn i institusjon i 2014 enn i 2013, ned fra 4 014 til 2 618. Barn med tiltak fosterhjem i løpet av året økte med 500 (4 pst.) fra 2013 til 2014, opp til 12 200 plasser.

Figur 2.13 Barn med tiltak i institusjon, fosterhjem og beredskapshjem i 2013 og 2014



Kilde: SSB (KOSTRA) bearbeidet av Vista Analyse, 2015

Ved utgangen av 2014 var antall barn i institusjon og fosterhjem på 11 869, noe som er en nedgang på 185 barn sammenliknet med 2013. Andelen barn i fosterhjem var på 89 pst. av summen av barn plassert i fosterhjem og institusjon. Mens antallet barn i institusjoner og fosterhjem per utgangen av 2014 var lavere enn i 2013, var antall barn i beredskapshjem ved utgangen av 2014 på samme nivå i 2013 og 2014, men med en svak økning på 13 barn til 713 barn i 2014. Som det framgår av Figur 2.13 var 2000 barn innom et beredskapshjem i 2013 og 2014.

2.4.1 Nærmere om institusjonstiltak

Antallet *statlige* institusjonsplasser, dvs. som eies av Bufetat, var 473 ved utgangen av 2014, noe som er 38 færre enn ved utgangen av 2013 (Bufdir, 2014). Tabell 2.3 viser hvordan disse plassene var fordelt etter funksjon og målgruppe, samt kapasitetsutnyttelse for de ulike kategoriene. Antallet *private* institusjonsplasser anslås av Bufetat til ca. 950.¹ Ifølge Varde Hartmark (2014) eies ca. 80 pst. av disse av kommersielle aktører, mens de resterende ca. 20 pst. eies av ideelle.² Verken Bufetat eller andre aktører ser ut til å ha noe anslag på antallet *kommunale* plasser. Multifunc er her holdt utenom. Kravet til kapasitetsutnyttelse for dette tiltaket er 80 pst., og den faktiske utnyttelsen i 2014 var 62 pst. Dette er en betydelig nedgang fra 2012, da utnyttelsen var på 77 pst.

¹ E-post av 14. august 2015.

² Antallet private plasser anslås i denne rapporten til ca. 1 000 (gjelder også et noe tidligere tidspunkt enn Bufettas 950), og fordelingen er basert på dette.

Tabell 2.3 Det statlige institusjonstilbudet ved utgangen av 2014

	Antall plasser (pst.andel i parentes)	Kapasitets-utnyttelse: krav og faktisk
Akutt	116 (25 pst.)	-*
Barn under 13 år	12 (3 pst.)	92 pst.**
Omsorg for ungdom	234 (49 pst.)	92 pst. (90 pst.)
Behandling for ungdom (alvorlige atferdsvansker), hvorav	111 (23 pst.)	92 pst.**
- Lav risiko for videre problemutvikling	48	92 pst. (78 pst.)
- Høy risiko for videre problemutvikling	41	92 pst. (66 pst.)
- Vedvarende rusmisbruk	22	92 pst. (85 pst.)
Totalt	473	

Kilder: Bufdirs årsrapport 2014 og tildelingsbrevet til Bufdir for 2014 (sistnevnte for **)

* Det er ikke stilt krav om kapasitetsutnyttelse for akutt plasser. Bufetat presiserer i e-post av 13. august 2015 at akuttfunksjoner alltid vil måtte operere med lavere kapasitet enn for andre målgrupper, men det fremgår ikke hvorfor dette utelukker at det stilles et (svakere) krav.

Det er store geografiske forskjeller i institusjonstilbudet selv om det finnes statlige og private institusjoner i samtlige av Bufetats regioner. Sørøstlandet har et omfattende og differensiert institusjonstilbud der både statlige, kommersielle og ideelle eiere er godt representert. Nord for Tromsø finnes det derimot ingen institusjoner som tilbyr atferdsbehandling, og heller ingen institusjoner som eies av ideelle aktører. Det er også svært få institusjonsplasser i alle kategorier på Nordvestlandet og i deler av Midt-Norge. Mer detaljerte oversikter er å finne i Bufdir (2014) og Varde Hartmark (2014).

Bruken av statlige institusjonsplasser fremgår i all hovedsak av Tabell 2.4. Plasseringer som ikke er gjort av Bufetat, hvilket i praksis vil si frivillige plasseringer i kommunale institusjoner (Oslo), er holdt utenfor. Tabellen gir også en oversikt over *statlige* plasseringer i fosterhjem.

Tabell 2.4 Plasseringer i det statlige barnevernet: Antall barn plassert utenfor hjemmet av Bufetat etter type hjemmel og type tiltak ved utgangen av 2014

	Institusjoner			Fosterhjem		
	Antall barn	Statlige inst.	Private inst.	Statlige beredsk. hjem	Statlige familie-hjem	Private fosterhjem
Totalt	2 304	397	526	387	481	513
Akutthjemler	491	84	59	238	13	97
- Frivillig	96	17	8	43	10	18
- Tvang	395	67	51	195	3	79
Atferdshjemler	201	70	123	0	3	5
- Frivillig	75	28	40	0	3	4
- Tvang	126	42	83			1
Omsorgshjemler	1 553	236	335	138	447	397
- Frivillig	382	96	126	20	78	62
- Tvang	1 171	140	209	118	369	335
Hjemmel ikke registrert	59	7	9	11	18	14

Kilde: Bufdirs årsrapport for 2014.

2.4.2 Nærmere om fosterhjem

Fosterhjemsomsorgen er i denne sammenhengen inndelt i beredskapshjem, ikke-forsterkede fosterhjem og forsterkede fosterhjem. Fra 2006 har bruken av forsterkede fosterhjem økt kraftig, og utgjør hele 70 pst. av den samlede økningen i fosterhjem fra 2006 til 2012.¹ 20 pst. av økningen kan tilskrives beredskapshjem, mens bare 10 pst. ordinære fosterhjem uten forsterkning.

Fra 2013 er statistikken lagt om slik at det ikke lenger skiller mellom forsterkede og ikke-forsterkede fosterhjem. Det hentes heller ikke inn informasjon fra kommunene som viser hvor mange fosterhjem som er tilknyttet private leverandører eller hvordan disse er fordelt på kommersielle og ideelle. Begge deler er etter vårt syn svært beklagelig. Det gjør det bl.a. vanskelig å få oversikt over bruken av forsterkede fosterhjem tilknyttet kommersielle aktører, som både er svært dyre og har en uklar målgruppe.

Det er de siste årene gjennomført flere utredninger for å fremskaffe kunnskap om bruken av forsterkede fosterhjem og rammevilkårene for fosterforeldre.² De følgende tallene er fra 2012, og hentet fra Bufdir (2014):

- Blant de kommunale fosterhjemmene er det 66 pst. som mottar økonomisk godtgjøring ut over KS' minstesats eller frikjøp av en eller begge av foreldrene.

¹ Ifølge SSB er det noe variasjon i hvordan kommunene rapporterer, slik at dette i noen tilfeller kan være bare de fosterhjemmene som utløser refusjon fra Bufetat og i noen tilfeller også de fosterhjemmene som mottar forsterkning under kommunenes egenandel. Dette tilsier at det samlede antallet fosterhjem med forsterkning (uavhengig av refusjon) er høyere enn det som fremgår her.

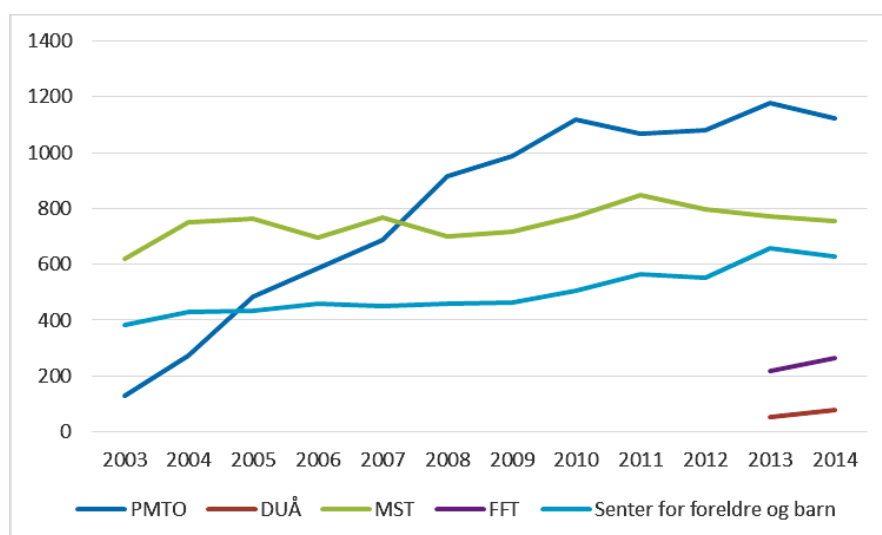
² Se særlig Bufdir (2014) og Deloitte (2015). Se også PWC å (2015), som ble gjennomført på oppdrag fra KS og supplerer Bufdir (2014)

- Om lag 3 000 av de kommunale fosterhjemmene mottok forsterkningstiltak ut over grensen for statlig refusjon. (Antallet barn og unge fremgår ikke, slik at dette tallet ikke er direkte sammenliknbar med tallene i de neste kulepunktene.)
- 715 barn og unge bodde i statlige familiehjem i løpet av året.
- 561 barn og unge bodde i fosterhjem tilknyttet private leverandører i løpet av året, hvorav 202 hos ideelle og 359 hos kommersielle.

2.4.3 Nærmere om spesialiserte hjelpetiltak

Dette avsnittet tar kun for seg de hjelpetiltakene som vurderes i denne utredningen med tanke på overføring fra stat til kommune: PMTO, DUÅ, MST, FFT og sentre for foreldre og barn. Figur 2.14 viser utviklingen i bruken av disse tiltakene fra 2003 til 2014. Antallet som deltok på PMTO er økt betydelig, fra 129 i 2003 til 1 122 i 2014. Antallet som deltok på MST har derimot variert lite i perioden, fra et minste nivå på 618 i 2003 til et høyeste nivå på 848 i 2011. De siste årene har bruken av MST gått ned, og Bufetat har som en følge av dette redusert antallet MST-team.¹ DUÅ og FFT er ikke skilt ut som egne tiltak i statistikken før i 2013. Begge disse tiltakene viser lave nivåer, men økning fra 2013 til 2014.

Figur 2.14 Utviklingen i enkelte spesialiserte hjelpetiltak 2003-2014

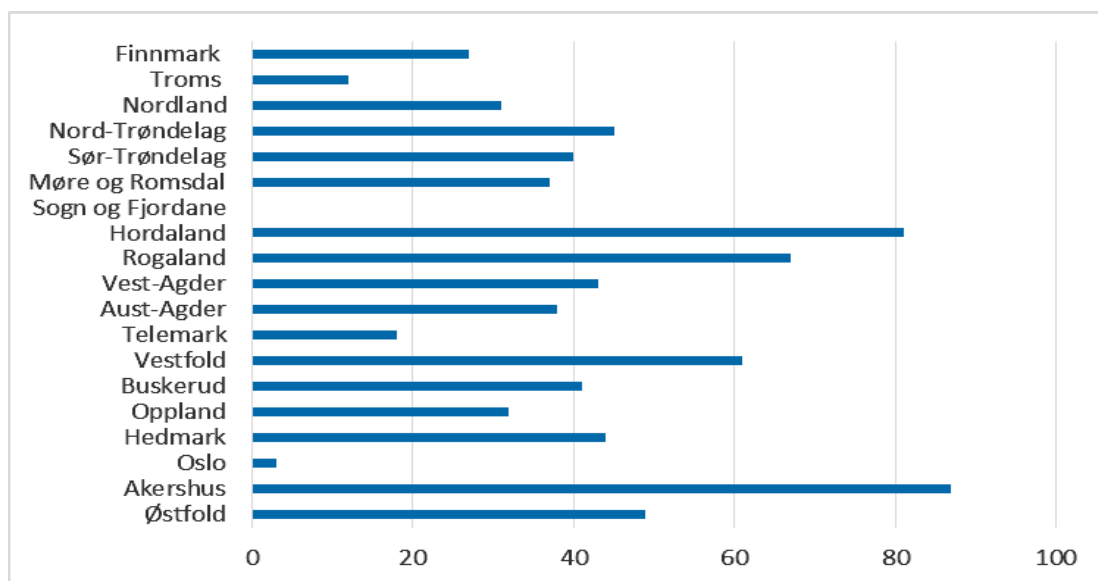


Kilde: SSB (KOSTRA) bearbejdet av Vista Analyse, 2015

Det er av særlig interesse for vurderingene i Del 3 å vurdere hvordan bruken av MST er fordelt over landet. Figur 2.15 viser fordelingen mellom fylker. Sogn og Fjordane skiller seg ut ved at ingen ungdommer der deltok på MST i 2014 i det hele tatt. I Oslo, som finansierer dette tiltaket selv på lik linje med andre hjelpetiltak, var antallet deltakere tre. Fra intervjuene forstår vi det slik at dette tiltaket særlig tilbys unge i og nær de store byene, og dette stemmer godt med at Akershus og Hordaland skiller seg ut med særlig mange deltakere. Variasjonen er også tydelig mellom de ulike Bufetat-regionene, der antallet deltakere samlet sett i Region Nord i 2014 var 70.

¹ Bufdirs årsrapport 2014.

Figur 2.15 Fylkesfordeling MST, antall deltakere i løpet av 2014



Kilde: SSB (KOSTRA) bearbejdet av Vista Analyse, 2015

Det er ikke åpenbart om bruken av de spesialiserte hjelpetiltakene skal vurderes som «stor» eller «liten». Det er stilt krav om at «alle barn med behov for MST, PMTO og FFT skal få tilbud om dette». Men som Bufetat selv påpeker, er behovet i befolkningen vanskelig å måle, og dermed er det heller ikke mulig å si om kravet er oppfylt.¹ Bufetat har ikke gode mål på kapasitetsutnyttelsen i sentre for foreldre og barn.² Vi konstaterer imidlertid at antallet deltakere på disse tiltakene er få sammenliknet med antallet barn og unge for eksempel i fosterhjem eller andre hjelpetiltak.

2.5 Ressursbruken i barnevernet

Ressursbruken i barnevernet kan deles i to hovedkategorier; kommune og stat. Vi starter med en gjennomgang av ressursbruken i kommunene før vi ser på utviklingen i ressursbruken i det statlige barnevernet. Deretter ser vi på utviklingen i den samlede ressursbruken i barnevernet.

2.5.1 Kostnadsutvikling i det kommunale barnevernet 2002-2009

Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet for perioden 2002 til 2009 er studert av Telemarksforskning (Brandtzæg, Håkonsen, & Lunder, 2010). Studien viser en økning i totale reelle nettoutgifter til barnevern på 24 pst. fra 2002 til 2009. Dette vurderes som en relativt markant økning i og med at økningen representerer en utgiftsøkning som overstiger generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene slik denne er målt med den kommunale kostnadsdeflatoren. Den viktigste forklaringen på utgiftsøkningen identifiseres å være at antall barn med omfattende barnevernstiltak økte markant i perioden. Det vises til at økningen for barn med tiltak utenfor opprinnelig familie var på 35 pst., og at tiltak i denne kategorien er sju ganger dyrere per barn som har tiltak innenfor opprinnelig familie. Videre vises det at flere barn med tiltak krever økt kapasitet i barnevernet, men at stillingsveksten ikke holdt følge med veksten i antall barn med tiltak. Brandtzæg, Håkonsen, & Lunder (2010) konkluderer med at de reelle utgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie sank med 8,3 pst. i perioden 2002-2009, mens utgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie gikk ned med 15 pst. Det

¹ Bufdirs årsrapport 2014, s. 40 og 42.

² I deres oversikt peker antallet plasser på antallet «leiligheter» mens antallet barn telles som antall barn. Siden hver familie kan ha flere barn, kan kapasitetsutnyttelsen godt komme over 100 pst. uten at dette gir noen informasjon.

konkluderes dermed med at det er *aktiviteten og antall barn med tiltak som gir vekst i kostnadene*, og ikke de gjennomsnittlige kostnadene per barn med tiltak. Samtidig viser studien at realkostnadene per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie økte med 2,2 pst. fra 2008 til 2009.

Studien over kostnadsutviklingen for perioden 2002-2009 viser også at kostnadsveksten var størst i de minste kommunene. Dette forklares blant annet med at de minste kommunene hadde en helt minimalistisk barneverntjeneste, og at barnevernet i mange tilfeller ikke var i nærheten av å løse de oppgavene det burde ha løst. Med økt oppmerksomhet på barnevern, kombinert med en utvikling av interkommunale barnevernstjenester fikk flere av de minste kommunene økt bemanningen og en viss økning i realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Det vises til at det isolert sett kan se ut som at det er en raskere kostnads- og aktivitetsvekst i kommuner som inngår i et interkommunalt samarbeid enn gjennomsnittet for kommuner som driver separat barnevern. Når det kontrolleres for kommunestørrelser vises det at kostnadsveksten var raskere i små kommuner som ikke hadde inngått i et interkommunalt samarbeid enn for tilsvarende kommuner med interkommunalt samarbeid.

I en vurdering av ansvarsdeling mellom stat og kommunen framover, mener vi det er særlig relevant å peke på at studien konkluderer med at mange kommuner i perioden 2002 til 2009 ble bedre organisert og drevet, slik at de er i stand til å avdekke en større andel av de underliggende behovene for barneverntjenester enn tidligere. Økt ressursbruk kommer da både som følge av flere barn og bedre barnevernstjenester i de små kommunene.

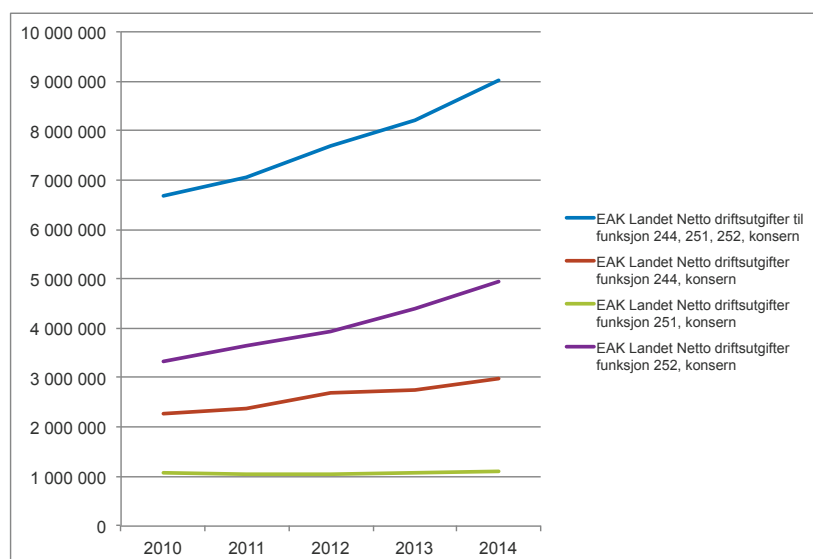
Det er også interessant at det pekes uklare retningslinjer om hvem som plikter å finansiere hva, og at dette er en kilde til konflikt mellom det kommunale og statlige barnevernet. Sist men ikke minst vises det til lavere vilje blant folk flest til å påta seg rollen som fosterforeldre. Det pekes på at dette kan bli en alvorlig flaskehals for et velfungerende barnevern, og kan bidra til å øke kostnadene ved å presse opp de økonomiske vilkårene en må tilby fosterforeldrene. Brandtzæg, Håkonsen, & Lunder (2010) viser til at dette også kan føre til et ugunstig utvalg av fosterforeldre ved at vi får mindre idealisme og mer rent økonomisk motivasjon blant de fosterforeldrene man lykkes i å rekruttere. Dette er problemstillinger vi vil komme tilbake til, men vi vil allerede nå bekrefte at undersøkelsene vi har gjennomført i 2015 langt på vei støtter disse profetiene.

2.5.2 Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet 2010-2014

Kostnadene til barnevernet i kommunene føres i tre kostnadsfunksjoner i KOSTRA:

- Funksjon 244: *Barneverntjeneste*. Her føres all generell administrasjon og saksbehandling.
- Funksjon 251: *Barneverntiltak i familien*. Her skal alle kostnader til tiltak for barn som gjennomføres selv om barnet fortsatt har tilhold i barnets opprinnelige familie. Denne kategorien av tiltak omfatter derfor alle hjelpetiltak og veiledende tiltak overfor familiene, barn og andre involverte
- Funksjon 252 *Barneverntiltak utenfor familien*. Dette er tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie, dvs. når barnet må plasseres til fosterhjem eller i institusjon m.v.

Figur 2.16 viser kostnadsutviklingen for de nevnte postene, målt i nominelle kroner. Kostnadene til barneverntiltak i familiene ligger noenlunde konstant gjennom perioden noe som i realiteten betyr en realnedgang (men med en svak nedgang dersom det regnes i faste kroner). Kostnadene til tiltak utenfor familien (fosterhjem og institusjon viser en vekst, både målt nominelle og faste kroner.

Figur 2.16 Netto driftsutgifter kommunale barnevernsutgifter 2010-2014. Nominelle kroner

Kilde: SSB (KOSTRA) bearbeidet av Vista Analyse, 2015

Antall stillinger i det kommunale barnevernet har økt fra 3 500 i 2010 til 5 100 i 2014 (landet inkludert Oslo). Tabell 2.5 viser hvordan stillingene fordeler seg på hovedfunksjoner i 2013 og 2014.

Tabell 2.5 Stillinger i det kommunale barnevernet, inkludert Oslo, 2013 og 2014

	2013	2014
Sum stillinger i alt	4 856	5 139
Stillinger knyttet til saksbehandling og administrasjon (funksjon 244)	4 144	4 271
Stillinger knyttet til tiltak fra barnevernstjenesten (funksjon 251)	492	592
Stillinger knyttet til tiltak fra barnevernstjenesten (funksjon 252)	219	276
Stillinger knyttet til saksbehandling og tiltak fra barnevernstjenesten (funksj	4 481	4 750

Netto driftsutgifter per barn i det kommunale barnevernet har økt fra 133 000 kroner i 2011 til 168 000 kroner (nominelle kroner). Kostnadsveksten er i all hovedsak knyttet til driftsutgifter til barn som er plassert av barnevernet utenfor hjemmet, dvs i fosterhjem eller institusjon (funksjon 252).

Tabell 2.6 Netto driftsutgifter per barn med tiltak, 2013 og 2014. (Kilde: SSB)

	2013	2014
Landet		
Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn med tiltak	152 690	168 091
Netto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252)	227 489	264 083
Landet uten Oslo		
Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn med tiltak	150 000	165 672
Netto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252)	224 257	263 486

2.6 Det statlige barnevernet – aktivitet og utvikling

I løpet av 2014 mottok i underkant av 8 500 barn ett eller flere barnevernstiltak gjennom Bufetat. Fosterhjem er det mest benyttede barneverntiltaket.

I 2014 var 3152 barn og unge plassert i et kommunalt fosterhjem med statlig forsterkning, mens 2560 bodde i et statlig beredskapshjem, familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private tiltak.

1863 barn og unge hadde et institusjonstiltak og 1554 fikk hjelpetiltak i hjemmet. 347 barn bodde på et senter for foreldre og barn i løpet av 2014.

Det statlige barnevernet har de siste årene hatt mellom 5,6 mrd kroner og 5,9 mrd i budsjetttramme. Etter flere år med budsjettoverskridelser gikk det statlige barnevernet i balanse i 2014.

Tabell 2.7 gir en oversikt over utvikling i barn i institusjon fordelt på offentlige og private institusjoner. Som det framgår av tabeller har det vært en kraftig nedgang i bruk av institusjon fra 2010 til 2014.

Tabell 2.7 Barn i barnevernsinstitusjoner per 31. desember etter eierskap, alder, tid og statistikkvariabel- Kilde SSB

		2010	2011	2012	2013	2014*
		Antall barn og unge	Antall barn og unge	Antall barn og unge	Antall barn og unge	Antall barn og unge
Alle eierskap	I alt	1 425	1 323	1 279	1 246	923
	0-12 år	214	190	193	171	
	13 år +	1 211	1 133	1 086	1 075	
Offentlige	I alt	717	708	644	621	397
	0-12 år	122	132	117	111	
	13 år +	595	576	527	510	
Privat, ideelle	I alt	296	258	264	251	
	0-12 år	79	50	58	37	
	13 år +	217	208	206	214	
Andre private	I alt	412	357	371	374	526**
	0-12 år	13	8	18	23	
	13 år +	279	349	353	351	

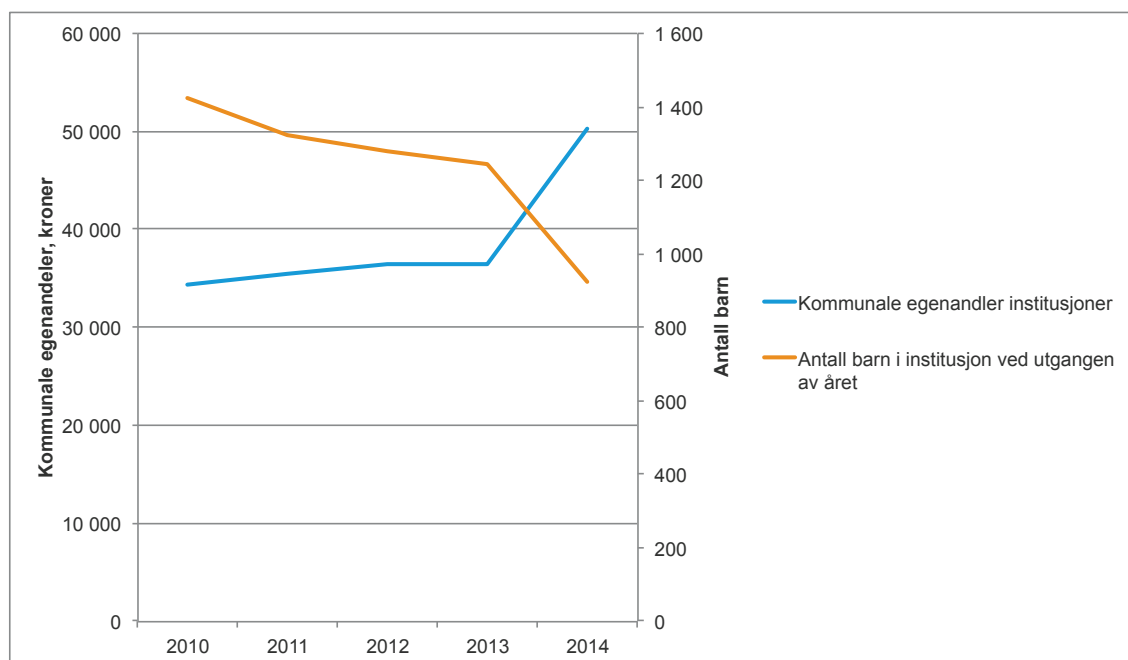
- Tallene fra 2014 er hentet fra Bufdir Årsrapport 2013,
- **Inkluderer også privat ideelle leverandører

2.6.1 Økning i kommunale egenandeler for institusjonsbruk

I forbindelse med behandling av Prop. 106 L (2012–2013) vedtok Stortinget å gradvis øke kommunenes egenandel ved bruk av institusjonsplasser. Hensikten med økningen var at egenandelen i større grad skulle speile kostnadene. Forslaget innebar en økning på 5 prosentpoeng, fra en egenandel som tilsvarte om lag 15 pst. av oppholdskostnadene. Økningen ble fulgt opp i 2014 og 2015.

Figur 2.17 viser utviklingen i kommunenes egenandeler og bruk av institusjonsplasser. Figuren viser en nedgang i institusjonsbruk fra 2010, med et kraftig fall i 2013 som sammenfaller med økningen i de kommunale egenandelene.

Figur 2.17 Kommunale egenandeler og bruk av institusjonsplasser



2.7 Vanskelige rammevilkår for det kommunale barnevernet

Geografien og den spredte bosettingen i Norge gir store avstander fysisk og mentalt både folk imellom og mellom folk og kommunesentra/Bufetat. Store avstander gjør mange av barnevernets oppgaver vanskeligere, eksempelvis å avdekke omsorgssvikt og å finne institusjonsplass nær barnets hjemsted. Avstandene er problematisk store i langt flere deler av landet enn de områdene i Nord-Norge som ofte fremheves.

Barneverntjenesten er en liten tjeneste med store oppgaver. Særlig små barneverntjenester kan oppleve rammene som stramme, med få ansatte i forhold til oppgaven. Mangelen på økonomiske ressurser i deler av det kommunale barnevernet skyldes ifølge barnevernlederne og rådmennene i vår spørreundersøkelse først og fremst trang kommuneøkonomi generelt, og i mindre grad prioriteringene innad i kommunene. Blant barnevernlederne er det 25 pst. i vår spørreundersøkelse som mener mangel på økonomiske ressurser er den største utfordringen for at deres barnevernstjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern. Mer enn halvparten av rådmennene sier at bevilgningene til barnevern i deres kommune er økt de siste årene, og 75 pst. sier de har måttet bevilge mer midler til barnevern enn budsjettetert – de fleste som følge av økte utgifter til plasseringer utenfor hjemmet.

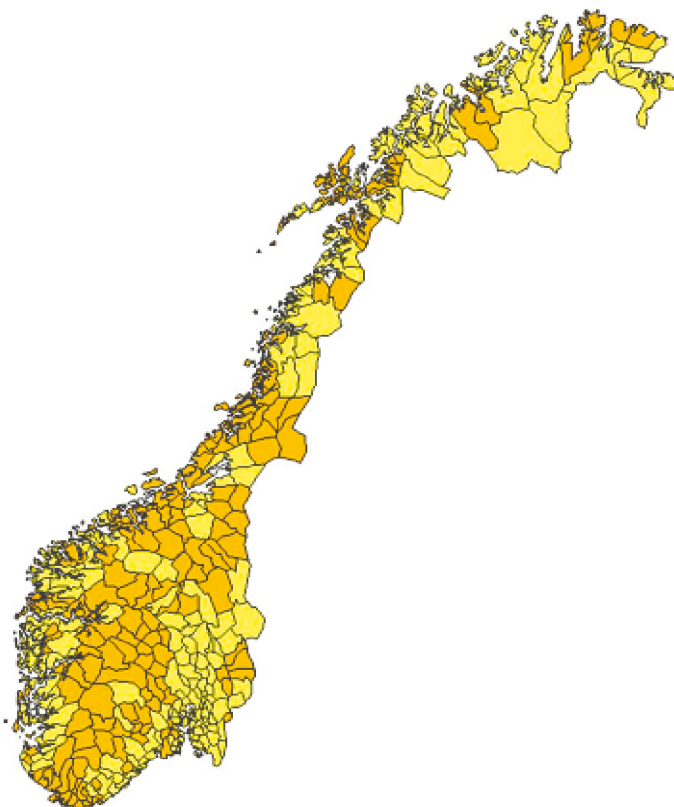
Små økonomiske ressurser gjør det vanskeligere å ha tilstrekkelig mange ansatte, å tiltrekke seg ønsket kompetanse og å drive god tiltaksutvikling. I litteraturen er det også påvist at det forebyggende arbeidet ofte er bedre i økonomisk mer velstående kommuner, både innenfor barnevernet og andre tjenester (Myrvold, 2011).

2.7.1 Stadige flere interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet har blitt stadig mer utbredt de siste årene. Antallet kommuner som er involvert i slike samarbeid har økt fra 83 i 2008 til 202 per oktober 2014, dvs. 47 pst. av landets kommuner Andrews (2015). Disse 202 kommunene inngikk i til sammen 63 samarbeid. Det vanligste er samarbeid mellom to kommuner (27 samarbeid), etterfulgt av tre (14 samarbeid) osv., opp til syv kommuner (ett samarbeid).

Få ansatte i barnevernstjenesten

Selv med 202 interkommunale samarbeid (se kartet under, orange viser kommuner med interkommunalt samarbeid), er det ifølge vår spørreundersøkelse fortsatt om lag 30 pst. av barnevernstjenestene som har fem eller færre stillinger.¹ Størrelse er viktig: Svært små barnevernstjenester vil ofte ha vanskeligere for å drive godt barnevernsarbeid. Det synes ikke å være enighet om hvor den kritiske grensen ligger, men tjenester med to eller færre ansatte vil ha utfordringer på flere områder enn de med fem osv. Svært små barnevernstjenester har



svakere grunnlag for fagutvikling og ansettelse av spesialister, og vil ofte være henvist til å leie inn eksterne tjenester av varierende kvalitet. De er også mer sårbare overfor fravær og turnover, og vil ha svekket beredskap ved mer enn én akutt plassering. Videre vil barnevernsansatte i små tjenester oftere ha et problematisk nært forhold til de innbyggerne de skal ivareta. Utfordringene gjenspeiler seg i resultatene fra spørreundersøkelsen som gjengitt i kap. 6. Et eksempel på dette er at ledere av små barnevernstjenester anser det som betydelig mer problematisk enn store at Bufetat ikke lenger skal gi faglig bistand til utredning og veiledning.

Det er likevel ikke et likhetstegn mellom få ansatte og svakt barnevernsarbeid. Som påpekt i Andrews (2015) og av flere av våre informanter i intervjuundersøkelsen, kan ulempene ved få ansatte mer enn oppveies dersom andre vilkår er oppfylt:

- Ledelsen i barnevernstjenesten og kommunen for øvrig er god
- De økonomiske ressursene oppleves som tilstrekkelige
- Kommunen samarbeider godt med kommunene rundt, enten ved at barnevernstjenesten er organisert som et interkommunalt samarbeid eller gjennom mindre formaliserte samarbeid om enkeltoppgaver og -saker

Store barnevernstjenester vil i tillegg ofte ha egne utfordringer med for liten nærhet til innbyggerne, både mentalt og fysisk i form av reiseavstander, samt med mengdeproblematikk.

2.7.2 Ulik tilbøyelighet til å inngå i interkommunale samarbeid

Tilbøyeligheten til å inngå interkommunale samarbeid varierer betydelig over landet. I den ene enden finner vi Akershus (null samarbeid), Østfold (ett samarbeid mellom to kommuner), Finnmark og Aust-Agder (begge med to samarbeid). I den andre enden er Vest-Agder (samtlige av fylkets 15 kommuner unntatt Kristiansand, inngår i samarbeid), Sør-Trøndelag og Møre og

¹ KOSTRA-tall angir antall ansatte per kommune, men mange barnevernstjenester er organisert som interkommunale samarbeid.

Romsdal. Samarbeidene omfatter både små og store kommuner, med innbyggertall fra vel 200 til om lag 132 000 (Stavanger). Nær en firedel av dagens samarbeid har bestått i ti år eller mer, mens en tredel startet opp i perioden 2007-09, noe som antakelig har sammenheng med endringer i kommuneloven og implementeringen av NAV-reformen. Vi viser til Andrews (2015) for en mer detaljert oversikt over samarbeidene, også over andre forhold som antall årsverk.

Med interkommunalt samarbeid menes samarbeid i henhold til kommunelovens kap. 5.

*Vertskommunesamarbeid*¹ innebærer at det utpekes en vertskommune som skal være arbeidsgiver og utføre de lovpålagte oppgavene som er overlatt til den, og som har beslutningsmyndighet så langt slik myndighet er delegert. Samarbeidet mellom vertskommunen og de andre kommunene – samarbeidskommunene – nedfelles i en samarbeidsavtale. Samarbeidskommunene bidrar med finansieringen av tjenesten, der fastsettelsen av finansieringsbidraget varierer mellom de ulike samarbeidene, men typisk vil avhenge av befolkningsstørrelse og/eller kommunenes stillingsressurser til barnevern før samarbeidet ble opprettet. Samarbeidskommunens styringsmuligheter vil være begrenset sammenliknet med situasjonen uten samarbeid. Det vil være noe rom for å påvirke barnevernsarbeidet gjennom utformingen av samarbeidsavtalen, generelle instruksjoner på saksområder som overlates til vertskommunen og evt. gjennom valg av medlemmer til en felles folkevalgt nemnda, jf. omtale under av denne samarbeidsformen. Når samarbeidsavtalen er inngått, vil styringsmulighetene i henhold til regelverket være begrenset til å kunne instruere vertskommunen i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere, og til under visse forutsetninger å kunne omgjøre vedtak som vertskommunen treffer². I praksis vil samarbeidskommunenes muligheter til påvirkning og kontroll avhenge av hvordan samarbeidet er organisert, med for eksempel jevnlig møter mellom de ulike rådmennene og barnevernleder.

Det finnes to hovedtyper vertskommunesamarbeid.³ Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at kommunestyrene i samarbeidskommunene gir instruks til sine administrasjonssjefer om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen. Alternativt kan det opprettes en felles folkevalgt nemnd der alle kommunene i samarbeidet er representert, og der det kan avtales at ledervervet skal gå på omgang mellom deltakerne. I vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd kan deltakerkommunene delegerer til nemnda myndighet til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning, og dette er hovedforskjellen mellom de to samarbeidsformene. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Samkommune er en annen form for interkommunalt samarbeid, hjemlet i kommunelovens kap. 5B. Samkommunestyret er samkommunens høyeste organ, som får delegert myndighet fra deltakende kommunestyre. Samkommunestyrets medlemmer velges blant kommunestyrenes medlemmer, og dermed med nyvalg for hver fireårige valgperiode. Samkommunen er et eget rettssubjekt, til forskjell fra vertskommunesamarbeid, der kommunens ledelse har ansvaret for barnevernet.

I tillegg kommer interkommunale samarbeid i henhold til kommunelovens § 27, der deltakerkommunene oppretter et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunene kan gi styret myndighet til å treffe avgjørelser «som angår virksomhetens drift og organisering», men dette er forstått slik at det er snevre grenser for hva slags myndighet et slikt styret kan få (Leknes, 2013). Myndigheten må gjelde funksjoner som er relatert til den faktiske virksomheten samarbeidet bedriver, og dette omfatter for eksempel ikke myndighet i politisk kontroversielle spørsmål og prinsipielle beslutninger vedrørende virksomheten.

Den klart vanligste formen for interkommunale samarbeid på barnevernsområdet er administrativt vertskommunearbeid, mens det kun er et fåtall kommuner som benytter seg av

¹ Kommunelovens § 28.

² Omgjøringsmyndigheten er den samme som i forvaltningslovens § 35 første ledd.

³ Kommunelovens § 28-1 b og c.

vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd eller samarbeid etter § 27. Kun ett samarbeid er organisert som samkommune: Midtre Namdal i Nord-Trøndelag. Se Andrews (2015) for en mer detaljert oversikt.

2.7.3 Gevinster og fallgruver

Det finnes ingen bred evaluering av konsekvensene av interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet, der et stort utvalg kommuner analyseres før og etter at samarbeidet ble inngått.¹ Det følgende er basert på den eksisterende litteraturen på området, samt resultatene fra våre egne intervju- og spørreundersøkelser.

De viktigste gevinstene ved interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet ser ut til å være flere ansatte, økt kompetanse og et mer profesjonelt barnevernsarbeid.

- Flere ansatte følger naturlig av at tjenester slår seg sammen. Dette gir mindre sårbarhet ved fravær, større grunnlag for tiltaksutvikling og faglige diskusjoner, lettere rekruttering av kompetente medarbeidere, «sunn» avstand mellom de barnevernsansatte og innbyggerne – og ofte et bedre arbeidsmiljø. Også interkommunale samarbeid kan riktignok være svært små, illustrert ved at det finnes samarbeid med kun tre årsverk for fagansatte.² Videre er det verdt å merke seg at tilfredsheten med ressurstilgangen kan variere betydelig innad i et samarbeid, med en langt høyere andel tilfredse rådmenn i vertskommunene enn i samarbeidskommunene (Andrews (2015)). Noen kommuner opplever også redusert ressurstilgang som følge av samarbeidet, ved at enkelte kommuner i samarbeidet viser seg å ha særlige utfordringer som legger beslag på store ressurser.
- Økt kompetanse følger av flere ansatte, jf. over. I tillegg gir etablering av samarbeid en anledning til kun å videreføre «beste praksis» i det videre arbeidet, for stimulerende diskusjoner mellom nye kolleger og for å sette sammen barnevernstjenesten på nytt, med en revurdering av hvem som bør fylle de ulike rollene. Igjen er det påvist betydelig variasjon i tilfredsheten innad i samarbeidene, illustrert ved at 95 pst. av rådmennene fra vertskommunene mener av tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å løse lovpålagte oppgaver, mot 83 pst. i vertskommunene (Andrews (2015)).
- Mer profesjonelt barnevernsarbeid er i mindre grad påvist enn de øvrige gevinstene, men fremheves som viktig av flere av våre informanter. Etablering av samarbeid gir mulighet til å sammenlikne praksis og avvike det som ikke fungerer, som langvarig bruk av kompenserende hjelpetiltak i alvorlige tilfeller, omfattende bruk av akutttiltak og svak oppfølging av meldinger. Mindre nærhet mellom ansatte og innbyggere kan også gi færre unnlattelsessynder der de ansatte lar være å gripe inn fordi de kjenner den berørte familien for godt.

Det er også en rekke fallgruver, eller ulemper, ved interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. I litteraturen drøftes dette særlig inngående i nyere arbeider som Deloitte (2012) og Andrews (2015), og også flere av våre informanter er opptatt av dette. De viktigste ser ut til å være økt geografisk avstand mellom barnevernstjeneste og innbyggere, svekket forebyggende arbeid og styringen innad i det interkommunale samarbeidet.

- Stor geografisk avstand mellom barnevernstjenesten i vertskommunen og innbyggerne i samarbeidskommunene kan gjøre det vanskelig å drive et godt barnevern, jf. avsnitt (8.3.1). Økt reisetid legger beslag på knappe ressurser, og fysisk avstand innebærer også en fare for mental avstand, ved at innbyggerne langt unna nedprioriteres i en travel hverdag. Dette kan delvis motvirkes ved å ha lokalkontorer ute i samarbeidskommunene, men stor spredning av de ansatte innebærer egne utfordringer bl.a. for ledelsen av, og samarbeidet internt i, tjenesten. Svært store geografiske

¹ Brandtzæg (2006) ser ut til å være det nærmeste vi kommer, men nytten begrenses av at antallet kommuner er få, evalueringsperioden kort og resultatene fra flere år tilbake.

² Tall for 2013 fra KOSTRA, hentet fra Andrews (2015).

avstander kan være tilstrekkelig grunn til ikke å inngå interkommunale samarbeid på barnevernsområdet, som påpekt også i Deloitte (2012).

- Svekket forebyggende arbeid som følge av mer tungvint samarbeid mellom barnevern og andre tjenester som barnehage, skole, helsesøster, PPT mv. For svak vektlegging av det forebyggende arbeidet gir et dårligere og dyrere barnevern, og kan også bidra til å isolere barnevernet fra kommuneadministrasjonen for øvrig og befolkningen. Det forebyggende arbeidet blir isolert sett noe enklere dersom barnevernstjenesten har ansatte plassert ute i de enkelte kommunene, men vanskeligere dersom noen av tjenestene, som PPT eller BUP, er organisert i andre interkommunale samarbeid enn barnevernet. Uansett kreves det en strategisk innsats for å sikre et godt forebyggende arbeid, for eksempel gjennom faste møteplasser og oppsøkende aktivitet i barnevernet. (De kommunene vi har intervjuet, har iverksatt tiltak for å sikre dette.)
- Styringen innad i det interkommunale samarbeidet kan ha avgjørende betydning for om samarbeidet fungerer etter hensikten. Interkommunalt samarbeid innebærer typisk at alle kommunene delegerer sin beslutningsmyndighet i barnevernssaker til lederen av barneverntjenesten, samtidig som de fortsatt har finansieringsansvaret. Mens vertskommunesamarbeid legger til rette for god kommunikasjon mellom barnevernleder og rådmann mv. i vertskommunen, kreves det et bevisst strategisk arbeid for å sikre den nødvendige forankringen mellom barnevernleder og rådmann/kommunalsjef i vertskommunen, og rådmann/kommunalsjef i samarbeidskommunene. Dette er bl.a. viktig for å unngå misnøye i samarbeidskommunene i de mange tilfellene der disse vil oppleve økt utgiftsvekst etter etableringen av samarbeidet, enten veksten skjer som følge av høye utgifter i andre kommuner eller er en (ofte forbigående) konsekvens av profesjonaliseringen av barnevernsarbeidet, jf. over. (De kommunene vi har intervjuet, har iverksatt tiltak for å sikre dette.)

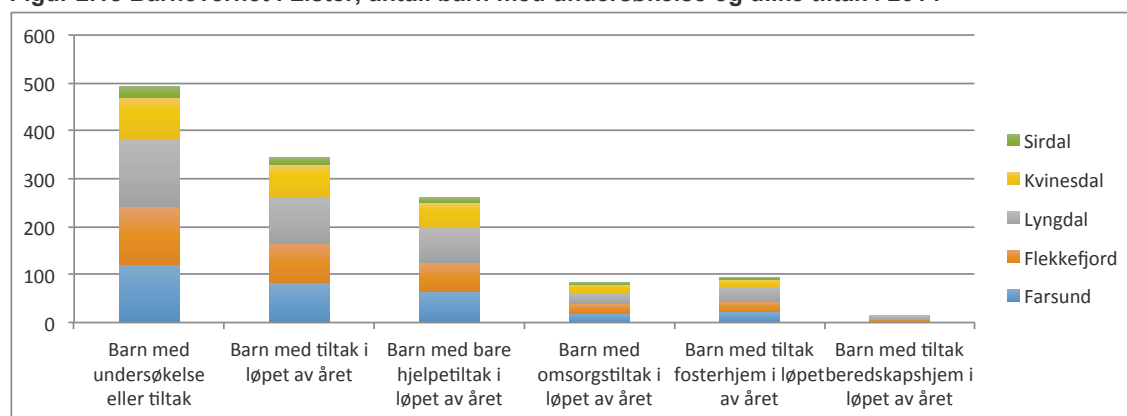
2.8 Variasjoner mellom kommunene illustrert gjennom konkrete eksempler

Det er store kostnadsvariasjoner på tvers av kommunene. Vi har valgt å illustrere noen forskjeller mellom kommunene gjennom konkrete eksempelkommuner. Kommunene er valgt ut for å vise noe av spennet i dagens kommune-Norge. De er verken valgt ut for å være representative eller for å vise ekstreme ytterpunkter. Derimot er de valgt med tanke på at de til sammen skal dekke noen utvalgte kriterier. Det er redegjort for utvalgskriteriene i Vedlegg 4. De samme kommunene inngår for øvrig også i intervjuundersøkelsen (kap. 5).

Lister Barnevern – interkommunalt samarbeid fem kommuner

Kommunene Sirdal, Flekkefjord, Kvinesdal, Lyngdal og Farsund har etablert en felles barneverntjeneste under navnet Lister barnevern. Samarbeidet er organisert etter vertskommunemodellen med Farsund kommune som vertskommune, og har vært i drift siden 1. januar 2010. Samarbeidskommunene har delegert sin myndighet innen barnevernsområdet til Lister barnevern, som består av ca 30 årsverk. Til sammen er Lister barnevern landets største interkommunale samarbeid med ca. 35 000 innbyggere. Kommunene består av fire noenlunde jevnstore kommuner og en liten kommune. Fra Farsund til Sinnes skole (i Sirdal kommune) er det om lag 2 timers reisetid med bil, mens det er en drøy times reisetid i en annen retning med en fergeovergang til Hydra skole (Flekkefjord).

Figur 2.18 Barnevernet i Lister, antall barn med undersøkelse og ulike tiltak i 2014



Sammenliknet med kommuner med en befolkningssmengde på mellom 30 000 og 40 000 innbyggere ligger Lister barnevern samlet på om lag samme antall undersøkelser.

Netto driftsutgiftene per innbygger og per barn i barnevernet varierer mellom kommunene internt i samarbeidet. Kostnadene varierer mellom kommunene, og det er også klare variasjoner i antall barn med meldinger og barneverntiltak i forhold til antall innbyggere mellom null og 17 år. Sirdal skiller seg ut med de høyeste enhetskostnadene. Dette er vanlig for små kommuner fordi tjenesten krever et minstenivå av ressurser selv om kommunen har få innbyggere. Sirdal kommune dekker også store arealer med en relativt spredt befolkning noe som også bidrar til å dra opp enhetskostnadene. Tabell 2.8 oppsummerer noen hovedtall for barneverntjenesten i kommunene i Listersamarbeidet.

Tabell 2.8 Tall og kostnader fra kommunene i Lister interkommunale samarbeid, 2014 (Kilde: SSB/KOSTRA)

	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år	Netto driftsutgifter per barn i barnevernet	Netto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet	Barn med melding ift. antall innbyggere 0-17 år	Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	Folkemengde i alt
Farsund	6 954	126 496	203 714	3	3,8	9 596
Flekkefjord	6 917	113 287	214 969	3,3	4,2	9 069
Lyngdal	8 885	143 442	292 049	3,6	4,4	8 335
Kvinesdal	6 970	107 000	316 500	2,6	4,8	5 948
Sirdal	12 418	231 087	311 222	2,3	3,5	1 838

Kostnadmessige ligger kommunene på om lag samme nivå som tilsvarende kommuner på samme størrelse, men med en svak tendens til noe lavere kostnader.

Det foreligger ikke konkrete planer om kommunesammenslåing innenfor Lister, men flere alternativer er utredet eller utredes og diskuteres. Per i dag framstår det som lite sannsynlig at samtlige kommuner som i dag samarbeider med barnevernet vil danne en felles kommune. Blant kommunene vurderes også sammenslåing med nabokommuner som inngår i et annet interkommunalt samarbeid. Endringer i kommunestrukturen kan føre til en mindre barneverntjeneste enn det som i dag danner Lister barneverntjeneste dersom det interkommunale samarbeidet utvikles med en, eller flere eventuelle kommunesammenslåinger. Utfordringene som følger med geografi og bosettingsmønsteret vil neppe løses med en kommunesammenslåing.

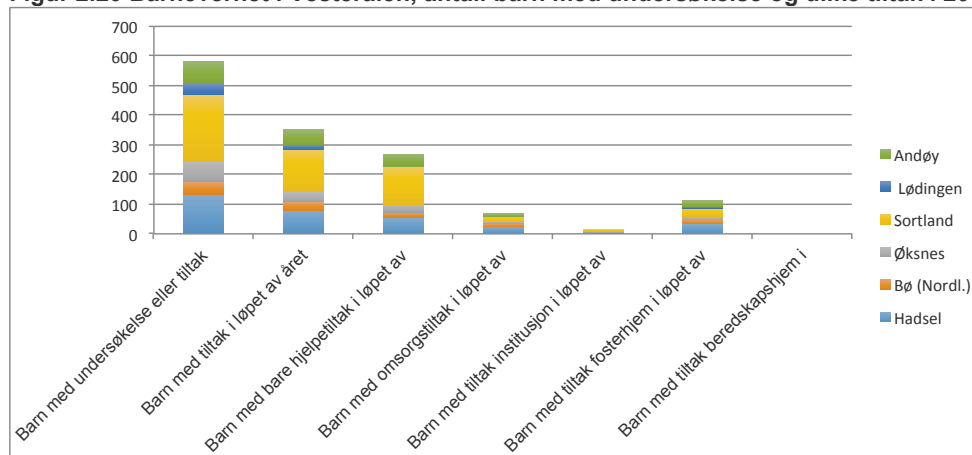
2.9 Vesterålen interkommunale barnevern

Kommunene Øksnes, Bø, Andøy, Lødingen, Hadsel og Sortland etablerte Vesterålen interkommunale samarbeid fra 1. 2012. Vesterålenregion er sentralt lokalisert i nordre Nordland fylke, med grense til Lofoten region i vest og Troms fylke i øst. Sortland er vertskommunen og ligger i sentrum av de samarbeidene kommunene (se Figur 2.8). Reiseavstandene er store, noe som krever mye tid i bil for å kunne utføre tjenesten. Tjenesten har 33 ½ årsverk og 35-36 ansatte. Samarbeidet er organisert etter vertskommunemollen med Sortland som vertskommune. Ved etableringen av IKS fikk de ansatte i de ulike kommunene beholde sine oppmøtesteder. I en av kommunene er det ikke lenger noen som arbeider. Tjenesten er organisert med et kartleggingsteam, et tiltaksteam og et omsorgsteam. Man er tilknyttet hvert sitt team og jobber på tvers av kommunene. Kommunene har til sammen 32 000 innbyggere, og dermed nesten på samme størrelse som Lister.

Figur 2.19 Kart over kommunene i Vesterålen barneverntjeneste



Figur 2.20 Barnevernet i Vesterålen, antall barn med undersøkelse og ulike tiltak i 2014



Sammenliknet med Lister har Vesterålen noe flere barn med undersøkelser og tiltak i løpet av 2014, og ligger også noe over storkommuner på om lag samme størrelse (målt i antall innbyggere).

Tabell 2.9 Tall og kostnader fra Vesterålen interkommunale samarbeid, 2014 (SSB)

	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten	Netto driftsutgifter per barn i barnevernet	Netto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet	Barn med melding ift. antall innbyggere 0-17 år	Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	Folkemengde i alt
Lødingen	9 073	91 447	231 000	7,6	4,2	2 160
Hadsel	10 982	135 173	271 000	4,2	4,8	8 057
Bø (Nordl.)	13 518	141 619	289 714	5,2	6,6	2 642
Øksnes	8 172	106 904	276 733	4,3	3,7	4 563
Sortland	7 145	75 367	144 854	5,1	6,1	10 166
Andøy	8 751	114 342	164 500	2,8	5,1	4 991

2.9.1 Kommuner uten interkommunalt samarbeid, av ulik størrelse

Vi ser også på tre kommuner uten interkommunalt samarbeid; Trondheim, Øygarden og Nannestad. Trondheim er en stor bykommune. Nannestad er en noe større enn kommunene i de interkommunale samarbeidene presentert foran, mens Øygarden er en liten kystkommune på vestlandet med 4 700 innbyggere.

Trondheim har 196 årsverk i barnevernstjenesten. Øygarden har 4,5 årsverk, mens Nannestad har 13,8 årsverk. Nannestad har den desidert høyeste andelen barn med barnevernstiltak av antall innbygger i aldersgruppen 0-17 år i vårt lille utvalg av kommuner. Dette tilskrives for en stor del beliggenheten, - nær Oslo. Kommunen har hatt en høy befolkningsvekst i tilknytning til hovedflyplassen. Nannestad har vært på Robeklista, men er kommet seg ut.

Trondheim har en stor barneverntjeneste, men en relativt liten andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere under 17 år.

Tabell 2.10 Tall og kostnader, Trondheim, Øygarden og Nannestad, 2014 (SSB)

	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten	Netto driftsutgifter per barn i barnevernet	Netto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet	Barn med melding ift. antall innbyggere 0-17 år	Barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0-17 år	Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	Folkemengde
Nannestad	11 611	101 619	273 082	5,2	6,8	7,9	11 882
Øygarden	9 199	93 763	198 118	7,3	6,9	6,3	4 733
Trondheim	8 291	150 859	278 415	3,1	3,4	3,3	184 960

Tallene sier ikke noe om kvaliteten på barnevernet i de respektive kommunene. Det er heller ikke mulig å vurdere hva andelen barn med meldinger og tiltak i de ulike kommunene *burde* være. Det som er tydelig er at kostnadene relativt sett er høyere i små kommuner, og at barnevernstjenesten blir veldig liten i små kommuner som står alene.

3. Dagens fordeling av oppgave- og finansieringsansvaret

3.1 Innledning

Ansvarsdelingen innenfor barnevernet er i dag kompleks og til dels uklar. Oppgaveansvaret er fordelt slik at både stat og kommune er inne på de fleste områdene, fra forebygging via hjelpetiltak og plassering utenfor hjemmet, til ettervern. Ansvar er også delt for en del enkeltoppgavene, som hjelpetiltak i hjemmet og rekruttering av fosterhjem. Finansieringsansvaret følger ikke oppgaveansvaret annet enn i grove trekk, slik at staten og kommunene i mange tilfeller står overfor ulike insentiver ved valg av tiltak mv. for det enkelte barn. Innenfor både stat og kommune er dessuten ansvaret fordelt mellom flere aktører.

Dagens system kan ikke sies å være resultatet av en planmessig utvikling, men mer som resultatet av diverse pragmatiske endringer av ulik størrelsesorden, som har vært ment å skulle adressere utfordringer av ulik art. Vi går ikke her igjennom de endringene som har ledet fram mot dagens system. Vi legger til grunn at det ikke er et selvstendig mål å ivareta «essensen» i dagens system i en ny modell, og dermed er det også mindre viktig å forstå bakgrunnen for hvorfor den er blitt som den er blitt. Flere av evalueringene av forvaltningsreformen i 2004, som PWC (2011), gir en oversikt over endringene fram til 2011.

Ansvarsfordelingen er også endret noe etter 2004, i hovedsak som konsekvens av forslag i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*. Proposisjonen legger vekt på de utfordringene som er knyttet til samhandling mellom kommunene og Bufetat, og legger til grunn at disse skyldes både faglig uenighet og ulike økonomiske insentiver. Følgende endringer er gjennomført:

- Barnevernlovens finansieringsbestemmelser ble endret for å åpne for en finansieringsordning som gir likere økonomiske insentiver mellom stat og kommune ved tiltaksvalg. Dette er fulgt opp ved en økning av kommunenes egenandeler for institusjon i statsbudsjettene for 2014 og 2015.
- Proposisjonen tydeliggjør barnevernlovens ansvarsfordeling i forbindelse med plasseringer av barn utenfor hjemmet, herunder at det er kommunen som har ansvaret for å beslutte hvilken type tiltak et barn har behov for, men der forsvarlighetskravet kan være grunnlag for at Bufetat som forvalter av det statlige tiltaksapparatet tar initiativ til dialog med kommunen for å unngå faglig uheldige plasseringer. Proposisjonen foreslår å utarbeide en forskrift som definerer rammer for statens og kommunenes ansvar i forbindelse med plasseringer utenfor hjemmet, men dette er ikke gjort. Ansvarsfordelingen er presisert i departementets tildelingsbrev til Bufetat, men presiseringene er ikke kommunisert direkte til kommunene.
- Den faglige bistanden fra Bufetat til kommunene begrenses til det som følger av den lovfestede bistandsplikten. De skal dermed ikke lenger yte råd og veiledning i enkeltsaker eller bistand til utredningsarbeidet.¹ Det ble lagt opp til at Bufetat fortsatt skulle kunne tilby utredning til kommunene i en overgangsperiode på tre år, mot kommunal egenbetaling.
- Kap. 15.1.4: «Departementet legger samtidig til grunn at Bufetat fortsatt skal implementere og drifte visse forskningsbaserte tiltak. Denne tiltaksutviklingen handler om å videreutvikle faglig kompetanse som kommer hele barnevernfeltet til gode og som bidrar til et likeverdig barnevern. Omfanget av tilbudet skal vurderes på et helhetlig

¹ I høringen av forslagene forslø bl.a. Bufdir at det statlige barnevernet fortsatt burde kunne gjennomføre utredningsbidrag på kommunenes etterspørsel, men dette ble avvist av departementet med bakgrunn i at det samtidig ble foreslått tiltak for å gjøre barnevernstjenestene mer robuste, der de særlig trekker frem økt samarbeid gjennom IKS.

grunnlag og ut fra hensynet til kommunenes ulike forutsetninger for å ivareta tilsvarende tiltak.»]

- Bufdir ble et fagdirektorat også for det kommunale barnevernet fra 1. januar 2014. Dette innebærer ifølge Prop 106 L bl.a. at de skal spre kunnskap om de seks nasjonale kvalitetsmålene, utvikle faglige anbefalinger med tilhørende indikatorer og mer generelt bidra til fagutvikling i det kommunale barnevernet.

Dette kapitlet gir en detaljert beskrivelse av hvordan oppgave- og finansieringsansvaret er fordelt i henhold til regelverket, og peker på hvor ansvarsfordelingen er uklar. Med «regelverket» for det norske barnevernet skal vi her mene barnevernloven med tilhørende forskrifter, samt rundskriv fra departementet. Disse dokumentene skal til sammen gi et godt bilde av den ansvarsdelingen som gjelder i dag.

Også de øvrige styringssignalene i barnevernet kan være viktige for å forstå den reelle ansvarsdelingen og utfordringene i dagens barnevern. Slike signaler gis bl.a. gjennom departementets årlige budsjettproposisjon (og i noen grad proposisjonen med revidert budsjett), stortingsmeldinger, handlingsplaner, departementets tildelingsbrev til Bufetat, Bufdirs årlige disponeringsbrev til regionene, Bufetats årsrapporter, og interne dokumenter utarbeidet både i Bufetats regionskontorer og de enkelte kommuner. Vi vil benytte oss av disse kildene i større grad i den endelige utredningen.

Avsnitt 3.2 presenterer de ulike aktørene i barnevernet, mens avsnitt 3.3 og 3.4 beskriver hvordan hhv. oppgaveansvaret og finansieringsansvaret er fordelt i henhold til regelverket. Avsnitt 3.5 presenterer systemet i Oslo kommune.

3.2 Aktørene i barnevernet

Oppgavene og ansvaret på barnevernområdet er i dag fordelt mellom kommunene og staten.¹

Kommunene skal alle ha en barneverntjeneste som utfører det daglige og løpende arbeidet. Kommunene kan velge å ha en egen barneverntjeneste eller inngå et samarbeid med andre kommuner. Oppgavene til kommunene omfatter å foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda, iverksette tiltak og følge opp barna og familiene.

De statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene, jf. barnevernloven § 2-2. I tillegg utføres viktige oppgaver av barnesakkyndig kommisjon, Statens helsetilsyn og fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Departementet har det overordnede ansvaret for barnevernet, jf. § 2-3. Departementet har forvaltningsansvaret for barnevernloven og skal gi retningslinjer og instruksjoner. Videre skal departementet sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, sette i gang forskning på området og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av et sentralt direktorat (Bufdir), Nasjonalt inntaksteam (NIT), fem regionale barnevernmyndigheter med fagteam/inntaksteam og fosterhjemstjenester², og institusjonene som er lokalt nivå i Bufetat. Bufetat skal tilby barnevernstiltak på vegne av staten, og har dermed ansvar for etablering og drift av institusjoner, inngåelse av avtaler med private og ideelle leverandører og godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Bufetat skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og med rekruttering

¹ Dette avsnittet er basert på omtale i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, avsnitt 3.1.2, Bufdirs årsrapporter for 2013 og 2014 og supplerende opplysninger fra bl.a. de omtalte aktørene.

² Fagteamene skal fases ut og erstattes med inntaksteam og fosterhjemstjenester. Utfasingen skjer imidlertid ikke i samme tempo over hele landet, slik at de ulike formene i dag eksisterer side om side. For enkelhets skyld omtaler vi det i denne rapporten som fagteam.

og formidling av fosterhjem. Bufetat har også ansvar for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. De lokale fagteamene i Bufetats regioner har ansvar for kommunedialogen og kvalitetssikring av barn og unges medvirkning i tiltaksvalget. Nasjonalt inntaksteam foretar kartleggingen av ungdommer som skal plasseres etter atferdsparagrafene. Fra og med 2014 er Bufdir fagdirektorat for hele barnevernet.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunale barneverntjenester, institusjoner i barnevernet, og andre statlige barneverntjenester og -tiltak. Fylkesmannen behandler også klager på vedtak barnevernstjenestene fatter, og klager på tvangsbruk og begrensning av rettigheter i institusjonene.

Barnesakkyndig kommisjon skal kvalitetssikre alle rapporter avgitt av sakkyndige i barnevernssaker. Først når en rapport er gjennomgått av kommisjonen, kan den gi grunnlag for tiltak i henhold til barnevernlovens kap. 4.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utøver på barnevernområdet.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (fylkesnemnda) har avgjørelsesmyndighet i tvangssaker, bl.a. om omsorgsovertakelse. Det er tolv nemnder. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda, kan bringes inn for tingretten.

Oslo kommune skiller seg fra de andre kommunene ved å ha ansvar for de oppgavene som regionsnivået i Bufetat har for de andre kommunene, i tillegg til det ordinære kommunale ansvaret.

Private aktører leverer institusjonsplasser og fosterhjem, samt hjelpetiltak i hjemmet og de fleste tjenester som ligger innenfor kommunenes ansvarsområde.

3.3 Fordelingen av oppgaveansvaret etter regelverket

Barnevernloven angir hovedprinsippene for fordelingen av oppgaveansvaret i kap. 2-5 og 8, og for finansieringsansvaret i kap. 9. Det såkalte betalingsrundskrivet (BLD, 2007) detaljerer disse bestemmelsene og har til hensikt å sikre en mest mulig ensartet forståelse og praksis i hele landet. I Vedlegg 1 går vi igjennom kommunenes og statens oppgaveansvar slik dette fremgår av loven (angitt ved §), med utdypende kommentarer fra betalingsrundskrivet (angitt ved sidereferanse) og enkelte andre deler av regelverket (dette fremgår eksplisitt). På en del punkter er det forsøkt forklart hva regelen innebærer i praksis, slik vi forstår det bl.a. ut fra informasjon gjennom intervjuene, og disse forklaringene innledes nettopp med «i praksis». Videre i dette avsnittet går vi gjennom igjennom saksgangen for hhv. institusjonstiltak, fosterhjemstiltak og hjelpetiltak. Dette for å gi et mer konkret bilde av hvordan oppgave- og ansvarfordelingen praktiseres under de enkelte områdene.

3.3.1 Kommunenes og statens oppgaveansvar

Kommunenes ansvar er negativt avgrenset, ved at kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig tjenesteorgan, jf. § 2-1.¹ Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver. De mest sentrale punktene i kommunenes og statens oppgaveansvar er beskrevet i Vedlegg 1.

3.3.2 Fordelingen av oppgaveansvaret for institusjonstiltak

Saksgangen ved plassering i institusjon kan gjøre det lettere å forstå hvordan ansvarsfordelingen mellom stat og kommune fungerer i praksis. Det følgende er basert på

¹ For enkelthets skyld bruker vi vekselvis «barnevernstjenesten» og «kommunene» i omtalen, men ansvaret ligger hele tiden til kommunens barnevernstjeneste.

regelverket slik det ble presentert i de foregående avsnittene. For enkelthets skyld er det sett bort fra at både kommune og stat har ansvar for å gi barnet mulighet til medvirkning.

1. *Kommunen* får inn en bekymringsmelding, gjennomgår meldingen og foretar undersøkelser.
2. *Kommunen* avgjør at barnet har behov for plass i institusjon og fatter vedtak om institusjonsplassering når dette er frivillig hjelpetiltak. For å finne fram til et egnet institusjonstilbud kan kommunen be om bistand fra *staten ved regionalt nivå i Bufetat (fagteam mv., jf. note over)*.
3. *Kommunen* forbereder tvangssaker for fylkesnemnda med en begrunnelse for hvorfor det anses å være behov for institusjonstiltak. *Kommunen* foreslår samtidig at barnet tildeles plass i en konkret institusjon (i tvangssaker, ikke alltid i andre tilfeller). Det er kommunen som skal avgjøre hva slags type tiltak barnet har behov for, men staten har siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys, jf. neste punkt. *Kommunen* kan selv fatte midlertidig vedtak om akutt-plassering i beredskapshjem.
 - *Staten ved Fylkesnemnda* behandler saken fra kommunen og treffer vedtak om omsorgsovertakelse. Ved atferdsplasseringer skal fylkesnemnda også ta stilling til en bestemt institusjonsplass, mens det er Bufetat som har siste ord ved valg av plass i andre saker. Forslagene til institusjonsplass legges frem av kommunen etter tilbud fra Bufetat.
4. *Staten ved Bufetats regionkontor* har ansvar for at det finnes en tilgjengelig plass som passer barnets behov, i den regionen barnet oppholdt seg da saken ble reist, evt. i en samarbeidsregion.
5. *Staten ved Bufetat* har ansvar for å etablere og drive institusjoner, og for å godkjenne og inngå avtale med private og kommunale institusjoner.
6. *Staten ved fylkesmannen* har ansvaret for å føre tilsyn med institusjonen. Dette gjelder både statlige og godkjente private og kommunale institusjoner.
7. *Kommunen* har et løpende og helhetlig ansvar for å oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelse, og overtar ansvaret for barnet i foreldrenes sted. Kommunen skal også veilede og følge opp foreldrene. Kommunen må samtykke for at barnet skal kunne skrives ut av institusjonen. Det er i utgangspunktet omsorgskommunen som har dette ansvaret, men det kan overføres til en kommune barnet har tilknytning til etter avtale mellom kommunene.

3.3.3 Fordelingen av oppgaveansvaret for fosterhjem

Kommunen har ansvar for større deler av saksgangen når barn skal plasseres i fosterhjem enn når det skal plasseres i institusjon, men også her spiller staten en rolle på flere av punktene.

1. *Kommunen* får inn en bekymringsmelding, gjennomgår meldingen og foretar undersøkelser.
2. *Kommunen* avgjør at barnet har behov for plass i fosterhjem, enten som akutttiltak (beredskapshjem), frivillig hjelpetiltak eller ved omsorgsovertakelse. I vurderingen kan kommunen ha valgt å innhente bistand fra *staten ved regionalt nivå i Bufetat*.
3. *Kommunen* vurderer om det finnes noen i barnets familie eller nære nettverk som kan velges som fosterhjem. Dersom så ikke er tilfelle, skal kommunen kunne få tildelt et fosterhjem av Bufetat, siden det er *staten ved Bufetats regionkontor* som har ansvaret for at det finnes en tilgjengelig fosterhjems-plass som passer barnets behov, i den regionen som barnet oppholdt seg da saken ble reist, evt. i en samarbeidsregion. Også private kan rekruttere fosterhjems-plasser, og kommunen kan også henvende seg til dem.
4. *Kommunen* godkjenner et fosterhjem spesielt for det aktuelle barnet. Godkjenningsansvaret ligger til fosterhjems-kommunen, mens omsorgskommunen velger fosterhjemmet.
5. Ved fosterhjem som frivillig hjelpetiltak, fatter *kommunen* vedtak om fosterhjems-plass. Ved behov for omsorgsovertakelse, forbereder kommunen sak for fylkesnemnda med en begrunnelse for hvorfor det anses å være behov for fosterhjemstiltak, og i en del tilfeller også for det fosterhjemmet de har valgt. Kommunen kan selv fatte midlertidig vedtak om akutt-plassering i beredskapshjem.
6. *Staten ved Fylkesnemnda* behandler saken om omsorgsovertakelse og treffer vedtak. Fylkesnemnda kan finne at det er behov for ytterligere utredning før vedtak kan fattes.

7. *Kommunen* avgjør om det er behov for forsterkning av fosterhjemmet. Forsterkningen kan ta form av avlastningsordninger, særskilt veiledning, økt utgiftsdekning eller økt arbeidsgodtgjøring for at en av fosterforeldrene skal kunne ta seg av barnet på fulltid. (Økt økonomisk godtgjøring kan også gis uten at barnets behov ea. tilsier at det er behov for forsterkning.) Dersom kommunen vil ha refundert noe av utgiftene fra staten, må forsterkningstiltaket være avtalt med *Bufetats regionskontor* på forhånd, med mindre tiltaket er vedtatt av fylkesnemnda. Bufetat har plikt til å inngå avtale om forsterkningstiltak når barnet har behov for det, og kan ikke begrunne et avslag ut fra økonomiske hensyn.
8. *Staten ved Bufetat* har ansvaret for at fosterhjemmet får nødvendig opplæring og generell veiledning, både av blivende og nye fosterforeldre og generell skoling og opprusting av erfarne fosterforeldre.
9. *Kommunen* (fosterhjems kommunen, og altså kommunen, ikke barneverntjenesten)¹ har ansvaret for å sikre at det blir ført tilsyn med barn som bor i fosterhjemmene, dvs. både for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynet. Den som fører tilsyn, skal ha en uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten i både omsorgs- og fosterhjems kommunen, fosterforeldrene og barnets foreldre. Tilsyn skal gjennomføres minst fire ganger i året, men kan reduseres til minst to ganger i året når barneverntjenestene vurderer forholdene som gode og barnet samtykker, har fylt 15 år og har vært plassert i fosterhjemmet minst to år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før vedtak om slik reduksjon.
10. *Kommunen* skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, ved besøk minimum fire ganger i året, evt. to ganger i året når barnet har vært plassert i fosterhjem i minimum to år mv.
11. *Kommunen* har ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterforeldrene i forhold til det enkelte barn.

3.3.4 Fordelingen av oppgaveansvaret for hjelpetiltak

Etter barnevernloven har *kommunene* det fulle ansvaret for å tilby hjelpetiltak, jf. § 8-1. Dette innebærer bl.a. at kommunene har ansvar for at det finnes tilgjengelige hjelpetiltak som er tilpasset det enkelte barn og at kommunene fatter vedtak om hjelpetiltak.

Betalingsrundskrivet påpeker imidlertid at det har utviklet seg en praksis der først fylkeskommunene, og etter 2004 *staten ved Bufetat*, har tatt ansvaret for å utvikle og implementere enkelte hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer, som MST, PMTO og enkelte andre tiltak.

Den øvrige ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for evidensbaserte hjelpetiltak framgår verken av betalingsrundskrivet eller andre deler av regelverket fra departementet. Dette gjelder bl.a. hva som er kriteriene for at kommunene skal få tilgang til disse tiltakene, og om det er kommunen eller staten som i siste instans avgjør om tiltaket skal tilbys i det konkrete tilfellet.

3.4 Fordelingen av finansieringsansvaret etter regelverket

3.4.1 Hovedprinsipper for fordelingen av finansieringsansvaret

Barnevernloven angir hovedprinsippene for finansieringsansvaret i kap. 9. Betalingsrundskrivet (BLD, 2007) detaljerer disse bestemmelsene og har til hensikt å sikre en mest mulig ensartet forståelse og praksis i hele landet. Departementet utarbeider dessuten årlig en oversikt over satsene for den kommunale egenbetalingen i de ulike tiltakene, gjengitt under.

Betalingsrundskrivet angir følgende hovedprinsipper for den økonomiske ansvarsfordelingen:

«Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom stat og kommune følger i utgangspunktet oppgavefordelingen slik denne er redegjort for under del II.

¹ I de andre punktene skal «kommunen» forstås som barneverntjenesten.

Kommunen har det økonomiske ansvaret for sine oppgaver, herunder å dekke kostnadene til hjelpetiltak i hjemmet. Ved plassering av barn utenfor hjemmet i fosterhjem eller barneverninstitusjon skal den kommunen som har søkt om tiltak, betale en andel av oppholdsutgiftene etter satsen fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet.

Staten har det økonomiske ansvaret for sine oppgaver. Det gjelder utgifter til etablering og drift av barneverninstitusjoner, kjøp av private og kommunale institusjonsplasser og utgifter til fosterhjem dersom disse overstiger satsen for kommunal betaling. Dette følger av barnevernloven §§ 9-4 og 9-5.»

På et overordnet nivå gir dette for så vidt et godt bilde: den økonomiske ansvarsfordelingen følger i *utgangspunktet* oppgavefordelingen. Som beskrevet i foregående avsnitt, er oppgavene i dag fordelt slik at stat og kommune deler på oppgaveansvaret for både institusjons-, fosterhjems- og hjelpetiltak. Fordelingen av det økonomiske ansvaret følger denne i den forstand at kommunene og staten deler på utgiftene for alle institusjonstiltak, på utgiftene for fosterhjemstiltak dersom disse overstiger gitte satsen og på utgiftene for enkelte hjelpetiltak.

Det er imidlertid ikke slik at den økonomiske ansvarsfordelingen samsvarer *fullt ut* med oppgavefordelingen. Den økonomiske ansvarsfordelingen er heller ikke i alle tilfeller beskrevet i regelverket.

Finansieringsansvaret er for øvrig plassert også på andre aktører enn staten og kommunene, men dette ser vi bort fra i det videre. *Fylkeskommunen* har etter opplæringsloven § 13-2 plikt til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring for barn som er plassert i barnevernsinstitusjon. Videre kan kommunen kreve egenbetaling fra foreldrene, jf. § 9-2, og barnet, jf. § 9-3, jf. betalingsrundskrivet s. 18 for nærmere om hvilke utgifter dette omfatter.

Nærmere om satsene for kommunal egenbetaling i barneverntiltak

For en rekke av tiltakene betaler kommunene en egenandel. Satsene for den kommunale egenbetalingen for de ulike typene tiltak fastsettes årlig av departementet, i samsvar med bevilgningene og føringene i statsbudsjettet for samme år, jf. forslag til statsbudsjett i Prop. 1 S for BLD og saldert budsjett. Noen av satsene kommuniseres som forslag i oktober året før budsjettåret gjennom Prop. 1 S. I 2015 gjelder dette satsene for barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn, forsterkning av kommunale fosterhjem og statlige beredskaps- og familiehjem, men ikke satsene for evidensbaserte hjelpetiltak. Samtlige satsen kommuniseres gjennom et brev BLD typisk sender til kommunene i begynnelsen av februar. Satsene for 2015 fremgår av Tabell 3.1.

Nærmere om hvilken kommune eller region som har ansvaret

Det er den kommune som etter §§ 8-1 og 8-4 er ansvarlig for å yte tjenesten eller sette i verk tiltaket, som også har ansvaret for å finansiere tjenesten eller tiltaket, jf. § 9-1. For institusjonstiltak er det den kommunen som søkte om inntak for barnet i tiltaket, som har ansvaret for å yte egenbetalingen, jf. § 9-5. For fosterhjem er det barnets omsorgskommune som skal dekke utgiftene til tilsynet i den enkelte sak, mens det er fosterhjems kommunen som har ansvaret for å sikre at det blir ført tilsyn, og som også som hovedregel er den som utfører tilsynet. Fosterhjems kommunen sender refusjonskrav til omsorgskommunen. De økonomiske rammene og størrelsen på refusjonskravet må avklares mellom kommunene på forhånd. Det er åpnet for at omsorgskommunen kan overta ansvaret for å føre tilsynet, og dette kan være aktuelt dersom det oppstår uenighet om de økonomiske rammene.

De utgiftene Bufetat på regionalt nivå har for et barn som på innskrivingstidspunktet bor i en annen region, skal dekkes av Bufetat i den regionen der barnet bor.

Tabell 3.1 Satser for kommunal egenbetaling for barneverntiltak 2015

Tiltak	Sats per måned, kr.
Barneverninstitusjoner	65 000
Barneverninstitusjoner – enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger	32 500
Sentre for foreldre og barn, full forpleining	65 000
Sentre for foreldre og barn, egenhusholdning	23 500
Egenandel ved refusjon for utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem*	30 600
Statlige beredskaps- og familiehjem	30 600
MST (Multisystemisk terapi)	15 300
FFT (Funksjonell familierapi)	15 300
PMTO (Parent Management Training – Oregonmodellen)	0
Webster Stratton (De utrolige årene)	0
Egenandel ved refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger**	16 600
Øvrige hjelpetiltak i kommunal regi som alternativ til plassering utenfor hjemmet	Avtales i hvert enkelt tilfelle***

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

* Statens refusjon av utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem omtales i Rundskriv Q-06/2007.

** Jf. rundskriv Q-05/2004. 80 prosent av utgiftene utover egenandelen dekkes av staten, jf. Prop 1 S Tillegg 1 (2013-2014), kap. 854, post 65.

*** Hjelpetiltak i kommunal regi omtales i betalingsrundskrivet (Rundskriv Q-06/2007). Se avsnitt 3.4.4.

3.4.2 Fordelingen av finansieringsansvaret for institusjonstiltak

Kommunene betaler en egenandel ved bruk av institusjonstiltak og sentre for foreldre og barn, jf. § 9-5. Den månedlige satsen er i 2015 satt til kr. 65 000 for barnevernsinstitusjoner og kr. 32 500 for institusjoner for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger, jf. Tabell 3.1.

Videre fremgår det at *kommunene* skal dekke en rekke utgifter knyttet til den enkelte beboer, så lenge utgiftene ikke kan knyttes til tiltak ved institusjonsoppholdet:

- Engangsutgifter til klær og utstyr for sommer- og vinterbruk for barnet
- Større utlegg til behandling, herunder tannbehandling, som ikke dekkes av folketrygden
- Utgifter til ekstra bemanning eller særlige tiltak forbundet med funksjonshemming
- Utgifter til konfirmasjon eller tilsvarende handlinger
- Barnehageutgifter hvis det er bestemt av barneverntjenesten at barnet skal gå i barnehage
- Nødvendig skyss til skole/barnehage når barnet har behov for å opprettholde kontakt med sitt nærmiljø (unntatt de tilfellene skyssen dekkes av fylkeskommunen i hht. opplæringslovens bestemmelser)
- Innkjøp av større personlig utstyr som sykkel og ski
- Utgifter til støttekontakt, besøkshjem mv., for eksempel når tiltakene etableres som ledd i tilbakeføringen til hjemmet
- Spesielle utgifter i forbindelse med omplassering eller utskriving.

Staten betaler de faste månedlige utgiftene ut over kommunenes egenandel, og har ansvar «for at det enkelte barn på institusjon får forsvarlig omsorg og behandling under institusjonsoppholdet». Dette innebærer at institusjonens oppholds-/driftsutgifter skal omfatte

bl.a. utgifter til klær (ut over engangsutgiftene som dekkes av kommunen), lommepenger, fritidskostnader, ferier og hjemreiser, men også utgifter til støttekontakt, avlastningstiltak mv. som anses som ledd i gjennomføringen av tiltaksoppholdet.

3.4.3 Fordelingen av finansieringsansvaret for fosterhjemstiltak

Kommunene er ansvarlig for å dekke utgiftene ved plassering i fosterhjem, jf. § 9-1, opptil satser fastsatt av departementet, jf. § 9-4, der *staten ved Bufetat* tar over. Dette vil i praksis dreie seg om kommunale og private fosterhjem med forsterkning, og statlige beredskaps- og familiehjem.

Ved ordinære fosterhjems plasseringer dekker kommunene utgiftene fullt ut, dvs. fosterhjems godtgjøring, sosiale utgifter, utgifter til lønn og opplæring av tilsynsfører mv. Kommunen står fritt til å fastsette fosterhjems godtgjøringen, men der departementet tilrår at de veiledende satsene fra KS legges til grunn, jf. betalingsrundskrivet. Kommunen har også ansvar for å dekke ekstrautgifter som oppstår under fosterhjems plasseringen, i hovedsak tilsvarende de som er nevnt under institusjonstiltak.

Ved behov for forsterkning av fosterhjemmet refunderer *staten* kommunens utgifter ut over en egenandel, i 2015 satt til kr. 30 600, jf. Tabell 3.1. Forsterkningen kan ta form av avlastningsordninger, særskilt veiledning, økt utgiftsdekning eller økt arbeidsgodtgjøring for at en av fosterforeldrene skal kunne ta seg av barnet på fulltid. Det forutsettes at forsterkningstiltak avtales med Bufetat på forhånd dersom *staten* skal påføres utgifter, evt. at tiltakene er vedtatt av fylkesnemnda. Bufetat har plikt til å inngå avtale om forsterkningstiltak når barnet har behov for det, og kan ikke begrunne et avslag ut fra økonomiske hensyn.

Ved plasseringer i statlige familiehjem og beredskapshjem gjelder den samme utgiftsfordeling mellom stat og kommune som for ordinære fosterhjem, men der *staten* dekker utgiftene ut over kommunens egenandel på kr. 30 600.

3.4.4 Fordelingen av finansieringsansvaret for hjelpetiltak

Kommunene er etter barnevernloven fullt ut ansvarlig for å dekke utgiftene til hjelpetiltak, jf. § 9-1. Betalingsrundskrivet omtaler imidlertid en praksis der *staten* dekker deler av utgiftene til to typer tiltak: evidensbaserte hjelpetiltak og ordinære hjelpetiltak som er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

Staten finansierer store deler av utgiftene til enkelte evidensbaserte hjelpetiltak ut fra et ønske om å stimulere til økt bruk. Som det framgår av Tabell 3.1 finansierer *staten* PMTO og DUÅ fullt ut, mens kommunenes egenandel for MST og FFT er satt til 50 pst. av egenandelen ved omsorgsplassering i fosterhjem.

Satsen for sentre for foreldre og barn er satt til kr. 65 000 ved full forpleining, dvs. tilsvarende som en institusjonsplass, og kr. 23 500 ved egen husholdning. Ved plassering i sentre for foreldre og barn skal kommunene kun betale egenandel for deler av den gruppen som plasseres, jf. betalingsrundskrivet: Ved plassering av én foresatt og ett barn refunderes én sats, for to foresatte og ett barn refunderes halvannen sats, og for hvert øvrige barn refunderes en halv sats.

Når det gjelder ordinære hjelpetiltak, dvs. hjelpetiltak som etableres og organiseres i kommunal regi, kan *staten* påta seg å dekke deler av utgiftene dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Ifølge betalingsrundskrivet innebærer dette at kommunen skal ha vurdert at lovens grunnvilkår for plassering utenfor hjemmet er oppfylt, jf. §§ 4-4 femte ledd, 4-12, 4-24 eller 4-26. Det påpekes dernest at dette i praksis ofte vil være tilfeller der kommunen har anmodet statlig myndighet om bistand til plassering utenfor hjemmet, men der etterfølgende drøftelser mellom kommune og stat har vist at hjelpetiltak kan være et alternativ.

Det framgår ikke klart av betalingsrundskrivet hvordan utgiftene til ordinære hjelpetiltak skal fordeles mellom stat og kommune. Det oppstilles som et krav at kommunenes utgifter skal overstige kommunenes egenandel ved plassering utenfor hjemmet, men uten at det framgår om dette er egenandelen ved fosterhjem eller institusjon. Videre heter det at det i hvert enkelt tilfelle

skal inngås en avtale mellom statlig regional barnevernmyndighet og kommunen om fordelingen av utgiftene, samt tiltakets varighet og omfang, jf. også Tabell 3.1.

3.5 Ansvarsfordelingen i Oslo kommune

Oslo er både kommune og fylkeskommune, og hadde dermed før 2004 et helhetlig ansvar for barnevernet.¹ Dette ble opprettholdt også etter reformen, ved at Oslo ikke ble omfattet av den statlige overtakelsen av fylkeskommunale oppgaver. Barnevernlovens bestemmelser om statlig regional myndighets oppgaver og ansvar kommer derfor ikke til anvendelse i Oslo. Disse oppgavene skal i stedet ivaretas av kommunen selv, jf. § 2-3a og tilhørende lokale forskrifter.

Også Oslo har en førstelinjetjeneste og en andrelinjetjeneste, hhv. barnevernstjenesten i den enkelte bydel og Barne- og familieetaten (BFE). Bydelene har siden 2002 hatt fullt finansieringsansvar for alle barnevernstiltak. Bydelene kompenseres i noen grad for ekstraordinære utgifter i etterkant av utgiftsøkningen, ved at budsjettforslaget fra Byrådet baseres 80 pst. på kriteriesystemet og 20 pst. på faktisk forbruk det siste året.²

Bydelene har også i prinsippet full valgfrihet for alle barnevernstiltak, men i praksis styres valget av institusjonstiltak i noen grad av BFE ved at bydelene er pålagt å gå via dem når de har behov for et institusjonstilbud. Dette har antakelig bidratt til at Oslo har klart å opprettholde et kommunalt institusjonstilbud. Det er også BFE som inngår rammeavtaler med private leverandører om tilbud de ikke selv ønsker å drifte. Det er ikke opprettet en «tilbudsportal» med informasjon om innhold, kvalitet mv. ved de ulike institusjonene. Dagens tilbud er etter sigende oversiktlig, og bydelene tar kontakt med BFE ved behov for informasjon.

¹ Omtalen i dette avsnittet er basert på Prop. 106 L (2012-2013), (PWC, 2012) og intervjuet med Oslo kommune.

² Vi forstår det slik at det har vært noe variasjon i hvorvidt faktisk forbruk det siste året er tillagt vekt i budsjetteringen, men at den oppgitte 80/20-fordelingen har vært hovedregelen..

Del 2 Kunnskapsinnhenting

Kommunene selv er en viktig del i en vurdering av om flere oppgaver på barnevernområde bør overføres til kommunene. Vi har derfor innhentet kunnskap, erfaringer og synspunkter fra kommunene ved rådmann og barnevernleder. I tillegg har vi innhentet kunnskap fra en rekke andre aktører. I denne delen presenteres resultatene fra spørreundersøkelsene til samtlige barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn. Intervjuundersøkelsen var en viktig del i arbeidet med å utforme spørreundersøkelsen. Hovedfunnene fra intervjuene oppsummeres, men deler av resultatene brukes også i analysedelen (del 3).

Vi starter med resultatene fra vår litteraturstudie der vi har konsentrert oss om resultater med relevans for problemstillingene i denne utredningen. Kunnskapsinnhenting har hatt som formål å finne ut hvilke utfordringer sentrale aktører i barnevernet erfarer i dag, hvilke oppgaver og ansvar som ønskes flyttet, samt hvilke forutsetninger som må være til stede for en overføring av oppgaver og finansieringsansvar skal kunne gi et bedre og mer kostnadseffektivt barnevern.

4. Litteraturgjennomgang

Det er gjennomført atskillig forsknings- og utredningsarbeid på barnevernsområdet, og arbeidene tar for seg et bredt spekter av problemstillinger. Vi vil her gå igjennom de FoU-arbeidene som synes å ha størst relevans for problemstillingene i dette prosjektet. Hensikten med kapitlet er dels å få en oversikt over hva som er foreliggende kunnskap om utfordringene i dagens barnevern, konsekvensene av ansvarsdeling mv., og dels å gi et forskningsbasert underlag for intervju- og spørreundersøkelsene.

Gjennomgangen viser at FoU-litteraturen har viet størst oppmerksomhet til den statlige delen av barnevernet og mindre til den kommunale, med enkelte viktige unntak. På kommuneområdet finnes det imidlertid relevante analyser fra statlige organer som Helsetilsynet og Riksrevisjonen, og vi inkluderer derfor disse i FoU-litteraturen i denne sammenhengen. Også en rapport fra Bufdir er tatt med, for å borte på den sparsomme litteraturen om finansieringen av barnevernet. Grensen er ellers satt ved publikasjoner utarbeidet av offentlige organer eller utvalg, slik at vi ikke her drøfter NOUer, stortingsmeldinger eller rapporter fra Bufdir, eller styringsdokumenter som tildelingsbrev og rundskriv.

Kapitlet tar særlig for seg fordelingen av oppgaveansvaret mellom stat og kommune (avsnitt 4.1), det kommunale barnevernet (avsnitt 4.2), de ulike tiltaksområdene (avsnitt 4.4), fordelingen av finansieringsansvaret (avsnitt 4.5) og evalueringer av alternative organisasjonsmodeller og forsøk. Det presenteres også forskning som er mindre direkte relatert til de problemstillingene vi skal undersøke, men som likevel er relevant for arbeidet.

4.1 Fordelingen av oppgaveansvaret mellom stat og kommune

I 2004 ble barnevernsreformen gjennomført ved at staten overtok ansvaret for det som hadde vært fylkeskommunale barneverntjenester. 19 ulike fylkeskommunale barneverntjenester skulle bli ett statlig barnevern som skulle sørge for god faglig og økonomisk styring av det statlige barnevernet.

Etter reformen ble det gjennomført fire evalueringer som samlet skulle svare på om barnevernet gjennom sin virksomhet oppnår ønskede resultater og effekter for brukere og samfunn. PWC (2011) evaluerer hensiktsmessigheten i dagens oppgave- og finansieringsansvar mellom statlig og kommunalt barnevern. NIBR har studert samhandlingen mellom kommunalt og statlig barnevern Myrvold (2011). Deloitte (2011) har evaluert den faglige og økonomiske styringen av det statlige barnevernet, herunder etats- og virksomhetsstyringen. NOVA/Fafo ved Backe-Hansen (2011) har evaluert institusjonstilbudet. Disse fire delrapportene peker på at mye er oppnådd med etableringen av Bufetat, og at det på mange områder har vært en positiv utvikling.

4.1.1 Hensiktsmessigheten ved dagens oppgaveansvar

Rapporten fra PWC (2011) har hatt i oppdrag å evaluere hensiktsmessigheten i dagens oppgave- og finansieringsansvar mellom statlig og kommunalt barnevern, og å foreslå forbedringer. Det foreslås en fremtidig forvaltningsmodell i barnevernet som mer rendyrket følger oppgavefordelingen mellom stat og kommune, slik den gis i barnevernloven. Dette vil innebære en spissing av Bufetats rolle som leverandør av spesialiserte barnevernstjenester og en reversering av bistandsrollen overfor kommunene. Det skilles i stor grad mellom et «behandlende» barnevern som skal være statlig, og et «omsorgsbarnevern» som skal være kommunalt. Det understrekes at det må «tas noen grep i forhold til det kommunale barnevernet» for at dette skal fungere:

- Kommunene må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å oppfylle de kravene og forventningene som stilles.
- Kommunene må gis insentiver og handlingsrom til å prioritere det forebyggende arbeidet og utvikle egne tiltak i samarbeid med kommunenes øvrige tjenester.

- Kommunene må samarbeide for å få en kritisk masse for en hensiktsmessig kommunal barnevernstjeneste.
- Bufdir bør være tydeligere på kvalitetskrav, tilsyn og utvikling av felles standarder i det kommunale barnevernet.

Deloitte (2011) finner at det er åpenbare svakheter ved dagens modell, ved at oppgavefordelingen mellom stat og kommune fremdeles er uklar, samarbeidet mellom Bufetat og kommunene er en utfordring, kommunalt barnevern mangler ressurser, samt at det er usikkerhet om dagens delbetalingssystem er hensiktsmessig. De reiser spørsmål ved hva som skal være Bufetats rolle i framtiden, og viser til resultater fra sin egen undersøkelse om at Bufetat ikke i tilstrekkelig grad har lyktes i samarbeidet med kommunene. Det påpekes at det er viktig å avklare dette fordi det er ressurskrevende å ha et organisatorisk apparat som har som intensjon å bistå kommunene, når en stor andel av kommunene ikke ser nytten av tilbudet.

Deloitte (2011) påpeker at det statlige barnevernet er avhengig av kommunen for å nå sine mål, og at dette skaper utfordringer for Bufetats faglige og økonomiske styring. Undersøkelsen deres viser at Bufetat ikke i tilstrekkelig grad har lyktes i samarbeidet med kommunene. Det pekes på at fagteamene står i press mellom statlig styringssignal om å vri tiltaksbruken i en bestemt retning, samtidig som de er forpliktet å levere tiltak i tråd med kommunenes vedtak.

Undersøkelsen viste videre at de fagteamansatte mener Bufetat er unødig byråkratisk, at det er for mye dobbeltarbeid og for mange beslutningsledd, samt at etaten er topptung med for mye administrasjon. Byråkratisering trekkes fram som et hinder for tilstrekkelig effektivitet og fleksibilitet i tjenesten.

Det konkluderes med at det statlige barnevernet har utviklet seg betydelig siden barnevernreformen i 2004, og at Bufetat i økende grad har oppnådd både faglige og økonomiske målsettinger som ble satt. Samtidig peker rapporten på at det fortsatt er utfordringer, og at målet om ett statlig barnevern med enhetlig styringskultur ikke er nådd.

Deloitte (2015) tar for seg fordelingen av oppgaver og ansvar på fosterhjemsområdet og slår fast at denne innebærer høy organisatorisk kompleksitet. Modellen gir også ineffektivitet ved at det er parallelle løp for vurderinger og beslutninger i forbindelse med plasseringene av fosterbarn med særlige behov. I tillegg oppleves refusjonsordningen som uforholdsmessig ressurskrevende. Informantene er stort sett enige om at dagens organisering ikke er hensiktsmessig. Mange gir også uttrykk for at oppgaver og ansvar i større grad bør samles på ett forvaltningsnivå, enten i staten eller i kommunene, men at det er usikkert om alle kommunene vil klare å gi barn med særlige behov et godt nok fosterhjemstilbud – også etter en kommunereform. Dersom kommunene skal ha et større ansvar, anses det derfor som nødvendig at det statlige barnevernet styrker oppfølgingen og veiledningen av kommuner med svake forutsetninger for å løse de nye oppgavene.

Brandtzæg (2010) konkluderer sin gjennomgang av kostnadsveksten i det kommunale barnevernet med at det må være mulig å oppnå en mer effektiv, mer harmonisk og mindre konfliktykt arbeidsform mellom det kommunale og statlige barnevernet enn det som synes å være tilfelle i dag. Eksempelvis burde det være mulig å få klarere retningslinjer om hvem som plikter å finansiere hva, slik at man unngår like mye saksbehandling, søknadsprosedyrer, uklarheter og forhandlinger som det mange kommuner i dag beretter om.

4.1.2 Samhandlingen mellom kommunalt og statlig barnevern

Myrvold (2011) har undersøkt reformens betydning for samhandling mellom kommunalt og statlig barnevern, samarbeidet med tilgrensende tjenester, tiltaksbruk og fagutvikling. De fokuserer også på om reformen har bidratt til et mer likeverdig tilbud av barneverntjenester i hele landet, samt om den har bidratt til den faglige utviklingen i barnevernet.

En stor del av kommunene opplever at prinsippene for ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat er klar. Samtidig vises det at det er mange uavklarte situasjoner, først og fremst om uklarheter rundt barn eller unge med rettigheter etter flere lovverk.

Det fremgår at kommunene generelt er kritiske til de statlige tiltakene. En klart større andel av kommuner mener at Bufetat ikke dekker tiltaksbehovet, enn de som mener behovet blir dekket.

Kritikken gjelder både bredden på utvalget av ulike tiltak, tilgjengeligheten til tiltakene (fosterhjem og hjemmebaserte tiltak), samt tiltakenes kvalitet (fosterhjem og institusjoner). Det kommunale barnevernet er mest fornøyd med de hjemmebaserte tiltakene og minst fornøyd med institusjonstilbudet. De største kommunene er gjennomgående mest kritiske til både institusjons- og fosterhjemstilbudet.

Det pekes videre på at utfordringene i organiseringen av det statlige barnevernet dreier seg om tre hovedspørsmål. Det første er hvordan man kan sikre et godt og likeverdig tilbud som både tar hensyn til en kommunestruktur som innebærer at kommunene har svært ulik kompetanse og ressurser i barneverntjenesten og som anerkjenner kommunenes autonomi på barnevernområdet. Det andre er hvordan man kan få til en god, praktisk arbeidsdeling mellom stat og kommune som innebærer at det ikke blir overlappende ansvarsområder, dobbeltarbeid og uavklarte ansvarsforhold. Det tredje er hvordan man kan utforme finansieringsordninger som innebærer at kommunene ikke blir altfor sårbare for store utgifter til tiltak, samtidig som de ikke får for sterke incentiver til å velte kostnader over på staten. Som svar på disse spørsmålene, skisseres tre ulike modeller for utviklingen av barnevernet. Den første innebærer en revidering av dagens samarbeidsmodell, den andre innebærer at det overføres mer ansvar til kommunene, og den tredje innebærer oppgavedifferensiering mellom kommunene, der store kommuner får flere oppgaver enn i dag og små kommuner får mer bistand fra Bufetat.

Samhandlingen mellom kommunalt og statlig barnevern er tema også for andre arbeider. Deloitte (2012) viser bl.a. at småkommuner har blandede erfaringer når det gjelder oppgave- og ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern. Flertallet av småkommunene mener de har tilstrekkelig myndighet som bestillere av statlige barneverntiltak. For at kommunene skal bli mer reelle bestillere av statlige tiltak er det nødvendig med en rendefining av rolle som bestiller og utfører, en klargjøring av fagteamenes rolle som utredere eller veiledere kontra rollen som ansvarlig for inntaket til statlige tiltak. Videre må kommunene ha tillit til at Bufetat kan levere tiltak med riktig kvalitet og kompetanse i forhold til kommunenes behov. Kommunene mener de kan ta ansvar for fosterhjem, beredskapshjem, hjemmebaserte tiltak og finansiering av forsterking i fosterhjem.

4.1.3 Fagteamenes rolle

Fagteamene er omtalt i flere rapporter etter at de ble etablert i forbindelse med forvaltningsreformen i 2004. Rambøll (2008) evaluerer organiseringen av fagteamene, deres samarbeid med kommunene, fagteamenes rolle i valg av tiltak og samhandlingen med eksterne og interne samarbeidspartnere. Evalueringen viser at det i kommunene var delte meninger om hvorvidt fagteamene har den nødvendige faglige kompetanse for å imøtekomme kommunenes behov. Undersøkelsen viste også at fagteamene i stor grad ble trukket inn i enkeltsaker før vedtak.

Deloitte (2011) viser at de fagteamansatte opplever Bufetat som unødvendig byråkratisk, at det er for mye dobbeltarbeid, for mange beslutningsledd og at etaten er topptung med for mye administrasjon. Byråkratisering trekkes inn som et hinder for effektivitet og fleksibilitet i tjenesten.

Ifølge Myrvold (2011) er kommunenes misnøye med Bufetat rettet mot de rammebetingelser som fagteamene må forholde seg til. Fagteamene skal være faglige veiledere og støttespillere for det kommunale barnevernet og sørge for at kommunene får tilgang på gode tiltak – samtidig som de skal promotere regjeringens barnevernpolitikk innenfor de gjeldende økonomiske rammene. Mye av problemet i relasjonen mellom Bufetat og det kommunale barnevernet ser ut til å ha opphav i at disse rollene ikke er fullt ut forenelige.

Vi går ikke her nærmere inn i rapportenes anbefalinger om fagteamenes organisering videre, siden det allerede er under omorganisering.

4.2 Det kommunale barnevernet

Oppmerksomheten i dette avsnittet er rettet mot utfordringene i det kommunale barnevernet, interkommunalt samarbeid, kostnadsutviklingen og bruken av hhv. hjelpetiltak og private aktører i barnevernsarbeidet.

4.2.1 Utfordringer i det kommunale barnevernet

Det ble gjennomført landsomfattende tilsyn av det kommunale barnevernet både i 2013/2014 og i 2011 som tok for seg hhv. undersøkelser, evaluering av hjelpetiltak og barns medvirkning Helsetilsynet (2012) og oppfølging av barn i fosterhjem Helsetilsynet (2015). I begge studiene ble det i en del barneverntjenester avdekket manglende styring og kontroll fra ledelsen av hvordan de ansatte ga barna forsvarlige tjenester. Tilsynet i 2011 avdekket svikt i kommunenes arbeid med undersøkelser eller evaluering av hjelpetiltak i 40 av 44 kommuner. Fylkesmennene fant eksempler på at opplysninger om alvorlige forhold ikke ble undersøkt godt nok. Dette ble vurdert som svært alvorlig, siden det kan føre til at barnet fortsetter å leve med omsorgssvikt. Tilsynet avdekket også at hjelpetiltakene i noen kommuner ikke ble evaluert i det hele tatt, og at barn ble gående med samme hjelpetiltak i flere år uten evaluering. Det landsomfattende tilsynet om oppfølging i fosterhjem i 2013/2013 omtales i avsnitt 4.3.2, som tar for seg fosterhjemsområdet spesifikt.

Riksrevisjonen (2012) tar for seg det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Det legges særlig vekt på å undersøke om barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid, samt hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet.

Undersøkelsen avdekker at en svært liten andel av barnevernstjenestene har god internkontroll. Svakhetene består bl.a. i at det ikke gjennomføres systematiske risikovurderinger, og at barneverntjenestene i for liten grad undersøker om praksis er i samsvar med krav og rutiner. Undersøkelsen viser også at det er stor variasjon saksbehandlere imellom når det gjelder å følge rutinene. Riksrevisjonen slår fast at det er behov for å styrke lederkompetansen i en del av barnevernstjenestene, og viser til at dette kan bidra til bedre internkontroll, herunder å stille krav til og følge opp saksbehandlernes praksis.

De sentrale funnene i undersøkelsen viser at mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, ikke fanges opp tidlig. Mange kommuner gjennomfører ikke undersøkelser innen fristen på tre måneder, og en del undersøkelser gjennomføres uten at barneverntjenesten har snakket med barnet eller vært på hjemmebesøk. Svakhetene ved barneverntjenestens arbeid med undersøkelser og meldinger settes i sammenheng med utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak oppfølging fra barnevernleder. Det påpekes også at få tjenester har god internkontroll. Disse forholdene hevdes å kunne bedres ved klarere krav til barneverntjenestens saksbehandling i arbeidet med meldinger og undersøkelser, samt ved mer bistand til kommunene for å styrke lederkompetanse og internkontroll.

Videre framholdes det at tilbudet av hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig, og at flere kommuner mangler de hjelpetiltakene de har behov for, både med hensyn til kommunenes eget tiltakstilbud og ved tilbudet av hjelpetiltak fra Bufetat. Det pekes på at årsaker til dette blant annet er at kommunene har for liten kapasitet og for små fagmiljøer, og at det kan være vanskelig å rekruttere kompetanse. Riksrevisjonen viser også til at alle de statlige hjelpetiltakene ikke er tilgjengelig for alle kommuner, og kommunene og Bufetat har i mange tilfeller ulik oppfatning av hvilke typer tiltak kommunene kan forvente at Bufetat tilbyr. Dette kan medføre utfordringer i samarbeidet mellom kommunene og Bufetat.

Riksrevisjonens funn på fosterhjemsområdet omtales nærmere i avsnitt 4.3.2.

Deloitte (2012) peker for øvrig på at kommunene etterspør faglig bistand på flere områder, herunder utredningskompetanse, psykologfaglig og juridisk kompetanse. Behovet for utrednings- og psykologfaglig kompetanse kan langt på vei dekkes gjennom ekstern veiledning. Det vil imidlertid være nødvendig å avklare hvordan småkommunene skal få tilgang til denne kompetansen i lys av foreslått endringer.

Kvello (2014) består av en rekke artikler som tar for seg barnevernledelse fra ulike perspektiver. Innledningsvis slås det fast at det er svært utfordrende å lede de kommunale barneverntjenestene, og dette tilskrives bl.a. den høye turnoveren, som igjen antas å skyldes status, lønnsvilkår, mangel på spesialistløp og et betydelig arbeidspress både emosjonelt og i volum. Videre påpekes det at rollen som barnevernleder krever kompetanse både innenfor barnevernfag, jus og ledelse, der barnevernleder må ha et bevisst forhold til hvor grensene for egen juridiske kompetanse går, og ut fra dette søke juridisk hjelp til de oppgavene som skal

løses.¹ Det slås også fast at kommunelovens krav om god økonomistyring og sunn økonomisk drift kan bli utfordret av barnevernlovens krav om rett hjelp til rett tid.² Boken tar også for seg interkommunale samarbeid, se neste avsnitt.

Grønningsæter (2014) tar utgangspunkt i at det kommunale barnevernet er i endring, og retter søkelyset mot praksis i det kommunale barnevernet, samarbeidsformer mellom barnevern og andre velferdstjenester (eksemplifisert ved Praxis-sør i Agder), endringer i det kommunale barnevernet og fagutviklerrollen. De understreker at det er behov for mer fagutvikling og faglig utvikling i barnevernstjenesten, bl.a. når det gjelder kompetansen om hjelpetiltak. Videre er det behov for å utvikle samarbeidet mellom forskere, praktikere og brukere, og samle erfaringer fra ulike samarbeidsmodeller for å oppnå slagkraftige og innovative barnevernstjenester.

4.2.2 Interkommunalt samarbeid

Det finnes ingen bred evaluering av konsekvensene av å inngå interkommunale samarbeid på barnevernsområdet med sammenlikning av tilstanden før og etter at samarbeidet ble inngått. Brandtzæg (2006) evaluerer seks forsøk med interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet som startet opp i 2003 eller 2004. Antallet samarbeid og evalueringsperiodens lengde medfører begrensninger på analysen. Funnene indikerer gjennomgående svært positive resultater av å inngå samarbeid, bl.a. ved at fagmiljøene er styrket. Telemarksforskning har også evaluert en rekke enkeltsamarbeid, bl.a. Kongsbergregionen i 2012 og Lister barnevern i 2013.

De siste årene er det gjennomført to større studier som vi vier en del oppmerksomhet i kap. 2, og som vi derfor bare presenterer kort her.

(Andrews, 2015) kartlegger utbredelsen av interkommunale barnevernssamarbeid og tar for seg fagmiljøenes størrelse, barnevernets samarbeid med andre tjenester, rekrutteringsgrunnlag mv. Studien analyserer også fordeler og ulemper ved denne formen for organisering basert på spørreundersøkelser til barnevernledere og rådmenn, og intervjuer med representanter for fylkesmannsembetene og fylkesnemndene.

Deloitte (2012) omhandler primært barnevernet i små kommuner, men tar også for seg interkommunale samarbeid: forutsetninger at de skal fungere godt, årsaker til å gå inn i dem og fordeler og ulemper.

4.2.3 Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet

Brandtzæg (2010) tar for seg kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet i perioden 2002-2009, og analyserer hvordan denne avhenger av variabler som bemanning, undersøkelser og tiltaksbruk. De oppsummerer som følger:

- Den viktigste, enkeltstående årsaken til at kostnadene til barnevernet i Norge har økt, er utvilsomt en klar vekst i antall barn som er omfattet av barnevernstiltak.
- Kostnadsveksten fremstår i hovedsak som positiv, ved at den tyder på at det har vært ønskelig å kanalisere mer ressurser til barnevernet for å øke bemanningen, behandle flere saker og iverksette flere tiltak.
- En del av kostnadsveksten skyldes at barneverntjenestene er blitt bedre organisert og drevet, slik at de avdekker en større andel av de underliggende behovene enn tidligere. Dette gjelder særlig de mindre kommunene, der styrkingen dels har skjedd gjennom etablering av interkommunale tjenester, og dels ved at også mange av de øvrige små tjenestene har økt sin ressursbruk.
- Resultatene tyder på at kommunene har betydelig frihet til å påvirke utgiftene til barnevernet, selv om mange av tjenestene innenfor barnevernet er rettighetsfestet: Kostnadene er lavere i kommuner med høy partikonsentrasjon i kommunestyret, noe som antas å skyldes at dette innebærer sterkere kommunaløkonomisk disiplin;

¹ Kapittel 6, skrevet av Kirsti Myrvang.

² Kapittel 7, skrevet av Trude Marian Nøst.

kostnadene er høyere i kommuner med et høyt antall representanter fra venstresiden i kommunestyret; og rikere kommuner bruker mer penger på barnevern.

4.2.4 Bruken av hjelpetiltak

Ordinære hjelpetiltak omfattes ikke direkte av mandatet for denne utredningen, men er interessante bl.a. fordi de ofte vil være alternativer til evidensbaserte hjelpetiltak, fosterhjem og institusjonstiltak, og fordi bruken av hjelpetiltak kan påvirke behovet for omsorgsovertakelser. Prosjektet «Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak» gir etter eget sigende den første inngående beskrivelsen og analysen av barnevernets hjelpetiltak i Norge, se Christiansen (2015) og en egen kunnskapsstatus (Christiansen Ø. , 2015).¹ Prosjektet tar for seg bruken av hjelpetiltak i perioden 1993-2010, og konstaterer at det har skjedd en dreining i bruken fra støttetiltak (besøkshjem, økonomisk hjelp, barnehage mv.) til veiledningstiltak (råd og veiledning, foreldreveiledningsprogrammer, miljøarbeider mv.), i tråd med de politiske og faglige føringene. Dreiningen mot veiledningstiltak har vært sterkere i større enn i mindre kommuner. Råd og veiledning til foreldrene var det klart mest brukte hjelpetiltaket uansett hva som var bakgrunnen for å iverksette hjelpetiltak, og ble også ofte brukt i kombinasjon med støttetiltak. Råd og veiledning er en tiltakskategori med sterkt varierende innhold, både når det gjelder varighet og hyppighet av kontakt og hvorvidt det var saksbehandler eller spesielle veiledere som representerer tiltaket. Det påpekes at formålene reflekterer at råd og veiledning er det absolutt vanligste tiltaket, men at det ikke kan utelukkes at formålene er styrt av tiltakene like mye som det motsatte.

Prosjektet tar også for seg hvordan hjelpetiltakene oppleves av barn og unge, foreldre og saksbehandlere, men evaluerer ikke effektene av de ulike tiltakene utover dette. Studien omfatter heller ingen samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak, men diskuterer utfordringene ved slike analyser.

Christiansen (2015) sammenstiller forskningen på virkninger av de hjelpetiltakene som benyttes i norsk barnevern, og påpeker at det er svært varierende hvor omfattende forskning som finnes for de ulike tiltakene: Det foreligger ingen forskning på virkninger av å benytte barnehage, SFO, fritidsaktiviteter eller økonomisk hjelp som hjelpetiltak i barnevernet. Det finnes enkelte relevante studier av effekten av besøkshjem og støttekontakt. Tiltak rettet mot foreldre og foreldre-barn-samhandling inkluderer råd og veiledning, samt hjemkonsulent, miljøarbeider og andre hjemmebaserte tiltak. Dette er tiltak med varierende innhold, og som ikke har vært forsket på med tanke på å registrere virkninger. Manualbaserte foreldreveilednings-program rettet mot atferdsvansker (bl.a. PMTO og MST) er blant de få hjelpetiltakene som har vært gjenstand for norsk effektforskning, se egne omtaler i avsnitt 4.3.3. Andre manualbaserte program som Marte Meo, ICDP og COS retter seg mot videre målgrupper. Marte Meo er i en norsk studie vist å ha effekt i familier der mødre hadde symptomer på depresjon og der det var store vansker i samhandlingen foreldre-barn. ICDP er evaluert med positive resultater, men basert på et utvalg «vanlige» foreldre. Det foreligger foreløpig ikke nordisk forskning og heller ikke annen relevant forskning på virkninger av COS. Familie- og nettverksorienterte tiltak er typisk etablert som egne enheter i eller i tilknytning til barneverntjenesten. De ansatte i tiltakene har vanligvis en mer avgrenset saksmengde og arbeider mer intensivt med familiene enn en saksbehandler kan gjøre. Evalueringene er først og fremst beskrivende og viser at allmenne tilnærminger er vanligere enn spesifikk metodikk, og at det er lite spor av nettverkstilnærming. Familieråd er også en arbeidsform som verdsettes høyt av et stort flertall av brukere. Kunnskapsbasen om effekter er imidlertid svak, bortsett fra at det er vist å gi økt sannsynlighet for plasseringer i slekt og nettverk sammenlignet med offentlige omsorgstiltak. Kunnskapsoppsummeringen tar ikke for seg sentre for foreldre og barn.

Forsterhjemstiltak (2010) omhandler tiltaksprofil og tiltaksutvikling i kommunalt barnevern, bruken av hjelpetiltak og hvordan disse oppleves bl.a. av foreldrene. Et av funnene i rapporten

¹ Rapportene ble offentliggjort rett før denne utredningen ble ferdigstilt, slik at det i liten grad har vært mulig å innarbeide resultatene.

er at barnevernet yter tiltak på måter som synes å samsvare med foreldrenes vurdering av sine barns behov, men at tiltakene ikke er fordelt i samsvar med foreldrenes påkjenninger og belastninger. Tiltakene retter seg mot barna, selv om foreldrene de møter har vanskelige livssituasjoner. Dette er i tråd med barnevernets innretning, men hevdes også å kunne forstås som en konsekvens av en overgripende ressursmangel som setter sitt preg på hjelpetjenester generelt sett.

Øyen (2010) peker for øvrig på at lokale instanser, inkludert barnevernet, ikke har midler og ressurser til å bekjempe fattigdom og marginalisering. Rapporten vektlegger betydningen av forebyggende innsats rettet mot de mest sårbare familier og deres barn, men erkjenner også at dette forutsetter at tjenestene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, samt at de kommuniserer godt og utformer hensiktsmessige tiltak.

Gjerstad (2006) har studert bruken av hjelpetiltak i kommunene, og peker på at det kan være vanskeligere for små kommuner å tilby enkelte lavterskeltiltak. Det er flere grunner til dette, og det pekes spesielt på at det vil være færre unge å rekruttere som støttekontakter mv., og at små kommuner ikke vil få stordriftsfordeler ved utvikling av nye tiltak. Samtidig sies det at det for de fleste hjelpetiltak ikke er stor variasjon etter kommunetype eller andre observerte faktorer.

4.2.5 Bruk av private aktører i det kommunale barnevernet

De aller fleste av de oppgavene kommunene er lovpålagt å utføre innenfor barnevernet, kan utføres av private aktører. Kunnskap om omfanget av kommunenes bruk av private aktører, og om konsekvensene av dagens praksis, bør utgjøre en del av grunnlaget for anbefalinger om hvilke oppgaver som bør overføres til kommunene, siden en del av kommunene kan velge å sette de nye oppgavene ut til private.

Det ser imidlertid ikke ut til å finnes litteratur om dette. Det nærmeste vi kommer er en rapport om Bufetats innkjøp av private institusjons- og fosterhjemstiltak (Varde Hartmark, 2014), som gir en oversikt over aktørene i dette markedet, samt hvordan de er organisert, størrelse, driftsmarginer mv.

4.3 Nærmere om de ulike tiltaksområdene

Hensiktsmessigheten av å endre ansvarsdelingen på de ulike tiltaksområdene vil avhenge av hva som er de viktigste utfordringene der. På institusjons- og fosterhjemsområdet går vi rett på sak og presenterer (deler av) den litteraturen som tar for seg utfordringene der. For spesialiserte hjelpetiltak har vi ikke funnet noen litteratur om utfordringene som sådan ved det systemet som er i dag. I stedet går vi igjennom de evalueringene som viser *effektene* av de tiltakene Bufetat tilbyr til kommunene. Effektene er av interesse fordi en oppgaveoverføring til kommunene etter alt å dømme vil gi et mindre tilbud av disse tiltakene, og konsekvensene av dette vil avhenge av hvor effektive de faktisk er.

4.3.1 Utfordringer på institusjonsområdet

Institusjonstilbudet er evaluert av NOVA/Fafo i Backe-Hansen (2011), og også på dette området avdekkes det flere typer utfordringer. Det påpekes at institusjonstilbudet har blitt mer likeverdig, men at tilbudet ikke er tilstrekkelig differensiert i alle regioner. Dessuten er institusjonsbruken blitt redusert. Målet om tiltaksvidning i form av redusert bruk av institusjonsplasser er nådd, og målsettingen om likeverdige tilbud ser ut til å være delvis nådd gjennom et systematisk arbeid med forskrifter og retningslinjer blant annet for kvalitet og internkontroll. Det er vanskelig å konkludere når det gjelder institusjonstilbudets faglige kvalitet fordi resultatene var avhengig av måtene kvalitet ble operasjonalisert på, og fordi henholdsvis fagteamansatte og institusjonsledere ga ulike svar som dels var vanskelige å forklare.

Rapporten påpeker at det har vært en målsetting siden før reformen trådte i kraft å redusere bruken av institusjoner, og satse mer på hjelpetiltak i hjemmet og fosterhjem. På denne måten har institusjonsplassering vært ansett som det minst ønskelige alternativet. Samtidig har det ikke vært presisert hvor stor tiltaksvidningen skal være, eller hva en redusert bruk av institusjoner innebærer i praksis, og sett i forhold til de barn og unge som tilbys slikt opphold.

Det har også vært ønskelig å tilby opphold på institusjon for noen, uten at dette er nærmere presisert. Det stilles imidlertid spørsmål om man bør vurdere om tiltaksvidningen har gått for langt, og at økt bruk av fosterhjem heller skjer fordi man ikke ønsker institusjon enn som en gjennomtenkt politikk for hva fosterhjem skal være. Mange av de som er i institusjon er der fordi de har hatt mislykkede fosterhjems plasseringer, og det vil derfor være nødvendig å se på ustabiliteten i omsorgsplasseringer både i institusjoner og fosterhjem. Barn og unges behov for stabilitet og kontinuitet er ikke alltid godt nok ivaretatt. Det synes også å være færre regionale variasjoner nå enn tidligere. Det framholdes at noen grupper barn og unge har vært oversett, og bør bli synliggjort i planleggingen av institusjonstilbudet.

Også Myrvold (2011) tar for seg vridningen fra institusjon til fosterhjem, og finner at vridningen har vært særlig markant blant de minste kommunene. Det avdekkes videre stor variasjon mellom kommuner i bruk av tiltak med statlig ansvar mer generelt (herunder fosterhjem). Noe av denne variasjonen viser seg å ha sammenheng med personalinnsatsen i barnevernet, kommunenes inntekter og den kommunale tiltaksbruken.

Samhandlingen mellom barnevernet og psykisk helsevern er tema for Kirkengen (2015), Kayed (2015) og Backe-Hansen (2011). Kirkengen (2015) går igjennom forskning fra medisin og andre helsefag om virkningene av giftig barndomsstress (som omsorgssvikt) på kroppens fysiologi og celler, og spør om medisinfaget har den rette kunnskapen for å behandle mennesker som er blitt syke av krenkelser. De påpeker at overdreven behandling av symptomer (psykiatri, rus og afferd) kan bidra til å kronifisere skadevirkningene av de bakenforliggende erfaringene. Kayed (2015) intervjuer ungdommer ved barnevernsinstitusjoner og finner at forekomsten av psykiske lidelser er hele 76 pst. i løpet av de tre siste månedene blant unge i barnevernsinstitusjoner, mens kun 38 pst. oppgir at de har fått noen form for psykiatrisk hjelp fra spesialisthelsetjenesten for disse lidelsene i løpet av denne perioden. Denne rapporten tar til orde at flere unge i institusjon bør tilbys psykiatrisk behandling. Backe-Hansen (2011) påpeker at samhandlingen mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge bør bli bedre, og at det bør vurderes om barnevernet bør overta noen av funksjonene til psykisk helsevern for barn og unge.

4.3.2 utfordringer på fosterhjemsområdet

Backe-Hansen (2013) framholder at det er krevende å plassere rundt 800 nye barn og unge i fosterhjem hvert år, og at dette kan ha ført til et for sterkt fokus på rekrutteringsdelen av fosterhjemsarbeidet. Det understrekes at det også må vektlegges hva som skjer når fosterhjemmene er rekruttert og barn skal plasseres. Fosterhjems plasseringer må ses i et livsløpsperspektiv, slik at man hele tiden tenker framover for fosterbarna, og at man har fokus på kvaliteten i fosterhjemsarbeidet.

Helsetilsynet (2015) avdekker at mange barn i fosterhjem ikke får den oppfølgingen de har krav på. Rapporten oppsummerer det landsomfattende tilsynet i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Det ble funnet svikt og/eller forbedringsområder i 71 av de 94 barnevernstjenestene som er med i undersøkelsen. Dette omfatter 123 av 151 kommuner. Det dreier seg bl.a. om svikt i oppfølgingen av barnet ved at barneverntjenesten ikke gjennomførte de forutsatte fire årlige besøk. Det ble også påvist at dette var medvirkende til at barns rett til medvirkning i saker som angår dem selv ikke ble fulgt opp i tråd med forutsetningene. Det ble videre påvist svikt med hensyn til å gi nødvendig råd og veiledning, samt i barnevernfaglige vurderinger og dokumentasjon, og videre i ledelse og internkontroll. Det framholdes at ledelsen i kommune ikke fulgte med på om barna fikk forsvarlige tjenester, at opplæring av mangelfull, at de ansatte ikke var opplært til å melde fra om feil, samt at det mange steder var uklart hvordan saksbehandlerne skulle løse de ulike oppgavene. Helsetilsynet vurderer den dokumenterte svikten som svært alvorlig.

Også Riksrevisjonen (2012) påviser at oppfølgingen av barn i fosterhjem ikke er god nok. Kommunene finner det utfordrende å sikre at oppfølgingsarbeidet får nødvendig prioritet. Riksrevisjonen mener kommunene kan ha behov for ytterligere bistand i fosterhjemsarbeidet enn de veiledere mv. som er utarbeidet i dag, men uten at det presiseres hva slags type bistand dette kan være. Det fremstår som en stor utfordring for barneverntjenestene å gjennomføre fosterhjemsbesøk som forutsatt i forskriften, og mange barn har ikke tilsynsfører.

Deloitte (2012) tar for seg forskjeller i bruk, kvalitet og kostnad mellom forsterkede kommunale fosterhjem, statlige familiehjem og fosterhjem som er knyttet til private leverandører, og vurderer dagens organisering og finansiering av fosterhjemssystemet. Et av funnene er at andre forhold enn faglige hensyn i for stor grad påvirker hvilke fosterbarn som plasseres i hvilke typer fosterhjem. Det påpekes flere årsaker til dette: Mangelen på fosterhjem, ulik forståelse mellom kommunalt og statlig barnevern og mellom regionene av hvilke behov som tilsier hvilken type hjem og rene økonomihensyn. Det er også til dels overlapp mellom målgruppene for de ulike typene hjem. En sammenlikning av fosterforeldrenes rammevilkår mellom de ulike typene hjem viser at de er betydelig bedre i de statlige familiehjemmene og de hjemmene som er tilknyttet private leverandører, enn i de kommunale hjemmene. Det er likevel ikke slik at *kvaliteten* i de statlige og de private hjemmene fremstår som bedre enn i forsterkede kommunale hjem.

Rapporten tar for seg praksisen med frikjøp av fosterforeldre. Mens fosterforeldre og fagpersoner er relativt samstemte om at frikjøp er viktig, var fosterbarna av en annen mening: Det å ha en fosterforelder hjemme ble særlig av ungdommene opplevd som vanskelig, bl.a. fordi det ga en følelse av å være «overvåket». På bakgrunn av svarene fra barna, samt de anselige summene som brukes på frikjøp i dag, anbefaler Deloitte at effekten av frikjøp vurderes helhetlig og på faglig grunnlag. Deloitte er også kritiske til den pågående profesjonaliseringen av fosterhjemsomsorgen, og mener det må innhentes mer kunnskap – særlig fra fosterbarna selv – om hvordan denne påvirker deres utvikling.

Deloitte undersøker utviklingen i utgiftene til fosterhjem og påpeker at det offentliges utgifter til de tre typene fosterhjem har økt med hele 38 pst. 2011 til 2013, til om lag 2,2 mrd. kroner. Sammensetningen av det offentliges utgifter fremstår som lite transparent, men det er klart at den samlede utgiftsveksten delvis skyldes vekst i antall barn og oppholdsdøgn, og økt bruk av fosterhjem tilknyttet private leverandører. Det har imidlertid ikke vært mulig å fastslå hvor mye av utgiftsveksten som skyldes økt økonomisk forsterkning av hvert enkelt fosterhjem. Dagsprisen er høyest i fosterhjem tilknyttet private leverandører (ca. 3 000-3 600 kroner), fulgt av statlige familiehjem (ca. 2 300-2 700 kroner), og lavest i de forsterkede kommunale fosterhjemmene (ca. 1 300-1 400 kroner). Deloitte mener at det er lite rimelig at forsterkede kommunale fosterhjem skal ha så mye dårligere vilkår enn de andre, siden også disse brukes overfor de barna som er i målgruppen for statlige familiehjem, i de tilfeller slike hjem ikke er tilgjengelige.

Buadir (2014) har foretatt en kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Kartleggingen viser flere områder som utfordrer ivaretagelsen av fosterbarnas beste og fosterforeldrenes behov for kontinuitet og forutsigbarhet. Det pekes på at fosterhjemsordningen har utviklet seg i en retning som fører med seg flere utfordringer og utilsiktede virkninger uten at det har ligget en overordnet tilnærming til grunn for utviklingen. Økt fokus på fosterhjemmenes rettigheter som «arbeidstakere» understøtter ikke nødvendigvis formålet med fosterhjemsordningen. Videre påvises store forskjeller i forsterkningspraksis og økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene.

De fleste kommuner mangler omforente kriterier for forsterkning og klare retningslinjer for økonomisk godtgjøring. Dette medfører at avgjørelsene i stor grad er overlatt til saksbehandlers faglige skjønn, hjemmenes forhandlingsevne og kommunenes årlige budsjett. På denne måten blir hjemmenes rammevilkår ulike, uforutsigbare og i liten grad knyttet til barnas behov. En annen utfordring vises ved at fosterhjemmene i stor grad forsterkes ved forhøyet arbeidsgodtgjøring, og i liten grad ved tiltak som gjør fosterhjemmene i stand til å møte utfordringene de står i.

Brandtzæg (2010) argumenterer for at lavere vilje blant folk flest til å påta seg rollen som fosterforeldre kan vise seg å bli en alvorlig flaskehals for et velfungerende barnevern, og kan bidra til å øke kostnadene ved å presse opp de økonomiske vilkårene en må tilby fosterforeldrene. Dette kan igjen føre til et ugunstig utvalg av fosterforeldre ved at vi får mindre idealisme og mer rent økonomisk motivasjon blant de fosterforeldrene man lykkes i å rekruttere.

4.3.3 Hva vet vi om effektene av hjelpetiltakene fra Bufetat?

Mandatet for denne utredningen omfatter de hjelpetiltakene Bufetat tilbyr til kommunene, dvs. PMTO, MST, De utrolige årene og FFT, samt sentre for foreldre og barn. De øvrige

hjelpetiltakene er i utgangspunktet ikke omfattet. I denne gjennomgangen begrenser vi oss til den litteraturen som er mest relevant for den videre analysen, der vi vurderer konsekvensene av å overføre ansvaret for alle hjelpetiltakene til kommunene. Dette vil si litteratur som tar for seg effektene av disse hjelpetiltakene, og da særlig *netto* nytte (nyttevirkninger minus kostnadsvirkninger), sett opp mot netto nytte av *andre tiltak* som kan tilbys samme gruppe. En ytterligere begrensning er at vi kun ser på MST, sentre for foreldre og barn og PMTO. MST og sentre for foreldre og barn er de tiltakene i Bufetats tilbud det er grunn til å anta at vil bli benyttet særlig mye mindre dersom kommunene får ansvaret for dem. PMTO er det evidensbaserte tiltaket som brukes mest i Norge. Ordinære hjelpetiltak omtales i avsnittet om det kommunale barnevernet.

Internasjonalt er MST evaluert i en rekke studier, og konklusjonene er ikke entydige. Vi har ikke selv hatt kapasitet til å gå igjennom alle enkeltstudiene i detalj innenfor rammene av dette prosjektet, men (Löfholm (2009) konstaterer at studier som er gjennomført av programutvikleren selv, gjennomgående viser mer positive resultater enn de som er gjennomført av uavhengige forskningsmiljøer.

- Det er gjennomført én randomisert kontrollert studie av MST i Norge (av Atferdssenteret, som også er de som har ansvaret for implementeringen av MST), se Ogden (2006). Denne studien viser signifikant nedgang i problematferden både for MST- og kontrollgruppen, men signifikant større for MST-gruppen enn for kontrollgruppen. Vurderingene av atferdsendringene er basert på rapportering fra foreldre og lærere.
- van der Stouwe (2014) går igjennom en rekke evalueringer der MST primært er brukt overfor ungdomskriminelle, men også ungdommer med atferdsproblemer. De konkluderer med at MST gir små, men signifikante effekter på utfallene ungdomskriminalitet, atferdsproblemer, rusmisbruk, familiefunksjonalitet og behovet for omsorgsplassering, men ikke på deltakerens kognitive evner. Det fremgår imidlertid ikke av studien i hvilken grad MST er sammenlignet med andre tiltak eller ingen tiltak overhodet, eller om nytten av tiltaket ble ansett å forsvare kostnadene.
- Löfholm (2009) sammenlikner effekten av MST med effektene av tradisjonelle tiltak (bl.a. døgnomsorg og familierapi) for 156 svenske ungdommer. De konkluderer med at MST og de tradisjonelle tiltakene har like positive effekter: Ikke for noe av utfallene er det statistisk signifikante forskjeller. Men siden MST er langt mer kostbart enn de andre tiltakene, blir dette tiltaket samfunnsøkonomisk sett betydelig mindre lønnsomt enn tradisjonelle tiltak.
- Rambøll (2012) er den eneste studien vi kjenner til som tar for seg de samfunnsøkonomiske konsekvensene av MST. Det forutsettes her at 30 pst. av deltakerne får effekt av tiltaket, definert ved at de kommer på nivå med normalbefolkningen hva gjelder rusmisbruk og kriminalitet, men stadig ligger noe under normalbefolkningen hva gjelder utdanning, sysselsetting og trygdemottak. De konkluderer med at bruk av MST fremfor et annet tiltak gir en besparelse i nåverdi per deltaker over livsløpet på kr. 145 000 for kommunene, kr. 100 000 for staten og kr. 75 000 for deltakeren.

Det ser ikke ut til å finnes effektevalueringer av opphold i sentre for foreldre og barn. Bufdir har laget en rapport som tar for seg oppfølgingen av de faglige anbefalingene på dette området Bufdir (2015), basert på Rambøll (2014), som igjen bruker resultater fra den danske studien Rambøll (2012). Denne siste tar imidlertid ikke for seg sentre for foreldre og barn, slik at Rambøll (2014) i stedet lar antakelsene om effekten av sentre for foreldre og barn være basert på de anslåtte effektene av hjelpetiltaket De utrolige årene. Som omtalt i kap. 2, har disse tiltakene svært forskjellig innhold og bare delvis overlappende målgruppe.

Også Kvello (2012) tar for seg sentre for foreldre og barn. De konstaterer at det finnes få systematiske oversikter som omhandler effekten av tidlig intervensjon i forhold til sped- og småbarns psykiske helse, og at dette særlig gjelder effekt av intensive tiltak i heldøgns behandling (s. 24). Samtidig viser de til evalueringer av *andre typer tiltak* rettet mot samme målgruppe, som at amerikansk forskning viser gode effekter av regelmessige hjemmebesøk til risikofamilier med bruk av målrettede støtte- og endringssamtaler (s. 27). Dette er en type tiltak som er i ferd med å bli tatt mer i bruk i Norge, gjennom Nurse-Family Partnership.

PMTO er evaluert bl.a. i USA og Norge, og studiene er oppsummert i Rambøll, (2013). Et gjennomgående hovedfunn er at PMTO har positive effekter på foreldreferdigheter, og derigjennom også på barnas problematferd. Vi bemerker at samtlige norske studier ser ut til å være gjennomført av ansatte ved Atferdssenteret, som også er de som har ansvaret for implementeringen av PMTO i Norge, jf. funn over om effektevalueringene av MST. Vi kjenner ikke til bakgrunnen til forskerne bak de amerikanske studiene. Rambøll, (2013) gjennomførte en samfunnsøkonomisk analyse basert på disse effektevalueringene og finner at PMTO er samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. I nåverdi over livsløpet anslås besparelsen per barn til kr. 56 000 for kommunene, kr. 45 000 for staten og kr. 105 000 for deltakerne.

4.4 Fordelingen av finansieringsansvaret

Den eksisterende FoU-litteraturen er langt mer opptatt av oppgaveansvaret enn av finansieringsansvaret. Dette gjenspeiler antakelig at dagens fordeling av finansieringsansvaret i stor grad er en videreføring av fordelingen fra før 2004, der staten har tatt over det ansvaret fylkeskommunen hadde tidligere. Evalueringene av forvaltningsreformen har dermed naturlig nok konsentrert seg mest om oppgaveansvaret. I tillegg kan det ha en del å si at de fleste som forsker på barnevernsområdet er ikke-økonomer, og naturlig nok velger å konsentrere seg om temaer som står nærmere deres fagbakgrunn.

Finansieringssystemet omtales likevel eksplisitt i enkelte arbeider: En av evalueringene av forvaltningsreformen, PWC (2011), tar for seg finansieringssystemet mer generelt, mens to utredninger som nylig er gjennomført for Bufdir, Deloitte (2015) og Bufdir (2014), ser nærmere på finansieringen av fosterhjem. De sistnevnte er omtalt i avsnittet om fosterhjem over.

PWC (2011) påpeker at økonomiske hensyn ikke tillegges like mye vekt av kommunene ved valg av alle typer tiltak. Nedgangen i institusjonsbruken hevdes for eksempel også å skyldes at det har utviklet seg en faglig konsensus i barnevernet om at dette er den fornuftige veien å gå. Derimot ser økonomi ut til å være av større betydning ved valg av kommunale hjelpetiltak, og dette gjør det utfordrende å kanalisere nok ressurser til tiltak i kommunal regi, som typisk brukes til tidlig innsats og i det forebyggende arbeidet. Finansieringsmodellen foreslås endret som følger:

- Hensynet til Norges kommunestruktur med mange små kommuner og deres økonomiske sårbarhet tilsier at det er fornuftig å beholde dagens delbetalingssystem for Bufetats tiltak. En moderat heving av egenandelen for institusjon foreslås ut fra at dette kan stimulere kommunene til å vurdere alternative tiltak i større grad enn de gjør i dag.
- De administrative byrdene bør begrenses, og refusjoner fra Bufetat for kommunale hjelpe- og forsterkningstiltak foreslås derfor avvirket. Det må lønne seg å prioritere det forebyggende arbeidet.

PWC påpeker at en risiko ved en slik modell er at kommuner som i dag har gjort seg avhengig av fagteamenes tjenester, ikke gjennomfører den nødvendige styrkingen av kommunalt barnevern. For å møte denne risikoen anbefaler de å styrke kommunalt barnevern i form av øremerkede midler, og at styrkingen særlig gjelder de mest utsatte kommune. Se også PWCs anbefalinger om ny oppgavestruktur over.

4.5 Alternative organisasjonsmodeller og forsøk

Dette avsnittet omhandler evalueringer av alternative organisasjonsmodeller og forsøk, primært hhv. modellen i Oslo og forsøket i Trondheim. Forsøket der Trondheim fikk økt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet, er evaluert i Berg (2006). Evalueringen vier særlig oppmerksomhet til konsekvensene for det forebyggende arbeidet og målet om raskere hjelp ved behov for bistand.

Det foreligger også en rekke evalueringer av barnevernet i enkeltkommuner, i hovedsak utført av Telemarksforskning. Vi går ikke nærmere inn på disse her.

4.5.1 Oslo kommunes organisasjonsmodell

Bogen (2007) har foretatt en sammenliknende evaluering av barnevernet i Oslo og Bergen kommune, der Bergen skal representere en sammenliknbar del av resten av landet, der ansvaret er delt mellom stat og kommune. De viser at det generelt sett ikke er grunnlag for å beskrive barnevernet i Oslo som dårligere enn i Bergen, og konkluderer med at tiden fra gjennomføringen av reformen i 2004 til 2007 er for kort til at det kan forventes store forskjeller.

Rapporten analyserer blant annet organisering og økonomi, meldinger, undersøkelser, bruk av tiltak, personell og kompetanse i de to byene. Det er noen forskjeller mellom byene når det gjelder andel henleggelse av meldinger (Oslo høyere enn Bergen), utgifter per barn i barnevernet (Oslo høyere enn Bergen), oppfølging av fosterhjem (Bergen bedre enn Oslo) og kompetansetiltak for de ansatte (Bergen bedre enn Oslo). Det konkluderes med at den største utfordringen i Oslo er de store forskjellene mellom bydelene, og peker på at de forskjellige bydelsutvalgene ser ut til å ha prioritert barnevernet ulikt.

PWC (2012) har studert barnevernstjenesten i bydelene i Oslo kommune og retter søkelyset mot bydelenes avvik mellom kriteriefordelte budsjettmidler og faktiske utgifter til barnevernet. Videre har de undersøkt forhold ved bydelenes organisering, arbeidsmåte og samhandling med øvrige tjenester rettet mot barn og unge som har betydning for avvikene. Hensikten har vært å få en forståelse av kostnadsbildet og hva som driver ressursbehovet til de enkelte bydelene. Denne kunnskapen er viktig, både ut fra økonomistyringshensyn, men også for å forstå hvordan det er mulig å få et bedre og mer likeverdig barnevern ut av de gitte ressursene.

Oslo kommunes styringssystem gir rom for avvik mellom kriteriefordelte budsjettmidler og faktisk utgifter til barnevernet. Flere forhold bidrar til å forklare avvikene, herunder bydelenes lokale, politiske prioriteringer når de vedtar budsjett, og bydelenes evne til økonomistyring og kostnadskontroll som følge av organisering, arbeidsmåter og samhandling. PwC peker på at en forankret strategi for barnevernet og kostnadskontroll er viktig for en forutsigbar økonomistyring.

4.6 Barna i barnevernet – hvordan går det med dem?

4.6.1 Barna og familiene i barnevernet

Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* oppsummerer statistikk og forskning som viser at de barna og familiene som mottar hjelp fra barnevernet, har mange fellestrekk. Det følgende er basert på denne gjennomgangen der ikke annet er presisert.

Viktige fellestrekk for barna i barnevernet:

- *Skolen er en utfordring:* Barna som kommer i kontakt med barneverntjenesten har større utfordringer enn andre barn med å mestre skole og utdanning. Barnevernsbarn har lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig. Dette gjør det vanskeligere å lykkes i voksenlivet.
- *Det er høy forekomst av psykiske plager:* Somatiske og psykiske helsevansker og påkjenninger blant barn og unge i barnevernet er utbredt. Studier fra ulike land viser samme tendenser hva angår psykiske vansker: Rundt 40 pst. av barnevernsbarn som bor hjemme og 70 pst. av de som er plassert, har psykiske tilstander eller påkjenninger som krever utredning, behandling og oppfølging. Dette er henholdsvis 4 og 7 ganger tilsvarende tall for barn og unge i befolkningen for øvrig.
- *Flere barnevernsbarn har traumer:* Barnevernet møter barn som har vært utsatt for vold og overgrep, men man har i dag ikke oversikt over hvor mange av barnevernsbarna som har vært utsatt for traumatiserende hendelser. De mest skadelige traumene er de som skjer i tidlige leveår, de som er langvarige, og som påføres barnet av nære omsorgspersoner. Dette kan resultere i atferdsvansker, depressive symptomer, posttraumatisk stresslidelse og andre angstlidelser. Det er en sammenheng mellom traumatisering i barndommen og en rekke ulike tilstander som kan vise seg i ungdomsårene eller voksen alder: For eksempel rusmisbruk, ulike personlighetsforstyrrelser og spiseforstyrrelser. Det skal bemerkes at dokumentasjonen og tallgrunnlaget på dette området er svak. Tesen om flere barnevernsbarn med traumer ser ut til å bygge på observasjoner i barnevernet. Hvorvidt det faktisk er flere barn med traumer, om man er

blitt flinkere til å avdekke traumer eller om det fanges opp flere barn i denne kategorien som tidligere ikke ble fanget opp, er uklart. Vista Analyse (2012) viser at det er store kunnskapshull mht hvor mange barn som utsettes for vold i nære relasjoner, og det stilles også spørsmål ved hvorvidt barn i denne kategorien i tilstrekkelig grad fanges opp, og om de fanges opp tidlig nok. Flere barn med traumer kan også være en følge av barn som lever under traumatiserende forhold fanges opp senere enn tidligere. Antagelig har den observerte tendensen flere forklaringer som kan inneholde alt fra at flere barn fanges opp for sent, at barnevernet blir flinkere til å fange opp barn i denne kategorien, en større oppmerksomhet på traumer hos barnevernsbarn, og at det faktisk er flere barn som lever under traumatiske forhold og som derfor blir traumatisert.

- *Barnevernsbarn har svakere forutsetninger for en god overgang til voksenlivet:* Barnevernet kan gi hjelp til ungdom fram til de fyller 23 år. Men tallene viser at jo eldre ungdommen blir, jo færre får hjelp av barnevernet. Samtidig mangler mange av ungdommene foreldre som kan støtte dem i overgangen til en selvstendig voksentilværelse, og dette gjør overgangen til voksenlivet vanskeligere enn for andre jevnaldrende.
- *Flere blir uføretrygdet og har dårlig helse:* Forskning viser at det er langt flere tidligere barnevernsbarn som mottar uførepensjon enn befolkningen for øvrig. Tidligere barnevernsbarn har også høyere dødelighet, og høyest har de som hadde eget rusmisbruk som grunnlag for den hjelpen de fikk. Resultatene tyder på at tidligere barnevernsbarn har dårligere helse enn resten av befolkningen på samme alder.

Disse trekkene vil i noen grad henge sammen og forsterke hverandre, og årsak-virkningsforholdene kan være uklare. For eksempel vil barn med psykiske plager oftere enn andre også oppleve skolen som en utfordring, og de psykiske plagene kan også forverres av problemer på skolen – og omvendt.

Det er avdekket en rekke fellestrekk også for familiene i barnevernet, og igjen vil det kunne være opphopninger og gjensidige avhengigheter:

- *Foreldrene har belastninger:* Studien *Det nye barnevernet* (Lichtwark, 2013) ser blant annet på foreldrene i barnevernet og hva slags belastninger de har. Belastningene som avdekkes er psykisk eller somatisk sykdom, nedstemthet, bekymring for barn, familiekonflikter, samlivsbrudd, dødsfall av nære pårørende, flytting, rusmisbruk og arbeidsledighet. Blant foreldrene i utvalget var det 61 pst. som hadde opplevd tre eller flere slike belastninger i løpet av de siste to årene, mens 17 pst. hadde opplevd fem eller flere slike belastninger.
- *Familiekonflikter er utbredt for familiene som møter barnevernet:* Konfliktene kan også gå utover selve husholdningen, og omfatte for eksempel besteforeldre og foreldrenes søsken.
- *Foreldrene er oftere ugifte eller skilte:* Kun 19 pst. av barn og unge i barnevernet har foreldre som bor sammen, mot 75 pst. for hele populasjonen av barn og unge.
- *Lavere inntekt i familiene:* Familier som mottar hjelpetiltak fra barnevernet har generelt sett lavere husholdningsinntekt enn resten av befolkningen. Mens 20 pst. av alle husholdninger har en husholdningsinntekt lavere enn 212 000, gjelder dette for 52 pst. av de som mottar hjelpetiltak fra barnevernet. I *Det nye barnevernet* framgår det at over halvparten av foreldrene i utvalget var helt avhengige av offentlig inntektsstøtte.
- *Kommuner med levekårsutfordringer har flere foreldre med mange belastninger:* Foreldrene i barnevernet er oftere enslige forsørgere, oftere arbeidsledige, og har lavere inntekt og utdanning enn befolkningen for øvrig. Kommuner med generelt sett dårlige levekår har en større andel foreldre med mange belastninger. Familiens inntektsituasjon er en av faktorene som bidrar til et høyt stressnivå i enkelte familier, noe som igjen kan øke sannsynligheten for vold i hjemmet.

4.6.2 Nærmere om de unges liv etter barnevernet

Det er gjennomført en større studie av barnevernet i Norge i perioden 1990-2010 som tar for seg hvordan det går med unge voksne med barnevernserfaring (Backe-Hansen E. C., 2014). Per 2010 inneholder utvalget for undersøkelsen rundt 170 000 personer i alderen 0-43 år som fikk tiltak av barnevernet i perioden 1990–2010. Utvalget er i hovedsak avgrenset til de som har

vært i fosterhjem og institusjon, siden det ikke var mulig å fremskaffe et tilstrekkelig datagrunnlaget for de som mottok hjelpetiltak. I tillegg er det benyttet et representativt sammenlikningsutvalg uten barnevernserfaring, på knapt 180 000 personer.

Studien bekrefter funnene fra tidligere forskning som viser at unge voksne med barnevernserfaring har høyere risiko for psykiske helseproblemer og andre livsproblemer enn befolkningen for øvrig. I tillegg har de større risiko for marginalisering på viktige livsområde som utdanning og jobb.

Unge voksne med barnevernserfaring har høyere risiko for ulike livsproblemer enn befolkningen for øvrig. I tillegg har de større risiko for marginalisering på viktige livsområde som utdanning og jobb.

Studien operasjonaliserer en god overgang til voksenlivet ved hjelp av fire indikatorer: 1) oppnådd minst videregående utdanning, 2) brutto inntekt over gjennomsnittet, 3) ikke mottatt sosialhjelp og 4) ikke vært registrert som arbeidsledig. Suksess på alle fire områder (dvs. som hadde fullført minst videregående skole, hadde en gjennomsnittlig årsinntekt lik den øvrige befolkningen, og som innen en avgrenset periode ikke hadde mottatt sosialhjelp eller arbeidsledighetstrygd) var langt mer vanlig blant dem uten barnevernserfaring. De uten barnevernserfaring hadde også lavere dødelighet og andel på uføretrygd.

Det som kjennetegnet dem som oppnådde gode overganger til voksenlivet blant de som hadde barnevernserfaring, var at de oftere var kvinner enn menn; oftere hadde mottatt ettervernstiltak; og/eller oftere hadde vært plassert i fosterhjem: Seks av ti av dem som hadde vært i fosterhjem, oppnådde en god overgang til voksenlivet, mot 42 pst. av de med barnevernserfaring i utvalget totalt.

De som strevde mest i overgangen til voksenlivet, var de med atferdsproblemer, rusproblemer eller nedsatt funksjonsevne. Unge voksne med innvandrerbakgrunn gjør det derimot noe bedre enn norskfødte, men dette funnet må ses i sammenheng med at flere av de norskfødte mottok tiltak på grunn av egne, store atferdsproblemer og rusproblemer.

4.6.3 Konsekvensene av vonde barndomsopplevelser

Det er de siste årene slått fast på stadig mer solid grunnlag at vonde barndomsopplevelser har svært store konsekvenser på en lang rekke livsområder. Samtidig har omfattende forskning innenfor utviklingspsykologi og nevrobiologi gitt ny kunnskap om *hvordan* opplevelser på ulike stadier i barndommen kan påvirke mennesket igjennom livet. Til sammen gir dette skarp ammunisjon til forkjempere for tidlig innsats. Det viser også at verdien av et godt og effektivt barnevern er enorm.

Den amerikanske ACE-studien (Adverse Childhood Experiences)¹ har undersøkt konsekvensene av uheldige barndomsopplevelser for ulike utfall som voksne, for 17 000 personer. Uheldige barndomsopplevelser omfatter her at barnet utsettes for psykisk eller fysisk vold, seksuell mishandling, følelsesmessig eller fysisk omsorgssvikt, at far slår mor, eller at foreldrene misbruker rusmidler, er psykisk syke eller forsvinner ut av barnets liv enten som følge av skilsmisse eller fengselsopphold. I studien er det 63 pst. av barna som har hatt minst én slik erfaring, mens mer enn 20 pst. har hatt tre eller flere. De fleste av de nevnte erfaringene kan i seg selv begrunne tiltak fra barnevernet.

Studien viser at uheldige barndomsopplevelser har stor betydning for hvordan det senere går i livet: De kan forklare mellom halvparten og to tredeler av de alvorligste rusproblemene, og er viktige årsaker til psykiske problemer som depresjoner og posttraumatisk stress, livsstilsrelaterte helseproblemer som overvekt, hjertesvikt og KOLS, og usunn seksuell atferd og tenåringsgraviditeter. Vi vet at alle disse utfallene gjør det vanskeligere å få fotfeste i arbeidsmarkedet, og at flere av dem gir store utgifter over de offentlige budsjettenes. Økt risiko for tidlig død kommer i tillegg.

¹ Se www.acestudy.org.

Forskning innenfor medisin, utviklingspsykologi og neurobiologi gir interessante forklaringer på hvorfor det kan gå så ille. En norsk bok Kirkengen (2015) undersøker hvordan krenkelser av integritet fører til sykdom. Det faktum at hjernen sender nerver direkte til immunforsvaret, og ikke bare til hjertet eller tykktarmen, er et eksempel på hvordan omsorgssvikt kan ha langt større helsemessige konsekvenser enn tidligere antatt. Mekanismene tilsier også at belastende erfaring i mange tilfeller vil være et generasjonsoverskridende fenomen: Mishandlede og utrygge jenter blir voksne kvinner med høyere risiko for å være i voldelige forhold, og for å føde barn som er undervektige eller syke. Disse barna får selv høyere risiko for utrygg tilknytning. Omsorgssvikt har dermed ikke bare erfaringer for den som sviktes direkte, men også for etterkommerne i generasjoner etterpå.

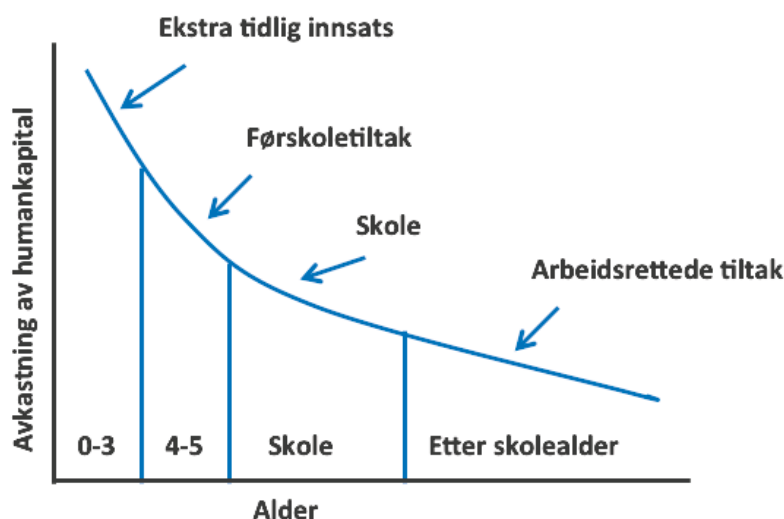
4.6.4 Betydningen av tidlig innsats

En internasjonal studie av bl.a. Nobelprisvinner i økonomi James J. Heckman oppsummerer forskningen innenfor utviklingspsykologi og neurobiologi og setter den i sammenheng med økonomisk forskning for å vise mekanismene inn i arbeidsmarkedet (Knudsen, 2006). De trekker frem fire sentrale funn i denne forskningen:

- Erfaringer *tidlig i livet* har en helt spesielt kraftfull effekt på utviklingen av kognitive og sosiale evner, så vel som på hjernes arkitektur og neurokjemi
- Både utviklingen av evner og modningen av hjernen er *hierarkiske prosesser* der funksjoner på høyere nivåer avhenger av, og bygger på, funksjoner på lavere nivåer
- Kognitiv, språklig, sosial og emosjonell kompetanse bestemmes i stor grad av barnets erfaringer, og er også av stor betydning for *suksess i arbeidsmarkedet*
- Muligheten for *påvirke* grunnlaget for utviklingen av evner og «neural circuitry» er størst tidlig i livet og reduseres over tid

Den mest effektive strategien for å styrke befolkningen, både i form av økt arbeidsmarkedsdeltakelse og som robuste mennesker, er dermed å legge investeringene *tidlig* i menneskenes livsløp. Dette viser seg også i forskningen på ulike tiltak for å styrke humankapitalen, der en del tiltak i førskolealder viser stor og varig effekt, mens arbeidsrettede tiltak og andre tiltak overfor voksne, typisk viser svak eller ingen effekt overhodet. Heckman har tatt for seg dette temaet også i andre arbeider, og Figur 4.1 er hentet fra et av disse. Budskapet er klart: For samfunnet gir det størst avkastning å bruke ressurser på tidlig innsats.

Figur 4.1 Avkastningen av innsats overfor ulike aldersgrupper



Kilde: Heckman (2008)

4.7 Annen relevant forskning

I dette avsnittet presenteres forskning fra barnevernfeltet som er av mindre direkte relevans for problemstillingene i dette arbeidet, men som likevel tilfører nyttig kunnskap særlig når det

gjelder de utfordringene i dagens barnevern som i mindre grad er knyttet til ansvarsdelingen mellom stat og kommune. For eksempel kan både fagutviklingen blant de ansatte og regelkunnskapen deres være av stor betydning for kvaliteten og effektiviteten i barnevernet.

4.7.1 Flyttinger i barnevernet

En viktig indikator for tilstanden i barnevernet, og et tiltaksovergrepene fenomen, er antallet flyttinger mellom ulike tiltak og årsaken til flyttingene. Dette dreier seg om flyttinger mellom ulike institusjoner eller ulike fosterhjem, og flyttinger fra fosterhjem og institusjon og omvendt, eventuelt via oppveksthjemmet og midlertidige nettverkstiltak. Kunnskapen om flyttinger i det norske barnevernet er begrenset. Bufdir utarbeidet i 2012 på bestilling fra departementet en rapport om flyttinger i det statlige barnevernet som tar for seg flyttinger mellom institusjoner og fra institusjon til fosterhjem i perioden 2009-2012, se Bufdir (2013). Utvalget omfatter bare barn og unge som har vært i et statlig tiltak, slik at for eksempel flyttinger mellom kommunale fosterhjem ikke er omfattet. Rapporten viser at 26 pst. er blitt flyttet to ganger eller mer etter den første flyttingen ut av oppveksthjemmet. I ett av eksemplene er ungdommen flyttet ti ganger i løpet av fire år. Studien analyserer ikke årsakene til flyttingene.

Backe-Hansen (2013) sammenstiller litteraturen om omfanget av, og årsakene til, utilsiktede flyttinger fra fosterhjem. De norske studiene om omfanget av flyttinger er begrenset til en studie som fulgte 70 barn fra de flyttet hjemmefra og over en periode på syv-åtte år og fant at 39 pst. opplevde en eller flere utilsiktede flyttinger i denne perioden Christiansen (2010). Blant årsakene til utilsiktede flyttinger fremhever de atferdsproblemer og andre kjennetegn ved barna og ungdommene, tilknytningsproblemer mellom fosterbarn og fosterforeldre, stressbelastninger hos fosterforeldrene som kan forsterkes for eksempel av skilsmisse, samt et vanskelig forhold mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten eller barnets foreldre. Studien konkluderer med at det er behov for oppdatert kunnskap om omfang, kjennetegn og mekanismer knyttet til utilsiktede flyttinger i dagens norske fosterhjemsomsorg for å kunne utvikle og implementere virksomme innsatser mot utilsiktede flyttinger.

4.7.2 Taushetspliktreglene og kjennskap til regelverket

Gording Stang (2013) har analysert regelkunnskap og regelpraksis på områdene taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i en rekke tjenester, herunder barnevern, psykiatrisk spesialisthelsetjeneste, barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste, politi, og NAV.

Taushetspliktreglene blir generelt oppfattet som verdifulle og nødvendige, og reglene og innholdet er godt kjent. Dette gjelder også retten til unntak ved samtykke og anonymisering. Taushetspliktreglene ansees å være tilstrekkelige for å sikre nødvendig informasjonsutveksling mellom ulike tjenester og etater. Samtidig ønskes det økt samarbeid mellom etatene. Lovverk, rundskriv og veiledere leses dessuten i liten grad. Det varierer i hvilken grad det blir holdt kurs om taushetsplikt og samarbeid, og hvilket fokus de ulike tjenestene og etatene har på taushetspliktreglene.

Gjennomgående er det slik at lederens kunnskap om og opptatthet av regelverket har stor betydning for hvor sikker den enkelte ansatte kjenner seg på regelverket. Opplysningsplikten til barneverntjenesten er svært godt kjent og de aller fleste informantene i undersøkelsen ga uttrykk for at opplysningsplikten blir oppfylt etter lovens intensjon. Opplysningsplikten til andre etater, som politiet og sosialtjenesten, er i mindre grad kjent. Barneverntjenestens plikt til å gi tilbakemelding til melder er kjent for de fleste. Likevel framkommer misnøye over manglende tilbakemeldinger fra barneverntjenesten etter at man selv har sendt en bekymringsmelding.

5. Resultater fra intervjuundersøkelsen

5.1 Innledning

Intervjuene har gitt et rikt materiale som utgjør en viktig del av grunnlaget for spørreundersøkelsene, se neste kapittel, men også direkte for vurderingene i denne utredningen. Synspunktene på utfordringer og ansvarsdeling oppsummeres i dette kapitlet og gjengis i en del tilfeller i noe større detalj i Del 3.

Blant de andre områdene informantene var særlig opptatt av, kan nevnes de store ulikhetene i barnevernets tilbud over landet i dag, bruken av private aktører i de kommunale barnevernstjenestene, fordeler og ulemper ved interkommunale samarbeid og hvordan kommunene bør få finansiert nye oppgaver (rammeoverføring eller øremerking). For alle disse temaene førte informasjonen gjennom intervjuene til at vi vektla disse områdene sterkere spørreundersøkelsene enn vi ellers ville gjort. For eksempel adresserer spørreundersøkelsene de store ulikhetene ved å omfatte spørsmål om hva som skal til for at økt ansvar til kommunene skal være vellykket. Områdene er også tydelig tilstede i analysene i Del 3, for eksempel ved at betydelig oppmerksomhet vies til hvordan endret ansvarsdeling kan påvirke de privates rolle i barnevernsarbeidet. Informantenes synspunkter på disse og andre områder gjengis likevel ikke her, simpelthen for å holde antallet sider nede.

5.1.1 Gjennomføringen av intervjuene

Det er gjennomført 38 intervjuer med til sammen 51 personer. Intervjuene fant sted i perioden fra 3. mars til 15. juni, hvorav de aller fleste før spørreundersøkelsen ble utarbeidet. Samtlige konsulenter på prosjektet har vært med på minst ett intervju. Samtidig har én av kun to konsulenter vært med på samtlige, for å sikre at informasjonen fra intervjuene kunne ses best mulig i sammenheng. Varigheten av intervjuene har i de aller fleste tilfellene vært ca. halvannen time, men der vi har satt av mer tid der det har vært ønske om det (bl.a. Bufdir og en av fylkesmennene) og kortere der det har vært tilstrekkelig (noen av rådmennene og en av fylkesnemndene). Intervjuobjektene har, med enkelte unntak, fått tilsendt intervjuguiden i forkant av intervjuet. Intervjuguiden er gjengitt i Del 2.

5.1.2 Intervjuobjektene

Intervjuene er fordelt som følger, der det også fremgår hvem vi har intervjuet ansikt til ansikt i stedet for per telefon.

Kommuner/kommunesamarbeid: 13 intervjuer med barnevernledere (noen steder også fagledere) samt rådmenn eller økonomisjefer i fire enkeltkommuner og to interkommunale samarbeid, til sammen ni kommuner. Dette var Trondheim, Nannestad, Øygarden og Oslo (kun fagsjef i Byrådsavdelingen), samt Lister barnevern med Farsund, Flekkefjord og Kvinesdal kommune, og Vesterålen barnevern med Sortland og Lødingen kommune. Utvalget av kommuner og kommunesamarbeid ble bestemt i samarbeid med departementet. I alle kommunene ble intervjuene gjennomført separat med de fagansvarlige og de økonomiansvarlige, med unntak av Trondheim, der alle ble intervjuet samlet. Intervjuene i Nannestad, Øygarden, Farsund, Flekkefjord, Kvinesdal og Oslo er gjennomført ansikt til ansikt, de øvrige per telefon

Bufetat: Elleve intervjuer, med ledelsen i Bufdir, lavere nivå i Bufdir, tre regioner (Øst, Nord og Midt) og seks fagteam fordelt på disse regionene (Lillestrøm, Gjøvik, Bodø, Tromsø, Ålesund og Trondheim). De to intervjuene med Bufdir er gjennomført ansikt til ansikt. Utvalget av regioner og fagteam ble bestemt i samarbeid med Bufdir.

Helsetilsynet, fylkesmannsembeter og fylkesnemnder: I Helsetilsynet fikk vi snakke med assisterende direktør og fagsjef, ansikt til ansikt. Tre fylkesmannsembeter (heretter kalt fylkesmenn for enkelthets skyld): Hedmark, Finnmark og Nord-Trøndelag. Intervjuet med Fylkesmannen i Hedmark ble gjennomført ansikt til ansikt. Utvalget av fylkesmenn ble bestemt dels ved at de skulle korrespondere med utvalget av fylkesnemnder, og dels ut fra våre egne

behov for informasjon. (Det planlagte intervjuet med fylkesmannen i Buskerud ble aldri gjennomført.) To fylkesnemnder: Trøndelag og Buskerud/Vestfold. Fylkesnemndene ble valgt ut i samarbeid med lederen for Sentralenheten for fylkesnemndene.

Interesseorganisasjoner: Fem intervjuer, med Forandringsfabrikken og Landsforeningen for barnevernsbarn, som begge representerer barna i barnevernet, Fosterhjemsforeningen, KS og Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO). Alle disse intervjuene, med unntak av det med NOBO, ble gjennomført ansikt til ansikt.

Private aktører: Tre intervjuer. Barnevernkompetanse og Plan B er store leverandører av hhv. saksbehandlingstjenester og hjelpetiltak til kommunene. NHO Service organiserer de private leverandørene av institusjonstiltak og fosterhjem, men i liten grad de som tilbyr hjelpetiltak og saksbehandlingstjenester. Intervjuene med Plan B og NHO Service ble gjennomført ansikt til ansikt.

5.1.3 Tolkning av resultatene

Materialet er ikke forsøkt systematisert ved en opptelling av hvor mange som mener hva. Dette ville fare galt av sted av mange grunner: Det er tilfeldig hvor mange som er intervjuet fra de forskjellige instansene, og informantene utgjør på ingen måte representative utvalg. I stedet har vi trukket fram det vi registrerer at flere er opptatt av, eller som én mener med en viss tyngde, og forsøkt å få frem hva de legger i det. Ikke alle har meninger om alt, slik at «nær samtlige» betyr «nær samtlige av de som snakket om dette», og ikke nødvendigvis av de vi intervjuet.

I spørsmålene om endret ansvarsfordeling har vi lagt vekt på at overføring av oppgaver må forutsettes å bli fulgt av en tilsvarende økning i bevilgningene til kommunene. Både informantene og vi er på det rene med at dette i praksis ikke nødvendigvis vil være tilfelle. Men vi mener det forkludrer analysen å skulle forutsette at staten skal spare penger samtidig som kommunene overføres flere oppgaver. For det vi da får svar på, er en blanding av om oppgaven kan/bør utføres med mindre ressurser enn i dag, og om kommunene i så fall er egnet til å ta over denne oppgaven.

Informantene har svart ut fra hele sin bakgrunn, og ikke kun ut fra sin nåværende stilling. Barnevernlederne har gjerne fartstid fra andre kommuner eller institusjoner; de ansatte i Bufetat kommer ofte fra kommunale barnevernstjenester; og de ansatte hos fylkesmennene, i Helsetilsynet og i fylkesnemndene har typisk svært lang og bred erfaring både fra barnevernet og andre velferdstjenester.

5.2 Hva er de største utfordringene i dagens barnevern?

Informantene trakk frem en rekke utfordringer i dagens barnevern. Vi gjengir her de som fremstår som de viktigste, men ikke i rangert rekkefølge. En del av utfordringene omtales i noe større detalj, men der vi har forsøkt å unngå overlapp med de andre kapitlene, slik at utfordringer som sammenfaller godt med resultatene fra spørreundersøkelsen i stedet omtales der, og slik at de som omtales i detalj i Del 3, får mindre plass her. I tillegg vier vi mindre plass til de som i mindre grad er relevante for denne utredningens mandat.

Uryddig ansvarsdeling. Informanter innenfor nær sagt alle grupper var opptatt av det de oppfatter som en rotete ansvarsdeling, og flere ga klar beskjed om at det var viktigere å rydde opp enn å flytte på oppgaver. Særlig fem områder ble trukket frem: *Rekruttering av fosterhjem*, der alle informantene er enige om at kommunene skal forsøke å rekruttere i familie og nettverk først, men de har til dels svært ulike oppfatninger om hvor langt dette ansvaret strekker seg før Bufetats ansvar trer inn. *Oppfølging og tilsyn av fosterhjem*, der det hevdes å være behov for opprydding og at ansvaret fordeles på færre instanser. *Bufetats tilbud om hjelpetiltak*, der vi fikk svært varierende svar på hvorvidt Bufetat egentlig er i ferd med å bygge ned sitt tilbud om PMTO og MST. Flere av kommunene mener at (den opplevde) nedbyggingen har vært problematisk ved at Bufetat har redusert sitt tilbud uten at kommunene har hatt mulighet til å bygge opp erstatninger. Kommunene påpeker at det generelt er uheldig med slik «vingling» fra myndighetenes side i hva slags arbeid de skal prioritere, siden de bruker ressurser på å tilpasse seg det de antar skal være Bufetats tilbud. *Bufetats faglige bistand til utredning og veiledning mv.* trekkes frem på samme måte: Kommunene er frustrerte over uklare beskjeder om hva

Bufetat egentlig kan tilby av bistand og hvor lenge de vil gjøre det, inkludert hva Bufdirs nye rolle som fagdirektorat skal innebære. Også her er det frustrasjon over at nedbyggingen har skjedd uten at kommunene har hatt mulighet til å bygge opp et eget apparat, og der dette hevdes å skyldes både uklar kommunikasjon fra Bufetat/departement og at ikke alle kommuner har ressurser til å gjøre dette arbeidet selv.

Også de private leverandørene etterlyser en ordning for kvalitetssikring av hjelpetiltak og andre tjenester fra de private.

Mangelfullt tilbud av fosterhjem og institusjonstiltak ble trukket frem av langt de fleste informantene som en av de største utfordringene – og fosterhjem i noe større grad enn institusjonstiltak. Det er ingen av de vi har spurt som mener at det er realistisk å fremskaffe nok *fosterhjem* til å dekke etterspørselen i Norge fremover. Videre mener flere at det rekrutteres svakere hjem i dag enn tidligere. Det foreslås flere årsaker til hvorfor rekrutteringen er så vanskelig, bl.a. samfunnsutviklingen og manglende oppfølging etter plassering, samt at vektleggingen av

økonomisk forsterkning tiltrekker seg personer som ikke er egnet for oppgaven. På *institusjonsområdet* opplever informantene at kommunene ofte får tilbud om kun én plass og først etter lang tid, og da en plass som ofte ikke oppleves som egnet og som ligger problematisk langt unna barnets oppvekstmiljø. Informantene viser stort sett forståelse for at det ikke kan stå svært mange plasser ledige til enhver tid, men påpeker også at høy kapasitetsutnyttelse i praksis vil bety at flere barn feilpasseres. Vi oppfatter til dels stor faglig uenighet om hva som er en riktig dimensjonering og differensiering av institusjonstilbudet, og da særlig om dreiningen fra institusjon til fosterhjem har gått for langt. Flere etterlyser bedre rammebetingelser for å kunne utforme et mer fleksibelt institusjonstilbud, med bl.a. SOS barnebyer som eksempler. Det er fortsatt en del uenighet mellom Bufetat og kommunene om *valg av institusjonsplass*. Bufetat hevdes å legge for stor vekt på kortsiktige økonomiske hensyn, mens kommunene opplever at de selv legger større vekt på hva som er best på barnet, bl.a. å unngå fosterhjemssprekk. Flere av informantene bruker mye tid på konsekvensene av manglende fosterhjem og institusjonsplasser, med noe ulike perspektiver fra kommuner, fylkesnemnder og fylkesmenn mv. Resultatene er diskutert nærmere i Del 3.

Fosterhjemssystemet fremheves som problematisk av flere, men der ulike trekk vektlegges: refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem, ordningen med ulike rammevilkår for ulike fosterhjem, vektleggingen av penger fremfor tjenester, samhandlingen om forsterkningsnivå mellom kommunene, Bufetat og de private, og/eller de privates rolle i fosterhjemsarbeidet. Også dette omtales i detalj i Del 3.

Svak oppfølging av fosterforeldrene fremheves av nær samtlige. Oppfølgingen påpekes å være helt avgjørende for at fosterforeldrene skal kunne «stå i det», men i praksis varierer tilbudet betydelig. En av informantene foreslår at det opprettes en fylkesdekkende fellestjeneste for oppfølgingen av fosterhjemmene.

For lite bevisst bruk og manglende kvalitetssikring av hjelpetiltak. Flere av de informantene som må antas å ha oversikt over kommunenes arbeid med hjelpetiltak, uttrykker bekymring for at arbeidet i dag er for tilfeldig: Tilbudet varierer sterkt mellom kommunene, og tiltakene velges i for liten grad ut fra at de skal være virksomme og forhindre omsorgsovertakelse. Et langt bredere utvalg informanter. Også kommunene og de private leverandørene etterlyser en ordning for kvalitetssikring av hjelpetiltak (og andre tjenester) fra de private. I samme åndedrag påpeker for øvrig flere at godkjenningsordningen for psykologer bør flyttes ut av Psykologforeningen.

Behov for tydeligere signaler fra myndighetene om hva barnevernet skal være og gjøre trekkes frem av informanter fra de fleste grupper. Det hevdes å være for stort spenn i det barnevernet skal gjøre, og behov både for presisering av det andre leddet i formålsparagrafen («bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår») og nytenkning om barnevernets mandat i lys av utviklingen med flere flerkulturelle hjem og økte utfordringer med psykisk helse. Det etterlyses også klarere signaler om hva det kommunale barnevernet skal gjøre og hvilken kompetanse som er nødvendig for å utføre disse oppgavene, gitt det svært brede mandatet de oppfatter å ha i dag.

Manglende fagkompetanse – både i det kommunale og det statlige barnevernet ble trukket frem av informanter i de fleste grupper. På spørsmål om hva det mangler fagkompetanse på,

fremhevet flere at det ofte ikke var mangel på formell kompetanse som sådan, men at de ansatte ofte har for lite kunnskap om barn og deres behov og/eller for lite «ballast» til å tørre snakke med barna og deres familier. Blant mulige årsaker, ble innholdet i barnevernsutdanningene trukket frem av flere. For kommunenes del er det også vanskelig å konkurrere med det statlige og det private barnevernet på lønn, slik at en del ansatte forsvinner ut av det kommunale barnevernet med en gang de har fått den erfaringen som gjør dem nyttige. Flere peker galgenhumoristisk på at staten må være varsom med å legge til rette for økt kompetanse til kommunene, siden utgiftene til barnevernet da vil øke dramatisk. Som én påpeker, er det lite som er så effektivt for å få til et billig barnevern, som å holde antallet flinke folk nede. Dette gjelder vel å merke bare på kort sikt.

Svakt forebyggende arbeid fremheves både av en del av kommunene selv og av instanser som må antas å ha oversikt. Flere av kommunene etterlyser helsesøsterstillinger, og understreker at midlene til disse må være øremerkede.

For dårlig utredning av barnas behov, der det ble etterlyst retningslinjer fra myndighetene om hvordan utredningen bør foregå (utvikling av utredningsmetodikk)

For stor bruk av akuttiltak, som antas å være et utslag av svakt arbeid med forebygging og tidlig innsats gjennom hjelpetiltak mv.

Svak styring og ledelse i det kommunale barnevernet

For lite økonomiske ressurser i det kommunale barnevernet

Svakt ettervern

Vanskelige grenseganger og mangelfullt samarbeid mellom barnevern og psykisk helsehjelp

En utvikling i retning av mer skadde barn enn tidligere, der det oppfattes å være flere saker med vold og seksuelle overgrep enn tidligere

Geografiske forhold, bosetting og kommunesammensetning, som gjør det vanskeligere å drive godt barnevern i en del av landets kommuner

5.3 Endret ansvarsfordeling

Flere av våre informanter – og ikke bare fra kommunene – gir uttrykk for at de på et overordnet nivå mente at kommunene bør overta flere av oppgavene innenfor barnevernet, men de blir mer betenkte når vi går inn i hva de konkrete oppgavene innebærer av ansvar og hvordan oppgavene skal finansieres. Flere mener det ville gi økt kvalitet på tjenestene dersom kommunene overtok dem, men påpeker at det er avgjørende at de da må få de ressursene som brukes på tjenestene i dag. Fra tidligere oppgaveoverføringer har de liten tro på at dette vil være tilfelle, og dermed vegrer de seg for å ta på seg oppgavene. Flere påpeker også at kommunene i dag ikke er «rigget for» å ta på seg en del av de oppgavene det her er snakk om, slik at staten ved overføring må påregne noe ekstrakostnader i en overgangsperiode.

Som rådmannen til den overarbeidede barnevernlederen sier: «Vi ønsker ikke økt ansvar fordi andre kan gjøre det bedre, og fordi vi ikke har ressurser. Og i noen tilfeller, som tilsyn, fordi det ikke er vår plass.»

Hva er så holdningen til ansvarsoverføring fra stat til kommune i barnevernet? Svarene spriker: Mens enkelte mener at nær sagt alle oppgaver bør legges til kommunene, er det også noen som ønsker seg nærmest full statliggjøring. De fleste ser imidlertid behov for en todeling, men med mindre modifikasjoner fra dagens system. Som rådmannen til den overarbeidede barnevernlederen sier: «Vi ønsker ikke økt ansvar fordi andre kan gjøre det bedre, og fordi vi ikke har ressurser. Og i noen tilfeller, som tilsyn, fordi det ikke er vår plass.»

Flere av informantene uttrykker dessuten generell skepsis til motivasjonen bak å skulle overføre mer ansvar til kommunene, med henvisninger til tidligere reformer. Skal oppgavene overføres for å spare penger – eller fordi staten ikke makter dem selv? Rådmann: «På mange områder uttrykker staten stor skepsis til kommunene og innfører tilsyn i massevis. Men når det gjelder «wicked problems», da vil staten overføre!»

«På mange områder uttrykker staten stor skepsis til kommunene og innfører tilsyn i massevis. Men når det gjelder «wicked problems», da vil staten overføre!» sitat fra en rådmann

I det videre går vi igjennom de oppgavene som systematisk ble tatt opp med intervjuobjektene. Oppgavene er hentet fra alternativene slik disse var skissert av departementet, og i all hovedsak er dette de samme oppgavene som vurderes overført i Del 3. Ikke alle intervjuobjekter hadde forutsetninger for å mene noe om alle oppgavene, som for eksempel representantene for fylkesnemndene, de private leverandørene og interesseorganisasjonene.

Vi spurte også om informantene hadde andre forslag til oppgaver som bør overføres fra stat til kommune eller omvendt. De få forslagene tyder på at departementets alternativer fanger opp de

oppgavene det er mest relevant å vurdere. Enkelte tok imidlertid til orde for å flytte tilsynet av fosterhjem ut av kommunene, men ikke til Bufetat.

5.4 Endret ansvarsfordeling for institusjonstiltak

Informantene ble ikke spurt systematisk om kommunene bør overta ansvaret for tilbudet av institusjonsplasser, siden vi ut fra tidligere utredninger mv. anså dette som uaktuelt. Flere av informantene tok det imidlertid opp selv, men samtlige tok det opp som et eksempel på en oppgave som fortsatt bør ligge til staten.

5.4.1 Beslutningsmyndighet ved valg av institusjonsplass

Som påpekt av flere av barnevernlederne, er dette i dag en høyst teoretisk problemstilling, siden de sjelden får tilbudt mer enn én plass. Valg av institusjonsplass er også et godt eksempel på en oppgave der flere av informantene innleder med å si «ja, kommunene bør få velge selv», men der konklusjonen blir en annen når vi gjør det klart at kommunene i så fall selv må skaffe seg oversikt over de tilgjengelige plassene og stå for en langt større del av finansieringen. Enkelte av informantene lander likevel på at kommunene bør ha rett til fritt valg av plass.

Langt de fleste av informantene mener det vil være *vanskeligere for kommunene å ha oversikt over institusjonstilbudet* enn for en sentral instans som Bufetat. Oppgaven krever spesiell kompetanse, og de fleste kommunene gjennomfører plasseringer så sjelden at det vil være vanskelig å bygge opp og vedlikeholde en slik kompetanse. En nettbasert tilbudsportal anses å bare løse problemet et stykke på vei. Den vil neppe kunne gi tilstrekkelig informasjon om plassenes innhold og kvalitet til at kommunen kan vurdere hvor egnede de vil være for det enkelte barn. Særlig fremholdes det som vanskelig å få objektiv informasjon om kvaliteten på det private institusjonstilbudet. Det antas at mange kommuner vil velge plass etter sedvane og ikke etter en vurdering av det enkelte barns behov. Institusjoner de har gode erfaringer med, vil dermed bli brukt også når de ikke er egnet, mens institusjoner de har dårlige erfaringer med ikke vil bli vurdert på nytt. To uavhengige informanter mener derimot at kommunene gjerne kan ta ansvaret for dette, den ene fordi Bufetat uansett gjør en så dårlig jobb på dette i dag, og den andre fordi det i nord er så få institusjoner at enhver kan ha oversikt over dem.

Finansieringen framholdes som det andre hinderet for full valgfrihet. Det er stor grad av enighet om at *kommunene vil legge større vekt på økonomi* enn tidligere ved valg av plass, og at dette kan gi flere feilplasseringer. Videre at kommunene vil bruke institusjon i mindre grad enn nå, men uten at det er opplagt hva dette vil bety for kvaliteten: Den kan bli bedre, dersom det samtidig satses mer på forebygging og tidlig innsats gjennom hjelpetiltak mv., eller den kan bli dårligere, dersom barnet blir lengre i hjemmet. Oslo nevnes som et eksempel, der institusjonsbruken har gått kraftig ned etter at kommunen tok over finansieringsansvaret, og der en ikke vet hvordan dette har påvirket kvaliteten overfor barna. Langt de fleste forstår for øvrig at det må være en sammenheng mellom valgfrihet og finansiering. Kun én informant mener det vil være helt uproblematisk å kombinere full valgfrihet med et fast tak for den kommunale egenandelen.

Mange av informantene er bekymret for at *full valgfrihet vil gi enda større forskjeller mellom de ulike kommunenes barnevernstilbud* enn i dag, der noen barn vil få godt tilpassede og kostbare

tiltak, mens andre vil være henvist til den ene institusjonen kommunens barneverntjeneste kjenner og har råd til. Systemet antas å ville gi det verste fra to verdener: Kommunene vil legge minst like stor vekt på økonomi som Bufetat gjør i dag, og også bygge opp egne institusjoner som de favoriserer – men uten den oversikten over det øvrige institusjonstilbudet som Bufetat nå har. En av informantene ser på dette motsatt: Når Bufetat uansett ikke klarer å skreddersy sitt tilbud, og det brukes så mye ressurser på «spill om penger» som i dagens system, kan kommunene like godt ta hånd om dette selv.

Det fremholdes også som en mulighet med begrenset valgfrihet, ved at kommunen får seg presentert for eksempel tre institusjonsplasser av Bufetat, og får velge mellom disse. Men det pekes også på utfordringer ved en slik løsning, både at minst en av de tre antakelig ville måtte være privat, at det kan være krevende å holde av tre plasser så lenge at kommunene får vurdert dem skikkelig, og ikke minst at det i mange tilfeller uansett ikke vil finnes mer enn én tilgjengelig plass, slik at dette bare vil være en skinnløsning.

5.4.2 Godkjenning og kvalitetssikring av institusjonsplasser

Informantene ble spurt om hvem de mener bør stå for godkjenningen og kvalitetssikringen av private og kommunale institusjonsplasser, mens vi ikke tok systematisk opp de statlige. Svarene spriker noe, uten at det er noe klart mønster i hvem som svarer hva. En del legger vekt på *det prinsipielt uheldige* i at Bufetat, som tilbyder av institusjonsplasser, skal godkjenne tilbudet til konkurrentene, og mener derfor det bør flyttes. Andre legger større vekt på at *denne kompetansen bør samles ett sted* slik at de får som gjør det blir gode, og at *systemet fungerer godt i dag*. De som mener ansvaret bør flyttes ut av Bufetats regionkontorer, er også delt i hvor det bør ligge: Noen foreslår fylkesmennene, mens andre mener det holder å flytte det opp, til Bufdir sentralt. Informantene fra Bufetat har til dels ulike synspunkter på dette. Den fylkesmannen vi spurte, ønsker ikke at oppgaven skal overføres til dem.

Flere av informantene påpeker at hensynet til Bufetats uavhengighet blir viktigere dersom kommunene skal ha full valgfrihet og det oppstår en reell konkurransesituasjon mellom statlige og andre tiltak.

5.5 Endret ansvarsfordeling: Fosterhjem

Ingen av informantene, verken fra kommunene eller andre grupper, mener at kommunene bør få ansvaret for alle oppgavene på fosterhjemsområdet. Selv de mest positive fremholder at det vil være vanskelig for kommunene å rekruttere de mest spesialiserte fosterhjemmene, og enkelte påpeker som nevnt også at det kan være argumenter for å flytte tilsynet ut av kommunene..

5.5.1 Generell veiledning av fosterhjem

Mange av informantene mener det er underlig at ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjem er fordelt på to instanser. De fleste kommunene mener de kan ta det fulle ansvaret, men flere legger vekt på at det vil kreve mer ressurser og kompetanse enn de besitter i dag. Flere peker på at en overføring av ansvaret for den generelle veiledningen vil kreve økt samarbeid mellom kommunene, for at det skal kunne settes sammen tilstrekkelige store grupper av fosterforeldre.

De som mener den generelle veiledningen fortsatt bør ligge til Bufetat, legger vekt på at den skjer som gruppeveiledning og at det er hensiktsmessig med en felles metodikk.

Det er for øvrig nær unison enighet om at opplæringen (PRIDE) fortsatt bør være et statlig ansvar.

5.5.2 Rekruttering av fosterhjem ut over familie og nettverk

Informantene gir ikke entydige svar på dette spørsmålet. Flere peker på at det er uheldig at det er en ansvarsdeling her i det hele tatt. De fleste lander likevel på at det er nødvendig, men at den bør presiseres.

En del av informantene, fra ulike grupper, mener kommunene bør tildeles *hele* rekrutteringsansvaret, eventuelt som en prøveordning. Andre mener kommunene bør gjøre *mer* av rekrutteringsarbeidet, og typisk ved at det tydeliggjøres at kommunene skal forsøke å rekruttere i familie og nettverk før de henvender seg til Bufetat. Enkelte mener at store kommuner bør ha økt ansvar, men ikke små. Ønsket om økt kommunalt ansvar begrunnes dels ved at det er kommunene som er nærmest barnet, og dels ved at systemet ikke fungerer godt nok i dag. Flere av kommunene mener staten bør ha minst like stort ansvar for rekrutteringen som i dag.

Spennet i kommunenes syn på hvem som bør ta rekrutteringsansvaret henger klart sammen med hvordan de vurderer sine egne rekrutteringsmuligheter. Enkelte gir uttrykk for at de allerede rekrutterer langt de fleste fosterhjemmene selv, mye som en respons på Bufetats manglende tilbud, men også fordi det har vist seg mulig gjennom bevisst arbeid med rekruttering i barnas familie og nettverk. En av kommunene rekrutterer også per epost til kommunens ansatte. Andre kommuner gir uttrykk for at dette er svært vanskelig og noe de ikke har kunnet prioritere.

Uavhengig av hvem som skal ha hvilket ansvar, er det mange som understreker behovet for en tydeligere ansvarsdeling enn i dag, slik at det fremgår hva kommunene forventes å gjøre og hva de kan forvente av Bufetat, se omtale i avsnitt 5.2.

De fleste understreker at en overføring til kommunene vil kreve tilførsel av ekstra ressurser. Flere peker også på at det må legges til rette for samarbeid mellom kommunene, med økonomiske incentiver for rekruttering til også andre kommuner – gjerne i kombinasjon med en nasjonal oversikt over alle tilgjengelige fosterhjem. Videre påpekes det at staten uansett bør beholde ansvaret for å rekruttere enkelte typer fosterhjem, der etterspørselen er særlig liten og/eller som stiller særskilte krav til kompetanse hos fosterforeldrene.

5.6 Endret ansvarsfordeling: Evidensbaserte tiltak

Informantenes engasjement er betydelig lavere på dette området enn på de andre, med unntak av Bufetats tilbud av evidensbaserte tiltak som omtalt i avsnitt 5.2. Dette henger antakelig sammen med at mange av informantene ikke har befatning med slike tiltak.

5.6.1 Tilbudet av sentre for foreldre og barn

Dette spørsmålet gjelder om statens ansvar for sentre for foreldre og barn bør utvides til å omfatte ansvaret for å dimensjonere tilbudet slik at det dekker kommunenes etterspørsel.

Mange av informantene, særlig kommuner og interesseorganisasjoner, svarer ja: staten bør ta ansvar for dette tilbudet, og tilbudet bør økes, evt. gjøres lovpålagt. Sentre for foreldre og barn oppfattes som et godt og viktig tiltak som kommunene ikke anser at de vil kunne klare å tilby selv. Typisk påpeker de at dette tiltaket har likheter med en institusjon.

Andre mener at kommunene bør kunne tilby dette tiltaket selv, i et samarbeid mellom flere kommuner. De legger typisk vekt på at dette er et hjelpetiltak som bør ses i sammenheng med andre hjelpetiltak. En av informantene påpeker imidlertid at en oppgaveoverføring på dette området kan være særlig sårbar for økt bruk av private.

Uavhengig av hvem som tilbyr tiltaket, påpeker flere at det er behov for klarere retningslinjer for når det skal tildeles. Videre understrekes det at tilbudet ikke nødvendigvis bør følge etterspørselen: Opphold i sentre for foreldre og barn kan være et tiltak som er lettvis for kommunene, men dyrt for staten – og det antas at det i mange tilfeller vil gi et vel så godt barnevern at kommunene hjelper familiene hjemme.

5.6.2 Det helhetlige ansvaret for hjelpetiltak

De fleste av informantene, og fra flere grupper, gir uttrykk for at det ville være naturlig om kommunene tok et generelt ansvar for hjelpetiltakene, om enn ofte med unntak av sentre for foreldre og barn, jf. over. De typiske argumentene er kommunenes nærhet til sine innbyggere

og at de ulike hjelpetiltakene bør ses i sammenheng. Videre påpekes det at en del kommuner har allerede bygget opp et eget tiltaksapparat.

Men det er også noen informanter som legger vekt på at små kommuner aldri vil kunne prioritere spesialiserte hjelpetiltak, siden de ofte vil kreve særskilt kompetanse hos de ansatte, korte avstander mellom barnevernstjenestene og familiene, og betydelige økonomiske og menneskelige ressurser til faglig utvikling. Plassering av dette ansvaret fullt ut i kommunene vil dermed forsterke forskjellene mellom barnevernstjenestene.

En del påpeker også at det er forskjell på evidensbaserte hjelpetiltak, og at det for eksempel kan være langt enklere å bygge opp PMTO i en kommune enn MST.

6. Resultatene fra spørreundersøkelsene

6.1 Innledning

Det ble sendt ut spørreundersøkelser til samtlige barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn. Spørreundersøkelsene tar for seg hva de opplever som de største utfordringene, hvordan de mener ansvaret bør fordeles og nødvendige forutsetninger for at kommunene skal kunne overta mer ansvar. Barnevernlederne og rådmennene ble også spurt om bruken av private aktører i det kommunale barnevernsarbeidet. Barnevernlederne representerer hver sin barnevernstjeneste, som korresponderer enten med kommune, interkommunalt samarbeid eller bydel. Rådmennene representerer hver sin kommune, som øverste administrative ansvarlige.¹ De har større mulighet enn barnevernleder til å se barnevernet i sammenheng med de andre kommunale tjenestene, og ser gjerne finansieringen fra en annen vinkel. I en del tilfeller er det kommunalsjef som har besvart undersøkelsen i rådmannens sted, men dette ivaretar samme hensyn. Fylkesmennene har særskilt gode forutsetninger til å se barnevernstjenestene under ett og vurdere dagens utfordringer og konsekvensene av alternative former for ansvarsdeling.

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

Av de 427² rådmennene var det 175 som leverte komplette svar, dvs. 41 pst. Representativiteten er vurdert som noe svakere enn for barnevernlederne, ved at de lite sentrale og/eller små kommunene er noe mer underrepresentert. Forskjellene mellom utvalg og populasjon er imidlertid ikke store.

Av de 18 fylkesmennene var det 15 som leverte komplette svar. Representativiteten er god.

I det videre går vi igjennom resultatene for de ulike gruppene, men der vi av plasshensyn har måttet utelate en del svar som i seg selv er interessante, men som i mindre grad er direkte relevante for den videre analysen.

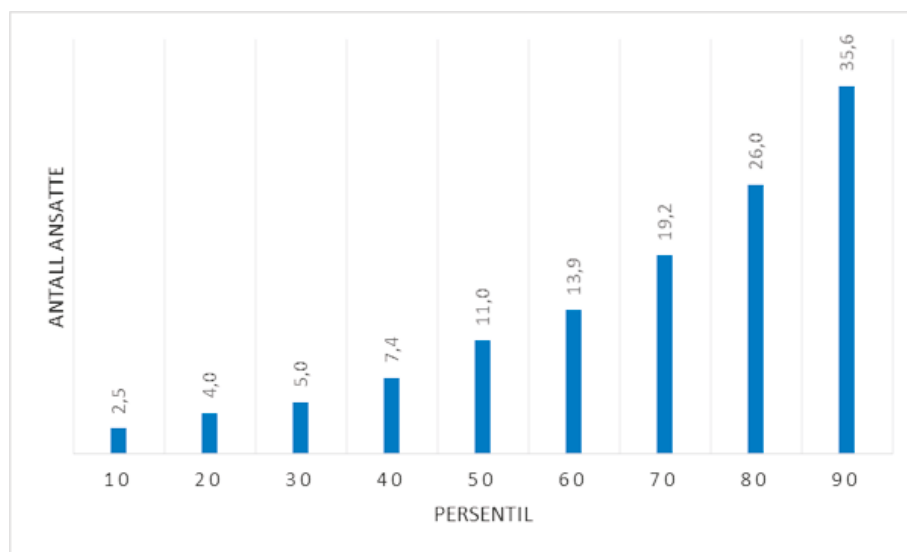
6.2 Barnevernledere

6.2.1 Om barnevernstjenestene i utvalget

Barnevernstjenestene i Norge har til dels svært ulik størrelse. I det utvalget som svarte på undersøkelsen, er gjennomsnittet 17 stillinger, medianen 11 stillinger, og det vanligste antallet stillinger 4. Fordelingen fremgår av Figur 6.1. Her ser vi at 30 pst. av barnevernlederne oppgir å ha fem eller færre stillinger. I realiteten er som nevnt andelen små barnevernstjenester enda noe større. Barnevernstjenestene som er organisert som IKS i utvalget, har i gjennomsnitt fem flere ansatte enn de andre.

¹ Ved utsendelsen ble det åpnet for at rådmennene kunne delegerer arbeidet med å svare til kommunalsjef. Her omtaler vi for enkelhets skyld alle som «rådmenn».

² Det var to kommuner som delte rådmann, og vedkommende ble bedt om å svare for den kommunen han lengst hadde fungert som rådmann for.

Figur 6.1: Antall stillinger i barnevernstjenestene i utvalget (N=187)

De aller fleste av barnevernlederne hadde plassert barn i fosterhjem eller institusjon i løpet av 2014 eller 2015: 89 pst. i fosterhjem, og 68 pst. i institusjon. 6 pst., dvs. tolv barnevernledere, oppga at de ikke hadde gjort noen av delene disse årene, og ni hadde heller ikke gjort det i 2013.

6.2.2 Kjøp av tjenester fra private aktører

Gjennom intervjuundersøkelsen fikk vi forståelse av at en del kommunen kjøper tjenester av private aktører, og at dette er et lite utforsket område. Vi stilte derfor spørsmål både om barnevernlederne har kjøpt slike tjenester, begrunnelsen for slike kjøp og deres vurdering av om det er ønskelig.

I perioden 2014-2015 var det 77 pst. av barnevernstjenestene som kjøpte tjenester fra private aktører for å løse oppgaver som er lagt til den kommunale barneverntjenesten. Andelen var høyere i de store barnevernstjenestene enn de små, med 82 vs. 72 pst.¹ Dette behøver ikke bety at mindre tjenester har mindre behov for slike tjenester, men at tilgangen varierer over landet: Mens 87 pst. av de mest sentrale kommunene kjøpte slike tjenester, var det bare 60 pst. av de minst sentrale.

De barnevernlederne som opplever mangel på menneskelige ressurser som en utfordring (kompetanse eller kontinuitet), bruker private i langt større grad enn andre: 84 vs. 71 pst. Derimot er det ingen klar sammenheng mellom barnevernstjenestens økonomiske ressurser og kjøp av private tjenester. Dette kan skyldes motstridende effekter: Ressurssterke har større mulighet til å bruke private, men også mindre behov – og omvendt.

Tabell 6.1 viser hvilke tjenester barnevernlederne har kjøpt, og hvilke tjenester de kjøper særlig hyppig. Andelen som kjøpte hjelpetiltak var 50 pst. av alle barnevernledere, og 13 pst. gjorde dette «som hovedregel».

¹ Vi lar gjennomgående «store» tjenester være tjenester med minst elleve ansatte, mens «små» tjenester har null-elleve ansatte. Elleve ansatte er medianen.

Tabell 6.1 Kjøpte barneverntjenesten noen av de følgende tjenestene i løpet av 2014 eller 2015? (N=187)

	Andel som kjøpte	«Som hovedregel»
Hjelpetiltak (ikke evidensbaserte)	50 %	10 %
Sakkyndig vurdering	47 %	13 %
Undersøkelser	44 %	4 %
Veiledning av fosterforeldre	41 %	10 %
Oppfølging av barn som er plassert	26 %	2 %
Skrive saksframlegg til fylkesnemnda	24 %	9 %
Godkjenning av fosterhjem	11 %	1 %
Ledelsesfunksjoner	11 %	0 %
Andre tjenester	17 %	1 %

De viktigste årsakene til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører, er behov for økt kapasitet ved for lav bemanning og kompetanse de selv ikke har, jf. Tabell 6.2. En tredel sier det ble nødvendig å bruke private da Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand, jf. også den høye andelen som oppgir at de bruker private til veiledning og utredning (undersøkelser). Dette siste har vært tilfelle for en særlig stor andel av de mindre tjenestene (om lag 40 pst.), men der «mindre» i denne sammenhengen faktisk omfatter barnevernstjenester med helt opp mot 20 ansatte. Det er også en stor andel som oppgir andre årsaker til at de kjøper tjenester fra private. Dette omfatter bl.a. at de har behov for vikar ved sykmeldinger, og at de ønsker andre hjelpetiltak enn de atferdsrettede tiltakene Bufetat tilbyr.

Tabell 6.2 Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører? (N=150)

	Prosent
Det gir kapasitet ved for lav bemanning	63 %
Det gir kompetanse som barneverntjenesten selv ikke har	57 %
Det ble nødvendig etter at Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand	32 %
Det er mer økonomisk enn å ansette personale eller utvikle tiltak selv	3 %
Annet	31 %

Undersøkelsen viser videre at barnevernlederne i liten grad bruker private fordi de vil, men fordi de må: 64 pst. ønsker å redusere bruken, 24 pst. ønsker å holde den på dagens nivå mens kun 3 pst. ønsker å øke den (resten vet ikke). Det er særlig de som opplever mangel på økonomiske ressurser som en utfordring, som ønsker å redusere bruken. Dette er i tråd med at kun 3 pst. oppgir at de bruker private fordi de anser det som mer økonomisk enn å utføre oppgavene selv, jf. Tabell 6.2. Barnevernlederne oppgir også egne begrunnelser for hvorfor de ønsker å redusere bruken av private. Vi merker oss særlig følgende:

- «Det er gode faglige og økonomiske argumenter for å utvikle tiltak og tjenester selv. Det er billigere, og det sikrer at ervervet erfaring og kompetanse kommer kommunens innbyggere til gode ved neste korsvei.»
- «Erfaringer tilsier at det blant annet oppleves som mer vanskelig for ledelsen å følge opp/holde kontroll over saksbehandlingen til innleide saksbehandlere. Når det gjelder bruken av sakkyndige, ser man på kjøp av disse tjenestene som nødvendig.»
- «Det burde være et krav om godkjenning før private kan drifte tjenester for barnevern. Det er vanskelig for en liten tjeneste å være sikker på at barn og familie får det tjenesten betaler for.»

- «Hvem skal ha ansvar? Den som er ansvarlig! Private koster betydelig mer på langsiktig basis!»

Blant de barnevernlederne som ikke brukte private i 2014 eller 2015, er det kun 11 pst. som oppgir at de ønsker å gjøre dette fremover. Barnevernlederne ble også spurt om hva som skal til for at de skal kunne redusere bruken av private. Nesten alle er fanget opp ved følgende to konsise svar: «Flere ansatte» - og «friskere ansatte».

6.2.3 Kommunene utfører oppgaver som er lagt til Bufetat

På flere områder utfører barnevernstjenestene oppgaver som egentlig skal tilbys av Bufetat, og som følge av at dette tilbudet oppleves som mangelfullt.

Barnevernlederne ble spurt om de rekrutterer fosterhjem som følge av mangelfullt tilbud fra Bufetat. 6 pst. gjør dette «som hovedregel», 47 pst. gjør det «flere ganger», 36 pst. «unntaksvis» og kun 8 pst. «aldri».

Videre ble de spurt om de har etablert, eller ser behov for å etablere, tiltak som tilbys av Bufetat. Til sammen 89 pst. har allerede gjort det eller ser behov for å gjøre det (hhv. 33 og 56 pst.). I praksis dreier dette seg i all hovedsak om PMTO, men det er også to barnevernledere som oppgir at de har etablert egne institusjoner. Begrunnelsene for å etablere tiltak selv er gjengitt i Tabell 6.3. Den betydelige kategorien «annet» omfatter særlig varianter av svaret «Tilbyr PMTO da Bufetat ikke lenger skal tilby dette» - eller som det også formuleres: «Fordi staten legger dem ned.»

Tabell 6.3 Hvorfor har kommunen bygget opp tiltakstyper som finnes i Bufetats tiltaksapparat? (N=63)

	Prosent
Fordi det gir raskere tilgjengelige tiltak	78 %
Fordi det gjør det lettere å tilby tiltak i eller nær omsorgskommunen	51 %
Fordi det gir et bedre innhold i tiltakene	43 %
Fordi det blir billigere	37 %
Fordi det gjør det enklere for barneverntjenesten å ivareta sitt omsorgsansvar ved plassering utenfor hjemmet	25 %
For å unngå langvarige akutt plasseringer i institusjoner eller beredskapshjem	27 %
Vi har gjort det i en årrekke, og jeg kjenner ikke den opprinnelige begrunnelsen	2 %
Annet	35 %

6.2.4 Utfordringene

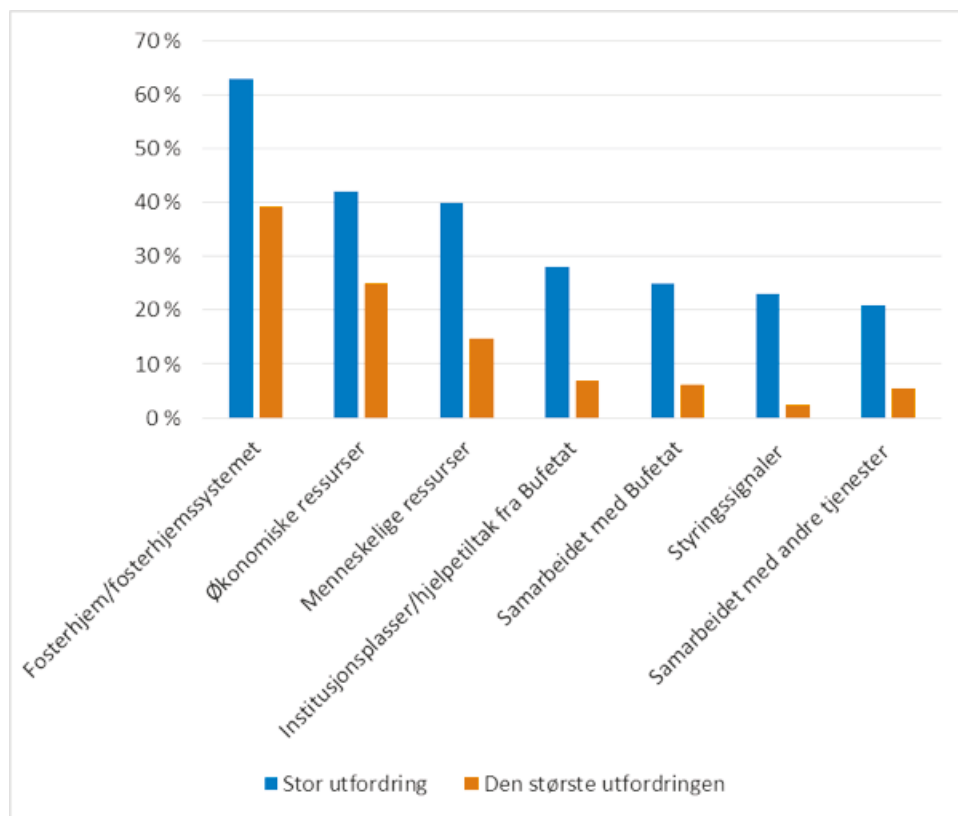
En sentral del av spørreundersøkelsen var å undersøke nærmere hva barnevernlederne opplever som de største utfordringene. Barnevernlederne ble først bedt om å trekke fram hva de på et overordnet nivå opplever som de største utfordringene på feltet. For hvert av de overordnede områdene barnevernlederne krysset av for, ble de stilt mer detaljerte spørsmål som konkretiserer hvor skoen trykker. Avslutningsvis ble de bedt om å trekke frem hva som er den største utfordringen blant dem de hadde valgt i flervalgsalternativet.¹

¹ For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at valgmulighetene slik de er gjengitt i figurene, er noe forkortet sammenliknet med de alternativene barnevernlederne ble stilt overfor. Disse er gjengitt i vedlegg 3.

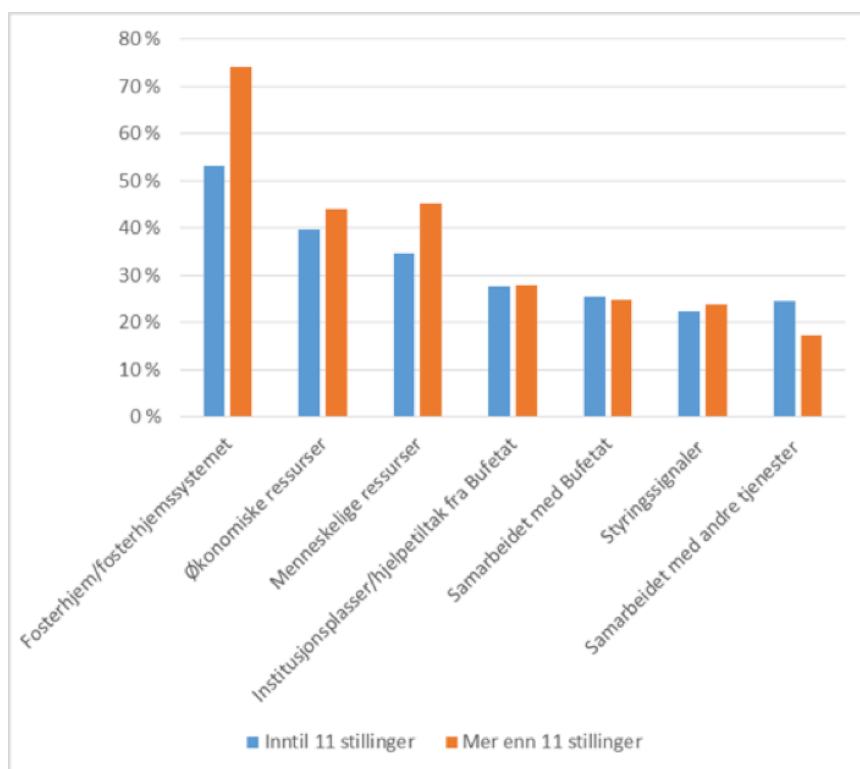
Figur 6.2 viser at hele 63 pst. trekker frem mangelen på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem som en stor utfordring for sin barnevernstjeneste. Det er også 39 pst. som mener at dette utgjør den største utfordringen. Dernest kommer tilgangen på økonomiske og menneskelige ressurser, der vi ser at begge trekkes frem av om lag 40 pst. som en stor utfordring, men det er nær dobbelt så mange som anser mangelen på økonomiske ressurser som den største utfordringen.

Figur 6.3 viser hvordan de opplevde utfordringene varierer med barnevernstjenestens størrelse. Ikke alle forskjellene er like intuitive. Generelt ser det ut til at ledere av store tjenester opplever flere utfordringer enn ledere av små. Dette kan dreie seg om to effekter. For å ta kompetanse som eksempel: Små kommuner kan faktisk oppleve det som enklere å tiltrekke seg egnet kompetanse, siden barnevernstjenesten fremstår som en relativt sett mer attraktiv arbeidsplass enn på et større sted. Samtidig kan ambisjonsnivået være høyere i større tjenester, dvs. at de krever et høyere nivå på kompetansen før de sier seg fornøyd. Dette blir i stor grad spekulasjoner fra vår side, men den mer detaljerte gjennomgangen av svarene under, gir et noe klarere bilde av mekanismene for de ulike utfordringene.

Figur 6.2: Hva opplever du som hhv. den største og de største utfordring(en)e for at din barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? (N=187)



Figur 6.3: Hva opplever du som de største utfordringene for at din barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? Etter barnevernstjenestens størrelse.



I de neste tabellene går vi nærmere inn i hva som oppfattes som utfordrende på de ulike områdene. De barnevernlederne som krysset av for at de oppfatter mangelen på fosterhjem/fosterhjemssystemet som en stor utfordring, ble stilt overfor diverse påstander relatert til denne utfordringen som de ble bedt om å vurdere på en skala fra 1-5, hvor verdien 1 er «i svært liten grad» og 5 er «i svært stor grad».

Nærmere om utfordringene på fosterhjemsområdet

Vi så over at utfordringene blir ansett som størst på fosterhjemsområdet, og dette gjenspeiler seg også i at det er på dette området vi finner de mest negative gjennomsnittresultatene for de mer spesifiserte utfordringene. Tabell 6.4 viser at det er særlig stor misnøye med tilbudet av egnede kommunale fosterhjem, samt dagens system med ulike rammebetingelser for ulike typer fosterhjem. Vi understreker at en gjennomsnittsverdi på over 4,5 på en skala som går fra 1-5, er uvanlige høye tall i spørreundersøkelser.

Tabell 6.4 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem? (N=116)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er mangel på egnede kommunale fosterhjem	4,59	,659
Det er mangel på statlige familiehjem	4,40	,853
Det er mangel på beredskapshjem	4,24	,947
Det er mangel på private fosterhjem	3,69	1,213
Dagens system med ulike rammebetingelser for ulike typer fosterhjem er uheldig	4,50	,818
Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem skaper mye ekstraarbeid	4,35	1,057
Det er en utfordring at fosterhjems kommunen har ansvar for godkjenning og tilsyn med det enkelte fosterhjem	2,95	1,236
Det er en utfordring at ansvaret for tilsyn og oppfølging er delt mellom fosterhjems kommunen (tilsyn) og omsorgskommunen (oppfølging)	2,89	1,291

De fire første radene i tabellen gjelder mangelen på de ulike typene fosterhjem. Det er interessant å se nærmere på hva som kjennetegner kommunene som i størst grad opplever dette som en utfordring. Vi har derfor slått sammen barnevernledernes svar på de fire overnevnte spørsmålene, slik at vi sitter igjen med en variabel som potensielt går fra 4 (hvis man svarer 1, på en skala fra 1-5, på alle spørsmålene), til 20 (hvis man svarer 5 på alle spørsmålene). Hele 19 pst. av de som opplever mangelen på fosterhjem/fosterhjemssystemet som en utfordring, oppnår her summen 20, dvs. at de har uttrykt maksimal misnøye for alle de fire fosterhjemstypene. 56 pst. har en samlet verdi på 16 og over, dvs. at de har svart 4 eller 5 for alle fire typene.

Grundigere analyser viser at antallet stillinger i barneverntjenesten og hvorvidt tjenesten er organisert som et IKS, ikke gir spesielle utslag på den opplevde mangelen på fosterhjem. Vi ser imidlertid visse forskjeller etter region og kommunenes sentralitet, selv om få observasjoner gjør at forskjellene ikke er statistisk signifikante, og dermed må behandles med varsomhet.¹ Mangelen på fosterhjem ser ut til å utgjøre størst utfordring i Region Nord og i de minst sentrale kommunene.

Tabell 6.5 Utfordringer ved mangel på fosterhjem, etter kommunens regiontilhørighet og sentralitet

	Region					Sentralitet			
	Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	Minst sentrale	Mindre sentrale	Noe sentrale	Sentrale
Gjennomsnitt	17,3	17,2	16,3	16,0	18,0	17,7	17,0	17,0	16,5
N	26	17	16	26	21	19	14	24	53
Standardavvik	2,16	1,94	2,73	2,34	1,83	2,13	2,54	2,25	2,22

En nærmere gjennomgang av svarene tyder på at større barnevernstjenester er mer kritiske til systemet for rammebetingelser enn mindre tjenester, mens de er mer kritiske til refusjonsordningen. En mulig forklaring er at det er de større tjenestene som har så mange fosterhjem at de ser konsekvensene av de ulike rammevilkårene, mens det er de små

¹ Sentralitet refererer seg til SSBs indeks, mens region referer seg til Bufetat-region. Vi understreker at regiontilhørighet også kan fange opp andre faktorer: Region Nord har for eksempel både en større andel lite sentrale kommuner og en større andel små barnevernstjenester enn de andre regionene.

tjenestene (og de som ikke er organisert som IKS) som i minst grad har kunnet lage seg et effektivt system for å håndtere byråkratiet med refusjonsordningen. For begge utfordringene er barnevernlederne i Bufetat-region Vest de klart mest kritiske, mens Bufetat-region Midt er i den andre enden. Det er ingen klare mønstre etter sentralitet.

Nærmere om mangelen på økonomiske ressurser

Tabell 6.6 går nærmere inn i de opplevde økonomiske utfordringene, ved å be de barnevernlederne som svarte at mangelen på økonomiske ressurser var en utfordring, om å tallfeste ulike påstander på en skala fra 1 til 5. Det fremgår at utfordringene i relativt liten grad er knyttet til de økonomiske prioriteringene innad i kommunen. Viktigere er den nasjonale prioriteringen av barnevernet og en generelt stram kommuneøkonomi.

Tabell 6.6 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på økonomiske ressurser? (N=80)

	Gj.snitt	Std.avvik
Barnevernet bevilges for lite midler totalt i Norge i dag	4,38	,896
Kommunen har generelt stram økonomi	4,17	1,025
Barnevernsarbeidet svekkes av at Bufetat har stram økonomi	3,65	1,103
Det forebyggende arbeidet prioriteres for lavt internt i kommunen	3,09	1,070
Barnevernet prioriteres for lavt internt i kommunen	3,04	1,185

Nærmere om mangelen på menneskelige ressurser

Tabell 6.7 viser svarene fra de respondentene som anga at mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen var en utfordring. Som vi ser opplever barnevernlederne i relativt liten grad at det er utfordrende å få søkere med riktig utdanning til ledige stillinger. Den store utfordringen ligger i å få erfarne søkere til stillingene.

Tabell 6.7 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever ved mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen? (N=75)

	Gjennomsnitt	Std.avvik
Det er utfordrende å få erfarne søkere til ledige stillinger	4,03	1,150
Det er utfordrende å beholde medarbeidere	3,12	1,146
Det er høyt sykefravær i barneverntjenesten	2,80	1,404
Det er utfordrende å få søkere med riktig utdanning til ledige stillinger	2,48	1,355

Det er ikke slik at små og lite sentrale kommuner systematisk opplever det som en større utfordring enn andre å få søkere med riktig erfaring og utdanning til sine stillinger. Faktisk er det de minst sentrale kommunene som i lavest grad oppfatter dette som en utfordring. De mest sentrale kommunene oppfatter det som særlig vanskelig å få erfarne søkere, men som forholdsvis uproblematisk å få søkere med riktig utdanning. Som vi er inne på over, kan disse mønstrene skyldes at barnevernstjenester oppleves som mer attraktive arbeidsplasser i små og lite sentrale kommuner, siden det lokale arbeidsmarkedet for øvrig er smalere. I de største byene kan barnevernstjenestene få mange gode søknader fra nyutdannede, men de vil også ha større risiko for å miste disse senere til bedre betalte og/eller mindre belastende jobber i det statlige eller private barnevernet.

Nærmere om mangelen på tiltak fra Bufetat

Vi så over at 28 pst. av barnevernlederne oppga mangelen på institusjonsplasser eller evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat som en stor utfordring, mens 7 pst. mente dette var den største utfordringen. De førstnevnte ble spurt videre hva de mente utfordringen besto i, og

resultatene er vist i Tabell 6.8. Få observasjoner gjør at forskjellene ikke er statistisk signifikante. Resultatene tyder på at det som særlig oppfattes som problematisk, er at institusjonsplassene ligger for langt unna kommunen, og at tilbudet av sentre for foreldre og barn ikke er stort nok til å møte etterspørselen.

Tabell 6.8 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på institusjonsplasser og evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat? (N=52)

	Gj.snitt	Std.-avvik
Institusjonsplassene ligger ofte så langt unna kommunen at det gjør det svært ressurskrevende å sikre tilstrekkelig oppfølging av barna	4,16	1,155
Det er for få institusjonsplasser for barn under 13 år	3,64	1,405
Det er vanskelig å få egnede plasser i omsorgsinstitusjon innen rimelig tid	3,74	1,367
Det er vanskelig å få egnede plasser i atferdsinstitusjon innen rimelig tid	3,49	1,428
Det er vanskelig å få egnede akutt plasser innen rimelig tid	3,48	1,368
Det er vanskelig å få plass i sentre for foreldre og barn innen rimelig tid	3,94	1,215
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til PMTO innen rimelig tid	3,54	1,460
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til MST innen rimelig tid	2,96	1,495

Det er 13 pst. av de spurte som har svart 5 (i svært stor grad en utfordring) på alle de seks spørsmålene om tilgang til egnede institusjonsplasser, mens 41 pst. har svart 4 eller 5. Dette viser at mangelen på egnede institusjonsplasser oppleves som et svært stort problem i en del av tjenestene, men tross alt for færre enn mangelen på egnede fosterhjem: Det er færre som har krysset av for mangelen på institusjonsplasser som en stor utfordring (og som den største), og av disse igjen er det en mindre andel som mener denne utfordringen er «svært stor».

Grundigere analyser av de tjenestene der mangelen på institusjonsplasser oppgis som en stor utfordring, viser lite intuitive – men også ikke signifikante – forskjeller mellom kommunene: Lederne for de små og de minst sentrale barnevernstjenestene ser ut til å være mer fornøyd med institusjonstilbudet enn lederne i de store og de mest sentrale kommunene. Blant Bufetat-regionene ligger Region Nord midt på treet, med Region Vest som mest tilfreds.

Nærmere om samarbeidet med Bufetat

Utfordringene knyttet til samarbeidet med Bufetat er utdypet i Tabell 6.9. Både store og små kommuner opplever dette: Det er lederne av de store tjenestene som mener det utgjør en særlig utfordring å bli enige med Bufetat om valg av tiltak. Det at Bufetat ikke lenger gir bistand til utredning og veiledning, oppfattes som utfordrende særlig for lederne av de små tjenestene.

Tabell 6.9 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med Bufetat? (N=47)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er vanskelig å bli enig med Bufetat om hva som er egnede tiltak	3,94	1,150
Bufetat har for lang saksbehandlingstid	3,74	1,042
Det er for lite kontinuitet i Bufetats saksbehandling	3,61	1,333
Det er utfordrende at Bufetat ikke lenger skal gi faglig bistand til utredning og veiledning	3,22	1,677

Nærmere om styringssignaler fra myndighetene

Det var relativt få respondenter som valgte styringssignaler fra statlige myndigheter som en av de største utfordringene for barnverntjenesten, men de som gjorde det, viser relativt stor misnøye, jf. Tabell 6.10. Vi bemerker at betegnelsen på denne utfordringen nok dessverre ikke var helt dekkende: Antakelig er det en del av de som ergrer seg over den sene formidlingen av egenandelssatsene, som ikke forsto at dette var omfattet av begrepet «Styringssignaler fra myndighetene». Andelen som mener dette er utfordrende, kan dermed være høyere enn det vår undersøkelse gir inntrykk av.

Tabell 6.10 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med styringssignaler fra statlige myndigheter? (N=42)

	Gj.snitt	Std.avvik
Vi savner klarere signal fra myndighetene om hva det kommunale barnevernet skal gjøre	4,00	1,059
De kommunale egenandelssatsene for barneverntiltak kommer for sent i forhold til den kommunale budsjettbehandlingen	3,98	1,275
Vi savner klarere signal fra myndighetene om hva barnevernet skal være	3,93	1,237

Nærmere om samarbeidet med andre tjenester

De barnevernlederne som opplever samarbeidet med andre tjenester som en stor utfordring, ser ifølge Tabell 6.11 ut til særlig å ha i tankene ansvars plasseringen i de tilfellene barn har rettigheter etter barnevernloven og helselovgivningen samtidig. Mer overraskende er det at det ikke er tegn til at samarbeidet med andre *kommunale* tjenester er mer utfordrende i IKS enn i enkeltkommuner.

Tabell 6.11 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med andre tjenester? (N=39)

	Gj.snitt	Std.avvik
Når barn har rettigheter etter barnevernloven og helselovgivningen samtidig, er det vanskelig å avgjøre hvem som skal ta hovedansvaret for hjelpetilbudet	4,08	1,047
Det er for lite samarbeid med videregående skoler	3,56	1,142
Det er for lite samarbeid med BUP	3,03	1,112
Det er for lite samarbeid med andre kommunale tjenester, som barnehage, skole og helsesøster	3,00	,827
Manglende kjennskap til taushetsregelverket gir dårlig informasjonsflyt mellom tjenestene	2,78	1,271
Det er for lite samarbeid med politiet	2,36	,959

6.3 Hvem bør ha ansvaret for de ulike oppgavene?

Barnevernlederne ble spurt om hvem som bør ha det lovpålagte ansvaret for forskjellige oppgaver: Bufetat, alle kommuner, eller kommuner over en viss størrelse¹. Resultatene er vist i Tabell 6.12, mens spørsmålsformuleringene er gjengitt i Vedlegg 3. For alle oppgavene ble ansvarsområdet presisert i den grad det ble ansett nødvendig, og det ble minnet om hvem som har ansvaret i dag. Alle spørsmålene er stilt til alle de 187 barnevernlederne som deltok i undersøkelsen. Svarene er kommentert i Del 3.

¹ I tabellen er denne siste kategorien av plassersyn kalt "store kommuner".

De respondentene som svarte at kommunen bør ta over oppgaver som i dag er plassert hos Bufetat, fikk oppfølgingsspørsmål om hvilke forutsetninger som bør oppfylles for at kommunene skal kunne påta seg oppgaven, ut over det rent økonomiske. De ble også spurt om hvorvidt det vil være behov for øremerking av midlene.

Tabell 6.12 Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for disse oppgavene knyttet til tilgang på tiltak?

	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Rekruttere fosterhjem utover plassering i familie og nettverk	59,4 %	11,8 %	28,9 %
Evidensbaserte hjelpetiltak	21,0 %	39,2 %	39,8 %
Sentre for foreldre og barn	77,4 %	7,0 %	15,6 %
Valg av tiltakstype	1,7 %	95,6 %	2,8 %
Valg av institusjonsplass	35,0 %	55,4 %	9,6 %
Følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet	3,9 %	90,6 %	5,6 %
Godkjenne og kvalitetssikre institusjonsplasser	91,8 %	3,8 %	4,4 %
Følge opp og veilede fosterhjemmet til det enkelte barn	9,7 %	82,2 %	8,1 %
Opplæring av fosterhjem	72,8 %	10,3 %	16,8 %
Generell veiledning av fosterhjem	56,5 %	29,3 %	14,1 %

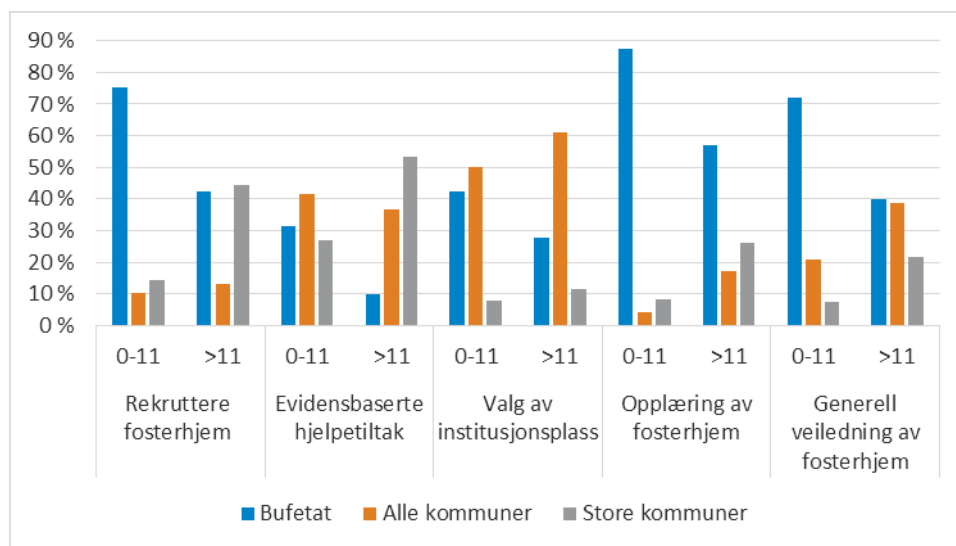
6.3.1 Hvilke barnevernstjenester ønsker mer ansvar?

I dette avsnittet går vi nærmere inn på hvilke barnevernstjenester som ønsker – og ikke ønsker – mer ansvar. Oppmerksomheten er konsentrert om de oppgavene som anses å være mest aktuelle for overføring fra ett forvaltningsnivå til et annet (i praksis fra stat til kommune). De mest relevante resultatene omtales nærmere i Del 3.

De minste tjenestene er gjennomgående langt mer skeptiske til oppgaveoverføring enn de største, jf. Figur 6.4. Dette gjelder også sentre for foreldre og barn, som ikke er med i figuren, men også blant de store tjenestene er det her 71 pst. som mener ansvaret fortsatt bør ligge til Bufetat.

Tabell 6.13 utdyper dette bildet ved å vise gjennomsnittstørrelsen for de kommunene som har gitt de ulike svarene. Vi ser for eksempel at gjennomsnittlig antall ansatte er 14 i de tjenestene der lederen mener at alle kommunene bør overta ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak, og 28 der lederen mener alle kommuner bør overta ansvaret for opplæringen av fosterhjem. For enkelte oppgaver (evidensbaserte hjelpetiltak og generell veiledning av fosterhjem) er det også et klart mønster i at ledere av tjenester i enkeltkommuner er mer skeptiske enn ledere av IKS-tjenester, jf. Figur 6.5. Her er det åpenbart noe samvariasjon ved at disse også i gjennomsnitt er mindre, men det kan også tolkes slik at kommuner som allerede er vant med å samarbeide på barnevernsområdet, gjerne gjør det også for nye oppgaver.

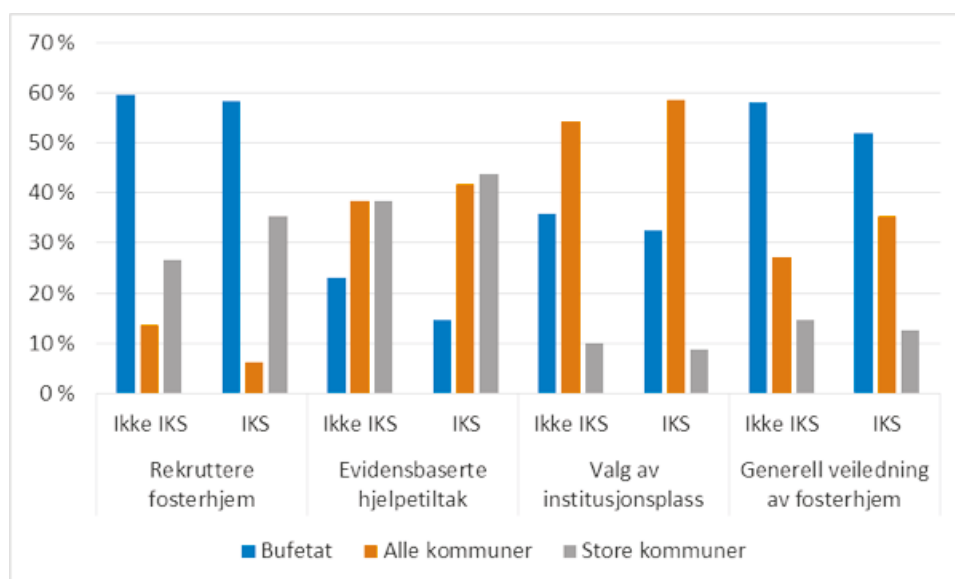
Figur 6.4: Syn på ansvars plassering etter barneverntjenestens størrelse



Tabell 6.13 Syn på ansvars plassering, etter barneverntjenestens gjennomsnittsstørrelse

	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Rekruttere fosterhjem	11,3	22,3	26,6
Evidensbaserte hjelpetiltak	7,9	13,9	25,2
Sentre for foreldre og barn	14,4	13,7	33,1
Valg av institusjonsplass	12	19,9	18,2
Opplæring av fosterhjem	13	28	27,8
Generell veiledning av fosterhjem	11	24,6	26,2
Gjennomsnitt	10,1	18,9	23

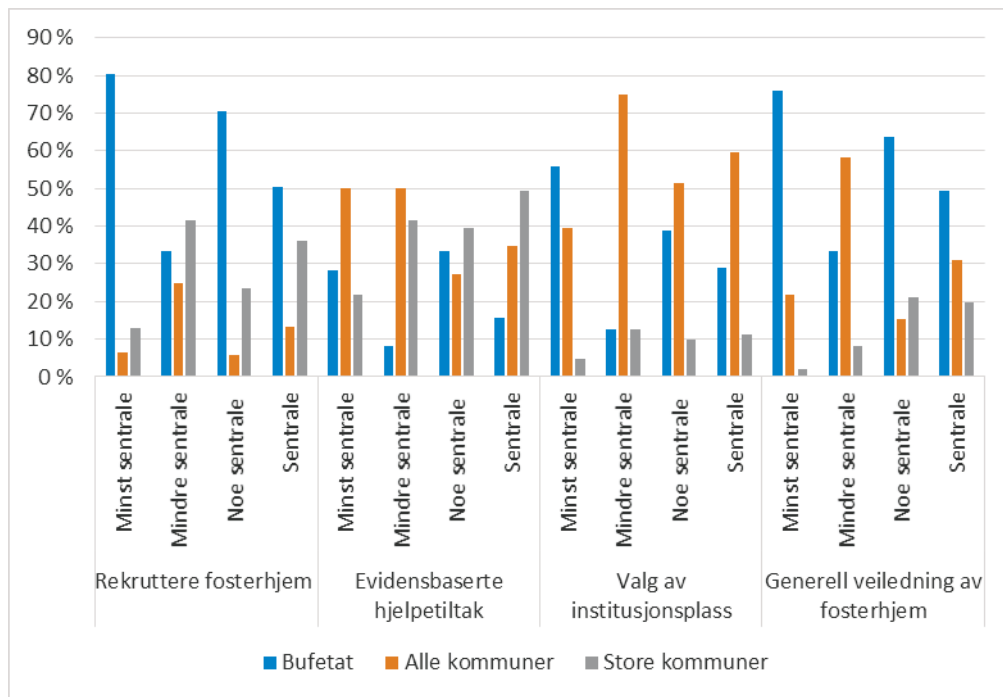
Figur 6.5: Syn på ansvars plassering etter om tjenesten er organisert som IKS eller ikke



Figur 6.6 viser barnevernsledernes syn på ansvars plasseringen fordelt etter kommunenes sentralitet. Det er de minst sentrale kommunene som gjennomgående er mest positive til Bufetat skal ha ansvaret. Mindre intuitivt er det at det er de «nest minst» sentrale kommunene

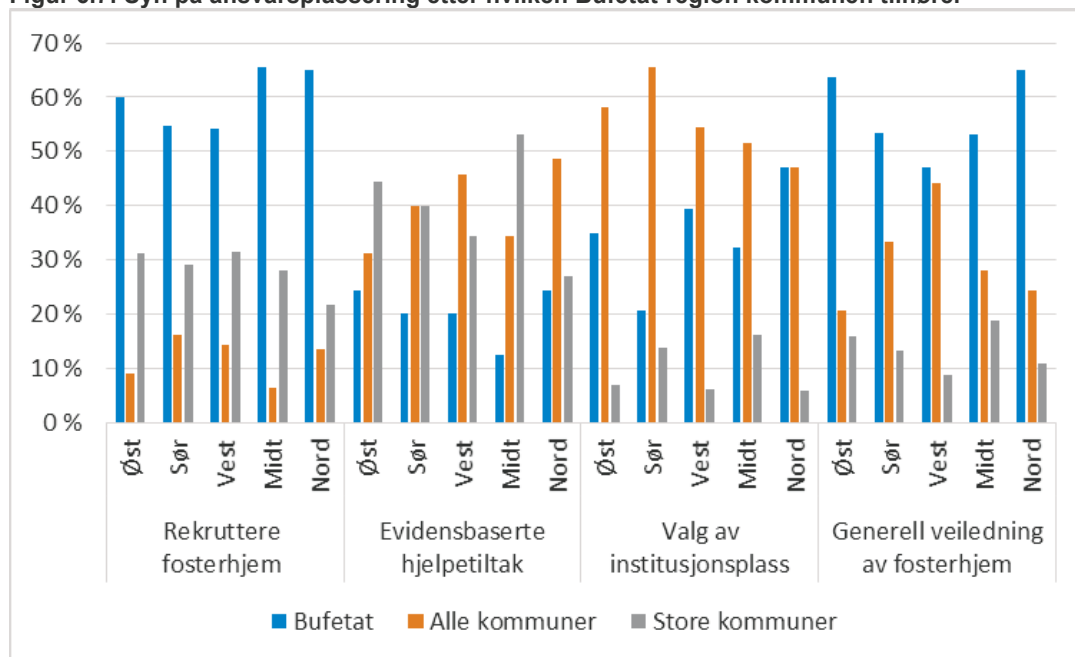
som er mest negative til at Bufetat skal ha ansvaret. Disse er også de som i størst grad mener at alle kommuner bør ha ansvaret.

Figur 6.6: Syn på ansvars plassering etter kommunens sentralitet



Figur 6.7 viser en viss systematisk variasjon etter region ved at barnevernlederne i region Nord, og i noen grad Vest, i større grad enn lederne i de andre regionene mener at Bufetat bør ha ansvaret for de forskjellige tiltaksområdene. Dette behøver ikke bety at Bufetat oppfattes som særlig gode i disse områdene, men kan gjenspeile at disse regionene har særlig mange små og lite sentrale kommuner.

Figur 6.7: Syn på ansvars plassering etter hvilken Bufetat-region kommunen tilhører

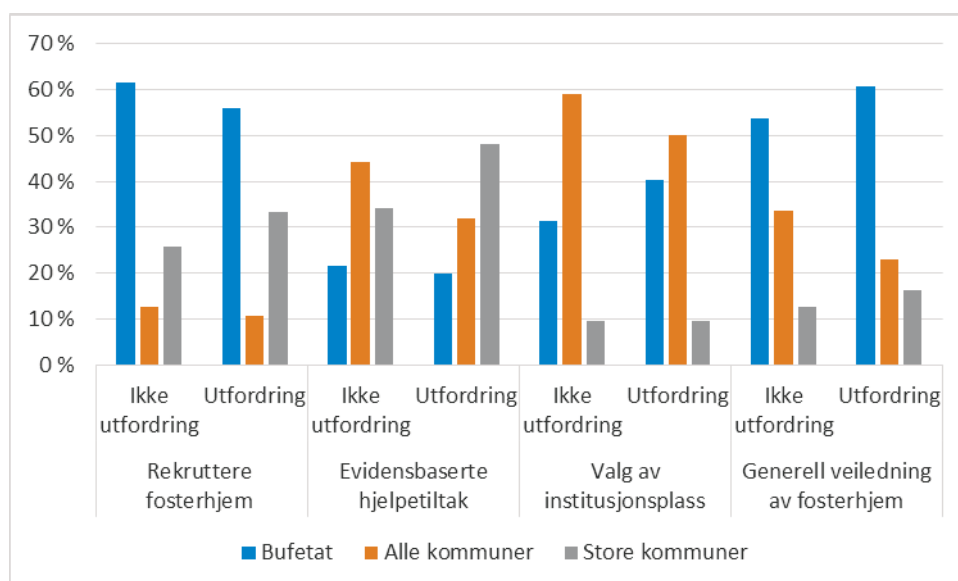


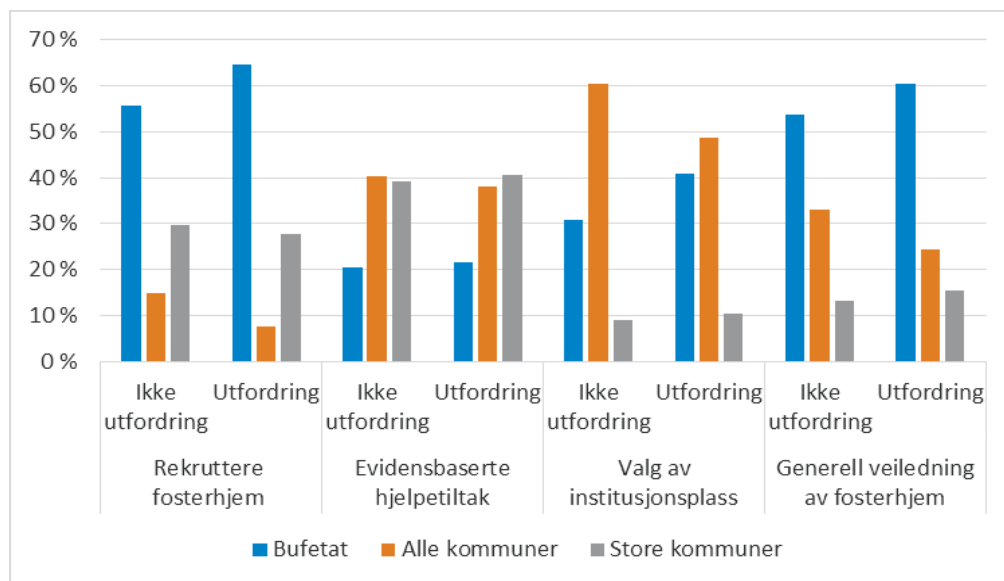
6.3.2 Sammenheng mellom utfordringer og ønske om oppgaveoverføring

Mens forrige avsnitt tok for seg sammenhengene mellom kjennetegn ved kommunen og barnevernleders ønske om oppgaveoverføring, undersøker vi i her hvordan ønsket om oppgaveoverføring samvarierer med de utfordringene barnevernleder opplever for sin barnevernstjeneste.

Figur 6.8 og Figur 6.9 dreier seg om generelle utfordringer. Figur 6.8 fordeler svarene etter hvorvidt barnevernlederne krysset av for mangel på kompetanse og kontinuitet i ansattgruppen som en utfordring eller ikke, og Figur 6.9 gjør det samme for økonomiske ressurser. Vi ser for eksempel at barnevernledere som opplever mangel på menneskelige eller økonomiske ressurser, i mindre grad enn andre ønsker at ansvaret for valg av institusjonsplass eller generell veiledning av fosterhjem overføres til kommunene. Resultatene for rekruttering av fosterhjem er interessante: de barnevernlederne som opplever mangel på økonomiske ressurser, ønsker rimelig nok i mindre grad enn andre å overta ansvaret – men mønsteret er omvendt for menneskelige ressurser. Vi har ingen forslag til tolkninger av dette.

Figur 6.8: Syn på ansvars plassering etter om mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen oppleves som en utfordring



Figur 6.9: Syn på ansvars plassering etter om mangel på økonomiske ressurser oppleves som en utfordring

Vi har dernest analysert viljen til å overta nye oppgaver etter hvorvidt kommunene opplever utfordringer på det relevante tiltaksområdet. Her finner vi følgende:

- Barnevernledere som opplever mangel på egnede institusjonsplasser som en stor utfordring, ønsker i *klart større* grad enn andre å overta ansvaret for valg av institusjonsplass. En mulig tolkning er at når Bufetat uansett ikke makter oppgaven, kan kommunen like gjerne gjøre det selv.
- Det er *ingen sammenheng* mellom hvorvidt barnevernleder opplever mangel på fosterhjem som en stor utfordring, og ønsket om å overta rekrutteringsansvaret. En mulig tolkning er at barnevernleder oppfatter denne oppgaven som vanskelig uavhengig av hvem som gjør den, og at den derfor like gjerne kan ligge hos Bufetat.
- Barnevernledere som oppfatter mangel på MST som en utfordring, ønsker i *større* grad enn andre å overta ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak. Mønsteret er det samme, men noe svakere, for PMTO.
- Barnevernledere som opplever mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem som en utfordring, ønsker i *større* grad enn andre å overta ansvaret for generell veiledning og/eller opplæring av fosterhjem.

6.3.3 Forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring

I spørsmålene om oppgaveoverføring ble det presisert at respondentene skulle forutsette at en ny oppgave ville bli ledsaget av tilstrekkelig med midler til å dekke de utgiftene som følger med denne oppgaven. Dette gjorde vi for å reindyrke respondentenes *vilje* til å overta flere oppgaver og for å få frem hvilke *andre forutsetninger* de anså som viktige for å kunne overta hver av oppgavene. I dette avsnittet presenterer vi hvilke slike andre forutsetninger respondentene trakk frem for hver av oppgavene. Resultatene diskuteres nærmere i Del 3 i forbindelse med drøftingen av hvilke forutsetninger som bør være tilstede ved overføring av ansvar, mens de konkrete spørsmålene fremgår av Vedlegg 3.

Vi har undersøkt om vektleggingen av de ulike forutsetningene varierer med størrelsen på barnevernstjenestene, der vi har delt tjenestene etter størrelsene 0-5, 5-10, 10-20, 20-30 og mer enn 30 stillinger. Det er ikke slik at små tjenester konsekvent vektlegger alle forutsetninger høyere enn større tjenester. Små tjenester er imidlertid betydelig mer opptatt av å få veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses. De aller største tjenestene er dessuten mindre opptatt av samarbeid med flere kommuner enn i dag. Til gjengjeld er lederne av de minste tjenestene mindre opptatt av at (deler av) fosterhjemssystemet må endres.

Tabell 6.14 viser hvilke forutsetninger barnevernlederne mener må være oppfylt dersom kommunene skal overta ansvaret for rekrutteringen av fosterhjem. Svarene er diskutert i detalj i Del 3. En betydelig andel av respondentene trekker frem andre forutsetninger enn de som er gjengitt her («Annet»). Dette dreier seg i de fleste tilfellene om behov for flere ansatte i barnevernstjenesten, men flere trekker også frem mer ordnede lønns- og arbeidsforhold for fosterforeldrene.

Tabell 6.14 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for rekruttering av fosterhjem (N=76)

	Andel
At kommunen samarbeider om rekrutteringen med andre/flere kommuner	76,3 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	68,4 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barnevernstjenesten enn i dag	52,6 %
Barnevernsfaglig bistand	14,5 %
Retningslinjer eller regelverk for godtgjøring av fosterhjem	73,7 %
Mulighet til å tilby mer forsterkning i form av tjenester enn i dag	55,3 %
Mulighet til å tilby økonomisk forsterkning til flere fosterhjem enn i dag	46,1 %
Mulighet til å tilby et høyere nivå på den økonomiske forsterkningen enn i dag	28,9 %
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir <i>færre</i> typer fosterhjem enn i dag	35,5 %
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir <i>flere</i> typer fosterhjem enn i dag	19,7 %
Annet	21,1 %
Ingen andre forutsetninger	0,0 %
Vet ikke	0,0 %

Resultatene for evidensbaserte tiltak og sentre for foreldre og barn fremgår av Tabell 6.15. For evidensbaserte tiltak har vi sortert svarene etter tjenestens størrelse. Resultatene viser at de største tjenestene er mindre opptatt av å få retningslinjer (som for rekruttering), og større tjenester (minst 20 stillinger) ser i betydelig mindre grad behov for barnevernsfaglig bistand. For sentre for foreldre og barn var antallet svar så lavt at en slik sortering ga lite mening.

Tabell 6.15 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak (N=147) eller sentre for foreldre og barn (N=42)

	Evidens- baserte tiltak, andel	Sentre for foreldre og barn, andel
At kommunen samarbeider om tilbudet med andre/flere kommuner	70,7 %	64,3 %
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltak (sentre), for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	63,9 %	42,9 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	63,9 %	59,5 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	59,2 %	66,7 %
Barnevernfaglig bistand	23,1 %	11,9 %
Annet	9,5 %	2,4 %
Ingen andre forutsetninger	3,4 %	4,8 %
Vet ikke	1,4 %	2,4 %

Tabell 6.16 viser hvilke forutsetninger barnevernlederne mener bør være oppfylt dersom kommunene skal overta ansvaret for å velge institusjonsplass. Nær 80 pst. av de spurte mener det bør etableres en oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser. Det er også mer enn 60 pst. som trekker frem veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses.

Ledere av små tjenester er mer opptatt av barnevernfaglig bistand enn lederne av de største tjenestene. Lederne av de største tjenestene er i stedet svært opptatte av juridisk/økonomifaglig bistand som en viktig forutsetning for å overta en slik oppgaver. Alle tjenestene, uavhengig av størrelse, vektlegger statlig tilbudsportal tungt. I likhet med flere av de tidligere spørsmålene ser vi også her at de største tjenestene i mindre grad ser behovet for å samarbeide med andre/flere kommuner.

Tabell 6.16 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for valg av institusjonsplass (N=118)

	Andel
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	77,4 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	62,6 %
At kommunen samarbeider med andre/flere kommuner	44,3 %
Juridisk og/ eller økonomifaglig bistand til valg av institusjonsplass	40,9 %
Juridisk bistand som ikke er relatert til anskaffelsesprosessen	19,1 %
Barnevernfaglig bistand	27,8 %
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	44,3 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	31,3 %
Annet	3,5 %
Ingen andre forutsetninger	3,5 %
Vet ikke	3,5 %

Tabell 6.17 gjengir barnevernledernes syn på hvilke forutsetninger som er særlig viktige dersom kommunene skal overta ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem. For

generell veiledning av fosterhjem er det noe overraskende mønstre etter barnevernstjenestens størrelse: De minste barneverntjenestene (0-10 ansatte) vektlegger i betydelig mindre grad bredere kompetanse hos dagens ansatte enn de som har mer enn ti ansatte. De største tjenestene (over 30 stillinger) kommer ut med høy vurdering på alle spørsmål som handler om å styrke kompetansen i organisasjonen (barnevernfaglig bistand, annen faglig bistand, kompetanse i egen organisasjon). Det er altså ikke slik at de store tjenestene i større grad følte at de hadde på plass interne ressurser til å løse denne oppgaven.

Tabell 6.17 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem (N=hhv. 80 og 50)

	Generell veiledning, andel	Opplæring, andel
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	58,8 %	62,0 %
At kommunen samarbeider med andre/flere kommuner	52,5 %	64,0 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	53,8 %	56,0 %
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	37,5 %	36,0 %
Barnevernsfaglig bistand	13,8 %	14,0 %
Annet	3,8 %	6,0 %
Ingen andre forutsetninger	7,5 %	4,0 %
Vet ikke	1,3 %	2,0 %

For alle de vurderte oppgavene er det en stor andel barnevernledere som mener det vil være nødvendig at barnevernstjenesten inngikk samarbeid med flere tjenester. Det er stort sett slik at det er lederne av de minste tjenestene som i størst grad vektlegger dette. Vi har også undersøkt om det også er slik at de tjenestene som allerede er organisert som et IKS, i mindre grad enn andre vektlegger økt samarbeid. For generell veiledning av fosterhjem viser det seg å være slik, men for de andre oppgavene er mønsteret omvendt. En mulig årsak til dette siste er at de tjenestene som ikke er organisert som IKS, tross alt omfatter en del av de tjenestene som er store nok alene til å kunne påta seg de ulike oppgavene.

Særlig om finansieringen

De barnevernlederne som krysset av for at de ønsket at en oppgave skulle overføres til kommunene, ble også spurt om hvordan de mener kommunene bør få tilført de ekstra midlene som skal følge oppgaven. Tabell 6.18 viser svarene for de oppgavene vi drøfter særlig inngående i Del 3. De som ønsket at kommunene skal overta ansvaret for valg av institusjonsplass, ble også spurt om de så behov for etablering av en ordning som sikrer kommuneøkonomien ved store uforutsette utgifter. 85 pst. svarte ja på dette og kun 4 pst. nei (de resterende svarte vet ikke).

Tabell 6.18 Hvordan bør kommunene få tilført midler for å gjennomføre følgende oppgaver?

	Rekruttere fosterhjem	Evidens-baserte hjelpetiltak	Valg av institusjons-plass	Generell veiledning av fosterhjem
Rammefinansiering	4,1 %	4,8 %	5,4 %	5,0 %
Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til	12,2 %	8,2 %	11,7 %	13,8 %
Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen	4,1 %	1,4 %	0,9 %	6,3 %
Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen	9,5 %	14,4 %	11,7 %	16,3 %
Øremerking i mer enn tre år	70,3 %	71,2 %	70,3 %	58,8 %
N	74	146	111	80

6.4 Rådmenn

6.4.1 Ressursbruk og kjøp av tjenester

Blant de 192 rådmennene i vårt utvalg var det 53 pst. som oppga at de hadde økt bevilgningene til *forebyggende innsats* for barn og unge i 2014 eller 2015, mens 41 pst. hadde holdt bevilgningene på samme nivå som tidligere. Kun 3 pst. oppga at de var redusert.

I 75 pst. av kommunene oppsto det behov for å bevilge mer penger til barnevern i 2013 og/eller 2014 enn budsjettert, jf. Tabell 6.19. Dette skyldtes i de fleste tilfeller uforutsette store utgifter til plasseringer utenfor hjemmet. Blant de andre årsakene rådmennene trekker frem, er underbudsjettering, dvs. at budsjettet for barnevernet var urealistisk i utgangspunktet.

Tabell 6.19 Har kommunen i løpet av 2013 eller 2014 måttet bevilge mer midler til barneverntjenesten enn budsjettert? Hva er i så fall grunnen til det?

	Andel
Ja, på grunn av en uventet økning i utgifter til hjelpetiltak i hjemmet	5,9 %
Ja, på grunn av en uventet økning i utgifter til plasseringer utenfor hjemmet	55,7 %
Ja, på grunn av andre forhold	9,7 %
Ja, men jeg kjenner ikke årsakene	3,8 %
Nei	24,9 %
Total	100,0 %

Også rådmennene ble stilt spørsmål om de kjøpte tjenester fra private aktører for å løse oppgaver lagt til kommunal barneverntjeneste. Svarene er konsistente med de fra barnevernleder, noe som underbygger vår forståelse av at utvalgene som har svart, er godt representative for Norges barnevernstjenester og kommuner. Det er imidlertid flere rådmenn som ikke vet om det er kjøpt tjenester fra private, 15 pst.

De rådmennene som oppgir at det er kjøpt tjenester fra private, oppgir som de viktigste årsakene at det løser kapasitetsproblemer ved for lav bemanning, og at det dekker opp for kompetanse den kommunale barneverntjenesten selv ikke besitter, se Tabell 6.20.¹ Vi merker oss også at ikke en eneste rådmann oppgav generell opptatthet av konkurranseutsetting som begrunnelse for kjøp av private. Det er også svært få som mener dette er mer økonomisk enn å ansette personale selv.

Tabell 6.20 Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører? (N=117)

	Andel
Det gir nødvendig kapasitet ved for lav bemanning i barneverntjenesten	50,4 %
Det gir nødvendig kompetanse som barneverntjenesten selv ikke besitter	44,4 %
Det ble nødvendig etter at Bufetat sluttet å bistå kommuner med utredning	25,6 %
Det er mer økonomisk enn å ansette personale selv	6,0 %
Kommunen er generelt opptatt av konkurranseutsetting	0,0 %
Annet	22,2 %

Blant rådmennene i de kommunene som har brukt private aktører, er det 66 pst. som ønsker å redusere bruken. En av rådmennene oppsummerer det mange gir uttrykk for: «*Det viser seg å vere dyre løysingar og ei teneste som vert fragmentert og ikkje sett i ein heilskapleg og dynamisk samanheng.*» Rådmennene trekker også frem at det iblant oppleves som om de private anbefaler tiltak ikke primært ut fra hva som er barnets beste, men for å skape sysselsetting for seg selv.

Kun én av rådmennene mener bruken av private bør økes. De er også kun to av de 75 rådmennene som ikke hadde kjøpt tjenester fra private, som ønsker å gjøre det fremover.

6.4.2 utfordringer

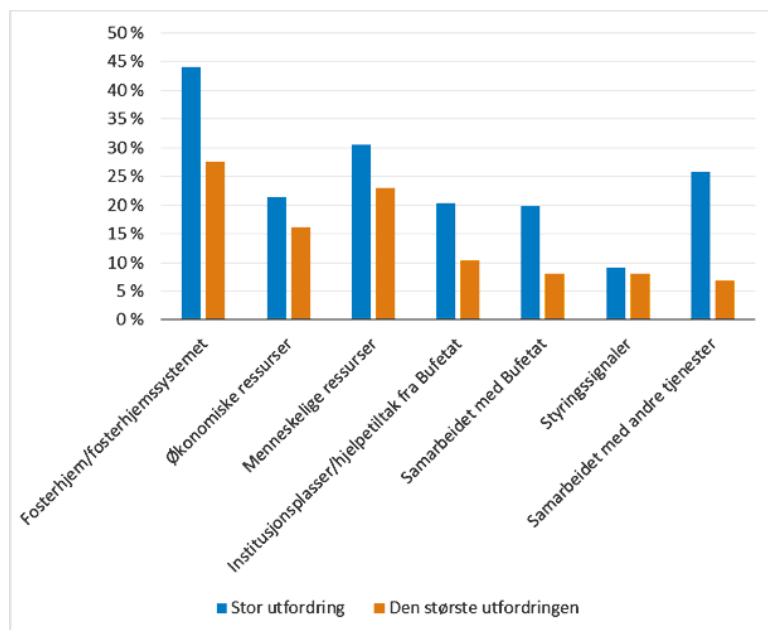
Gjennomgangen av hva rådmennene oppfatter som de viktigste utfordringene på barnevernsfeltet, følger samme struktur som hos barnevernlederne.

Rådmennene er enige med barnevernlederne i at den viktigste utfordringen for barnevernet i deres kommune er mangelen på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem, se Figur 6.10.² Deretter følger et interessant mønster: Rådmennene mener mangelen på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen er viktigere enn mangelen på økonomiske ressurser, og trekker også frem samarbeidet med andre tjenester i langt større grad enn barnevernlederne. Dette ser vi igjen også på andre spørsmål: Både barnevernledere og rådmenn mener det står forholdsvis bra til på sine egne ansvarsområder (barnevernleder: menneskelige ressurser/samarbeid med andre tjenester, og rådmenn: økonomiske ressurser), men ser større utfordringer på områder den andre parten har ansvar for. Hovedinntrykket er likevel at barnevernlederne og rådmennene er samstemte.

¹ En sammenligning av disse resultatene med resultatene for barnevernlederne viser en tendens som gjør seg gjeldende også på andre flervalgsspørsmål: Forholdet mellom svaralternativene er omtrent likt hos rådmenn og barnevernledere, men siden barnevernlederne typisk har krysset av for flere alternativer, er prosentandelene for denne gruppen høyere.

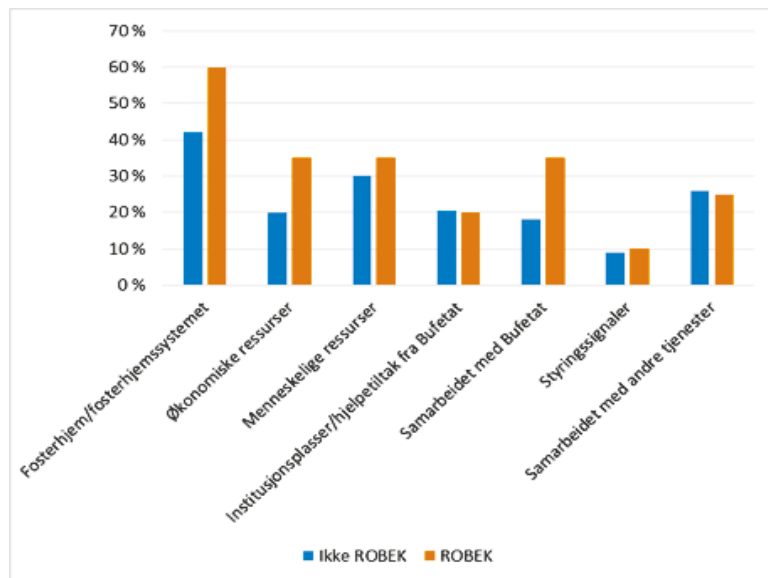
² Benevnelsen av de ulike utfordringene er gitt på kortform i figuren, men i sin helhet i vedlegg 3.

Figur 6.10: Hva opplever du som hhv. den største og de største utfordringen(e) for at din kommunes barnevernstjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? (N=175)



Vi har undersøkt om rådmennenes opplevelse av de ulike utfordringene varierer med hvorvidt kommunen er i ROBEK-registeret¹ eller ikke, se Figur 6.11. Naturlig nok er det flere ROBEK-rådmenn som fremhever mangel på økonomiske ressurser, men andelen er selv for disse «bare» 35 pst. Forskjellen er like stor når det gjelder samarbeidet med Bufetat, og dette er ett av flere eksempler på at kommuner som strever økonomisk, ser ut til å oppleve barnevernsarbeidet som mer krevende også ut over de områdene som direkte avhenger av kommuneøkonomien.

Figur 6.11: Hva opplever du som de største utfordringene for at din kommunes barnevernstjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? Fordelt på kommuner i og utenfor ROBEK (N=175)



¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementets register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), dvs. kommuner som er i økonomisk ubalanse.

De rådmennene som krysset av for at noe var en utfordring, fikk oppfølgingsspørsmål der de ble bedt om å vurdere diverse påstander på en skala fra 1 til 5, der 1 er «I svært liten grad» og 5 er «I svært stor grad». Tilsvarende som for barnevernlederne, gjengir vi her svarene.

Nærmere om utfordringene på fosterhjemsområdet

Rådmennene rangerer de ulike utfordringene på fosterhjemsområdet på samme måte som barnevernslederne, men holder seg lavere ned på skalaen, jf. Tabell 6.21. Det er imidlertid ett unntak: delingen av ansvar mellom fosterhjems kommunene og omsorgskommunene oppfattes som mer utfordrende av rådmennene enn av barnevernlederne.

Tabell 6.21 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem? (N=78)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er mangel på egnede kommunale fosterhjem	4,14	,734
Det er mangel på statlige familiehjem	3,80	1,065
Det er mangel på private fosterhjem	3,62	1,083
Det er mangel på beredskapshjem	3,81	1,009
Dagens system med ulike rammebetingelser for ulike typer fosterhjem er uheldig	4,15	,954
Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem skaper mye ekstraarbeid	4,00	,924
Det er en utfordring at fosterhjems kommunen har ansvar for godkjenning og tilsyn med det enkelte fosterhjem	2,97	1,143
Det er en utfordring at ansvaret for tilsyn og oppfølging er delt mellom fosterhjems kommunen (tilsyn) og omsorgskommunen (oppfølging)	3,41	1,157

Nærmere om mangelen på økonomiske ressurser

For rådmennene fremstår mangel på økonomiske ressurser som den tredje viktigste utfordringen. Det er særlig den stramme kommuneøkonomien generelt og den nasjonale prioriteringen av barnevernet som fremheves, tilsvarende som for barnevernlederne. Rådmennene mener i enda mindre grad enn barnevernlederne at prioriteringen innad i kommunen er et problem.

Rådmenn i ROBEK-kommuner mener som tidligere nevnt i større grad enn andre at mangel på økonomiske ressurser er en utfordring. Dette ser ut til å komme til uttrykk ved at det er vanskeligere å prioritere det forebyggende arbeidet – men ikke barnevernsarbeidet generelt. Antallet respondenter er imidlertid så få på dette nivået at disse svarene må tolkes med varsomhet.

Tabell 6.22 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på økonomiske ressurser? (N=39)

	Gj.snitt	Std.avvik
Kommunen har generelt stram økonomi	4,21	,833
Barnevernet prioriteres for lavt internt i kommunen	2,37	1,101
Det forebyggende arbeidet prioriteres for lavt internt i kommunen	2,89	1,269
Barnevernsarbeidet svekkes av at Bufetat har stram økonomi	3,57	1,119
Barnevernet bevilges for lite midler totalt i Norge i dag	4,37	,819

6.4.3 Nærmere om mangelen på menneskelige ressurser

Rådmennene fremhevet mangelen på menneskelige ressurser som den nest viktigste utfordringen. Som barnevernlederne, fremhever de særlig at det er vanskelig å få erfarne søkere til ledige stillinger.

Tabell 6.23 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever ved mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen? (N=55)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er utfordrende å få søkere med riktig utdanning til ledige stillinger	2,92	1,266
Det er utfordrende å få erfarne søkere til ledige stillinger	3,81	1,178
Det er utfordrende å beholde medarbeidere	3,25	1,118
Det er høyt sykefravær i barneverntjenesten	3,20	1,282

Nærmere om mangelen på tiltak fra Bufetat

Svarene knyttet til mangelen på institusjonsplasser og hjelpetiltak fra Bufetat området skiller seg ut ved at rådmennene her er nesten konsekvent mer negative enn barnevernlederne. Spesielt gjelder dette vurderingene av hvor vanskelig det er å få egnede plasser i atferdsinstitusjon og akutt plasser innen rimelig tid. Rådmennene og barnevernlederne er imidlertid samstemte i at institusjonsplassene geografiske lokalisering er den største utfordringen.

Tabell 6.24 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på institusjonsplasser og evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat? (N=38)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er vanskelig å få egnede plasser i omsorgsinstitusjon innen rimelig tid	4,08	,894
Det er vanskelig å få egnede plasser i atferdsinstitusjon innen rimelig tid	4,03	,910
Det er vanskelig å få egnede akutt plasser innen rimelig tid	4,06	,826
Det er for få institusjonsplasser for barn under 13 år	3,42	1,131
Institusjonsplassene ligger ofte så langt unna kommunen at det gjør det svært ressurskrevende å sikre tilstrekkelig oppfølging av barna	4,24	,751
Det er vanskelig å få plass i sentre for foreldre og barn innen rimelig tid	3,97	,822
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til MST innen rimelig tid	3,43	1,008
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til PMTO innen rimelig tid	3,57	1,119

Nærmere om samarbeidet med Bufetat

Rådmennene vektlegger de ulike påstandene på dette området omtrent likt, og er også i stor grad på linje med barnevernlederne.

Tabell 6.25 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med Bufetat? (N=34)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er utfordrende at Bufetat ikke lenger skal gi faglig bistand til utredning og veiledning	3,58	1,347
Bufetat har for lang saksbehandlingstid	3,59	,925
Det er for lite kontinuitet i Bufetats saksbehandling	3,62	,922
Det er vanskelig å bli enig med Bufetat om hva som er egnede tiltak	3,50	1,161

Nærmere om styringssignaler fra myndighetene

Det var relativt få rådmenn som valgte styringssignaler fra statlige myndigheter som en av de største utfordringene for barnverntjenesten. En tendens er at rådmennene ser ut til i mindre grad enn barnevernlederne å etterspørre klarere signaler om hva det *kommunale* barnevernet skal gjøre. Vi konstaterer også at rådmennene i spørreundersøkelsen legger mindre vekt på den sene formidlingen av de kommunale egenandelssatsene enn det vi hadde ventet fra intervjuene, men det var nok dessverre ikke opplagt at dette punktet var omfattet av «styringssignaler fra statlige myndigheter».

Tabell 6.26 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med styringssignaler fra statlige myndigheter? (N=14)

	Gj.snitt	Std.avvik
Vi savner klarere signal fra myndighetene om hva barnevernet skal være	3,79	1,424
Vi savner klarere signal fra myndighetene om hva det kommunale barnevernet skal gjøre	3,29	1,590
De kommunale egenandelssatsene for barneverntiltak kommer for sent i forhold til den kommunale budsjettbehandlingen	3,81	1,328

Nærmere om samarbeidet med andre tjenester

Rådmennene fremhevet i langt større grad enn barnevernlederne samarbeidet med andre tjenester som en viktig utfordring. Det de særlig har i tankene, ser ut til å være barnevernstjenestens samarbeid med andre kommunale tjenester. Barnevernlederne la derimot større vekt på problematikken rundt plassering av hovedansvaret for hjelpetilbud i tilfeller hvor barn har rettigheter etter barneloven og helselovgivningen samtidig.

Tabell 6.27 I hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med andre tjenester? (N=45)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er for lite samarbeid med andre kommunale tjenester, som barnehage, skole og helsesøster	3,36	,857
Det er for lite samarbeid med politiet	2,40	,767
Det er for lite samarbeid med videregående skoler	2,83	,935
Det er for lite samarbeid med BUP	2,81	,880
Når barn har rettigheter etter barnevernloven og helselovgivningen samtidig, er det vanskelig å avgjøre hvem som skal ta hovedansvaret for hjelpetilbudet	3,24	1,078
Manglende kjennskap til taushetsregelverket gir dårlig informasjonsflyt mellom tjenestene	3,09	1,019

6.4.4 Hvem bør ha ansvaret for de ulike oppgavene?

Rådmennene ble, tilsvarende som barnevernlederne, spurt om hvem som bør ha det lovpålagte ansvaret for ulike oppgaver: Bufetat, alle kommuner, eller kommuner over enn viss størrelse. Resultatene er vist i Tabell 6.28, mens spørsmålsformuleringene er gjengitt i Vedlegg 3. De respondentene som svarte at kommunen bør ta over en oppgave fra Bufetat, fikk oppfølgingsspørsmål knyttet til finansiering av oppgaven og hvilke forutsetning utover økonomisk støtte som bør oppfylles for at kommuner skal kunne ta på seg denne oppgaven. Rådmennenes svar er sammenholdt med svarene fra barnevernlederne og fylkesmennene i Del 3, i forbindelse med vurderingen av alternativene til dagens ansvarsdeling.

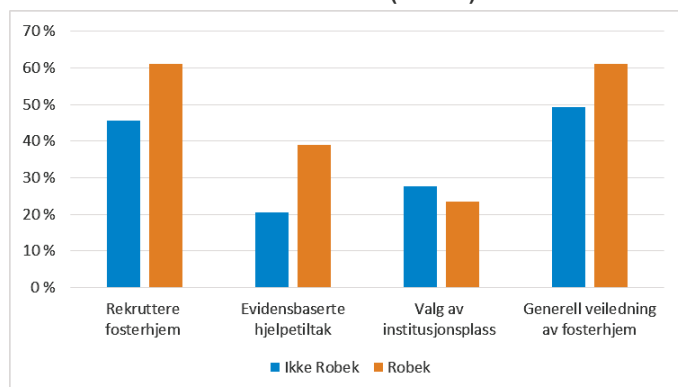
Tabell 6.28 Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for disse oppgavene? (N=192)

	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Rekruttere fosterhjem utover plassering i familie og nettverk	47,3 %	20,7 %	32,0 %
Evidensbaserte hjelpetiltak	22,5 %	47,3 %	30,2 %
Sentre for foreldre og barn	42,3 %	23,8 %	33,9 %
Valg av tiltakstype	3,6 %	76,2 %	20,2 %
Valg av institusjonsplass	27,2 %	46,7 %	26,0 %
Valg av fosterhjem	7,6 %	72,4 %	20,0 %
Følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet	8,3 %	71,6 %	20,1 %
Godkjenne og kvalitetssikre institusjonsplasser	74,9 %	9,4 %	15,8 %
Følge opp og veilede fosterhjemmet til det enkelte barn	13,5 %	64,7 %	21,8 %
Opplæring av fosterhjem	62,1 %	17,2 %	20,7 %
Generell veiledning av fosterhjem	50,6 %	31,8 %	17,6 %

6.4.5 Hvilke rådmenn ønsker mer ansvar?

Rådmennenes svar er analysert etter ulike trekk ved kommunene. Vi anser ROBEK-status som mest interessant, siden ROBEK-kommunene per definisjon er blant de kommunene med svakest økonomisk kontroll, og slike problemer kan bli forverret ved overføring av enkelte av de oppgavene vi her vurderer. Figur 6.12 viser at andelen rådmenn som mener at Bufetat bør ta hånd om en oppgave, særlig er høyere for rekruttering av fosterhjem og evidensbaserte tiltak, men forskjellen er også betydelig for generell veiledning av fosterhjem. Tendensen er motsatt for valg av institusjonsplass, uten at vi ser noen klar forklaring på dette.

Figur 6.12: Andelen rådmenn som mener Bufetat bør ha ansvaret for ulike oppgaver, etter om kommunen er i ROBEK eller ikke (N=175)



6.4.6 Forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring

De rådmennene som krysset av for at kommunene (alle eller kun de store) bør ta over mer ansvar fra Bufetat, ble også bedt om å ta stilling til hvilke forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring – bortsett fra de rent økonomiske. Tabell 6.29 viser resultatene for de oppgavene vi vier mest oppmerksomhet i analysen i Del 3. Forutsetningene er rangert i tabellene etter hva som ble påpekt som viktigst for barnevernlederne. Resultatene diskuteres nærmere i Del 3 sammen med svarene fra barnevernlederne og fylkesmennene, mens de konkrete spørsmålene fremgår av Vedlegg 3.

Tabell 6.29 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for rekruttering av fosterhjem (N=89)

	Andel
At kommunen samarbeider om rekrutteringen med andre/flere kommuner	61,8 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	58,4 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	38,2 %
Barnevernsfaglig bistand	18,0 %
Retningslinjer eller regelverk for godtgjøring av fosterhjem	60,7 %
Mulighet til å tilby mer forsterkning i form av tjenester enn i dag	19,1 %
Mulighet til å tilby økonomisk forsterkning til flere fosterhjem enn i dag	29,2 %
Mulighet til å tilby et høyere nivå på den økonomiske forsterkningen enn i dag	23,6 %
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir færre typer fosterhjem enn i dag	23,6 %
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir flere typer fosterhjem enn i dag	13,5 %
Annet	6,7 %
Ingen andre forutsetninger	3,4 %
Vet ikke	4,5 %

Tabell 6.30 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak (N=130) eller sentre for foreldre og barn (N=96)

	Evidens- baserte tiltak, andel	Sentre for foreldre og barn, andel
At kommunen samarbeider om tilbudet med andre/flere kommuner	55,0 %	56,3 %
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltak (sentre), for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	53,4 %	41,7 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	47,3 %	43,8 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	50,4 %	53,1 %
Barnevernsfaglig bistand	19,1 %	17,7 %
Annet	1,5 %	0,0 %
Ingen andre forutsetninger	6,9 %	4,2 %
Vet ikke	6,9 %	7,4 %

Tabell 6.31 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for valg av institusjonsplass (N=122)

	Andel
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	55,7 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	50,0 %
At kommunen samarbeider med andre/flere kommuner	40,2 %
Juridisk og/ eller økonomifaglig bistand til valg av institusjonsplass	44,3 %
Juridisk bistand som ikke er relatert til anskaffelsesprosessen	15,6 %
Barnevernfaglig bistand	18,9 %
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	29,5 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	32,8 %
Annet	2,5 %
Ingen andre forutsetninger	5,7 %
Vet ikke	6,6 %

Tabell 6.32 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem (N= hhv. 84 og 64)

	Generell veiledning, andel	Opplæring, andel
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	54,8 %	53,1 %
At kommunen samarbeider med andre/flere kommuner	46,4 %	50,0 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	38,1 %	37,5 %
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	32,1 %	23,4 %
Barnevernsfaglig bistand	16,7 %	17,2 %
Annet	0,0 %	1,6 %
Ingen andre forutsetninger	13,1 %	6,3 %
Vet ikke	4,8 %	4,7 %

Nærmere om finansieringen

Rådmennene som mente at oppgaver burde overføres fra Bufetat til kommunen, ble bedt om å ta stilling til hvordan kommunene bør få tilført de ekstra midlene som forutsettes å følge med oppgaven. Tabell 6.33 viser svarene for de oppgavene vi drøfter særlig inngående i kap. 3. Majoriteten av rådmennene ønsker en eller annen form for øremerking for alle oppgavene, men andelen er langt lavere enn for barnevernlederne. Dette er som ventet, og bekrefter også inntrykket fra intervjuene: Rådmennene ønsker rammefinansiering slik at de kan se alle oppgavene i sammenheng, mens barnevernlederne er opptatt av å få finansiert de oppgavene som hører innunder barnevernet.

De rådmennene som ønsket at kommunene skal overta ansvaret for valg av institusjonsplass, ble også spurt om de så behov for etablering av en ordning som sikrer kommuneøkonomien ved store uforutsette utgifter. 89 pst. svarte ja, dvs. om lag pånivå med barnevernlederne (85 pst.).

Tabell 6.33 Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre følgende oppgaver?

	Rekruttere fosterhjem	Evidens-baserte hjelpetiltak	Valg av institusjons-plass	Generell veiledning av fosterhjem
Rammefinansiering	18,0 %	19,8 %	23,3 %	25,3 %
Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til	16,9 %	23,7 %	22,5 %	21,7 %
Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen	3,4 %	3,8 %	2,5 %	6,0 %
Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen	21,3 %	22,9 %	16,7 %	21,7 %
Øremerking i mer enn tre år	40,4 %	29,8 %	35,0 %	25,3 %
N	89	131	120	83

6.5 Fylkesmenn

Fylkesmennene ble stilt mange av de samme spørsmålene som barnevernlederne og rådmennene for å gi mulighet til å sammenlikne svarene. Fylkesmennenes oversikt over (sin del av) kommune-Norge er utnyttet bl.a. ved at vi har stilt spørsmål om hvordan en evt. oppgavedifferensiering bør skje, og ikke kun satt opp et skille mellom alle og store kommuner som i de andre undersøkelsene. Vi presenterer her fylkesmennenes vurderinger, og diskuterer resultatene i et stat-kommune-perspektiv.

Det var som nevnt 15 av 18 fylkesmenn som svarte på undersøkelsen.

6.5.1 utfordringer

Siden hver fylkesmann svarer for alle barnevernstjenestene og kommunene i sitt fylke, er denne delen bygget opp noe annerledes enn for barnevernlederne og rådmennene. Vi tar først for oss barnevernstjenestenes utfordringer med å anskaffe og beholde egnet kompetanse, økonomiske ressurser og samarbeid med andre tjenester og viser fylkesmennenes vurderinger av hvor *stor andel* av barnevernstjenestene i deres fylke som opplever disse utfordringene. Etter dette viser vi fylkesmennenes vurderinger av i *hvilken grad* (på en skala fra 1-5) et sett av påstander er utfordrende for kommunale barneverntjenester i deres fylke. Denne delen er stort sett sammenlignbar med resultatene for barnevernlederne og rådmennene. Det er imidlertid viktig å merke seg at *alle* fylkesmennene fikk disse vurderingsspørsmålene, mens de kun ble gitt til de rådmenn og barnevernledere som angav at det overordnede området var en utfordring.

Fra Tabell 6.34 merker vi oss særlig følgende:

- 70 pst. av fylkesmennene mener mer enn halvparten av barnevernstjenestene i deres fylke har problemer med å få tilstrekkelig erfarne søkere til ledige stillinger
- Samtlige mener mer enn halvparten av kommunene har så stram økonomi at det utgjør et hinder for godt og effektivt barnevernsarbeid
- Halvparten mener det forebyggende arbeidet prioriteres for lavt i mer enn halvparten av kommunene – men kun 20 pst. svarer at barnevernet prioriteres for lavt innad i kommunene
- Halvparten mener det er et problem for mer enn halvparten av kommunene at Bufetat ikke lenger skal bistå i utredningsarbeidet
- Samarbeidet mellom barnevernstjenestene og andre tjenester fremheves ikke som en spesielt stor utfordring

Tabell 6.34 Hvor stor andel av barneverntjenestene i ditt fylke vil du anslå opplever disse utfordringene?

	Svært mange/ alle (>90 %)	Mange (>50 %)	Noen	Svært få/ingen	Vet ikke
<i>Kompetanse og kontinuitet i ansattgruppa</i>					
Å få kvalifiserte søkere til ledige stillinger	0,0 %	33,3 %	40,0 %	20,0 %	6,7 %
Å få erfarne søkere til ledige stillinger	20,0 %	53,3 %	20,0 %	0,0 %	6,7 %
Å beholde medarbeidere	0,0 %	26,7 %	53,3 %	13,3 %	6,7 %
Høyt sykefravær i ansattgruppen	0,0 %	40,0 %	46,7 %	6,7 %	6,7 %
<i>Økonomiske ressurser</i>					
At kommunen generelt har stram økonomi	33,3 %	66,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
At barnevernet prioriteres lavt internt i kommunen	0,0 %	20,0 %	53,3 %	26,7 %	0,0 %
At det forebyggende arbeidet prioriteres lavt internt i kommunen	20,0 %	33,3 %	26,7 %	20,0 %	0,0 %
At det kommunale barnevernsarbeidet svekkes fordi Bufetat har stram økonomi	26,7 %	40,0 %	26,7 %	0,0 %	6,7 %
<i>Samarbeid med andre tjenester</i>					
Lite samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale tjenester	0,0 %	26,7 %	60,0 %	6,7 %	6,7 %
Lite samarbeid mellom barneverntjeneste og politiet	0,0 %	13,3 %	40,0 %	40,0 %	6,7 %
Lite samarbeid mellom barneverntjenesten og videregående skoler	0,0 %	40,0 %	40,0 %	6,7 %	13,3 %
Lite samarbeid mellom den kommunale barneverntjeneste og BUP	6,7 %	26,7 %	40,0 %	20,0 %	6,7 %
At Bufetat ikke lenger skal bistå i utredningsarbeidet	20,0 %	33,3 %	33,3 %	13,3 %	0,0 %

Tabell 6.35 viser fylkesmennenes vurderinger på en skala fra 1-5, hvor verdien 1 er «i svært liten grad» og 5 er «i svært stor grad», av diverse utfordringer for kommunale barneverntjenester. Siden samtlige fylkesmenn ble bedt om å ta stilling til disse påstandene, og ikke bare de som på forhånd hadde fremhevet området som vanskelig, skulle vi vente at svarene lå noe lenger nede på skalaen enn for barnevernlederne og rådmennene.

Det som spesielt trekkes frem er mangelen på egnede fosterhjem. Her er gjennomsnittet hele 4,93, hvilket vil si at 14 av 15 fylkesmenn mener at dette «i svært stor grad» utgjør en utfordring for de kommunale barneverntjenestene i deres fylke. Fylkesmennene fremhever i tillegg rammevilkårene for fosterhjem (4,27) og at institusjonsplassene ofte ligger for langt unna omsorgskommunene (4,20). Disse tre utfordringene synes også å være blant de aller viktigste for barnevernlederne og rådmennene.

Fylkesmennene er stort sett betydelig mindre negative enn representantene for kommunene når det gjelder statlige myndigheters rolle. Vi konstaterer dermed igjen at feltene respondenten selv har myndighet til å påvirke, i mindre grad problematiseres som en utfordring enn felt hvor ansvaret kan plasseres andre steder.

Tabell 6.35 I hvor stor grad stemmer disse påstandene med utfordringene for kommunale barneverntjenester i ditt fylke i dag? (N=15)

	Gj.snitt	Std.avvik
Det er mangel på egnede fosterhjem	4,93	,258
Det tar for lang tid å få en egnet institusjonsplass	3,87	,743
Det er vanskelig å få egnede plasser i omsorgsinstitusjon innen rimelig tid	3,80	,775
Det er vanskelig å få egnede plasser i atferdsinstitusjon innen rimelig tid	3,40	1,056
Det er vanskelig å få egnede akutt plasser innen rimelig tid	3,43	1,222
Det er vanskelig å få plass i sentre for foreldre og barn innen rimelig tid	3,87	1,125
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til MST innen rimelig tid	3,23	1,363
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til PMTO innen rimelig tid	3,15	1,405
Det er for få institusjonsplasser for barn under 13 år	3,73	1,335
Institusjonsplassene kommunene tilbys ligger ofte så langt unna kommunen at det gjør det svært ressurskrevende å sikre tilstrekkelig oppfølging av barna	4,20	,775
Det er en utfordring at Bufetat har lang saksbehandlingstid i enkeltsaker	3,54	1,266
Det er en utfordring at det er lite kontinuitet i Bufetats saksbehandling i enkeltsaker	2,54	1,127
Det er vanskelig for kommunal barneverntjeneste og Bufetat å bli enig om hva som er et egnet tiltak i enkeltsaker	3,21	,975
Dagens system med ulike rammebetingelser for ulike typer fosterhjem er uheldig	4,27	,961
Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem skaper mye ekstraarbeid	3,86	1,231
Statlige myndigheter gir uklare signaler om hva barnevernet skal være	2,80	1,082
Statlige myndigheter gir uklare signaler om hva det kommunale barnevernet skal gjøre	2,67	1,113
De kommunale egenandelsatsene for ulike tiltak kommer for sent i forhold til den kommunale budsjettbehandlingen	3,77	1,092

6.5.2 Ansvarsdeling

Spørsmålene til fylkesmennene om ansvarsdeling er i all hovedsak likelydende med spørsmålene til de andre gruppene. Et unntak er spørsmålet i Tabell 6.36, om fylkesmennene generelt mener kommunene i deres fylke er rustet til å ansvar for flere oppgaver i barnevernet.

Tabell 6.36 Mener du at kommuner i ditt fylke er rustet til å ta ansvar for flere oppgaver i barnevernet enn i dag, forutsatt at det følger penger med oppgavene? (N=15)

	Antall svar	Prosent
Ja, alle kommuner i fylket	0	0,0 %
Ja, noen kommuner i fylket. Omfang av kommunale oppgaver bør differensieres etter kommunestørrelse (innbyggertall).	13	86,7 %
Ja, noen kommuner i fylket. Omfang av kommunale oppgaver bør differensieres mellom bykommuner og landkommuner.	1	6,7 %
Ja, noen kommuner i fylket. Omfang av kommunale oppgaver bør differensieres mellom kommuner med god økonomi og mindre god økonomi	0	0,0 %
Nei, men kommunene bør beholde oppgavene de har i dag.	1	6,7 %
Nei. Det bør tas oppgaver bort fra alle kommuner.	0	0,0 %
Nei. Det bør tas oppgaver bort fra noen kommuner.	0	0,0 %
Total	15	100,0 %

Også fylkesmennene ble spurt om hvem som bør ha det lovpålagte ansvaret for ulike oppgaver. Resultatene er vist i Tabell 6.37 mens spørsmålsformuleringene er gjengitt i Vedlegg 3. De respondentene som svarte at kommunen bør ta over en oppgave fra Bufetat, fikk oppfølgingsspørsmål om finansiering og øvrige forutsetninger. Fylkesmennenes svar er sammenholdt med svarene fra barnevernlederne og rådmennene i Del 3.

Tabell 6.37 Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for hver av disse oppgavene? (N=15 på spm. 1-3 og 8-11 og N=14 på 4-7)

	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Rekruttere fosterhjem utover plassering i familie og nettverk	46,7 %	20,0 %	33,3 %
Evidensbaserte hjelpetiltak	6,7 %	40,0 %	53,3 %
Sentre for foreldre og barn	46,7 %	0,0 %	53,3 %
Valg av tiltakstype	0,0 %	100,0 %	0,0 %
Valg av institusjonsplass	21,4 %	42,9 %	35,7 %
Valg av fosterhjem	0,0 %	100,0 %	0,0 %
Følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet	7,1 %	92,9 %	0,0 %
Godkjenne og kvalitetssikre institusjonsplasser	73,3 %	6,7 %	20,0 %
Følge opp og veilede fosterhjemmet til det enkelte barn	0,0 %	100,0 %	0,0 %
Opplæring av fosterhjem	60,0 %	6,7 %	33,3 %
Generell veiledning av fosterhjem	53,3 %	26,7 %	20,0 %

Vi har analysert hvordan fylkesmennenes svar samvarierer med kjennetegn ved kommunene i deres fylker og med hvilken Bufetat-region fylket hører til. Et lavt antall respondenter gjør det lite informativt å krysstabulere svarene, slik vi gjorde det for barnevernlederne og rådmennene. I stedet har vi basert oss på en korrelasjonsmodell hvor kommunestørrelse og regiontilhørighet sammenholdes med andelen oppgaver fylkesmennene ønsker å legge hos hhv. Bufetat, alle kommuner, og store kommuner. Korrelasjonsanalysen viser følgende statistisk signifikante tendenser:

- Fylkesmenn i fylker med høyere gjennomsnittlig kommunestørrelse, mener at en større andel oppgaver bør gis til *store kommuner* enn andre fylkesmenn
- Fylkesmenn i fylker med en særlig stor andel svært store kommuner (mer enn 50 000 innbyggere), mener at flere oppgaver bør gis til *alle kommuner* enn andre fylkesmenn
- Fylkesmennene i Bufetat-region Sør og Nord plasserer størst andel oppgaver hos Bufetat, mens man i Vest og Midt-Norge plasserer færrest. Fylkesmennene i region Vest er også klart mest positive til å gi en høy andel oppgaver til *alle* kommunene i fylkene de representerer.

Ett av spørsmålene om ansvarsdeling ble stilt fylkesmennene alene, siden vi antok at de hadde særskilte forutsetninger for å ha gjort seg opp en mening. Dette gjelder ansvaret for tilsyn og oppfølging, som i dag er fordelt mellom fylkesmannen (tilsyn med kommunale barnevernstjenester og institusjoner og andre statlige tjenester og tiltak), omsorgskommunen (oppfølging av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse) og fosterhjems kommunen (veiledning, oppfølging og tilsyn av fosterhjem, samt tilsyn med barna i fosterhjem). Fylkesmennene ble bedt om å vurdere hvorvidt disse oppgavene burde være samlet eller fordelt på en annen måte. Svarene viser at langt de fleste av fylkesmennene mener dagens fordeling fungerer godt, jf. Tabell 6.38. Det er dessuten ikke enighet blant de øvrige om det er et poeng å samle oppgavene på færre aktører, eller om de bør fordeles på en annen måte.

Tabell 6.38 Mener du at oppgavene knyttet til tilsyn og oppfølging burde vært samlet eller fordelt på en annen måte? (N=15)

	Prosent
Ja, oppgavene burde vært samlet på færre aktører	13,3 %
Ja, oppgavene burde vært fordelt på en annen måte	13,3 %
Nei, fordelingen av oppgaver fungerer godt	73,3 %
Total	100,0 %

6.5.3 Forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring

De fylkesmennene som krysset av for at kommunene (alle eller kun de store) bør ta over mer ansvar fra Bufetat, ble også bedt om å ta stilling til hvilke forutsetninger som bør være oppfylt ved oppgaveoverføring – bortsett fra de rent økonomiske. Tabell 6.39 viser resultatene for de oppgavene som senere vies mest oppmerksomhet. Forutsetningene er rangert etter hvilke barnevernlederne fremhevet som de viktigste.¹ Resultatene diskuteres nærmere i Del 3 sammen med svarene fra barnevernlederne og rådmennene, mens de konkrete spørsmålene fremgår av Vedlegg 3. Vi understreker igjen at det lave antallet respondenter gjør at resultatene må tolkes med varsomhet.

¹ Med enkelte unntak for fosterhjem for å gjøre tabellen mer oversiktlig.

Tabell 6.39 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for rekruttering av fosterhjem (N=8)

	Andel
At kommunen samarbeider om rekrutteringen med andre/flere kommuner	87,5 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	87,5 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	37,5 %
Barnevernsfaglig bistand	25,0 %
Retningslinjer eller regelverk for godtgjøring av fosterhjem	87,5 %
Mulighet til å tilby mer forsterkning i form av tjenester enn i dag	0,0 %
Mulighet til å tilby økonomisk forsterkning til flere fosterhjem enn i dag	25,0 %
Mulighet til å tilby et høyere nivå på den økonomiske forsterkningen enn i dag	37,5 %
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir <i>færre</i> typer fosterhjem enn i dag	50,0 %
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir <i>flere</i> typer fosterhjem enn i dag	12,5 %
Annet	37,5 %
Ingen andre forutsetninger	0,0 %
Vet ikke	0,0 %

Tabell 6.40 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for evidensbaserte hjelpetiltak (N=14) eller sentre for foreldre og barn (N=8)

	Evidens- baserte tiltak, andel	Sentre for foreldre og barn, andel
At kommunen samarbeider om tilbudet med andre/flere kommuner	85,7 %	87,5 %
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltak (sentre), for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	71,4 %	50,0 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	78,6 %	75,0 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	78,6 %	87,5 %
Barnevernfaglig bistand	50,0 %	50,0 %
Annet	0,0%	0,0 %
Ingen andre forutsetninger	14,3 %	0,0 %
Vet ikke	0,0 %	0,0 %

Tabell 6.41 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for valg av institusjonsplass (N=11)

	Andel
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	90,9 %
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	90,9 %
At kommunen samarbeider med andre/flere kommuner	72,7 %
Juridisk og/ eller økonomifaglig bistand til valg av institusjonsplass	27,3 %
Juridisk bistand som ikke er relatert til anskaffelsesprosessen	18,2 %
Barnevernfaglig bistand	45,5 %
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	36,4 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	63,6 %
Annet	9,1 %
Ingen andre forutsetninger	0,0 %
Vet ikke	0,0 %

Tabell 6.42 Andre forutsetninger enn finansiering som må være oppfylt for at kommunene skal kunne påta seg ansvaret for generell veiledning eller opplæring av fosterhjem (N= hhv. 7 og 6)

	Generell veiledning, andel	Opplæring, andel
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	71,4 %	100,0 %
At kommunen samarbeider med andre/flere kommuner	100,0 %	100,0 %
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	57,1 %	50,0 %
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	85,7 %	16,7 %
Barnevernsfaglig bistand	14,3 %	16,7 %
Annet	0,0 %	16,7 %
Ingen andre forutsetninger	0,0 %	0,0 %
Vet ikke	0,0 %	0,0 %

Nærmere om finansieringen

Fylkesmennene som krysset av for at en oppgave bør overføres fra Bufetat til kommunene, ble bedt om å ta stilling til hvordan kommunene bør få tilført de ekstra midlene som forutsettes å følge med oppgaven. Vi bemerker at antallet svarer lite, slik at resultatene må fortolkes med varsomhet. Det synes å være en tendens til at fylkesmennene er noe mer positive til rammefinansiering enn barnevernlederne og rådmennene.

De fylkesmennene som svarte at kommunene bør overta ansvaret for valg av institusjonsplass, ble også spurt om de så behov for etablering av en ordning som sikrer kommuneøkonomien ved store uforutsette utgifter. 90 pst. svarte ja, noe som er helt på linje med rådmennene og barnevernlederne.

Tabell 6.43 Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre disse oppgavene?

	Rekruttere fosterhjem	Evidens-baserte hjelpetiltak	Valg av institusjons-plass	Generell veiledning av fosterhjem
Rammefinansiering	0,0 %	0,0 %	18,2 %	42,9 %
Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til	12,5 %	21,4 %	36,4 %	28,6 %
Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen	12,5 %	14,3 %	0,0 %	0,0 %
Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen	37,5 %	21,4 %	27,3 %	14,3 %
Øremerking i mer enn tre år	37,5 %	42,9 %	18,2 %	14,3 %
N	8	14	11	7

Del 3 Analyser og anbefalinger

Mål for en ny ansvarsdeling i barnevernet

Departementet har fastsatt et overordnet mål for en ny faglig og økonomisk ansvarsdeling i barnevernet: *et effektivt og kvalitativt bedre barnevern der utsatte barn og familier får rett hjelp til rett tid.*

Stortinget har sluttet seg til følgende kvalitetsmål for barnevernet, som foreslått i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*:

- Barn og familier skal få hjelp som virker
- Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester
- Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse
- Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet
- Barnevernets ressurser skal utnyttes godt
- Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

Departementets operasjonalisering av kvalitetsmålene er gjengitt i Tekstboks 6.1.

Fra mål til anbefalinger: denne delens oppbygning

Det er et betydelig forbedringspotensial i dagens barnevern. Ingen av hovedmålsettingene kan etter vår vurdering sies å være oppfylt. Noen av de hindrene som står i veien for måloppfyllelsen er knyttet til ansvarsdelingen mellom stat og kommune. I analysen av hvordan ansvarsdelingen i barnevernet bør endres, tar vi utgangspunkt i *hovedmålet* for en ny ansvarsdeling: *et effektivt og kvalitativt bedre barnevern der utsatte barn og familier får rett hjelp til rett tid.* Dette gir en ryddig analyse og åpner samtidig for å vektlegge de ulike kvalitetsmålene slik disse er operasjonalisert for denne reformen.

Vi går igjennom de viktigste *utfordringene* i dagens barnevern og identifiserer hvordan hver av disse kan ses som årsak til svak måloppnåelse. Endringer i dagens system skal adressere utviklingen *framover*, men vi argumenterer for at de utfordringene som er viktigst i dag, vil fortsette å være det i overskuelig fremtid. Analysen av utfordringene oppsummeres med en oversikt over hva som kan sies å være *hovedårsakene til svikt i måloppnåelsen* på hvert av tiltaksområdene. Det er disse som danner grunnlag for den videre analysen.

Det er flere mulige *alternativer til dagens ansvarsdeling* både for institusjonstiltak, fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak. Vi drøfter hvilke alternativer som fortjener nærmere oppmerksomhet. Disse blir utsatt for en *samfunnsøkonomisk analyse* der vi tar utgangspunkt i de målene som skal oppnås og de utfordringene som skal adresseres, og vurderer hvordan hvert av alternativene kan bidra til dette. Vi vurderer konsekvensene av hvert alternativ for barna og deres familier, for kommunene, for staten, herunder Bufetat og Fylkesmannen, og for private aktører. Dagens alternativ utgjør *nullalternativet*, med enkelte modifikasjoner som følger av allerede vedtatte endringer mv. En forsvarlig endring av dagens ansvarsdeling krever også en analyse av hvilke *forutsetninger* som må være til stede for at en endring skal gi bedre måloppnåelse og hvilke *fallgruver* endringene kan føre med seg. Til sammen gir dette grunnlag for våre *anbefalinger* om en ny faglig og økonomisk ansvarsdeling i barnevernet.

Barnevernet kan forbedres også uten å endre ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Vi avslutter derfor med å peke på tiltak som ikke krever flytting av oppgave- eller finansieringsansvar, men som likevel kan ha stor betydning for kvaliteten og effektiviteten i det norske barnevernet.

Tekstboks 6.1 Operasjonalisering av kvalitetsmål for barnevernet

A. Et mer kunnskapsbasert barnevern

Et bedre barnevern forutsetter en mer kunnskapsbasert praksis. Barnevernet må sørge for tilstrekkelige kartlegginger og utredninger av barn og tilby virksom hjelp som fører til positive endringer. Kommunene må ha tilgang på nødvendig kompetanse.

B. God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

Barns problemer må avhjelpes så tidlig som mulig. Tidlig innsats kan forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelser og plasseringer utenfor hjemmet. Dette forutsetter at flere tjenester bidrar med å oppdage og hjelpe utsatte barn og familier, og at barnevernet i større grad tar i bruk virksomme hjelpetiltak som bedrer barns omsorgssituasjon.

C. Det må finnes differensierte og tilgjengelig tiltak for barn med ulike behov

Det må finnes et tilstrekkelig differensiert og tilgjengelig tiltaksapparat som er tilpasset barn og familier med ulike behov. Det er uheldig for barn å måtte vente på hjelp. Dette gjelder særlig barn som har behov for fosterhjem eller institusjonsplass.

D. Beslutninger må baseres på bred kjennskap til barnets situasjon

Bred kjennskap til barnet og barnets situasjon, sammenholdt med kunnskap om virksom praksis, gir et viktig grunnlag for å kunne skreddersy tilbud, sørge for koordinerte tjenester og velge de løsningene som er best for det enkelte barn.

E. God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet

Barnevernets ressurser må utnyttes effektivt til det beste for barna og samfunnet for øvrig. Ved valg av tiltak må de samlede gevinstene av tiltaket veies mot kostnadene.

F. Tydelig ansvarsdeling mellom nivåene i barnevernet

Barn og familier må møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet. Ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern kan føre til uklare ansvarsforhold. Tydelige ansvarsforhold forutsetter blant annet god sammenheng mellom oppgaveansvar og finansieringsansvar, slik at det gis tilstrekkelige muligheter til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak og tilpasse tjenestetilbudet til det enkelte barns behov.

7. Utfordringene i barnevernet

7.1 Innledning

Barnevernet er en kompleks tjeneste med mange involverte aktører og et omfattende sett av oppgaver. Dette gjenspeiler seg i utfordringene: Hver av utfordringene kan gjelde flere tiltaksområder, og de kan også forsterke hverandre. Det er dermed ikke alltid mulig å påvise enkle årsakssammenhenger mellom utfordring og svak måloppnåelse. For at tiltakene vi foreslår skal gi bedre måloppnåelse, er det dessuten viktig å finne de *første* årsakene til at noe går galt: Flere av de utfordringene som er anerkjent i litteraturen er i realiteten utfall av andre forhold. Det er da disse andre, bakenforliggende, forholdene som må adresseres ved tiltak, og ikke bare de observerte problemene.

Et eksempel på en kompleks utfordring i dagens barnevern, er mangelen på egnede fosterhjem. Mangel på egnede fosterhjem er i seg selv en årsak til andre utfordringer, som stor bruk av akutttiltak og mange ikke-planlagte flyttinger. Men antakelig har mangelen også selv flere årsaker: Et uheldig system for fosterhjemmenes rammebetingelser, en uryddig ansvarsdeling mellom stat og kommune, en økende andel fosterbarn med store utfordringer, et (stedvis) dårlig tjenestetilbud i form av oppfølging mv. til fosterhjemmene, og «tidsånden», der synet på det å ta til seg et ekstra barn er et annet enn før. Det å bare endre ansvarsdelingen vil da etter vårt syn bare hjelpe et stykke på vei: Andre nødvendige tiltak kan være å rydde opp i rammebetingelsene, at alle fosterhjem sikres et godt og forutsigbart tjenestetilbud. I tillegg kan det være behov for å tenke nytt om hvem som skal i fosterhjem, slik at det ikke bare er tilbudet av, men også etterspørselen etter, fosterhjem som endres.

Vi legger altså vekt på å identifisere de *bakenforliggende* årsakene til den svake måloppnåelsen og vurdere hvilke av disse som kan adresseres ved en endret ansvarsdeling, hvilke som krever andre typer tiltak, og hvilke som simpelthen er å anse som ytre rammebetingelser det er vanskelig å gjøre noe med.

For å lette fremstillingen er utfordringene sortert inn i to kategorier:

- Forhold ved systemet, som i stor grad kan påvirkes av departementet, evt. i samarbeid med andre departementer og deler av forvaltningen utenom Bufetat, men som for barneverntjenestene og Bufetat vil oppleves som ytre rammebetingelser
- Forhold ved arbeidet i det kommunale og statlige barnevernet. Dette er forhold barneverntjenestene og Bufetat i stor grad kan påvirke selv

I tillegg kommer utfordringer som direkte kan tilskrives *ytre rammebetingelser*, dvs. forhold heller ikke departementet kan påvirke. Disse omtales i kap. 2 sammen med beskrivelsen av dagens barnevern. Dette gjelder geografiske forhold og bosettingsmønstre, kommunestørrelse og kommuneøkonomi. Disse rammebetingelsene har alle stor betydning for de kommunale barnevernstjenestenes mulighet til å utføre sine oppgaver godt og effektivt, og påvirker også i noen grad Bufetats arbeid. Dette er dessuten forhold som i stor grad må forventes å utgjøre utfordringer i en del kommuner i overskuelig fremtid.

Inndelingen i utfordringer som skyldes systemet, arbeidet og de ytre rammebetingelsene, forhindrer på ingen måte at flere utfordringer reelt sett hører hjemme i flere kategorier.

Det er en del utfordringer i dagens barnevern som gjennom litteraturen og intervjuene fremstår som kjente, men som vi ikke behandler i detalj her. Dette er utfordringer som enten ikke er relatert til ansvarsdelingen mellom stat og kommune, eller der vi har begrenset grunnlag for å tilføre ny kunnskap. Eksempler er:

- Sen kommunikasjon fra departementet til kommunene av økninger i kommunenes egenandeler for barneverntiltak, kan skape betydelige problemer for budsjetteringen og underminere barnevernleders innsats for å overbevise kommuneledelsen for øvrig om at barnevernet styres på en fornuftig måte. Kommunene provoseres også av formuleringen om at de blir «kompensert for økningen i egenandelen gjennom en økning i rammetilskuddet»: De opplever ikke at de kompenseres fullt ut, og det framgår heller ikke hvordan kompensasjonen er beregnet.

- Samarbeidet mellom barnevernet og psykiatrien. Mange barn i barnevernet får ikke dekket sitt behov for psykisk helsehjelp, og begge tjenester har behov for mer kunnskap om den andres område. Men det synes også å være en utfordring at mange barnevernsbarn behandles for symptomer (psykiske problemer, rus og atferd) der det ville vært bedre å behandle for de bakenforliggende årsakene (tidligere krenkelser i form av omsorgssvikt mv.).
- Bruk av akuttiltak også i tilfeller der dette burde kunne vært avverget ved tidlig innsats eller erstattet med nettverkstiltak.
- Svakt ettervern, herunder samarbeidet mellom barnevern og voksentjenestene innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen og psykiatrien.
- For lave terskler for å gripe inn i familier med «annerledes» foreldreskap, dvs. familier med innvandrerbakgrunn og/eller fattigdomsproblemer.
- Utviklingen i retning av mer skadde barn enn tidligere, bl.a. i form av flere saker med vold og seksuelle overgrep, og flere barn med store psykiske problemer¹.
- Den rollen Atferdssenteret har fått som ansvarlig for de spesialiserte hjelpetiltakene som leveres og hel- eller delfinansieres av Bufetat, og der de bl.a. har fått mulighet til å evaluere seg selv.

7.2 utfordringer som kan tilskrives systemet

7.2.1 Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar

Det finansielle ansvarsprinsippet innebærer at det myndighetsorganet som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Dette prinsippet følges i liten grad i barnevernet, og spesielt ved de dyreste tiltakene (institusjonstiltak og svært forsterkede fosterhjem): Det er kommunene og fylkesnemndene som beslutter hvor mange barn som skal få statlige tiltak.

Finansieringsansvaret ligger imidlertid for en stor del til Bufetat, ved at de finansierer 100 pst. av utgiftene ut over en kommunal egenandel. I valget av tiltak har dermed kommunene ingen insentiver til å ta hensyn til utgiftene dersom de først overstiger egenandelen. Bufetat skal derimot holde seg innenfor et rammestyrt budsjett. Sammen med den plikten de har til å tilby tiltak til alle som etterspør det, gir det dem sterke insentiver til å holde utgiftene ved hvert tiltaksvalg nede. Bufetat har også ansvar for å styre tiltaksbruken slik at denne kommer i tråd med styringssignalene fra departementet. Dette har de siste årene bl.a. betydd økt kapasitetsutnyttelse i de statlige institusjonene og dreining fra institusjon til fosterhjem.

Bufetats styringsansvar (holde utgiftene innenfor rammen, tilby tiltak etter behov og holde tiltakssammensettingen i tråd med departementets signaler) er dermed omfattende, mens deres styringsverktøy i utgangspunktet har vært svært begrenset. Bufetat har for eksempel kunnet styre hvilken type institusjonsplass som skal tildeles og dermed hatt et virkemiddel for å holde kapasiteten i de statlige institusjonene oppe, men har ikke i utgangspunktet kunnet styre den totale bruken av institusjonstiltak.

Det manglende samsvaret mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar antas dermed å være en viktig årsak til flere observerte utfordringer:

- Svak kontroll med kostnadsutviklingen i det statlige barnevernet. Bufetat har siden opprettelsen hatt behov for tilleggsbevilgninger samtlige år unntatt 2010 og 2014.
- Samhandlingsutfordringer mellom kommunene og Bufetat.² Departementet og Bufdir har sett behov for å gi Regionalt nivå i Bufetat og regionskontorer sterkere

¹ Utviklingen med flere skadde barn referes i intervjuene. Vi vil likevel bemerke at denne utviklingen ikke kan leses av tilgjengelig statistikk. Det er behov for grundigere kartlegginger av utviklingen på dette området, herunder også en kartlegging av hvorvidt barn i denne kategoriene fanges opp tidlig nok.

² Av litteraturen og intervjuene fremgår det at samhandlingsutfordringene mellom Bufetat og kommunene også har andre årsaker enn ansvarsfordelingen, som at Bufetat mener at kvaliteten på utredningsarbeidet i

styringsverktøy for å styre bruken av tiltak i kommunene. Et uttrykk for dette er at fagteamene forsøker å overtale kommunene til å velge andre typer tiltak enn de først hadde sett for seg. Et annet er at Bufetat sørger for at barnets behov omdefineres til bedre å samsvare med det tiltaket barnet likevel er plassert i.¹ Slike ad hoc styringsverktøy gjør at kommunenes rett til å velge tiltakstype ofte ikke er reell, og at kommunene oppfatter at Bufetat i sin bistand tar for stort hensyn til økonomi på bekostning av fag. Dette har vært, og er, en viktig årsak til det konfliktfylt forholdet mellom kommunene og Bufetat. I vår spørreundersøkelse svarer 18 pst. av barnevernlederne at det å bli enige med Bufetat om valg av tiltak, utgjør en stor utfordring i deres barnevernsarbeid. Forholdet er forsøkt bedret ved at det er presisert at kommunene skal ha siste ordet ved valg av tiltakstype.² I tillegg er kommunenes egenandel for opphold i institusjon økt noe.

- For svak vektlegging av tidlig innsats i kommunene. I dag bærer kommunene som hovedregel de fulle kostnadene ved forebyggende arbeid og hjelpetiltak i hjemmet³, men kun en liten andel av kostnadene ved tiltak som settes inn sent i løpet, som institusjon og forsterkede fosterhjem. Fordelingen av finansieringsansvaret svekker dermed kommunenes insentiver til tidlig innsats.⁴

7.2.2 Uryddig fordeling av oppgaveansvar

På enkelte områder gir regelverket rom for tolkninger om hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret for hva. En klar ansvarsfordeling er viktig for å ivareta barnas og familienes rettssikkerhet og unngå ansvarspulverisering, og for at tilsynsmyndigheten skal vite hvem som er ansvarlig, også i erstatningssaker. Uryddig fordeling av oppgaveansvaret oppleves i dag som problematisk særlig på følgende områder:

Rekruttering av fosterhjem: Bufetat har ansvar for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov, jf. § 2-3. Samtidig skal kommunene bistå i rekrutteringen av fosterhjem ved å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. fosterhjemsforskriften § 4. I betalingsrundskrevet er kommunenes rolle i sin helhet beskrevet slik: «Det er imidlertid ingenting i veien for at kommuner selv rekrutterer fosterforeldre.»

Intervjuene avdekket at kommunene og Bufetat har ulike oppfatninger om hvor mye kommunene skal anstrenge seg for å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk før Bufetats ansvar for å levere fosterhjem trer inn.⁵ Noen kommuner har bygget opp rekrutteringskompetanse og rekrutterer nær alle sine fosterhjem selv, mens andre rekrutterer svært få og er henvist til Bufetats tilbud. Stor rekrutteringsinnsats motiveres delvis med en oppfatning om at hjem i nettverk ofte er bedre rent faglig, men også med erfaringer med at Bufetat uansett ikke klarer å levere. Informantene er skjønt enige om at ansvarsfordelingen bør presiseres. Den uklare ansvarsdelingen bidrar til geografisk variasjon i fosterhjemstilbudet avhengig av Bufetats og kommunenes regelforståelse, og til at rekrutteringen forsinkes slik at barn må vente lenger i akuttiltak eller hos foreldrene.

kommunene er for svak, og at det er skapt forventninger om at Bufetat skal kunne tilby tiltak som de i praksis ikke alltid klarer å tilby. Dette er omtalt i egne punkter.

¹ Eksempler på en slik praksis er gitt i brev fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag til Bufetat region Midt-Norge av 19. august 2015: «Avgjørelse i tilsynssak mot Bufetat Midt v/Inntak og fosterhjemstjenesten etter klage fra Barnevernledernet i Nord-Trøndelag».

² Kommunenes rett til siste ord fremgår av betalingsrundskrevet, og er Presisert i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*.

³ Unntak er forebyggende arbeid ved ikke-kommunale tjenester som politi, BUP mv., og spesialiserte hjelpetiltak som betales helt eller delvis av staten.

⁴ Insentivene til tidlig innsats svekkes også av at gevinstene kommer først langt senere enn innsatsen og gjerne fordeles på andre enn den kommunen som tok kostnaden, men dette er ikke relatert til ansvarsdelingen mellom stat og kommune i barnevernet.

⁵ Vi har ikke sett denne uklarheten påpekt i litteraturen, men dette var et tema flere av våre informanter var svært opptatt av.

Valg av tiltak i den enkelte sak: Kommunene har ansvar for å avgjøre om barnet har behov for tiltak utenfor hjemmet, og også om barnet har behov for plass i institusjon eller fosterhjem. Bufetat kan ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass, men kan ta initiativ til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak. Staten (ved fylkesnemnda) har dessuten ansvaret for å avgjøre valget av konkret institusjonsplass ved atferdsplasseringer under tvang etter å ha vurdert synspunkter fra kommunen, og kan i andre tilfeller stille vilkår for plasseringen, herunder hvor barnet skal plasseres. Ved midlertidig behov for akutt plass har kommunen myndighet til selv å velge institusjonsplass.

Dette er et av de områdene der ansvarsfordelingen fremheves som mest uklar og uheldig både av våre informanter og i litteraturen, jf. bl.a. Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, Myrvold (2011), Deloitte (2011) og PWC (2011). Det er ikke klart hvor langt kommunens myndighet skal strekke seg i praksis. Sammen med fordelingen av finansieringsansvaret og utfordrende rammebetingelser i form av stram økonomi og mangelfullt tiltakstilbud, gir dette grobunn for betydelige samhandlingsproblemer.

Fylkesnemndas rolle er også mer innskrenket i praksis enn regelverket gir inntrykk av, ved at de også ved atferdsplasseringer under tvang ofte kun får seg forelagt én plass av Bufetat, og først etter lengre ventetid, jf. intervjuene. De opplever da at det ikke finnes reelle alternativer til denne plassen, og at den dermed må aksepteres uavhengig av om institusjonen faktisk er «materielt og faglig i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp i forhold til formålet med plasseringen», jf. § 4-24.

Hjelpetiltak: Av regelverket fremstår ansvarsfordelingen for hjelpetiltak som uklar både når det gjelder oppgave- og finansieringsansvaret. Kommunene har ansvaret for hjelpetiltak etter loven, men Bufetat har tatt på seg å tilby og finansiere enkelte tiltak. Kommunene opplever tilbudet som uforutsigbart, se nærmere om dette i et eget punkt. Intervjuundersøkelsen avdekker også betydelig uklarhet om i hvor stor grad Bufetat faktisk er ment å tilby evidensbaserte tiltak som PMTO og MST, både blant kommunene og internt i Bufetat. Kommunene opplever at uklarheten omkring Bufetats tilbud har svekket deres egen utvikling av hjelpetiltak. Det påpekes også at nedbyggingen har skjedd på en uhensiktsmessig måte, der Bufetat har redusert sitt tilbud uten at kommunene har hatt mulighet til å bygge opp erstatninger. Kommunene påpeker at det generelt er uheldig med slik «vingling» i hva slags tiltaksarbeid som skal prioriteres, siden kommunene bruker ressurser på å tilpasse seg det de antar skal være Bufetats tilbud.

Også tilbudet av plasser i sentre for foreldre og barn oppfattes av våre informanter som uforutsigbart, og det etterlyses klarere retningslinjer for når det skal tildeles.

Litteraturen påpeker mye av det samme. Riksrevisjonen siterer Bufdir på at det ikke er tilstrekkelig beskrevet hvilket tiltaksapparat Bufetat skal ha (Riksrevisjonen, 2012). Sentre for foreldre og barn brukes som eksempel, der kommunene ikke får tilfredsstillt sine forventninger og departementet gir uklare styringssignaler til Bufetat om hvilket omfang de skal tilby.

Tilsyn og oppfølging av fosterhjem: Ved omsorgsplasseringer fordeles noe av ansvaret mellom omsorgskommunen og den kommunen der barnet blir plassert. Ved plasseringer i fosterhjem er det fosterhjemskommunen som har ansvaret for å sikre at det blir ført tilsyn med hvert enkelt barn, mens det er omsorgskommunen som skal dekke utgiftene til tilsyn. Det er åpnet for at omsorgskommunen kan overta ansvaret for å føre tilsynet etter avtale med fosterhjemskommunen. Omsorgskommunen har ansvaret for oppfølging og kontroll av hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, og for å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning så lenge plasseringen varer.

Flere av våre informanter både i spørreundersøkelsen og intervjuene mener det er behov for å rydde opp i ansvarsfordelingen på dette området og at ansvaret fordeles på færre instanser. For eksempel kan omsorgskommunen få et større helhetlig ansvar, og der den har anledning til å samarbeide med fosterhjemskommunen i form av kjøp og salg av tjenester, men ikke bør kunne overføre ansvaret.

I tillegg kommer at de private aktørene har fått en rolle i arbeidet med tilsyn, oppfølging og veiledning som bidrar til å utydeliggjøre oppgavefordelingen ytterligere. De privates rolle er nærmere omtalt i et eget avsnitt.

7.2.3 Misforhold mellom kommunenes oppgaveansvar og mulighet for ansvarsutøvelse

Kommunene er tillagt et omfattende ansvar på barnevernsområdet, men på enkelte områder er ansvarsdelingen og/eller praksis slik at den gjør det vanskelig for kommunene å utøve dette ansvaret. Én problemstilling gjelder fosterhjem tilknyttet private leverandører. I de kontraktene Bufetat inngår med de private leverandørene, inngår også oppfølging og veiledning av fosterhjemmet i forhold til det enkelte barn – oppgaver som kommunen har ansvaret for å utføre. Det er staten som inngår kontrakten med de private leverandørene, og kommunen har etter det vi forstår ikke reell mulighet til å påvirke utførelsen av den oppgaven den selv har ansvaret for.

Et annet eksempel er at Bufetat har ansvar for å skaffe plass i institusjon og for å kvalitetssikre institusjonen, mens det er kommunen som har ansvaret for at barnet får forsvarlig behandling, og som vil være den instans som senere kan saksøkes hvis ikke barnet får god hjelp. Intervjuundersøkelsen tilsier at dette kan være svært problematisk i praksis, siden tilbudet om tiltak fra Bufetat i en del tilfeller er så begrenset at barn plasseres i tiltak som ikke er egnet for dem – og der kommunen og fylkesnemnda ikke har andre muligheter enn å godta den plassen som tilbys, jf. eget punkt om tilbudet av egnede institusjonstiltak fra Bufetat.

7.2.4 Utydelige signaler om hva barnevernet skal være og gjøre

Blant barnevernlederne er det 17 pst. som mener det er en stor utfordring¹ at myndighetene gir utydelige signaler om hva barnevernet skal være. Samme andel savner tydeligere signaler for det *kommunale* barnevernet. Dette kan ifølge intervjuene og litteraturen tolkes som det nå er et for stort spenn i det barnevernet skal gjøre, både totalt og i kommunene. Mandatet foreslås konsentrert om «kjernebarnevernet», forstått som første ledd i barnevernlovens § 1-1: «*å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid*». Andre ledd, «*å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår*», foreslås presisert eller fjernet. Dette vil påvirke barnevernets engasjement i det forebyggende arbeidet og fattigdomsavhjelpende tiltak. Mandatet foreslås av enkelte også innsnevret fra en annen retning, ved å overflytte deler av akuttarbeidet til politiet, og/eller plassere en del av de tyngre barnevernssakene i psykiatrien.

Flere av våre informanter etterlyser også klarere signaler om hvor langt dreiningen fra institusjon til fosterhjem er tenkt å gå, og for i hvilke tilfeller myndighetene anser at institusjon fortsatt skal brukes. Forskningen er ikke klar på dette punktet, og det er også stor uenighet blant våre informanter. De som mener at bruken av institusjon bør økes, påpeker at en del barn er så relasjonsskadet at de ikke klarer å knytte seg til et nytt hjem, og at brudd i fosterhjem kan være svært skadelig for barnet. Det tas til orde både for kortere opphold i institusjon for utredning og relasjonstrening før plassering i fosterhjem, og for at flere kan få bli værende i institusjon.

7.2.5 Svak fagkompetanse i deler av det kommunale og statlige barnevernet

En del av de ansatte i barnevernet har for svak fagkompetanse og for lite «tyngde» til å gjennomføre sine oppgaver godt og effektivt. Mens dette i litteraturen i hovedsak fremheves som en utfordring for det kommunale barnevernet, påpeker flere av våre informanter at det også gjelder Bufetat. Det rapporteres om mangel på kunnskap om barn og deres behov, og hvordan denne kunnskapen kan omsettes i tiltak som er praktisk gjennomførbare og mulige å evaluere. Videre mangler en del av de ansatte den menneskelige tyngden som skal til for å forholde seg til barnas foreldre, advokater, fylkesnemndene mv. på en måte som er til det beste for barnet.

Konsekvensene av svak fagkompetanse og lite tyngde kan være alvorlige:

- Svakt samarbeid med andre tjenester
- Sen inngripen

¹ Dvs. at de har krysset av på 4 eller 5 på spørsmålene.

- Mangelfull utredning
- Bruk av kompensierende hjelpetiltak der det er behov for mer virksomme tiltak
- Tilbud om lite egnede tiltak fra Bufetat
- Fare for feil vedtak i fylkesnemndene som følge av svake skriftlige og muntlige saksfremlegg

Nedbyggingen av Bufetats faglige bistand til kommunenes arbeid med veiledning av fosterhjem og utredning var uheldig.¹ 13 pst. av barnevernlederne selv opplever nedbyggingen som en stor utfordring, og dette gjelder først og fremst de små barnevernstjenestene. Det ser ut til å ha vært undervurdert hvor vanskelig og tidkrevende det ville være for kommunene å bygge opp denne kompetansen selv, og å inngå det nødvendige samarbeidet med andre kommuner.²

Bufdir spiller en viktig rolle i utarbeidelsen av politikken på barnevernsområdet. Deres nye rolle som fagdirektorat også for kommunene, gjør det enda viktigere at deres anbefalinger holder faglig mål. Det er da bekymringsfullt å se betydelige kunnskapshull på flere områder der Bufdir burde sett behov for å ha oversikt: antallet brudd i fosterhjemmene, hva de får for pengene hos private leverandører av fosterhjem, hvordan nytten står i forhold til kostnadene for de spesialiserte tiltakene de selv leverer, hvilke barn som har nytte av institusjon fremfor fosterhjem, og omfanget av de samlede institusjonstilbudet.

En bakenforliggende årsak til den svake fagkompetansen i barnevernet hevdes å være barnevernsutdanningene. Men mens litteraturen gjerne understreker behovet for en lengre formalutdanning (se for eksempel Kvello (2014)), er våre informanter mest opptatt av *innholdet* i utdanningen: Det hevdes at studentene blir for dårlig forberedt på virkeligheten de skal møte, med for lite praksis og et faglig innhold som er svakt integrert i en klinisk utdanning. Videre hevdes det at en del NAV-kontorer ofte anbefaler barnevernsutdanning for sine klienter, og det er kjent at opptakskravene ved flere barnevernsutdanninger er lave. Begge deler kan svekke rekrutteringen til utdanningene.

7.2.6 Tilgangen på fosterhjem

Mangel på egnede fosterhjem fremheves av mange av våre informanter, både blant barnevernledere, i Bufetat og andre aktører, som den aller største utfordringen for et godt og kostnadseffektivt barnevern i dag. I spørreundersøkelsen er det suverent flest som fremhever «Mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem» som en stor utfordring, både blant barnevernlederne, rådmennene og fylkesmennene. 39 pst. av barnevernlederne mener dette er den *største* utfordringen, og 33 pst. opplever betydelig mangel både på kommunale fosterhjem, private fosterhjem, statlige familiehjem og beredskapshjem.

Funn fra litteraturen (se særlig Deloitte (2015), Bufdir (2014) og Brandtzæg, Håkonsen, & Lunder (2010)) tyder på at årsakene til mangelen på fosterhjem er sammensatt. Dette støttes av resultatene fra spørreundersøkelsen og utsagn i intervjuene. Det bør utforskes videre hva som er de viktigste bakenforliggende årsakene og hvordan de henger sammen, men våre hypoteser er som følger, se også nærmere omtale av en del av forholdene i egne punkter. Mangelen på fosterhjem skyldes

- **Ytre rammebetingelser:** Samfunnsutviklingen, der det er mindre vanlig at kvinnene er hjemmeværende og der færre ønsker å «trå til overfor de svakeste». Dette er utvilsomt en viktig årsak det vil være svært vanskelig å motvirke. Dermed er det også noe det må tas hensyn til i utformingen av barnevernet og vurderingen av hva som skal være «behovet for» fosterhjem vs. behovet for institusjonstiltak eller tiltak i hjemmet.

¹ Dette er også et funn i (Andrews (2015), s. 74, basert på intervjuer med representanter for fylkesmannsembetene og fylkesnemndene.

² Fra flere av våre informanter forstår vi det slik at Bufdir i sitt råd til departementet valgte å legge stor vekt på anbefalingen fra KS, som igjen i uforholdsmessig stor grad var basert på tilbakemeldinger fra de største kommunene.

- **Systemene:** Vektleggingen av økonomiske rammebetingelser i form av forhøyet godtgjøring og frikjøp fra ordinært arbeid gjør at oppgaven ses mer på som en jobb enn som en samfunnsoppgave, og dette kan vri rekrutteringen i retning av mindre egnede fosterforeldre som mer er ute etter en anledning til å være hjemme mot betaling enn å yte det denne oppgaven trenger. Uryddig fordeling av rekrutteringsansvaret mellom stat og kommune bidrar til økt ventetid på fosterhjem i enkelttilfeller. Kommunenes rekruttering vanskeliggjøres av at det er gjort mulig for private aktører å overby kommunene på fosterforeldrenes rammevilkår. I tillegg kommer de siste årenes dreining fra institusjon til fosterhjem, som har gitt en stor økning både i behovet for fosterhjem og i andelen fosterbarn med store utfordringer. Flere fosterbarn med store utfordringer gjør i sin tur at færre hjem er «egne» og forsterker inntrykket av fosterforeldreoppgaven som vanskelig.
- **Arbeidet:** Utredningen før plassering og tjenestetilbudet under plasseringen i form av oppfølging, avlastning mv. er i dag ofte for dårlig. Dette gir flere feilplasseringer, mer frustrasjon blant fosterforeldrene og flere brudd, noe som igjen øker rekrutteringsbehovet. Frustrasjonen fanges også opp av de som vurderer å bli fosterforeldre. Det hevdes også å være potensial for å forbedre selve rekrutteringsarbeidet: Bufetats kampanjer underkommuniserer hvor krevende oppgaven ofte er, og en del kommunene er for passive i letingen

En del kommuner opplever også mangel på egnede institusjonsplasser. Dette omtales i et eget punkt, men konsekvensene er i stor grad de samme, og omtales derfor samlet her.

Når det ikke finnes et egnet fosterhjem eller en egnet institusjonsplass på det tidspunktet behovet oppstår, vil dette kunne ha flere alvorlige konsekvenser: Barnet tildeles et tiltak som ikke er egnet (flere feilplasseringer), barnet må flytte fra ett tiltak til et annet når det avdekkes at tiltaket var feil (flere flyttinger), barnet blir plassert på tiltak langt unna hjemkommunen (vanskeligere for omsorgstjenesten å sikre god oppfølging, og vanskeligere å få til kontakt med familie), og økt bruk av private akuttplasseringer og andre ad hoc-tiltak når kommunene forstår at de ikke vil få den bistanden fra Bufetat de hadde regnet med. Disse konsekvensene gir i sin tur et barnevern som er lite kostnadseffektivt, og som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barnets beste, jf. barnevernlovens § 4-1 første ledd og Barnekonvensjonen Artikkel 3:

«Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.»

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Mangelen på egnede fosterhjem og institusjonsplasser gir økt fare for brudd på forsvarlighetskravet, jf. barnevernloven § 1-4:

«Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.»

Kravet til forsvarlige tiltak/tjenester er en generell rettslig standard som består av tre hovedelementer:

- Tjenesten må holde tilfredsstillende faglig kvalitet
- Tjenestene må ytes til rett tid
- Tjenestene må gis i tilstrekkelig omfang

Det gjør det også vanskeligere for Bufetat å oppfylle sin bistandsplikt, jf. barnevernlovens § 2-3 annet ledd (bokstav a) og b)) og § 2-3 tredje ledd:

«Barne- ungdoms, og familieetaten skal

- a) Etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet*
- b) Ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem».*

«Barne-, ungdoms-, og familieetaten skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Barne-, ungdoms- og familieetaten må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.»

For få tilgjengelige plasser i fosterhjem og institusjon gjør at kommunene må ta til takke med det de får tilbudt, selv om de ser at det ikke er egnet for barnet det gjelder. Det er dermed ofte ikke realitet i lovens formulering i § 4-15:

«Innenfor den ramme som er fastsatt i § 4-14 [vedtak om omsorgsovertakelser] skal stedet for plassering velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Det skal også tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal videre tas hensyn til hvor lenge det er trolig at plasseringen vil vare, og til om det er mulig og ønskelig at barnet har samvær og annen kontakt med foreldrene.»

Siden det ofte tar svært lang tid å fremskaffe en plass, og barnet dermed må oppholde seg i akuttiltak eller i oppvekstfamilien lenger enn ønskelig, anses det ofte ikke som aktuelt å ta en ny runde for å finne en plass som er mer egnet. Dermed er det heller ikke realitet i neste ledd i § 4-15:

«I sitt forslag til fylkesnemnda skal barneverntjenesten redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle. I sitt vedtak kan fylkesnemnda stille vilkår når det gjelder plasseringen. Kan barnet ikke plasseres slik det ble forutsatt i forslaget eller vedtaket, skal saken forelegges fylkesnemnda på nytt.»

Ved vedtak om tvangsplasseringer i institusjon skal fylkesnemnda ta stilling til en konkret plass, jf. § 4-18:

«Et vedtak [...] kan bare treffes dersom institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen.»

I praksis kommer ofte tilbudet om plass så sent at fylkesnemndene ikke får en konkret plass å ta stilling til i forhandlingsmøtet, og dermed er det heller ikke mulig for dem å ta stilling til om plassen er egnet. Vi oppfatter det slik at de i en del tilfeller likevel fatter vedtak om plassering for å unngå forlenget ventetid i akuttiltak mv. I andre tilfeller utsettes forhandlingsmøtet.

Det fosterhjemmet eller den institusjonsplassen som tilbys, ligger ofte svært langt unna biologiske søsken og foreldre, også i tilfeller hvor det er fastsatt regelmessig samvær. Dette gjør det vanskelig å legge til rette for at barnet får slikt samvær og svekker sannsynligheten for vellykket tilbakeføring. Lange avstander gjør det også svært ressurskrevende for omsorgskommunen å følge opp barnet under plasseringen.

Mangelen på egnede fosterhjem og institusjonsplasser gjør at barna må vente lenger i akuttiltak som beredskapshjem eller utredningsopphold i institusjon, eller i oppveksthjemmet. Ett eksempel er saken fra Bufetat Region Midt-Norge, der barnevernstjenesten søkte Bufetat om bistand til å finne fosterhjem til et barn 24. april 2013, og Bufetat ikke tilbød et fosterhjem før i november 2014. I mellomtiden bodde barnet i et hjem som var ment å være midlertidig. Fylkesmannen vurderte i dette tilfellet at Bufetat hadde brutt sin bistandsplikt, at manglene i saksbehandlingen og i utøvelsen til sammen utgjorde et brudd på kravet til forsvarlige tjenester, og at de ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til barnets beste.¹

I enkelte tilfeller ser det også ut til at barnas behov omdefineres for å stemme overens med de tiltakene som er tilgjengelige, for eksempel fra fosterhjem til utredningsopphold på institusjon.²

¹ Brev fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag til Bufetat region Midt-Norge av 27. mai 2015, «Avgjørelse i tilsynssak: Klage på Bufetats oppfølging av søknad om fosterhjem [resten av overskriften er sladdet]».

² Brev fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag til Bufetat region Midt-Norge av 19. august 2015: «Avgjørelse i tilsynssak mot Bufetat Midt v/Inntak og fosterhjemstjenesten etter klage fra Barnevernledernetverket i Nord-Trøndelag».

7.2.7 Rammevilkårene for fosterhjem

Rammevilkårene for fosterhjem fremstår i spørreundersøkelsen som noe av det aller mest utfordrende ved dagens barnevern. Dette gjelder systemet med ulike rammebetingelser for ulike typer hjem og der det ikke er utarbeidet retningslinjer for hvordan godtgjøringen mv. skal fastsettes og at kommunene har små muligheter til å tilby tilstrekkelig forsterkning i form av tjenester og penger, men også tilgrensende områder som selve differensieringen mellom ulike typer hjem og refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem. Barnevernlederne gir også uttrykk for at det bør gjøres omfattende endringer på dette området før de kan overta ansvaret for rekrutteringen. Dagens system er problematisk av flere grunner, se også neste punkt om ulike typer fosterhjem og de privates rolle i fosterhjemsarbeidet:

- Det er ikke laget felles retningslinjer for kommunenes bruk av økonomisk forsterkning, dvs. arbeidsgodtgjøring ut over 1 KS-sats, frikjøp av én eller begge av fosterforeldrene og utgiftsgodtgjøring. Det er verken laget retningslinjer for når økonomisk forsterkning skal brukes (vs. forsterkning gjennom tjenester eller ingen forsterkning), eller for beløp (beregningsgrunnlag og øvre grenser).¹
- Kommunene og de private aktørene har insentiver til å tilby fosterforeldrene høye beløp for å rekruttere og beholde fosterhjem. For kommunene gjelder dette først når beløpene likevel overstiger kommunenes egenandel, siden ordningen med 100 pst. refusjon fra staten ut over egenandelen ikke gir kommunene noen insentiver til å holde disse utgiftene nede. De private aktørene står ikke overfor noen slik grense, ut over at de ikke vil ønske å prise seg ut av markedet.
- Systemet gjør det enklere for kommunene å tilby penger enn tjenester til fosterhjem som trenger forsterkning ut over egenandelen.² Det er kommunen alene som har ansvar for å tilby oppfølging, veiledning, avlastning og andre tjenester til det enkelte fosterhjem, etter at Bufetats bistand til veiledning knyttet til det enkelte barn ble bygget ned etter Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*. Mange kommuner finner det vanskelig å prioritere dette arbeidet, eller har ikke tilgang til tilstrekkelig kompetanse. Penger er enklere å tilby, også fordi de refunderes av Bufetat ut over nevnte egenandel.
- Refusjonsordningen er svært byråkratisk. Søknad om refusjon krever ofte egne besøk fra barneverntjenesten i fosterhjemmet, og tidkrevende saksbehandling i barneverntjenesten. Disse ressursene kunne vært brukt mer til barnas beste. Bufetats praksis innebærer dessuten at det iblant er uforutsigbart hvilke utgifter kommunene får refundert, og saksbehandlingstiden er også tidvis svært lang.

Systemene for rammevilkår og fordelingen av finansieringsansvaret virker sammen med inndelingen i ulike typer fosterhjem de privates rolle i fosterhjemsarbeidet, slik at vi omtaler konsekvensene av dagens system samlet i neste punkt.

7.2.8 Ulike typer fosterhjem og de privates rolle i fosterhjemsarbeidet

De private aktørene har over år fått en stadig større rolle på fosterhjemsområdet, og utfører i dag så å si samtlige oppgaver: rekruttering, opplæring, oppfølging, veiledning, godkjenning og tilsyn. De privates rolle er ikke begrunnet ut fra hvilke oppgaver som ut fra en prinsipiell begrunnelse bør utføres av private, men har blitt til som et resultat av at private har tilbudt tjenester på flere og flere områder som kommunene og Bufetat ikke har klart alene. Dette er samme utvikling som vi ser for kommunenes bruk av private aktører til saksbehandling og hjelpetiltak, jf. eget punkt.

¹ Det er overlatt til kommunene selv å lage slike retningslinjer. Bufdir opplyser (Bufdir, 2014) at kun 15 pst. av de kommunene som har besvart undersøkelsen, har utarbeidet skriftlige retningslinjer for forsterkning.

² En spørreundersøkelse blant de ansatte i de kommunale barnevernstjenestene, avdekket at frikjøp av en eller begge av fosterforeldrene ble brukt i 90 pst. av de tilfellene det ble satt inn forsterkningstiltak (Backe-Hansen E. T.-G., 2013). Individuell veiledning var det nest hyppigst brukte tiltaket, med 60 pst. av tilfellene.

Det er i dag flere typer fosterhjem: kommunale uten forsterkning, kommunale med forsterkning, statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private (kommersielle og ideelle) leverandører. Målgruppene for de ulike fosterhjemskategoriene er i dag uklart avgrenset¹, og det er ikke systematiske forskjeller i barnas behov etter hvilken type fosterhjem de er plassert i (Deloitte, 2015). Spesielt er det betydelig overlapp mellom målgruppene for private fosterhjem, statlige familiehjem og forsterkede kommunale fosterhjem. Dette kommer til uttrykk ved at barn og unge i statlige familiehjem og private fosterhjem ikke systematisk har mer omfattende behov enn barn og unge i forsterkede kommunale fosterhjem. Private kommersielle fosterhjem, som i utgangspunktet er rettet mot barn med spesielle behov, brukes dessuten også som erstatning for ordinære kommunale fosterhjem der ikke kommunen eller Bufetat lykkes i å fremskaffe dette.

Konsekvensene av rammevilkårene for fosterhjem, fordelingen av finansieringsansvaret mellom stat og kommune, inndelingen i ulike typer fosterhjem og de privates rolle i fosterhjemsarbeidet, bør ses under ett. De bør også ses i sammenheng med mangelen på fosterhjem:

- *Et system som ikke er til barnets beste.* Barn tilbys ofte hjem etter hva som er tilgjengelig og ikke etter barnets behov.² Høy økonomisk godtgjøring til fosterforeldrene forsterker barnets inntrykk av å være en byrde. Fosterforeldrene har insentiver til å overdrive barnets problemer både før plasseringen (når forhandlingsposisjonen deres er best og ufullstendige utredninger ofte gir reell usikkerhet om barnets behov), og underveis (for at ikke rammebetingelsene skal svekkes). Utstrakt praksis med «hjemmegående foreldre» (frikjøp) oppleves av mange barn som kunstig, siden de selv er på skole og aktiviteter store deler av dagen.
- *Lite enhetlige rammevilkår for fosterforeldre.* De økonomiske rammevilkårene til de kommunale fosterforeldrene varierer betydelig mellom kommuner, innad i enkelte kommuner og mellom regionene, både hva gjelder bruken av frikjøp og nivået på arbeidsgodtgjøringen. Det er også variasjon i hva ulike fosterhjem får godtgjort av utgifter. Samtidig får fosterforeldre tilknyttet private leverandører typisk tilbud om oppfølging døgnet rundt og spesialtilpasset veiledning, samt høy godtgjøring og frikjøp fra arbeid.³ Forskjellene mellom rammevilkårene innad i gruppen av kommunale fosterhjem og mellom kommunale og private fosterhjem, er i stor grad tilfeldig.⁴ I mange tilfeller er de mer et uttrykk for forskjeller i fosterforeldrenes forhandlingsevne enn i barnets behov.
- *Dårligere samhandling mellom barnevernstjenestene og fosterforeldrene.* Hyppige reforhandlinger av fosterforeldrenes rammevilkår, fravær av retningslinjer og mangel på fosterhjem gir grobunn for konflikter mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Det gjør også at økonomi får større plass i dialogen enn ønskelig.
- *Vanskeligere rekruttering av egnede kommunale fosterhjem.* Overlappende målgrupper for private og kommunale fosterhjem og en adgang for de private aktørene til å gi sine fosterhjem langt bedre rammevilkår enn kommunene, gjør det betydelig enklere for private å rekruttere fosterhjem enn kommunene. Vektleggingen av forsterkning gjennom penger fremfor tjenester tilsier dessuten at det blir vanskeligere for kommunene å rekruttere egnede fosterforeldre: Omfanget av frikjøp gjør at fosterhjem i stadig større grad ses på som en jobb, og dette må antas å gjøre fosterforeldreoppgaven mer attraktiv for de som har ønske om et lavt betalt arbeid der de kan være hjemme. I tillegg gjør det mangelfulle tilbudet om oppfølging, veiledning og avlastning mv. at fosterforeldreoppgaven blir vanskeligere å ta på seg for de som ønsker å være i ordinært arbeid.

¹ Ifølge Bufdir skal fosterhjem tilknyttet private leverandører (kommersielle eller ideelle) «i utgangspunktet ta imot barn med spesielle behov» Bufdir (2014), s. 10. I Deloitte (2015) er dette presisert med utgangspunkt i kravspesifikasjonen for leverandørene, men der det fremgår at målgruppen i hvert fall for de kommersielle leverandørene er uklart avgrenset.

² Dette påvises bl.a. i Deloitte (2015) men er også et gjennomgangstema i intervjuene vi har gjennomført.

³ Det er også eksempler på at fosterhjem tilknyttet private leverandører får mulighet til å arbeide deltid samtidig som de er fullt frikjøpt, uten at godtgjøringen blir avkortet – så lenge det er avklart at det er fosterhjemsoppdraget som har høyest prioritet Bufdir (2014), s. 27.

⁴ Bufdir (2014) s. 24

7.2.9 Tilbudet av egnede institusjonstiltak fra Bufetat

Spørreundersøkelsen avdekker at barnevernlederne mener de største utfordringene på institusjonsområdet er knyttet til at de institusjonsplassene som tilbys, ligger så langt unna omsorgskommunen at det gjør det svært ressurskrevende å sikre tilstrekkelig oppfølging av barna. Dermed kommer tilgangen på de ulike typene institusjonsplasser, dvs. omsorgs-, atferds- og akutt plasser samt plasser for barn under 13 år.

Mangelen på egnede institusjonsplasser oppleves dermed som et mindre problem av de fleste enn mangelen på fosterhjem, og dette bekreftes i intervjuene og litteraturen. Samtidig fremgår det at problemet oppleves som svært alvorlig når det inntreffer, og at det er store geografiske forskjeller i tilgangen. Resultatene fra spørreundersøkelsen bør for øvrig også ses i sammenheng med at det er langt flere barn som blir plassert i fosterhjem enn i institusjon, slik at færre kommuner blir stilt overfor eventuelle utfordringer på institusjonsområdet.¹

Mangelen på egnede institusjonsplasser er i stor grad et problem myndighetene kan velge å bevilge seg ut av. «Myndighetene» er i denne sammenhengen å forstå som departementet, Regjeringen og Stortinget, mens Bufetat i stor grad vil måtte forholde seg til de føringene som gis herfra. Det vil derfor måtte være en avveining mellom kostnader og kvalitet på institusjonsområdet: Lave kostnader i statens institusjoner krever et høyt krav til kapasitetsutnyttelse. Dette kan oppnås ved å tillate lenger ventetid og flere feilplasseringer enn det en lavere kapasitetsutnyttelse kunne vært forenlig med, og en fortsatt markedsdiskriminering av private leverandører. Også den geografiske plasseringen av institusjonene er i stor grad et kostnadsspørsmål: Ved tilstrekkelig høye priser er det vanskelig å se for seg at private aktører ikke vil etablere institusjoner også i områder de i dag ikke finner det lønnsomt. Slik vi ser det, er tilgangen til institusjonsplasser dermed i hovedsak et spørsmål om penger.

Det er også andre årsaker til at tilbudet av institusjonsplasser utgjør en utfordring i dagens barnevern. Treg saksbehandling i Bufetat gir lang ventetid på tiltak. Lavt kunnskapsnivå om institusjonstilbudet og/eller barnas behov gir tilbud om lite egnede tiltak. Ifølge våre informanter er disse problemene blitt større etter at Nasjonalt inntaksteam (NIT) ble opprettet. Dette ses i sammenheng med at avstanden fra Bufetat til barnet er økt, slik at Bufetats kunnskap om, og ansvarsfølelse for, barnet svekkes.

Konsekvensene av manglende tilgang på egnede institusjonsplasser er i stor grad de samme som for fosterhjem, og omtales derfor samlet under punktet Tilgangen på fosterhjem.

7.3 Utfordringer som kan tilskrives arbeidet

7.3.1 Svak ledelse og internkontroll i en del kommunale barneverntjenester

Det er svært utfordrende å lede barneverntjenestene: status, lønnsvilkår, mangel på spesialistløp og et betydelig arbeidspress både emosjonelt og i volum, gir høy turnover (Kvello Ø. o., 2014). Rollen stiller krav om kompetanse både innenfor barnevernfag, jus og ledelse.

Det er påvist en rekke ganger at barnevernstjenesten i mange kommuner svekkes av for dårlig ledelse og internkontroll. Ved landsomfattende tilsyn både i 2013/2014 og i 2011 fant fylkesmennene at mange av kommunene i utvalget ikke hadde et styringssystem som sikret at undersøkelser mv. skjedde i tråd med lovkravene Helsetilsynet (2015) og Helsetilsynet (2012). Riksrevisjonens undersøkelse i 2012 viser til at få kommuner har god internkontroll, og konkluderer med at det var behov for «å styrke kompetansen om ledelse og internkontroll i kommunene» (Riksrevisjonen, 2012).

Svak ledelse og internkontroll i barnevernstjenestene kan ha alvorlige konsekvenser:

¹ Mens 89 pst. av barnevernlederne oppgir å ha plassert et barn i fosterhjem i 2014 eller 2015, er den tilsvarende andelen 68 pst. for institusjon.

- Barn fanges opp for sent. En del barneverntjenester har henlagt mange bekymringsmeldinger som burde vært fulgt opp med en undersøkelse eller innhenting av mer informasjon fra melder.¹ Undersøkelsene gjennomføres ofte ikke til tremånedersfristen, og uten at barneverntjenesten snakker med barnet eller drar på hjemmebesøk.
- Fare for at oppfølgingen av barn i fosterhjem, institusjoner og hjelpetiltak ikke gjennomføres som forutsatt. Det er bl.a. påvist at en betydelig andel av kommunene ikke oppfyller kravet om besøk i fosterhjemmet minst fire ganger i året.²
- Større fare for at tiltaks- og omsorgsplaner ikke utarbeides eller er mangelfulle.
- Mer tilfeldig om barns rett til medvirkning blir ivaretatt på de ulike stadiene i barnevernsarbeidet.
- Lite enhetlig barnevernsarbeid innad i barnevernstjenesten. I en del kommuner utarbeides det i liten grad felles retningslinjer for saksbehandlingen, og opplæringen av de nyansatte kan være fraværende eller mangelfull.³ Dette bidrar til et lite likeverdig barnevern og til at det oppstår feil.
- Større fare for at feil ikke oppdages og forhindres i å oppstå på nytt.
- Følelse av maktesløshet og ressursmangel blant de ansatte. God ledelse og styring kan ha vel så mye å si for at barnevernstjenesten makter sine oppgaver, som de økonomiske ressursene og antallet ansatte. Men det er også svært viktig for at de ansatte skal *føle* at deres barnevern har «hodet over vannet». Dette har igjen konsekvenser for hvor ambisjonene for barnevernsarbeidet, i form av samarbeid med andre tjenester, tiltaksutvikling mv.

En barnevernleder har behov for både ledelseskompetanse og juridisk kompetanse i tillegg til barnevernsfaglig kompetanse, jf. Kvello (2014), kap. 6. Som påpekt her, kan det være at dette i for liten grad kommer til uttrykk i ansettelse og i utformingen av barnevernsutdanningen.

7.3.2 For svakt forebyggende arbeid

Det legges for liten vekt på det forebyggende arbeidet i mange kommuner. Mer enn halvparten av fylkesmennene svarer i vår spørreundersøkelse at dette gjelder mer enn halvparten av kommunene i deres fylke, og 20 pst. mener det gjelder minst 90 pst. av kommunene. Dette er også noe flere av informantene er opptatte av i intervjuene. I FoU-litteraturen og offentlige dokumenter har vi først og fremst funnet dette som en premiss, bl.a. ved at det foreslås tiltak for å *bedre* det forebyggende arbeidet.

Våre informanter mener det er behov for mer samarbeid med andre tjenester som helsesøster, barnehage og BUP, samt andre i barnas nærmiljø. Disse andre bør dessuten ikke bare brukes som informanter, men også i arbeidet med å forbedre barnas livssituasjon. Videre etterlyser de flere helsesøstertillinger, og begrunner dette med at helsesøster er særlig viktig for å kunne ta tak i familien på et tidlig stadium og koble inn barnevernet på en positiv måte.

For liten vektlegging av det forebyggende arbeidet kan medføre unødvendig bruk av akuttiltak og omsorgsovertakelser der barn kunne vært hjulpet langt mer skånsomt og rimelig ved tidlig innsats, enten av barnevernet alene eller i samarbeid med andre tjenester. Kostbare akuttiltak gjør igjen at kommunen får færre midler til forebyggende arbeid. For stor vekt på inngripende tiltak bidrar også til at foreldre med utfordringer får et mindre tillitsfullt forhold til barnevernet. Dette gjør igjen at foreldrene selv i mindre grad tar kontakt og slik legger til rette for tidlig innsats.

Årsakene til det svake forebyggende arbeidet ser ut til å være sammensatte. I Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* vises det til at dagens finansieringsmodell har svakheter når det gjelder å gi kommunene insentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet.

¹ Riksrevisjonen (2012)

² (Helsetilsynet, 2015). Det heter her at det ble avdekket svikt i 71 av 94 barnevernstjenester, og at det i over halvparten av disse ble avlagt for få besøk.

³ (Helsetilsynet, 2015)

Våre informanter fremmer flere hypoteser: Menneskene i nærmiljøet, skole osv. tar for lite ansvar for barns ve og vel; barnevernet selv opptrer som så lukket overfor kommuneadministrasjonen og/eller befolkningen i kommunene at disse ikke tar kontakt, og at det kan være praktisk vanskelig å melde fra når noe virker galt.

7.3.3 Lite systematisert medvirkning fra barn og deres familier

Det er gjentatte ganger dokumentert at både kommunalt og statlig barnevern legger for dårlig til rette for medvirkning fra barn og deres familier, og dette er også noe våre informanter er opptatt av. Svikt i det kommunale barnevernet er påpekt av Helsetilsynet (2015) og Riksrevisjonen (2012). For eksempel ble det i 2011 avdekket at verken barneverntjenesten eller andre snakket med barnet i løpet av undersøkelsen i nesten 20 pst. av sakene, til tross for at barnets alder tilsier at det burde vært hørt. Riksrevisjonen viser også til Fylkesmannens landsomfattende tilsyn i 2011, der det ble avdekket at om lag 40 pst. av de barneverntjenestene som er omfattet av tilsynet, mangler rutiner som sikrer barns rett til medvirkning i undersøkelsesfasen.

For det statlige barnevernet påviser Myrvold (2011) at medvirkning for barn og unge i tilknytning til fagteam og fosterhjemstjeneste er lite systematisert. Selv om det er utviklet noen rutiner for medvirkning på statlig nivå, er disse i liten grad nedfelt i praksis. Dette settes også i sammenheng med arbeidsdelingen mellom stat og kommune når det gjelder medvirkning: Begge *har* ansvar for å sørge for medvirkning i henhold til barnevernloven, men når beslutninger om tiltaksvalg foregår i en dialog mellom stat og kommune, hender det at ingen av dem *tar* ansvaret.

7.3.4 Lite bevisst bruk og manglende kvalitetssikring av ordinære hjelpetiltak

Flere av våre informanter er opptatt av at kunnskapen om hjelpetiltak i hjemmet er for lav i en del barnevernstjenester, og at flere kommuner ikke har tilgang på de hjelpetiltakene de har bruk for. Også litteraturen støtter opp under at tiltak ofte velges ut fra hva som er tilgjengelig, og ikke primært ut fra at de skal være virksomme og forhindre senere omsorgsovertakelse. Kompenserende tiltak (avlastning og støtte) brukes fortsatt i for stor grad fremfor endringstiltak (hjelpetiltak rettet mot årsakene til at barnet trenger hjelp). Litteraturen viser en dreining i retning av endringstiltak de senere årene, men dette gjelder i mindre grad de små enn de store kommunene. Videre er det påvist at ordinære hjelpetiltak i svært liten grad er evaluert slik at det foreligger klare faglige anbefalinger om hva som bør brukes når.

Private aktører har de senere årene fått en stor rolle også som tilbydere av ordinære hjelpetiltak. 50 pst. av barnevernlederne oppgir å ha kjøpt slike tiltak av private aktører de siste par årene, og en betydelig andel gjør dette «som hovedregel». Det finnes ikke i dag noe system for kvalitetssikring av slike tiltak. En del kommuner gjennomfører anskaffelser via rammeavtaler og sikrer seg noe kvalitetssikring slik, men dette krever en viss størrelse på behovet og ofte at flere kommuner inngår samarbeid. Mange kommuner er henvist til å benytte seg av enkeltkjøp.

Vi viser for øvrig til et eget punkt om barnevernstjenestenes bruk av private aktører.

7.3.5 Uforutsigbart og tilfeldig tilbud av evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat

Bufetats tilbud av evidensbaserte tiltak (i praksis særlig PMTO og MST) har variert betydelig over tid og mellom regioner, dels som følge av skiftende signaler fra departementet og dels som følge av ulik praksis på regionnivå i Bufetat. Våre intervjuer avdekker stor variasjon i tilbudet også i dag. For eksempel har Bufetat noen steder avvirket sitt tilbud om MST fullstendig, mens barnevernstjenestene andre steder opplever å ha god tilgang til dette tiltaket. Variasjonen gir seg utslag i statistikken ved at tiltaket brukes svært lite eller ingenting i enkelte fylker, mens bynære fylker som Akershus og Hordaland viser større bruk.

Spørreundersøkelsen avdekker at barnevernlederne opplever mangel på bistand fra Bufetat til PMTO som en viktigere utfordring enn mangel på bistand til MST. Samtidig viser svarene at mangelen på PMTO og MST oppleves som mindre alvorlig enn mangelen på fosterhjem og institusjonstiltak. I intervjuene ble det understreket at det er uheldig at tilbudet fra Bufetat oppleves som uforutsigbart for barnevernstjenestene, siden de bruker ressurser på å bygge opp

kompetanse for å kunne nyttiggjøre seg tiltakene, og tilpasser sitt øvrige tiltaksarbeid etter tilbudet.

Informantene i intervjuundersøkelsen fremmer også argumenter for at de evidensbaserte tiltakene bør brukes mindre enn i dag. Det synes ikke å foreligge uavhengige evalueringer som slår fast at netto nytte ved bruk av for eksempel MST overstiger netto nytte ved bruk av andre og rimeligere tiltak. Dermed kan det være mulig å få mer nytte ut av ressursene ved å tilby enklere hjelpetiltak til langt flere.

De spesialiserte tiltakene som tilbys av Bufetat er dessuten egnet for svært få familier: MST krever for eksempel betydelige kognitive evner hos foreldrene og kort geografisk avstand mellom familiene og barnevernstjenesten. I intervjuene hevdet flere at tiltakene tilbys også til familier som ikke kan nyttiggjøre seg dem. Bufetat har insentiv til å tilby tiltakene så lenge de har kapasitet, når de først har tatt kostnaden ved å bygge dem opp. Subsidieringen gir kommunene insentiv til å velge disse tiltakene fremfor tiltak som for dem er dyrere, men som for samfunnet samlet sett kan være rimeligere.

Barnevernledernes synspunkter gir seg også utslag i at de velger å bruke tiltak fra private fremfor hjelpetiltakene fra Bufetat. Dette begrunnes bl.a. med at tiltakene fra Bufetat i for stor grad er rettet mot atferdsproblemene, forstått som *symptomene* på de reelle problemene.

7.3.6 Omfattende og uregulert bruk av private aktører i kommunene

Kunnskap om kommunenes bruk av private aktører er viktig for å kunne vurdere konsekvensene av å gi kommunene flere oppgaver: Dersom de allerede bruker private aktører i stor utstrekning, tilsier dette at de har utfordringer med å utføre de oppgavene de har i dag – og at de også vil overlate de nye oppgavene til private. Før denne utredningen fantes det svært lite kunnskap om kommunenes bruk av private aktører, og vi har derfor lagt vekt på å innhente kunnskap selv gjennom intervjuene og spørreundersøkelsene.

Hele 77 pst. av barnevernlederne oppga at de kjøpte tjenester fra private aktører til å løse sine lovpålagte oppgaver i 2014 eller 2015. Halvparten av alle barnevernlederne kjøpte hjelpetiltak, fulgt av sakkyndige vurderinger (47 pst.), undersøkelser (44 pst.), veiledning av fosterforeldre (41 pst.), oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet (26 pst.) og utarbeidelse av saksfremlegg til fylkesnemnda (24 pst.). Det er klare mønstre i hvilke kommuner som kjøper tjenester fra private: Dels avgjøres det i stor grad av hvor de private aktørene befinner seg: Bruk av private er vanligere blant mer sentrale kommuner enn blant mindre, og vanligere blant store kommuner enn blant små. Videre er det vanligere blant de som opplever mangel på kompetanse eller kapasitet blant egne ansatte. Derimot er det ingen sammenheng mellom kjøp av tjenester fra private og hvorvidt barnevernleder opplever mangel på økonomiske ressurser, men effektene skjuler dette to effekter: mye penger gir stort rom for å kjøpe tjenester, mens lite penger gir stort behov for å kjøpe tjenester.

I intervjuene pekte flere på at enkelte kommuner nå har overlatt så mye av sitt barnevernsarbeid til private at de selv ikke lenger har kompetanse verken til å utføre oppgavene, utforme gode bestillinger eller vurdere kvaliteten på det som leveres. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvor mange kommuner dette dreier seg om. Mer generelt er det bekymringsverdig at utstrakt bruk av private kan forsterke forskjellene mellom sterke og svake barnevernstjenester, ved at de første utvikler egen kompetanse, mens de siste i økende grad mister kontrollen over barnevernsarbeidet som utføres i kommunen. Bruk av private i utredningsarbeidet fremheves som særlig uheldig. Det innebærer en fare for at kommunene fraskriver seg ansvaret for det videre løpet til barnet. Det kan også gi situasjoner der den private henviser til tiltak som tilbys av dem selv eller samarbeidspartnere, og slik at barnets behov systematisk (over-)vurderes slik at det fremstår nødvendig med videre behandling. Ikke alle barnevernstjenester er skodd til å si imot ekstern «ekspertise».

Markedet for kjøp av private barnevernstjenester er i dag svært lite regulert. Det finnes for eksempel ingen godkjenningssystemer eller andre former for systematisk kvalitetssikring. Dermed er det opp til markedet å luke ut useriøse aktører – et marked der mange små kommuner er henvist til å anskaffe tjenestene gjennom enkeltkjøp, uten de kvalitetssikringsmekanismene som ligger i kjøp etter anskaffelsesregelverket.

7.4 utfordringene framover – de samme som i dag?

Selv med en kommunereform som vil gi større kommuner, der de minste vil være på 15 000 innbyggere, vil de kommunale barnevernstjenestene være små og sårbare. En kommunereform vil også kunne løse opp etablerte interkommunale samarbeid ved at kommuner som i dag er sammen i et barnevernsamarbeid vil finne andre kommuner å slå seg sammen med.

8. Alternativanalyse

8.1 Gangen i analysen

Hovedformålet med oppdraget er å utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike alternativer for ny faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Analysen av hvert av alternativene til ny ansvarsdeling i barnevernet er organisert rundt følgende spørsmål:

1. Blir kvaliteten bedre enn i dag?
2. Hva skal til for at det skal virke?
3. Hva kan gå galt?
4. Blir kostnadene lavere enn i dag?
5. Andre konsekvenser?

Til sammen gir svarene et bilde av om det analyserte alternativet vil gi et *mer samfunnsøkonomisk optimalt barnevern* (spørsmål 1 og 4), innenfor *realistiske forutsetninger* (spørsmål 2) og et *akseptabelt nivå på risikoen* (spørsmål 3). Analysen fanger også opp andre relevante konsekvenser det bør tas hensyn til, som økonomiske og administrative konsekvenser for berørte aktører (spørsmål 5).

Det følgende gjør nærmere rede for hensikten med hvert av spørsmålene.

1. Blir kvaliteten bedre enn i dag?

Dersom en alternativ ansvarsdeling mellom stat og kommune faktisk skal gi økt nytte, må den faktisk gi *bedre kvalitet* enn dagens ansvarsdeling. Dersom dette ikke kan sannsynliggjøres, har det lite for seg å gå videre med alternativet. I denne utredningen forstås «bedre kvalitet» som:

«*Et barnevern der utsatte barn og familier får rett hjelp til rett tid, i større grad enn i dag.*»

Vi operasjonaliserer dette ved følgende indikatorer:

- Valg av tiltak baseres på kjennskap til barnas behov, der vi legger til grunn at kommunene i utgangspunktet kjenner barnas behov bedre enn Bufetat
- Valg av tiltak baseres på kjennskap til tiltakene, der dette avhenger både av hvem som gjør valget og om disse har mulighet til å skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om tiltakene
- Tilbudet av tiltak svarer til behovet for landet sett under ett, dvs. at noen faktisk har oversikt over samlet tilbud og samlet behov, og at de har mulighet til å påvirke tilbudet slik at det blir samsvar
- Tilstrekkelig tilbud av tiltak også i sårbare kommuner, slik at alle barn i landet får et tilstrekkelig differensiert tilbud av tiltak og det kan ytes en god nok oppfølging og kontroll, eventuelt ved at flere barnevernstjenester samarbeider, det etableres fellestjenester, eller økt bruk av private aktører
- Fleksibelt tilbud av tiltak, dvs. at tilbudet er tilstrekkelig differensiert og at det legges til rette for kvalitetsforbedring og utvikling av nye tiltakstyper
- Gode insentiver til tidlig innsats, både i form av forebyggende arbeid i samarbeid med andre tjenester og en hensiktsmessig bruk av ordinære hjelpetiltak

2. Hva skal til for at det skal virke?

For at nyttevirkningene under spørsmål 1 skal kunne realiseres, er det ofte flere *forutsetninger* som må være på plass. Det er viktig å kartlegge disse forutsetningene: Dersom den alternative ansvarsdelingen krever at det også gjennomføres andre endringer for at nyttevirkningene skal realiseres, vil «tiltaket» være å forstå som summen av selve ansvarsdelingen og disse andre endringene. Den samlede nytten og de samlede kostnadene ved en endring i ansvarsdelingen, må dermed regnes ut fra dette *samlede tiltaket*. En klar forståelse av forutsetningene er også viktig fordi ikke alle vil være *realistiske* – i hvert fall ikke på kort sikt.

For eksempel kan en endring i ansvarsdelingen kreve «økt kompetanse blant de ansatte i barnevernstjenestene» for å gi bedre kvalitet. Uten en formening om hva slags kompetanse det

er snakk om, hvordan den kan økes, når det kan skje og hva det vil koste – og for hvem – vil det være vanskelig å gi en god anbefaling om hvorvidt og når en endring bør innføres.

3. Hva kan gå galt?

En endring i ansvarsdelingen kan medføre økt *risiko* for at noe går galt, enten på kort eller lang sikt. Dette punktet handler om å kartlegge risikoen – eller usikkerheten – ved den foreslåtte endringen. Ofte vil det være en sammenheng mellom risiko og forutsetninger: Sannsynligheten for at det går virkelig galt vil være høyere dersom forutsetningene for endringen likevel ikke var til stede. En grundig usikkerhetsanalyse er nødvendig for å vurdere om risikoen er akseptabel, hvilke forholdsregler som må tas og hvilke konsekvenser disse i sin tur vil ha. Noe risiko vil det alltid være.

4. Blir kostnadene lavere enn i dag?

En samfunnsøkonomisk analyse er en sammenstilling av nytten og kostnadene ved et tiltak. Vi velger å kartlegge kostnadene først på dette punktet, fordi de vil avhenge ikke bare av selve ansvarsoverflyttingen fra ett forvaltningsnivå til et annet, men også av de forutsetningene og den risikoen som følger av flyttingen. I denne delen av analysen ser vi først og fremst på utgifter over offentlige budsjetter og kostnader i form av endret økonomisk effektivitet. Omstillingskostnader for å komme fra dagens situasjon til en ny modell inngår i kostnadene. Denne type kostnader vil bli identifisert, men ikke fullstendig utredet.

De samlede *utgiftene over offentlige budsjetter* forutsettes å være uendret. I realiteten kan en oppgaveoverføring medføre at utgiftene reduseres eller økes, men vi tar da ikke stilling til om utgiftsendringen skal slå ut i endret kvalitet til gitt utgiftsnivå, eller endrede utgifter for å opprettholde et gitt kvalitetsnivå. I stedet beskriver vi hvordan tiltaket endrer fordelingen av utgiftene mellom stat og kommune. Siden de samlede utgiftene over offentlige budsjetter forutsettes holdt uendret, følger det heller ingen samfunnsøkonomiske kostnader med dette punktet (skattefinansieringskostnad).

Økonomisk effektivitet sier noe om hvor stor innsats som er nødvendig for å produsere en gitt kvalitet på barnevernsarbeidet. En oppgaveoverføring kan gi økt økonomisk effektivitet gjennom bedre samsvar mellom oppgave- og finansieringsansvar, mindre uheldige insentiver og klarere ansvarsdeling. Dette kan i seg selv være god nok grunn til å iverksette endringen, selv om kvaliteten skulle bli omtrent som i dag.

Vi operasjonaliserer målet om bedre effektivitet ved følgende indikatorer:

- Stordriftsfordeler. Mange oppgaver i barnevernet har avtagende grensekostnader, dvs. at det er faste kostnader i produksjonen (for eksempel av antall plasser på MST), slik at det koster mindre å produsere én ekstra enhet (én ekstra plass i MST) når en først har bygget opp et produksjonsapparat (lært opp noen MST-veiledere). Da gir det et effektivitetstap å overføre oppgaven fra noen få aktører til mange, siden det blir flere som må ta denne kostnaden.
- Passe hensyn til økonomi i tiltaksvalget, dvs. at finansieringsansvaret i så stor grad følger oppgaveansvaret at tiltaksvalgene blir basert på minst like god samfunnsøkonomisk optimal avveining mellom fag og økonomi som i dag (merk at vi ikke vet hva den optimale avveiningen er, som eksemplifisert under)
- Effektiv innretning av arbeidet, i det kommunale eller statlige barnevernet, eller hos andre aktører. Arbeidskraft er en dyrebar ressurs som kan benyttes mer eller mindre effektivt. Dersom en oppgaveoverføring frigjør arbeidskraft slik at den kan brukes på andre formål, gir dette økt samfunnsøkonomisk effektivitet (her: redusert kostnad)
- Økonomisk kontroll i det statlige barnevernet, dvs. at systemet legger til rette for at Bufetat kan holde seg innenfor sine økonomiske rammer, herunder at disse ikke øker ut over det som følger av ytre rammebetingelser som antall barn og deres faktiske behov. Mindre kontroll gir lavere effektivitet bl.a. fordi Bufdir/departementet på det tidspunktet budsjettet fastsettes, forsøker å prioritere de ulike formålene i barnevernet optimalt, opp mot hverandre. Ved stadige behov for omprioriteringer eller tilleggsbevilgninger i løpet av budsjettåret, vil den endelige pengebruken avvike fra dette optimale.

- Økonomisk kontroll i det kommunale barnevernet, tilsvarende som for staten.
- Forsvarlig bruk av private aktører. Med dagens svake regulering av private aktører innenfor fosterhjem, hjelpetiltak og barnevernstjenester, innebærer dette punktet at bruken av private aktører på disse områdene ikke økes vesentlig før markedet er regulert slik at det i større grad enn i dag konkurreres på like vilkår. Inkludert i dette ligger en opprydding som reduserer risikoen for habilitetsproblemer på tilbudssiden, samt rolleblanding mellom de som kjøper og de som selger tjenester.
- En effektiv markedsregulering som bidrar til kostnadseffektive løsninger og god kvalitet. Innenfor institusjonsområdet er det vist at dagens markedsregulering på langt nær sikrer konkurranse på like vilkår. Det gir sannsynlige effektivitetstap som følge av at statlige institusjoner synes å favoriseres ved tildeling av barn. Dermed svekkes insentivene til å effektivisere driften og å utvikle kvalitet og tjenester i tråd med brukernes etterspørsel og behov

5. Andre konsekvenser?

En samfunnsøkonomisk analyse skal omfatte alle de positive og negative virkningene som oppstår som følge av at tiltaket gjennomføres, for de gruppene som blir berørt av tiltaket.¹ Av praktiske hensyn skal listen over berørte grupper begrenses til de gruppene som opplever virkninger av en viss betydning og et visst omfang. Vår vurdering er konsekvensene av ny ansvarsdeling mellom stat og kommune i barnevernet bør kartlegges for følgende grupper:

- Staten, ved BLD, Bufetat, Fylkesmannen, fylkesnemnda
- Kommunene, ved barnevernstjenestene og kommuneadministrasjonen for øvrig i den enkelte kommune, og også for kommunene rundt
- Private aktører, ved tilbydere av barnevernstjenester og -tiltak til Bufetat og kommunene
- Barna og familiene i barnevernet

Virkningene tallfestes der det er grunnlag for det, og vi presiserer når de ulike virkningene vil inntreffe.

Vurderingen av konsekvensene

Oppsummeringen av konsekvensene av hvert tiltak er fremstilt slik at de ulike tiltakene i størst mulig grad skal kunne sammenliknes med hverandre. I tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser, bruker vi følgende inndeling:

- ++++: Meget stor positiv konsekvens
- +++ : Stor positiv konsekvens
- ++ : Middels positiv konsekvens
- + : Liten positiv konsekvens
- 0 : Ubetydelig/ingen konsekvens
- : Liten negativ konsekvens
- : Middels negativ konsekvens
- : Stor negativ konsekvens
- : Meget stor negativ konsekvens

Kategoriseringen skal fange opp både tiltakets *betydning* (for eksempel graden av virkning for en enkeltperson) og *omfang* (for eksempel antallet personer). Vi mener det er tilstrekkelig med det antallet kategorier listen over legger opp til, og bruker ikke mellomkategoriene (+/++ osv.) som DFØs veileder åpner for.

¹ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Direktoratet for økonomistyring, av september 2014.

8.2 Utformingen av alternativene

8.2.1 Alternativene som gitt i mandatet

I mandatet for utredningen er det skissert to alternativer til dagens ansvarsdeling for hver av tiltakstypene, og presisert hvilke forutsetninger som skal legges til grunn. Vi siterer:

«Følgende forutsetninger legges til grunn for de ulike alternativene:

- Det skal fortsatt være et kommunalt (førstelinjetjeneste) og statlig (andrelinjetjeneste) nivå i barnevernet.
- Den statlige andrelinjetjenesten gis ansvar for å etablere en nettbasert "Tilbudsportal" som gir oversikt over og utfyllende informasjon om institusjonstilbudet, deler av fosterhjemstilbudet og eventuelt enkelte spesialiserte hjelpetiltak, som for eksempel sentre for foreldre og barn. Målgruppe for det enkelte tiltak, metodikk og kriterier for inntak kan være blant informasjonen som er tilgjengelig i portalen.¹ Kommunene velger blant tiltak i portalen.
- Kommunene overføres en større del av ressursene i barnevernet og får økt ansvar for finansieringen av barneverntiltak. Omfanget av kommunalt finansieringsansvar må utredes for hvert alternativ.
- Fylkesnemndas kompetanse i tvangssaker ligger til grunn.

Institusjonstilbudet

Alternativ 1 – statlig ansvar for institusjonstilbudet

Alternativet innebærer at andrelinjetjenesten fortsatt gis ansvar for at det finnes et tilgjengelig og differensiert institusjonstilbud over hele landet. Dette innebærer blant annet ansvaret for å dimensjonere tilbudet slik at det til enhver tid dekker etterspørselen fra kommunene, sørge for anskaffelser av private institusjonsplasser og sørge for faglig utvikling av tjenestetilbudet. Kommunene kan, i motsetning til i dag, velge blant institusjonsplassene som andrelinjetjenesten tilbyr. Kommunene er selv ansvarlig for at det enkelte barnet tilbys en institusjonsplass tilpasset barnets behov.

Alternativ 2- kommunalt ansvar for institusjonstilbudet

Kommunene gis ansvar for at det finnes et tilgjengelig og differensiert institusjonstilbud for barn i kommunen, inkludert ansvaret for å analysere fremtidige behov for institusjonsplasser og sørge for tilgang på nødvendige institusjonsplasser. Kommunen har videre ansvaret for at det enkelte barnet tilbys en institusjonsplass tilpasset barnets behov. Andrelinjetjenesten gis ansvar for å godkjenne institusjoner, samt tilby støttefunksjoner som bidrar til at kommunene kan ivareta sitt ansvar.

Fosterhjemstilbudet

Alternativ 1 – statlig ansvar for fosterhjemstilbudet

Alternativet innebærer at andrelinjetjenesten fortsatt gis ansvar for at det finnes et tilgjengelig og differensiert fosterhjemtilbud ved å ha hovedansvar for rekruttering. Samtidig gis kommunene et tydeligere og større ansvar for rekruttering i slekt og nettverk. Kommunene er ansvarlig for valg av fosterhjem og plasseringen av det enkelte barn.

¹ Det finnes lignende løsninger i Danmark og Sverige. Tilbudsportalen ligger til grunn for alle modellene som skal utredes, fordi økt kommunal valgfrihet og beslutningsmyndighet forutsetter at kunnskapen om tilbudet av tiltak gjøres tilgjengelig for kommunene.

Alternativ 2 – kommunalt ansvar for fosterhjemstilbudet

Kommunene gis det helhetlige ansvaret for rekruttering av fosterhjem, og får i sin helhet ansvar for generell veiledning av fosterforeldre. Det vil innebære et kommunalt ansvar for at det finnes et tilgjengelig tilbud, mens andrelinjen bidrar med kvalitetssikring og støttefunksjoner.

Spesialiserte hjelpetiltak

Alternativ 1 – statlig ansvar for nærmere bestemte hjelpetiltak

Den statlige andrelinjetjenesten gis det helhetlige ansvaret for nærmere bestemte spesialiserte hjelpetiltak (for eksempel sentre for foreldre og barn). Andrelinjetjenesten vil i dette alternativet ha ansvar for godkjenning/kvalitetssikring, dimensjonering, samt faglige vurderinger av om tiltaket er egnet for det enkelte barn. Videre vil andrelinjetjenesten ha ansvar for utvikling av tilbudet, herunder ansvar for at ny kunnskap benyttes. Kommunen må med bakgrunn i egne utredninger søke om tiltaket. Alternativet innebærer ikke økt kommunalt ansvar sammenlignet med i dag.

Alternativ 2 - kommunalt ansvar for alle hjelpetiltak

Kommunene har det helhetlige ansvaret for hjelpetiltak, inkludert tiltak som MST og sentre for foreldre og barn. Statens ansvar begrenses til å godkjenne nærmere bestemte hjelpetiltak (for eksempel sentre for foreldre og barn) og sørge for at disse formidles i tilbudsportalen.»

8.2.2 Modifikasjoner og forbehold

Vi har valgt å modifisere mandatets alternativer ut fra følgende prinsipper:

- Alternativene skal kun omfatte endringer i fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret. Typisk vil endringene også kreve at det gjennomføres andre tiltak for at de skal kunne virke etter hensikten. Disse tiltakene omtales separat i analysen.
- Alternativene skal være logisk bygget opp, i den forstand at det ene alternativet består av elementer som bygger på elementene i det andre.
- Alternativene skal ikke inkludere endringer som fremstår som klart uønskede ut fra den kunnskapen vi sitter på, med mindre det er nødvendig for i det hele tatt å kunne etablere to alternativer.

Alternativene er presisert i de følgende kapitlene.

Nærmere om hensiktsmessigheten av en tilbudsportal

I oppdragsbeskrivelsen er det lagt som en premiss for arbeidet at det skal etableres en såkalt tilbudsportal, jf. over. Vi vurderer det imidlertid slik at det vil være begrenset hva slags, og hvor god, informasjon kommunene kan få ut av en tilbudsportal, og vi anser ikke at den alene vil gi kommunene fullgod kunnskap om for eksempel tilbudet av institusjonstiltak. I det videre argumenterer vi for dette.

Vi oppfatter det slik at tilbudsportalen er ment for de alternativene der kommunene gis frihet til å velge tiltaksplass i hvert tilfelle. Portalen er ment å skulle gi:

- en oversikt over godkjente institusjonsplasser, fosterhjem og/eller sentre for foreldre og barn, evt. det utvalget av plasser kommunene står fritt til å velge mellom
- tilstrekkelig informasjon om målgruppe, inntakskriterier og innhold til at kommunen kan danne seg en oppfatning om hvilket tilbud som er best egnet i hvert enkelt tilfelle
- informasjon om pris og ev. andre betingelser som bestemmer de samlede kostnadene ved tilbudet

Departementets forslag er inspirert av portalen i Danmark. Etter mønster av ordningen der, antar vi videre at portalen bør driftes av Bufetat, og at informasjonen om tilgjengelige tiltaksplasser må bli oppdatert ved at leverandørene av tiltakene (stat, kommune og private aktører), henvender seg på frivillig grunnlag til Bufetat. Bufetat vil ha ansvaret for å kvalitetssikre den informasjonen som legges ut. Prisen i portalen må være den veiledende prisen, siden den endelige prisen vil være gjenstand for forhandlinger bl.a. ut fra kapasitet og konkret innhold.

Beskrivelsen av innholdet i tiltaket vil måtte begrense seg til generell informasjon om metodikk, målgruppe og varighet. For det enkelte barn vil det også være relevant hvilke spesielle tilpasninger som kan gjøres i hvert enkelt tilfelle og hvilke andre målgrupper som oppholder seg i institusjonen eller familie-barn-senteret.

Erfaringene fra Danmark viser at det har vært vanskelig å få med en tilstrekkelig stor andel av tiltakstilbudet i portalen, og å holde informasjonen tilstrekkelig oppdatert. Leverandørene av tiltakene vil ikke nødvendigvis ta seg bryet med å melde inn ledige plasser og endringer i tilbudet. Vi antar det også vil være et problem å få tilstrekkelig uhildet informasjon, tatt i betraktning at det for flere av tiltakene vil være en konkurransesituasjon mellom stat, private og/eller kommune. Det er heller ikke bare de private som da vil ha insentiv til å pynte litt på sannheten.

I tillegg er det en kjensgjerning at åpenhet om pris kan virke prisdrivende, slik at det ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk effektivt med full åpenhet om pris. Når aktør A ser at aktør B kan få solgt sine plasser til en høyere pris enn det A antok i utgangspunktet, vil også A se sitt snitt til å sette opp sine priser. Med en svak innkjøper og/eller knapphet på antallet tilgjengelige plasser, kan denne effekten mer enn veie opp for den prisdempende effekten av at økt kunnskap om pris gjør det lettere for kjøper å presse prisen ned. De samlede effektene av full åpenhet om pris vil avhenge bl.a. av hvorvidt de ulike aktørene allerede i utgangspunktet kjente hverandres priser, og kommunenes anskaffelseskompetanse og forhandlingsposisjon.

9. Alternative modeller på institusjonsområdet

Bufetat har i dag et helhetlig ansvar for etablering og drift av institusjoner, for å godkjenne og kjøpe private institusjonsplasser, og for at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud. Det er kommunene som avgjør om barnet har behov for institusjonsplass, men Bufetat har det avgjørende ordet med hensyn til hvilket konkret institusjonstilbud som skal tilbys. Bufetats samlede ansvar på området innebærer at det er de som har ansvar for at de barna som har behov for en institusjonsplass, skal få et forsvarlig tilbud i tråd med deres behov.

Finansieringsansvaret er fordelt mellom stat og kommune på en slik måte at Bufetat finansierer en stor del av utgiftene både for statlige, private og kommunale institusjoner, mens kommunene betaler en egenandel. Egenandelen er den samme for alle typer institusjonsplasser, og uavhengig av om institusjon drives av staten eller en privat aktør. Dagens ansvarsdeling for institusjonstiltak er nærmere beskrevet i kapittel 3.

9.1 Hovedutfordringene på institusjonsområdet

Det viktigste problemet på institusjonsområdet er etter vårt syn at *tilbudet av institusjonsplasser er for dårlig til å dekke behovene til barna og deres familier*. Problemet er størst i de områdene der antallet institusjoner er få, som i Nord-Norge, i grisgrendte strøk mv. Barnevernsledernes *opplevelse* av dette som et problem viser mindre klare geografiske trekk, noe som antakelig tyder på at forventningene er høyere der tilbudet i utgangspunktet er bedre. Det illustrerer også at problemet ikke bare handler om det faktiske antallet institusjonsplasser, men også formidlingen av plassene fra Bufetat, med samhandlingsproblematikk, lang saksbehandlingstid og stor avstand til barnet. Samhandlingsproblematikken mellom Bufetat og kommunene skyldes i sin tur at finansieringsansvaret er fordelt annerledes enn oppgaveansvaret, slik at kommunene normalt vil legge størst vekt på å finne en faglig sett *riktig* plass, mens Bufetat vil ha større insentiv til å finne en *billig* plass (eller en plass i en statlig institusjon for å sikre en god kapasitetsutnyttelse i statens institusjoner).

Manglende samsvar mellom oppgave- og finansieringsansvar gjør det også vanskelig for staten å ha kontroll over utgiftene, siden det er kommunene som etter regelverket skal bestemme hvor mange institusjonsplasser som til enhver tid er i bruk, mens det er Bufetat som skal finansiere hoveddelen av utgiftene. Store prisforskjeller mellom private og statlige institusjonsplasser, kombinert med krav om kapasitetsutnyttelse ved statlige institusjoner kan gi insentiver til å først fylle opp de statlige plassene, for deretter å vurdere private institusjoner. Høy kapasitetsutnyttelse ved statlige institusjoner bidrar til å redusere gjennomsnittskostnadene per barn i statlige institusjoner, men dersom en alternativ plass ved en privat institusjon med lavere pris, og samme kvalitet velges bort, bidrar dette til å øke gjennomsnittskostnadene for institusjonsplasser ved at de mest kostnadskrevenne plassene opprettholdes. Hovedspørsmålet ved valg av institusjonsplass er da hvorvidt valg av institusjonsplass i dagens system i tilstrekkelig grad sikrer barnets beste? I hvor stor grad tar de som velger institusjonsplass hensyn til statens egne institusjoner og egne budsjetter? Og hvilke valg mellom institusjon og fosterhjem hadde kommunene gjort dersom de ble stilt overfor for de reelle kostnadene ved alle kategorier fosterhjem og institusjoner?

Utfordringene kan oppsummeres ved:

- For dårlig tilbud av institusjonsplasser i deler av landet
- Manglende samsvar mellom oppgave- og finansieringsansvar fører til samhandlingsproblemer mellom Bufetat og kommunene og svak utgiftskontroll
- Saksbehandlingen i Bufetat: Lang saksbehandlingstid og stor avstand til barnet
- Store kostnadsforskjeller mellom statlige og private institusjonsplasser kombinert med krav til kapasitetsutnyttelse for statens plasser kan gi insentiver til å favorisere statens plasser (statens plasser er dyrest)
- Usikkerhet om observert etterspørsel samsvarer med en "optimal" samfunnsøkonomisk etterspørsel

- Usikkerhet om observert tilbudsbegrensing er reell eller en konsekvens av krav om kapasitetsutnyttelse i statens tilbud kombinert med stramme budsjettrestriksjoner.
- Konkurransen på like vilkår gir potensielle effektivitet- så vel som kvalitetstap.

Hva er det reelle behovet for institusjonsplass? Hvordan avdekke etterspørselen?

Vi understreker at vi ikke kan ta stilling til hvor dårlig tilbudet av institusjonsplasser faktisk er, uten å vite hvor godt det *burde vært*. Dette omfatter to spørsmål: Hva er det reelle behovet? Og hvor stor slakk i kapasiteten bør det være?

Behovet for institusjonstiltak måles i dag i hovedsak ved kommunenes etterspørsel. Men dette behovet er ikke nødvendigvis *korrekt*, i den forstand at det kan være et annet antall institusjonsplasser som følger av en mer samfunnsøkonomisk optimal avveining mellom barnevernsfaglige og økonomiske hensyn. Dersom det samfunnsøkonomisk optimale nivået på institusjonsbruken er mindre enn i dag, er det ikke nødvendigvis riktig at det er et problem at tilbudet av institusjonsplasser fra Bufetat er for lite.

I tillegg kommer hva som er en optimal slakk i institusjonstilbudet: Dersom kravet til kapasitetsutnyttelse i dag er for høyt, er det riktig at ventetiden er for lang – og da bør kravet reduseres. Men det reiser igjen et spørsmål om hvem som skal betale for denne økte slakken: Kommunene, ved høyere priser, de private aktørene, ved lavere profitt, eller staten, ved økte bevilgninger over statsbudsjettet?

Det er uklart om det er mangel potensielle gode leverandører, budsjettrestriksjoner eller markedsorganiseringen som årsaken er til observert knapphet på tilpassede institusjonsplasser innenfor barnevernet.

9.2 Dagens modell – nullalternativet

Tabell 9.1 viser utgifter til institusjoner fratrukket refusjoner i 2014.

Tabell 9.1 Utgifter fratrukket refusjoner til institusjoner. Beløp i 1000 2014-kroner

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

Kilde: Bufdir Årsrapport 2014

Kommunene betaler en egenandel for bruk av institusjonsplasser. Satsene for kommunal egenbetaling er vist på side 67. For barneverninstitusjoner var egenandelen på 65 000 kroner per barn per måned. Det gir en årskostnad for kommunen på 780 000 kroner for en institusjonsplass. Antall barn i institusjon, fordelt etter statlig og private institusjoner per utgangen av 2014 er vist i Tabell 9.2.

Tabell 9.2 Antall barn i institusjon fordelt etter type plasser ved utgangen av 2014.

	Institusjoner		
	Antall barn	Statlige inst.	Private inst.
Totalt	923	397	526
Akutthjemler	143	84	59
- Frivillig	25	17	8
- Tvang	118	67	51
Atferdshjemler	193	70	123
- Frivillig	68	28	40
- Tvang	125	42	83
Omsorgshjemler	571	236	335
- Frivillig	222	96	126
- Tvang	349	140	209
Hjemmel ikke registrert	16	7	9

Antall kvalitetssikrede plasser i 2014 er angitt i Tabell 9.3. Bufetat betaler for kostnadene for ubenyttede statlige plasser, mens private leverandører etter det vi er kjent med kun får betalt for plasser som brukes. Det er da rimelig å anta at de private leverandørene har priset inn faste kostnader (inkludert forventet ledig kapasitet) i pristilbudet til Bufdir.

Tabell 9.3 Antall kvalitetssikrede plasser tilgjengelig i 2014¹

Målgruppe	Sum tilgjengelige plasser i 2014	Antall kvalitetssikrede statlige plasser	Antall kvalitetssikrede private plasser tilgjengelig (estimat fra Bufdir)
Akutt	232	116	116
Omsorg	906	246	660
Atferd	354	111	243
Sum	1492	473	1019

Staten ved Bufetat dekker alle kostnadene ved de statlige institusjonene, inkludert kostnadene ved ledig kapasitet. Måltall² om kapasitetsutnyttelse er dermed et virkemiddel for å redusere gjennomsnittskostnadene ved de statlige institusjonene.

Hva så med de private institusjonene? Innenfor dagens avtaler er det langt flere godkjente plasser enn det antall plasser som faktisk er i bruk i løpet av året. Det betyr i praksis at de private aktørene må ha priset inn risikoen for ledig kapasitet i pristilbudet per døgnplass. Ledig kapasitet i en avdeling vil alltid øke gjennomsnittskostnadene for institusjonseier enten institusjonen er privat eller statlig. Dette fordi bemanningen ikke nødvendigvis kan reduseres ved ledige plasser, og fordi det blir færre å fordele faste kostnader på (eksempelvis husleie). Så vidt vi er kjent med benyttes det i all hovedsak rammeavtaler med private aktører. I hht avtalene betales det da per døgnplass det gjøres avrop på, dvs. på de plassene som faktisk er i bruk. De

¹ Kilde epost fra Bufdir datert 29.september 2015

² Tildelingsbrevet til Bufdir angir måltall for kapasitetsutnyttelse i statens institusjoner

private leverandørene er ikke pliktig til å ta imot barn dersom de ikke har ledig kapasitet. Vi forstår det sånn at de private aktørene dermed ikke har forpliktet seg til å levere det antall plasser de har fått godkjent, men kan vurdere kapasiteten fortløpende utfra hvilke avdelinger/enheter de har i drift samt hvordan disse er bemannet.

Tabell 9.4 viser døgnpriser for statlige og private institusjoner i regionene i 2012 og 2013. Døgnprisene i tabellen viser gjennomsnittspris for alle kategorier institusjoner. For de private aktørene er den oppgitte prisen gjennomsnittsprisen i inngåtte avtaler. Dette kan avvike fra de faktisk betalte gjennomsnittskostnadene dersom det er store prisvariasjoner mellom ulike leverandører og innkjøpene er ujevnt fordelt mellom leverandørene.

Tabell 9.4 Variasjoner i dagspriser mellom regioner og private/statlige institusjoner 2012 og 2013 (2013-kroner)

Region	Statlige institusjoner			Private institusjoner		
	2012	2013	Endring i prosent fra året før	2012	2013	Endring i prosent fra året før
Region øst	9 080	9 155	0,8	6 700	7 000	4,3
Region sør	8 631	8 680	0,6	6 627	6 588	-0,6
Region vest	11 034	11 353	2,9	7 662	7 648	-0,2
Region Midt-Norge	7 969	8 320	4,4	6 676	6 908	3,4
Region nord	8 901	9 692	8,9	8 068	7 713	-4,6
Totalt	9 184	9 433	2,7	7 019	7 134	1,6

Kilde: Notat fra Bufdir

I 2013 viser de oppgitte prisene at de statlige plassene ligger fra 20 pst. til 48 pst. høyere enn plassene fra private tilbydere, se Tabell 9.5. Statlige plasser i region vest skiller seg ut som desidert dyrest. Det er også i denne regionen det er størst kostnadsforskjell mellom statlige og private plasser.

Tabell 9.5 Kostnadsdifferanse statlig og privat institusjon, målt i 2013-kroner og pst. av privat plass

	2012	2013	2012	2013
Region øst	2 380	2 155	36 %	31 %
Region sør	2 004	2 092	30 %	32 %
Region vest	3 372	3 705	44 %	48 %
Region Midt-Norge	1 293	1 412	19 %	20 %
Region nord	833	1 979	10 %	26 %
Totalt	2 165	2 299	31 %	32 %

Dersom vi antar at antall barn i institusjon per 31.12. er representativt for belegget i hhv. statlige og private institusjoner i 2014, kan den gjennomsnittlige årskostnaden ved statlige og private institusjoner beregnes ved å ta de samlede kostnadene delt på antall barn per 31.12. Kostnadene ved en statlige institusjon ligger da i gjennomsnitt 45 pst. høyere enn en privat plass. Vi vurderer ikke dette anslaget som representativt, men det bekrefter likevel at det også i 2014 er betydelige kostnadsforskjeller mellom private og offentlige institusjoner. Vi observerer for øvrig noe avvik mellom tall oppgitt i StatRes og tall fra Bufdir, men forskjellene er ikke vesentlige i denne sammenheng.

Noe av kostnadsdifferansen kan forklares med sammensetningen av institusjonsplassene der staten har en større andel av akutt plasseringene enn de private. Akuttplassene har høyere kostnader i og med det kreves ledig kapasitet for å kunne ta imot akuttplasseringer. Denne forskjellene er likevel på langt nær nok til å kunne forklare de observerte forskjellene.

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

Konkurransen på ulike vilkår i dagens situasjon (nullalternativet)

Bufetats retningslinjer for inntak sier at «barnets beste skal ligge til grunn ved valg av institusjon og nærhetsprinsippet skal vektlegges så langt det er mulig». Innenfor denne rammen skal Bufetats inntaksheter «alltid søke å benytte statlige tiltak framfor kjøp av private tiltak» (ref notat fra Bufdir).

Dagens organisering kompenserer for de statlige institusjonenes manglende konkurranse-dyktighet i markedet ved at Bufetat, riktig nok med utgangspunkt i hensynet til barnets beste, kan favorisere egne institusjoner. Kommunenes egenandel er uavhengig av om plasseringen skjer i statlig eller privat institusjon. Bufetat har med andre ord muligheter til, og også retningslinjer som sier, at statlig kapasitet skal benyttes framfor å kjøpe private plasser så sant dette er i tråd med hva som er best for barnet, inkludert hensynet til geografisk nærhet. Det er kommet fram synspunkter i intervjuene på at Bufetat legger for stor vekt på sikre kapasitetsutnyttelse i egne institusjoner, og at dette kan bidra til at det tar lengre tid å få plassert et barn, og/eller at det hensynet til geografisk nærhet vektlegges svakere. Hvorvidt dette er tilfelle har vi ikke hatt muligheter til avkrefte eller bekrefte.

Hovedårsaken til kostnadsforskjellene mellom private og statlige institusjonsplasser er av Bufdir identifisert å være forskjeller i turnus og antall dager på jobb i løpet av et år. En normal langturnus i statlige institusjoner gir 91 døgn på jobb i et årsverk, mens en ekstrem langturnus i en privat institusjon gir 179 døgn på jobb, med om lag samme årslønnsnivå i statlige og private institusjoner. Innenfor dette intervallet ligger det flere tilpasningsmuligheter for private institusjoner.

En videreføring av dagens praksis der Bufetat tildeler plasser, og også har retningslinjer som tilsier at egne plasser skal fylles opp så sant dette er i tråd med hva som er best for barnet, vil gi en fortsatt beskyttelse av driftsmodellen i statlige institusjoner.

Fortsatt redusert etterspørsel etter institusjonsplasser?

Etterspørselen etter institusjonsplasser har de siste årene falt. Dette tilskrives et politisk mål om å vri tiltaksbruken fra institusjonsplasser til fosterhjem, og en kraftig økning i kommunenes egenandel ved bruk av institusjon. Selv om flere av våre informanter stiller spørsmål ved om nedbyggingen av institusjoner er gått for langt, er det rimelig å forvente at etterspørselen etter institusjonsplasser fortsatt vil kunne falle noe mer før den stabiliseres. Dette følger av at kommunenes egenandel fortsatt er forventet å øke i nullalternativet. Dersom Bufetat fortsatt skal kunne prioritere kapasitetsutnyttelse i egne institusjoner vil en redusert etterspørsel i første rekke ha betydning for de private leverandørene ved at det kjøpes færre plasser.

Befolkningsvekst og en eventuell utvikling med mer skadede barn, og flere barn med problemer, vil trekke i motsatt retning. Vi har derfor lagt en videreføring av 2014 som utgangspunkt for etterspørselen etter institusjonsplasser i nullalternativet.

9.3 Alternative modeller for ny ansvarsdeling

9.3.1 Alternative modeller til nærmere analyse

På institusjonsområdet vurderer vi følgende alternativer for ny ansvarsdeling. Alternativene innebærer samme fordeling av oppgaver som alternativene i mandatet, jf. avsnitt 8.2.1, men med enkelte presiseringer og modifikasjoner.

Alternativ I1: Kommunene kan velge institusjonsplass fritt

I dette alternativet videreføres statens helhetlige ansvar for *institusjonstilbudet*, men der kommunene fritt kan velge konkret institusjonsplass i hver enkelt sak. Ansvaret er fordelt som følger:

- Kommunene får rett til å avgjøre hvilken institusjonsplass barnet tildeles. Kommunene kan velge mellom kvalitetssikrede plasser i statlige, private og kommunale institusjoner, som er tilbudt av Bufetat eller fremskaffet på egenhånd. Kommunen får ansvar for at plassen som velges til barnet, er forsvarlig tilpasset barnets behov. (Kommunene overtar det ansvaret Bufetat i dag har for valg av institusjonsplass, mens fylkesnemnda beholder sin kompetanse i tvangssaker.)
- Kommunen får betydelig økt finansieringsansvar for institusjonsplassene, med differensierte priser (egenandeler) etter type plass (akutt, omsorg, rus etc). I tillegg til kompensasjon over rammetilskuddet kan det være aktuelt å etablere en ordning som holder kommunenes utgifter nede i de tilfeller det skulle oppstå behov for flere kostbare institusjonsplasser på kort tid.
- Staten beholder ansvaret for å sørge for et tilstrekkelig tilgjengelig og differensiert institusjonstilbud ved å drifte egne institusjonsplasser og/eller anskaffe institusjonsplasser fra private.
- Staten beholder ansvaret for å kvalitetssikre institusjonene gjennom godkjenning og tilsyn.

Alternativ I2: Kommunene gis ansvar for institusjonstilbudet

I dette alternativet gis kommunene et selvstendig ansvar for at det finnes et tilgjengelig og differensiert institusjonstilbud som dekker behovene til barna i kommunen. Kommunene kan også fritt velge konkret institusjonsplass i hver enkelt sak, som i Alternativ I1. Ansvaret er fordelt som følger:

- Kommunene får ansvaret for å sørge for at det finnes et tilstrekkelig tilgjengelig og differensiert institusjonstilbud til å dekke behovene til barna i kommunen. Dette omfatter ansvaret for å analysere fremtidige behov for institusjonsplasser og forhandle frem konkret pris og innhold ved den enkelte plassering. Institusjonene kan driftes av kommunene selv og private aktører. Siden staten ikke lenger vil ha noe ansvar for institusjonstilbudet, er det heller ikke naturlig at staten drifter institusjoner. Midlene som tidligere gikk til dette, vil bli overført til kommunene.
- Kommunene får rett til å avgjøre hvilken institusjonsplass barnet har behov for og større finansieringsansvar for institusjonstilbudet, jf. Alternativ I1.
- Staten beholder ansvaret for å kvalitetssikre institusjonene gjennom godkjenning og tilsyn.

Kommentarer til alternativene

Alternativene skiller seg fra hverandre når det gjelder ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig og differensiert institusjonstilbud: I Alternativ I1 er det, som i dag, staten som har dette ansvaret. I Alternativ I2 er ansvaret plassert hos kommunene, men der hver kommune kun har ansvaret for barna i kommunen, og ingen har det helhetlige ansvar for at institusjonstilbudet svarer til behovet i landet (eller regionen) sett under ett. I begge alternativene beholder staten ansvaret for å kvalitetssikre institusjonene.

Vi drøfter også kort to varianter av Alternativ I1. I den ene begrenses kommunenes valgfrihet til å kunne velge mellom et bestemt antall plasser som tilbys av Bufetat. I den andre gis valgfrihet bare til de store kommunene.

9.3.2 Ansvarsområder som ikke tas inn i alternativene

Alternativene som vurderes i denne utredningen kunne også omfattet andre oppgaver. På institusjonsområdet ser vi følgende kandidater, og i det videre begrunner vi hvorfor disse *ikke* foreslås flyttet fra ett forvaltningsnivå til et annet.

- Ansvar for kvalitetssikringen av institusjonene, gjennom godkjenning av private og kommunale institusjoner, kvalitetssikring av statlige institusjoner og tilsyn med samtlige institusjoner (i dag: staten)
- Ansvar for å avgjøre at et barn har behov for institusjonstiltak (i dag: kommunene)

Kvalitetssikringen av institusjonene

Staten har i dag ansvaret for kvalitetssikringen av institusjonstilbudet, både i statlige, private og kommunale institusjoner. Ansvar for å godkjenne private og kommunale institusjoner, og kvalitetssikre statlige institusjoner, er plassert hos Bufetats regionskontorer. Tilsynsansvaret er plassert hos fylkesmannen.

Det kan stilles spørsmål ved om kommunene bør få (økt) ansvar for å kvalitetssikre de institusjonene som ligger i kommunen:

- Kommunene får ansvaret for å godkjenne private og kommunale institusjoner, mens statlige institusjoner fortsatt kvalitetssikres av staten. Staten fører tilsyn.
- Kommunene får ansvaret for å godkjenne alle institusjoner. Staten fører tilsyn.
- Kommunene får ansvaret for å godkjenne og føre tilsyn med alle institusjoner.

Det er heller ikke opplagt hvilken statlig instans som evt. bør ha godkjennings- og kvalitetssikringsansvaret.

Av spørreundersøkelsen ser vi at 92 pst. av barnevernlederne mener at ansvaret for godkjenning og kvalitetssikring av institusjonsplasser fortsatt bør ligge til staten, men andelen er betydelig lavere blant rådmennene og fylkesmennene (74 og 73 pst.). De fleste av de som mener ansvaret bør overføres til kommunene, sier at det bare er de største kommunene som bør ha dette ansvaret. I intervjuene ble det lagt vekt på at godkjenningsordningen fungerer godt i dag, og at det er viktig at denne kompetansen samles på ett sted.

Vi legger også vekt på at institusjonstilbudet er rettet mot de barna i barnevernet som har de aller største og mest sammensatte problemene, og der de ulike institusjonene til dels må ha svært forskjellig innhold og sikkerhetsnivå for å sikre et tilstrekkelig differensiert tilbud. Institusjonstilbudet er dessuten svært lite, med 900-1000 barn i institusjon, fordelt på flere plasskategorier og aldersgrupper. Dette tilsier at det bør legges svært stor vekt på at godkjennings- og tilsynsarbeidet på institusjonsområdet er av høy kvalitet over hele landet, og at det bare vil være en sentral instans som har grunnlag for å opparbeide seg den svært spesialiserte kompetansen som kreves for å oppnå høy kvalitet og ensartet praksis i kvalitetssikringsarbeidet. Vi kan heller ikke se tungtveiende prinsipielle eller praktiske grunner for å overføre dette ansvaret til kommunene.

På denne bakgrunn mener vi ansvaret for godkjenning og kvalitetssikring av institusjoner fortsatt bør ligge til staten.

Godkjenning og kvalitetssikring av private institusjoner bør flyttes fra Bufetat

Derimot er det klare grunner til å flytte ansvaret for å godkjenne private og kommunale institusjoner ut av Bufetats regionskontorer og til Bufdir sentralt, fylkesmannen eller Helsetilsynet. Bufetats regionskontorer har også ansvaret for å drive de statlige institusjonene og sørge for et tilstrekkelig belegg i disse. De kan dermed ha insentiv til å være overdrevent strenge i godkjenningen av private og kommunale institusjoner for å sikre egen konkurranseevne. I dag har Bufetat mulighet til å styre kapasitetsutnyttelsen i egne institusjoner ved å favorisere egne plasser når barn skal plasseres. Dersom kommunene får anledning til fritt å velge institusjonsplass i hver enkelt sak, mister Bufetat denne styringsmuligheten – og de kan se behov for å veie opp gjennom utøvelsen av godkjenningsansvaret.

Våre informanter er delt når det gjelder hvilken statlig aktør som bør ha dette ansvaret og hvorvidt dagens system fungerer godt. Dette gjelder også informantene fra Bufetat. De av fylkesmennene som uttaler seg om dette, ønsker ikke at oppgaven overflyttes til dem.

Vi anbefaler derfor at departementet vurderer nærmere om dette ansvaret bør legges til Bufdir sentralt, eller om det er nødvendig å flytte det til fylkesmennene eller eventuelt helsetilsynet. Vi kan ikke se andre aktuelle instanser for dette ansvarsområdet..

Tilsynsansvaret mener vi fortsatt bør ligge hos fylkesmannen, siden dette hører naturlig hjemme i deres portefølje sammen med ansvaret for å føre tilsyn med de øvrige statlige tiltakene og tjenestene innenfor barnevernet, og med barnevernsarbeidet i kommunene.

Avgjøre at et barn har behov for institusjonstiltak

Kommunene har i dag etter regelverket rett til å avgjøre om et barn har behov for tiltak utenfor hjemmet, og om barnet har behov for institusjonstiltak eller fosterhjem. Kommunene kan selv fatte vedtak ved frivillige omsorgsplasseringer, og midlertidige vedtak i akutsituasjoner. For øvrig vedtas omsorgsovertakelse av staten ved fylkesnemnda. Bufetat skal bistå kommunen i deres vurderinger etter anmodning fra kommunen.

I praksis gjelder ikke alltid kommunenes rett til «siste ord», og barnet tilbys ikke institusjonstiltak. Dette kan dels tilskrives at antallet tilgjengelige institusjonsplasser er for lavt. Men det kan også skyldes at misforholdet mellom oppgave- og finansieringsansvar på institusjonsområdet gir Bufetat behov for å overstyre kommunenes beslutninger for å sikre tilstrekkelig økonomisk styring. Siden det er Bufetat som har hovedansvaret for å finansiere institusjonstiltak, ville det gi bedre samsvar mellom oppgave- og finansieringsansvar dersom de også fikk rett til å avgjøre når det foreligger behov for institusjonstiltak.

96 pst. av barnevernlederne – og samtlige fylkesmenn – mener at kommunene fortsatt bør ha anledning til å velge tiltakstype, og at dette bør gjelde alle kommuner uavhengig av størrelse. Dette har i liten grad vært et tema i intervjuene, men vi oppfatter at det tas for gitt at dette fortsatt skal være kommunenes ansvar.

Det er ikke framkommet erfaringer eller kunnskap som tilsier at ikke kommunen fortsatt skal avgjøre om et barn bør plasseres i institusjon. Samtidig bør det fortsatt være fylkesnemnda som fatter vedtak om omsorgsovertakelse når omsorgsplasseringen ikke er frivillig eller akutt. Dette systemet er etter vårt syn best egnet til å ivareta hensynet til barnets beste: Omsorgskommunen må antas å ha bedre kjennskap til barnets behov enn Bufetat, gjennom større nærhet til barnet og dets familie. Samtidig tilsier hensynet til barnets og familiens rettsikkerhet at saken prøves for fylkesnemnda med mindre plasseringen er frivillig eller akutt.

Da gjenstår problemet med manglende samsvar mellom oppgave- og finansieringsansvar. Samsvaret kan bedres ved å øke kommunenes egenandel og differensiere denne mellom ulike typer institusjoner, slik at de i større grad stilles overfor de reelle kostnadene. Kommunenes finansieringsansvar må i ses i sammenheng med deres rett til å velge mellom ulike institusjonsplasser, og er dermed noe vi kommer tilbake til i vurderingen av de to alternative modellene.

Begge alternativene innebærer at kommunene får vesentlig økt ansvar sammenliknet med i dag, og der Alternativ I2 er en ytterligere utvidelse i forhold til Alternativ I1. Det anses ikke som hensiktsmessig å vurdere et alternativ der kommunene får ansvaret for å sikre et helhetlig institusjonstilbud (som i Alternativ I2) uten at de samtidig får full valgfrihet (Alternativ I1), siden dette vil være lite rimelig overfor kommunene.

Effektivitets- og kvalitetstap i dagens markedsregulering på institusjonsområdet

Dagens markedsorganisering der Bufetat driver egne institusjoner med krav om kapasitetsutnyttelse og samtidig fordeler barna mellom statlige og private institusjoner gir konkurranse på svært ulike vilkår mellom private og statlige leverandører. Resultatet er store kostnadsforskjeller mellom statlige og private institusjoner som neppe kan forklares med kvalitetsforskjeller. Ved å sikre de statlige institusjonene belegg uansett kosteffektivitet, har de statlige institusjonene i praksis svært svake insentiver til innovasjon og til å tilpasse tilbudet til kvaliteter som kommunene og brukerne etterspør (deriblant langturnuser). Det er også en risiko for at de statlige institusjonene blir prisdannende i markedet, og at de da indirekte også bidrar til å øke prisene i den private delen av markedet uten at det stilles kvalitetskrav som balanserer med kostnadene.

9.4 Virkninger av å endret ansvarsfordeling

I dette avsnittet analyseres virkningene av de to alternativene, sammenliknet med en videreføring av dagens ansvarsdeling (nullalternativet, som skissert over). Analysen følger spørsmålene omtalt i avsnitt 8.1.

9.4.1 Bedre kvalitet enn i dag?

Hovedutfordringene på institusjonsområdet er oppsummert i avsnitt 9.1, og det er disse som skal adresseres ved endret ansvarsdeling. De to alternativenes antatte virkninger på kvaliteten er oppsummert i Tabell 9.6 og omtales under.

Tabell 9.6 Gir alternativene på institusjonsområdet bedre kvalitet enn i dag?

	Alternativ I1: Fritt kommunalt valg av institusjonsplass	Alternativ I2: Kommunalt ansvar for institusjonstilbudet
Valg av tiltak baseres på kjennskap til barnas behov	+++	+++
Valg av tiltak baseres på kjennskap til innholdet i tiltakene	---	----
Tilbudet av tiltak svarer til behovet for landet sett under ett	0	----
Tilstrekkelig tilbud av tiltak også i sårbare kommuner	+	-
Fleksibelt/differensiert tilbud av tiltak	++	--
Gode insentiver til tidlig innsats	+++	++++

- *Valg av institusjonsplass baseres på kjennskap til barnas behov:* Kommunene vil typisk ha best kjennskap til barnas behov. Økt kommunal finansiering gjør samtidig at kommunene ikke alltid vil kunne vektlegge barnas behov tungt nok. Det er også tilfeller der avdekking av barnets behov er mer krevende for kommunene, bl.a. fordi det kan kreve spesialistkompetanse. God måloppnåelse kan derfor kreve at kommunene har adgang til å innhente kompetanse og drøfte tiltaksvalg med Bufetat. (+ + +)
- *Valg av institusjonsplass baseres på kjennskap til innholdet i tiltakene:* Vi legger til grunn at Bufetat i dag har bedre kjennskap til innholdet i de ulike institusjonstiltakene enn det kommunene vil klare å ha. Fritt kommunalt valg av plass vil antakelig kreve at det lages en nasjonal oversikt over tiltakene, men dette vil ikke være en fullgod erstatning. I Alternativ I2 vil det være enda vanskeligere å lage en god oversikt, siden ingen har det helhetlige ansvaret for institusjonstilbudet. (- - -/ - - -)
- *Tilbudet av institusjonsplasser svarer til behovet for landet sett under ett:* Fritt kommunalt valg av plass gir Bufetat samme oversikt over etterspørselen som i nullalternativet og dermed samme muligheter til å sikre at tilbudsutviklingen samsvarer med utviklingen i etterspørselen. I I2 er det ingen som har ansvaret for å ha en helhetlig oversikt. (0/- - -)
- *Tilstrekkelig tilbud av institusjonsplasser også i sårbare kommuner:* Fritt kommunalt valg av plass synliggjør kommunenes faktiske etterspørsel og kan gjøre at private aktører etablerer institusjoner på nye steder. Fullt kommunalt ansvar for institusjonstilbudet vil antakelig gi flere kommunale institusjoner, og dette vil kunne gi et bedre tilbud i de områdene der tilgangen i dag er dårligst. Samtidig er det stor fare for at en del kommuner ikke vil klare å fremskaffe tilstrekkelig mange tiltaksplasser til å dekke behovet i sin kommune. I2 vil dermed kunne virke forskjellig i forskjellige kommuner, men der vi antar at den siste effekten vil dominere i hvert fall de første årene. (+/-)
- *Fleksibelt tilbud av tiltak.* Private institusjoner er typisk mer fleksible enn statlige, og dermed blir tilbudet mer fleksibelt når fritt kommunalt valg av plass åpner for økt bruk av private. Fullt kommunalt ansvar for institusjonstilbudet øker også innslaget av

kommunale institusjoner. Samtidig vil det være vanskeligere å få dekket behovet for tilstrekkelig differensiering når staten ikke lenger har et helhetlig ansvar: (+ +/- -)

- *Gode insentiver til tidlig innsats.* Dess større ansvar kommunene får for de dyre tiltakene, jo mer lønnsomt vil de finne det å satse på tidlig innsats. Det vil også bidra positivt at større deler av barnevernsarbeidet kan ses i sammenheng rent faglig. (+ + +/+ + + +)

Alternativ I1 gir bedre kvalitet

Samlet sett mener vi Alternativ I1 kan gi et kvalitativt bedre barnevern, primært fordi kommunene får mer å si i valget av institusjonsplass og fordi kommunene får insentiv til å legge større vekt på tidlig innsats. Dette alternativet bør dermed vurderes videre med tanke på nødvendige forutsetninger, fallgruver, økonomi mv.

Derimot vurderer vi det slik at Alternativ I2 alt i alt vil gi *dårligere* kvalitet enn dagens system. Riktignok får kommunene et mer helhetlig ansvar for det enkelte barn, og økt fleksibilitet til å tilpasse tilbudet etter behovene i kommunen. Men det er også fare for at institusjonstilbudet ikke vil bli tilstrekkelig stort og differensiert, siden ingen har ansvaret for det helhetlige tilbudet. Vi er også sterkt i tvil om alle kommuner på en tilfredsstillende måte vil klare å håndtere ansvaret for å analysere sitt fremtidige behov for tiltaksplasser, anskaffe plasser fra private aktører og samarbeide med andre kommuner. Resultatet vil etter alt å dømme være betydelig økt variasjon i barnas tilbud etter hvilken kommune de bor i.

Det er også grunn til å tro at fullt kommunalt ansvar for institusjonstilbudet (Alternativ I2) samlet sett vil være *mindre økonomisk effektivt* enn dagens system. Større vekt på tidlig innsats gir lavere kostnader både på kort og lang sikt. Mindre bruk av institusjon og en større vektlegging av økonomi vil gi lavere kostnader på kort sikt, men kan gi høyere kostnader på lang sikt dersom bruken av institusjon er barnevernsfaglig feil. Alternativet innebærer færre stordriftsfordeler ved drift, anskaffelse mv. For å sikre et tilfredsstillende tilbud over hele landet, må det også etableres omfattende statlige støttefunksjoner, samt at tilsynet med kommunene må styrkes. Kommunene vil derfor samlet sett få større kostnader knyttet til anskaffelser og kvalitetssikring enn det som spares på statens hånd. Med dagens kommunestruktur vil det også være krevende å sikre at økninger i kommunenes årlige rammetilskudd i tilstrekkelig grad vil kunne settes av slik at de små kommunene får budsjettmessig rom til å kunne finansiere og prioritere institusjonsplasser det året behovet for en eller flere kostnadskrevende institusjonsplasser oppstår. Selv etter en kommunereform der kommunene blir fra 15 000 innbyggere og oppover vil det kunne gå år mellom hver gang det oppstår et behov å anskaffe enkelte av dagens institusjonsplasskategorier. Dette vil gi en svært høy risiko for at enkelte barn ikke får det tilbudet de har behov for. Dette vil foruten å gi en langsiktig samfunnsøkonomisk kostnad, særlig ramme rammet barnet ved at forventet livskvalitet på kort og lang sikt reduseres.

I intervjuene var det ingen av informantene som ga uttrykk for at kommunene bør overta ansvaret for institusjonstilbudet. Tvert imot ble det fremholdt som et eksempel på en oppgave som absolutt fortsatt bør ligge til staten. Siden vi anså det som så lite aktuelt bl.a. ut fra denne responsen, valgte vi å ikke prioritere spørsmål om dette i spørreundersøkelsen. Det gir imidlertid antakelig en pekepinn at de to oppgavene som flest barnevernledere ønsker å beholde hos Bufetat, er tilbudet av sentre for foreldre og barn og godkjenning og kvalitetssikring av institusjonsplasser (hhv. 77 og 92 pst. av respondentene).

Vi ser dermed ingen grunn til å vurdere de øvrige aspektene ved Alternativ I2.

9.4.2 Hva skal til for at det skal virke?

I spørreundersøkelsen ble de barnevernlederne, rådmennene og fylkesmennene som var positive til at kommunene skulle få velge institusjonsplass, spurt om hvilke forutsetninger som i så fall måtte være på plass, med unntak av rent økonomiske hensyn. Resultatene herfra er

gjengitt i Tabell 9.7.¹ Det må antas at de som *ikke* ønsker en slik ansvarsoverføring ville stilt minst like mange krav, men også at kravene i stor grad ville vært de samme. Dette var også et tema for intervjuene. På denne bakgrunn slår vi fast at full kommunal valgfrihet kun vil gi et kvalitativt bedre barnevern dersom et omfattende sett av forutsetninger er på plass:

- En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser, med detaljert, objektiv og oppdatert informasjon om innhold og vilkår. Det er naturlig at Bufdir får ansvar for dette, siden dette er kunnskap de skal besitte i dag og oppgaven hører naturlig hjemme i deres portefølje som fagdirektorat overfor kommunene
- Retningslinjer for hvordan oppgaven skal utføres, herunder hvilke behov som tilsier hvilke tiltak. Som på forrige punkt, er det naturlig at Bufdir får dette ansvaret.
- Mulighet til å innhente faglig bistand utenfra, i form av barneverns-, psykologi- og rusfaglig kompetanse. Ansvaret bør legges til Bufetat. Det er naturlig at kommunene betaler for bistanden: Oppbygging av relevant kompetanse hører i utgangspunktet til oppgaven, men samtidig kan samfunnsøkonomiske hensyn til at de ikke bør betale for bistanden fullt ut.
- At barnevernstjenesten inngår samarbeid med andre barnevernstjenester om etablering av nødvendig kompetanse. I siste instans må kommunene selv få i stand slike avtaler, men fylkesmannen kan spille en viktig rolle som tilrettelegger.
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barnevernstjenesten enn i dag. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kan stille krav om et minste antall ansatte og sørge for bevilgninger som gjør dette mulig. Kunnskapsdepartementet kan sørge for endringer i barnevernsutdanningen. Fylkesmannen og Bufdir kan bidra ved å legge til rette for kompetanseheving, evt, i samarbeid med utdanningsinstitusjoner.

I tillegg mener om lag 90 pst. i alle grupper at det vil være behov for å etablere en ordning som sikrer kommuneøkonomien ved store, uforutsette utgifter. Dette er også blant de oppgavene der respondentene mener det er mest nødvendig med øremerking når kommunene skal få tilført bevilgningsøkningen til formålet, for å sikre at midlene brukes slik de er tenkt.

Tabell 9.7 Viktigste forutsetninger ved fritt kommunalt valg av institusjonsplass

	Barnevernledere	Rådmenn	Fylkesmenn
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	63 pst.	50 pst.	91 pst.
Barnevernfaglig bistand	28 pst.	18,9 pst.	45,5 pst.
Juridisk og/ eller økonomifaglig bistand til valg av institusjonsplass	40,9 pst.	44,3 pst.	27,3 pst.
Juridisk bistand som ikke er relatert til anskaffelsesprosessen	19,1 pst.	15,6 pst.	18,2 pst.
Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig	44,3 pst.	29,5 pst.	36,4 pst.
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	77,4 pst.	55,7 pst.	90,9 pst.
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	31,3 pst.	32,8 pst.	63,6 pst.
At kommunen samarbeider med andre kommuner, evt. flere enn i dag	44,3 pst.	40,2 pst.	72,7 pst.
Ingen spesielle forutsetninger	3,5 pst.	5,7 pst.	0 pst.

¹ Respondentene kunne velge flere alternativer. I tabellen er alternativene «Annet» og «vet ikke» tatt ut.

9.4.3 Hva kan gå galt?

Dersom kommunene får ansvaret for valg av institusjonsplass, er det en noe større risiko for at flere barn vil bli plassert i uegnede tiltak og at bruken av institusjon generelt blir for lav, gitt dagens tilbudsstruktur og kostnader. Dette kan ha svært alvorlige konsekvenser for de barna det gjelder, også på lang sikt.

- Når institusjonsbruken (i større grad) skal finansieres av kommunene, vil kommuner med få ressurser eller lav prioritering av barnevern, velge å bruke færre og/eller billigere institusjonsplasser enn tidligere. Dette gir større fare for at barn blir værende i uholdbare løsninger eller plassert i uegnede tiltak.
- Når kommunene skal kjøpe institusjonsplasser av private aktører, er det fare for at de velger institusjon mer av gammel vane enn av hensyn til kvalitet. Dette gir større fare for at barn tildeles uegnede tiltaksplasser.

Dersom samtlige forutsetninger i forrige avsnitt er oppfylt, vil farene reduseres betydelig. En nasjonal oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser vil i praksis ikke kunne være tilstrekkelig detaljert, objektiv og oppdatert til *alene* å kunne erstatte den kunnskapen Bufetat presumptivt har opparbeidet seg i dag. Men sammen med detaljerte retningslinjer og mulighet til å innhente god og objektiv faglig bistand, bør dette gjør kommunene i stand til å foreta gode valg. Hvorvidt kvalitetssikringen og tilsynet med institusjonene fungerer vil være helt avgjørende for hvor stor risikoen for å plassere et barn i en institusjon som vil forverre barnets sannsynlighet for å få et livsløp og en livskvalitet på nivå med andre barn er.

Spørsmålet er da hva dette vil kreve. Siden institusjonene i stor grad er private, er det åpenbart viktig at informasjonen og bistanden er så objektiv som mulig. Dette innebærer at et offentlig organ må innta en stor rolle, og det er naturlig at dette er Bufetat. Bufetats arbeid med å finne rett plass til rett tid, fungerer ikke alltid i dag så godt som det burde. I dag har Bufetat ansvaret for denne oppgaven. Det er vanskelig å se for seg at de vil gjøre et bedre arbeid når de ikke lenger har ansvaret, men etter loven kan peke på at dette ligger til kommunene. Kommunene forutsettes dessuten å skulle betale for bistanden, og ikke alle kommuner vil prioritere dette.

Økt ansvar til kommunene medfører også større fare for uvetting bruk av private aktører til det kommunene selv ikke makter, og dette vil særlig være aktuelt dersom bistanden fra Bufetat ikke strekker til. I dag finnes det som nevnt ingen ordninger for kvalitetssikring av saksbehandlingstjenester fra private aktører. Men selv med svært god kvalitetssikring kan økt bruk av private gi fare for et dårligere barnevern, ved at barnevernstjenesten *frasier seg ansvaret for de barna* det gjelder. Faren for dette er særlig stor ved plassering i institusjon, fordi barna ofte plasseres langt unna og allerede kan ha vært under de privates omsorg over lang tid, i hjelpetiltak og under utredning. Gjennom intervjuene er det flere som har pekt på habilitetsutfordringer og liten kontroll med eventuelle bindinger innleide utredere og saksbehandlere har til private leverandører. Det meldes også om en tendens til at barnets tiltaksbehov overdrives, og at det også er en tendens til at det ved hver evaluering av barnet alltid anbefales "mer" eller lengre institusjonsopphold. Dette sies også å kunne være tilfelle ved plassering i statlige institusjoner der Bufetat er inne i utredningsarbeidet. Innenfor barnevern er ikke alltid "mer" bedre, i og med at barnet da trekkes lengere og lengere bort fra en normalsituasjon. Flere av våre informanter er svært bevisst disse utfordringene, og understreker at kommunene må følge med. Andre har i større grad gjort seg avhengig av innleide saksbehandlere, og legger mindre vekt på eventuelle habilitetsproblemer som følge av eventuelle bindinger til leverandører som kan påvirke hvilke anbefalinger som gis.

Økt finansieringsansvar til kommunene vil i seg selv gi større fare for et svakere barnevern. Det positive er at kommunene får insentiv til å se større deler av barnevernsarbeidet under ett, og dermed bedre se at det lønner seg med tidlig innsats. I kommuner med god økonomi, kan dermed barnevernet bli betydelig bedre. I kommuner med dårligere økonomi, er det derimot fare for at det vil bli brukt mindre penger enn tidligere på institusjonstiltak: Barnevern er bare ett av mange gode formål i kommunene, og prioriteringen avhenger helt av en forståelsesfull administrativ og politisk ledelse. I Bufetat er det ikke tilsvarende prioriteringsprosesser: Stortingets bevilgninger til barnevern blir brukt til barnevern. Jo mindre kommuner, jo sjeldnere vil de ha behov for de mest kostnadskrevenende institusjonstiltakene. Dette gir en risiko for at midlene som tilføres gjennom kommunens rammetilskudd som følge av overføringen av

finansieringsansvaret, vil bli omdisponert til andre områder i år med et lite behov, eller ingen behov for institusjonsplass til ett eller flere av kommunens barn. Det kan da bli svært utfordrende å sikre finansiering til institusjonsplasser når behovene oppstår i et budsjettår.

Det er heller ikke mulig å komme bort fra at kommunene vil bli tvunget til å legge større vekt på økonomi ved valg av institusjonsplass enn de gjør i dag. Dette er av det gode dersom de dermed gjør en *riktigere avveining* mellom faglige og økonomiske hensyn enn det som gjøres i dag, dvs. at kommunene i større grad ser de totale, langsiktige nyttevirkningene av ulike tiltak opp mot de totale, langsiktige kostnadsvirkningene og velger tiltak ut fra dette. Men det vil etter alt å dømme ikke fungere slik. For det første er det ingen grunn til å tro at hver enkelt kommune har mer presis kunnskap om disse størrelsene enn Bufetat. Kommunenes insentiver må også antas å tilsi en snevrere avveining, siden de selv bare står overfor deler av kostnadene og deler av nytten, mens Bufetat i hvert fall i prinsippet kan instrueres fra departementet til å ta bredere samfunnsøkonomiske hensyn fra departementet. Avveiningen i kommunene ville dessuten blitt gjort ut fra minst like kortsiktige hensyn som i dag, siden det nå en gang er slik budsjetteringen fungerer.

9.4.4 Blir kostnadene lavere enn i dag?

Alle hovedproblemene på institusjonsområdet bidrar til å gjøre barnevernet mindre *økonomisk effektivt*:

- Få institusjonsplasser i deler av landet gjør at barn må vente lenge i midlertidige tiltak. Slike tiltak er ofte dyre, og lang ventetid kan ha stor negativ betydning for barnas senere liv
- Slik valg av institusjonsplass skjer i dag, er det ingen garanti for at det tas «passe» hensyn til økonomi. For liten institusjonsbruk kan være minst like samfunnsøkonomisk uheldig som for stor. I tillegg svekker systemet Bufetats mulighet til å ha kontroll over utgiftene
- Lang saksbehandlingstid i Bufetat gir økt ventetid, jf. over. Feil valg av tiltak kan ha stor negativ betydning for barnas senere liv.

Det er etter vårt syn ikke tilrådelig å innføre full kommunal valgfrihet uten at en rekke forutsetninger er på plass. Det er ansvarsoverføringen og disse forutsetningene som til sammen utgjør det reelle alternativet til dagens system, og som er det alternativet vi må vurdere konsekvensene av:

- Kommunene får rett til å avgjøre hvilken institusjonsplass barnet har behov for
- Kommunen får betydelig økt finansieringsansvar for institusjonsplassene
- Bufdir får i ansvar å utarbeide og holde ved like en nasjonal oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser
- Bufdir får i ansvar å utarbeide retningslinjer for hvordan oppgaven skal utføres
- Bufetat får i ansvar å tilby kommunene faglig bistand mot betaling
- Kommunene sørger for å inngå samarbeid med flere kommuner, men der fylkesmannen kan fungere som tilrettelegger
- Relevante departementer, fylkesmannen og/eller Bufdir gjennomfører tiltak for å øke kompetansen hos de ansatte i barnevernstjenesten

Vi legger som sagt til grunn at de totale utgiftene over offentlige budsjetter i utgangspunktet ikke vil bli endret som følge av en oppgaveoverføring. Kommunene forutsettes å få overført de midlene staten bruker på oppgaven i dag. Selve oppgaven «valg av institusjonsplass» gir utgifter til saksbehandling, herunder anskaffelse og vurdering av informasjon om ulike tiltaksplasser. Den store utgiften her er likevel den som følger av at finansieringen av institusjonsplassene. Kommunene forutsettes å få et betydelig økt finansieringsansvar, og å få overført de midlene Bufetat bruker på den tilsvarende delen av finansieringen i dag. De økonomiske og administrative kostnadene for berørte aktører, herunder fordelingen mellom kommunene, omtales i avsnitt 9.4.5.

Overføring av denne oppgaven vil gi et betydelig tap av stordriftsfordeler. I dag er kompetansen om valg av tiltaksplasser samlet på regionalt og nasjonalt nivå i Bufetat. Dersom 100 barnevernssamarbeid skal opparbeide seg den samme kompetansen, vil dette gi redusert

effektivitet (økte kostnader). Staten vil ikke lenger kunne styre bruken av institusjonstiltak i retning av egne plasser, samtidig som de fortsatt skal ha ansvar for at det finnes et tilstrekkelig differensiert tilbud av plasser til enhver tid. Dette vil på kort sikt gi økte gjennomsnittskostnader og omstillingskostnader for statens institusjoner. Samtidig vil private leverandører i større grad enn i dag kunne konkurrere med staten. Økt konkurranse vil presse prisene ned og bidra til økt effektivitet. Økt konkurranse vil dermed trekke kostnadene nedover. For rask kapasitetsoppbygging hos eksisterende og nye leverandører, private som offentlig, vil kunne gå på bekostning av kompetanse og kvaliteten i tilbudene som utvikles. Utvikling av kvalitetssikringskontroll og godkjenningsordninger vil gi kostnader på kort sikt. På kort sikt og med dagens kommunestruktur vil omstillingskostnader føre til tap i stordriftsfordeler (- - -). På lang sikt, vil et godt regulert marked med fungerende godkjenningsordninger og tilsyn kunne gi effektivitetsgevinster og et større mangfold som mer enn veier opp tap av dagens stordriftsfordeler.

Vi antar at kommunene vil bli tvunget til å legge større vekt på økonomi enn det Bufetat gjør i dag, jf. omtale over, og legger til grunn at vektleggingen av økonomi ikke i utgangspunktet er for lav. (-)

Det at ansvaret for valg av institusjonsplass i dag er delt mellom stat og kommune, gjør at det brukes arbeidstimer på samhandling mellom Bufetat og barneverntjenestene som ikke vil være nødvendig ved fullt kommunalt ansvar for denne oppgaven. (Det at det samtidig vil bli flere som må arbeide med dette i kommunene, er fanget opp i punktet om stordriftsfordeler.) (+)

Ved at kommunene får anledning til å velge institusjonsplassfritt, bestemmer de også sammensetningen av institusjonstilbudet, i tillegg til det samlede antallet plasser som tidligere. Dersom kommunene ikke skal ha fullt finansieringsansvar, bidrar dette til å svekke statens kontroll med sine utgifter. Samtidig ble de beløpene staten skal dekke, lavere. Variasjonen i utgiftene kan dermed bli prosentvis større, men utgiftsnivåene lavere. (-)

Økt kommunalt finansieringsansvar svekker den økonomiske kontrollen i kommunene. De mest ekstreme situasjonene kan riktignok avverges ved å etablere en særskilt kompensasjonsordning for store og uforutsette utgifter. Men ordningen kan ikke utformes for bredt uten at det oppstår uheldige insentivvirkninger, der kommunene ikke lenger tar ansvar for utgifter over et visst nivå. Ved noen få flere plasseringer mer enn forventet vil dermed kommunene måtte ta det aller meste av utgiftene alene. Med de beløpene det her er snakk om, kan dette være svært vanskelig selv for kommuner med rimelig god økonomi. På lengre sikt kan imidlertid kommunene oppleve at de får *bedre* økonomisk styring med barnevernet, selv om det fortsatt kan oppstå overskridelser: Økt ansvar på institusjonsområdet gjør det lettere å se barnevernsarbeidet i sammenheng, og gir inspirasjon til å legge større vekt på tidlig innsats. (- - -)

Alternativets konsekvenser for bruken av private aktører er beskrevet over. (0)

Effektene på kostnadene er oppsummert i Tabell 9.8.

Tabell 9.8 Gir alternativet på institusjonsområdet lavere kostnader enn i dag, gitt gjennomføring av nødvendige tiltak?

	Modifisert I1: Fritt kommunalt valg av institusjonsplass
God utnyttelse av stordriftsfordeler	----
Passe hensyn til økonomi i tiltaksvalget	-
Effektiv bruk av arbeidskraften	+
Økonomisk kontroll i det statlige barnevernet	-
Økonomisk kontroll i det kommunale barnevernet	----
Forsvarlig bruk av private aktører	0

9.4.5 Andre virkninger

Som nevnt over vil alternativet redusere etterspørselen etter statlige institusjonsplasser som følge av at disse i dag er mindre kostnadseffektive og også ofte er basert på turnusordninger som oppfattes som mindre attraktive for deler av brukergruppene. Dette vil gi omstillingskostnader og eventuelt nedlegges av deler av det statlige institusjonstilbudet. Tiltaket vil dermed berøre ansatte i de statlige institusjonene enten arbeidsplassen legges ned, eller det gjennomføres omstillingstiltak for å øke institusjonenes konkurransekraft. Tiltaket vil dermed ha fordelingsvirkninger mellom ansatte i private og statlige institusjoner.

Det er også grunn til å anta at tiltaket vil ha geografiske fordelingsvirkninger. I dag betaler alle kommunene den samme egenandelen, uavhengig av hvor i landet kommunen og institusjonsplassen ligger. Det er rimelig å anta at økt konkurranse også kan gi regionale prisforskjeller i institusjonstilbudet.

9.4.6 Modifiserte varianter

Begrenset kommunal valgfrihet

Vi har sett at full kommunal valgfrihet kan være krevende, bl.a. ved at det gir stor fare for at kommunene velger uegnede plasser, behov for mange og ressurskrevende støttetiltak, og svak økonomisk kontroll i både statlig og kommunalt barnevern. Mange av ulempene kan unngås ved å begrense kommunenes valgfrihet til å gjelde for eksempel tre kvalitetssikrede alternative plasser. Slik får kommunene større innvirkning på valget, samtidig som stordriftsfordelene i dagens system fortsatt vil være til stede og staten vil ha større kontroll over utgiftene til institusjonstiltak.

Vi kan imidlertid ikke anbefale en slik ordning. For det første vil det med dagens institusjonstilbud typisk være fullstendig urealistisk at Bufetat klarer å finne tre plasser som er egnet i det aktuelle tilfellet. Problemstillingen må dermed anses å være teoretisk med mindre antallet tilgjengelige plasser økes betydelig. Dermed vil det være vanskelig og/eller dyrt å holde av plassene tilstrekkelig lenge til at kommunene får en reell mulighet til å gjøre seg opp en mening. Videre må det stilles krav til sammensetningen av de tre plassene for at kommunene skal gis reell valgfrihet, for eksempel til at minst en av plassene er privat – samtidig som det ikke vil være rimelig å pålegge kommunene for stor andel av finansieringsansvaret, siden tilbudet fortsatt i stor grad bestemmes av Bufetat. Dermed blir det likevel ikke mulig å ha kontroll med de statlige utgiftene til institusjonstiltak.

Fritt valg kun til de store kommunene

Siden store kommuner vil ha bedre grunnlag for å ha den nødvendige kompetansen enn små, kan det argumenteres for at det kun bør være de store kommunene som får anledning til fritt valg av institusjonsplass. Vi anbefaler likevel ikke en slik løsning. Det vil være urimelig overfor de små kommunene, siden fritt valg oppfattes som et gode og som et viktig virkemiddel for å gi barna i kommunen et godt tilbud. Det er også vanskelig å se for seg hvordan en slik deling skal kunne gi et effektivt system: For eksempel krever fritt valg at alle ledige institusjonsplasser til enhver tid må være like tilgjengelig for Bufetat og de kommunene som selv kan velge. Dermed må Bufetat som ansvarlig for anskaffelsen av plassene, først annonsere disse plassene for kommunene i en viss periode før de selv kan tilby dem til de små kommunene. Vi legger også vekt på at fritt valg av tiltaksplass i noen kommuner ikke vil løse de store utfordringene på institusjonsområdet.

9.4.7 Oppsummering av informantenes syn på ansvarsoverføring

I spørreundersøkelsen ble barnevernlederne, rådmennene og fylkesmennene stilt spørsmål om hvem som bør ha ansvaret for valg av institusjonsplass, og svarene fremgår av Tabell 9.9. Innspillene fra intervjuene er sammenfattet under.

Tabell 9.9 Spørreundersøkelsene – ansvarsoverføring på institusjonsområdet

Oppgave	Aktør	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Fritt valg av institusjonsplass	Barnevernledere	35 pst.	55 pst.	10 pst.
	Rådmenn	27 pst.	47 pst.	26 pst.
	Fylkesmenn	21 pst.	43 pst.	36 pst.

Det er et klart flertall som mener at ansvaret for å avgjøre valg av tiltaksplass bør overføres til kommunene. Blant barnevernlederne mener ledere av store tjenester¹ dette i større grad enn ledere av små: 72 vs. 58 pst. Andelen som mener at kun de store tjenestene bør få dette ansvaret, er imidlertid lav uansett, rundt 10 pst. Det er en klar og logisk sammenheng mellom ønsket om å overta ansvaret for valg av plass, og barnevernstjenestens økonomiske og menneskelige ressurser – og klarere enn for de andre oppgavene som er vurdert overført. Bufetats region Sør skiller seg ut ved en særlig høy andel som ønsker ansvarsoverføring (79 pst.), mens region Nord er i den andre enden (53 pst.). Dette må antakelig ses i sammenheng med kjennetegn ved barnevernstjenestene i de ulike områdene, som at region Nord har en særlig stor andel små og lite sentrale barnevernstjenester. Det har lite å si for svarene om barnevernstjenesten er organisert som et interkommunalt samarbeid.

Naturlig nok er det særlig de barnevernlederne som opplever mangelen på tiltaksplasser fra Bufetat som en stor utfordring, som ønsker seg muligheten til selv å velge plass. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis de samme som *faktisk* har dårlig tilgang til institusjoner: Barnevernlederne i region Nord er for eksempel ikke mer misfornøyd med institusjonstilbudet enn i andre regioner.

I intervjuene frarår langt de fleste å gi kommunene rett til å velge institusjonsplass, mens enkelte mener dette vil gi et bedre barnevern enn i dag. Også blant de som totalt sett stiller seg negative, er det flere som prinsipielt sett ønsker det, men som mener det ikke vil være en god løsning i praksis.

Det er særlig to utfordringer som trekkes frem:

¹ I analysen av resultatene fra spørreundersøkelsene er dette operasjonalisert som tjenester med flere ansatte enn 11, som er medianen. Merk at dette ikke er det same som svaralternativet "kommuner over en viss størrelse", der grensen ikke er konkretisert i undersøkelsen og i praksis kan være forskjellig for ulike oppgaver.

- Hver enkelt barnevernstjeneste vil ikke være i stand til å skaffe seg tilstrekkelig oversikt over institusjonstilbudet til å finne en egnet plass i hvert enkelt tilfelle. Oppgaven krever spesiell kompetanse, og de fleste kommuner plasserer barn i institusjon (av ulike typer) for sjelden til at de kan klare å bygge opp og vedlikeholde en slik kompetanse. Nyttan av en tiltaksportal antas å være begrenset, bl.a. fordi det vil være vanskelig å få objektiv informasjon om det private institusjonstilbudet.
- Kommunal finansiering av institusjonstiltak kan innebære at det blir valgt for billige plasser, og at institusjon blir brukt for sjelden. Dette selv om kommunene forutsettes å få overført tilstrekkelige midler, siden noen vil bli prioritert til andre formål.

Det uttrykkes bekymring for at forskjellene mellom kommunene dermed blir enda større enn i dag: Noen vil få et betydelig bedre barnevern, med kortere ventetider og færre feilplasseringer. Andre kan ende opp med å velge institusjoner av sedvane og gjennomføre for få omsorgsovertakelser av hensyn til økonomi.

Samtidig påpekes positive konsekvenser ved økt kommunal finansieringsansvar: For å unngå de dyreste tiltakene kan kommunene velge å legge større vekt på tidlig innsats med forebyggende arbeid og virksomme hjelpetiltak. Videre vil det i større grad lønne seg økonomisk for kommunene å bygge opp egne institusjonsplasser, noe som kan frembringe flere små og fleksible institusjoner der innholdet lettere kan tilpasses det enkelte barns behov.

Flere påpeker at full valgfrihet til kommunene kan gi det verste fra to verdener: Kommunene vil legge minst like stor vekt på økonomi som Bufetat gjør i dag, og også bygge opp egne institusjoner som de favoriserer – men uten den oversikten over det øvrige institusjonstilbudet som Bufetat nå har.

Informantenes syn er for øvrig tydelig preget av den oppfatningen de har av dagens system. Som en av informantene sier: «Når Bufetat uansett ikke klarer å tilby egnede tiltak innen rimelig tid, og det brukes så mye ressurser på spill om penger som i dagens system, kan kommunene like godt ta hånd om dette selv.» Det påpekes også at det neppe hadde vært oppfattet som så viktig med full valgfrihet dersom tildelingene fra Bufetat var bedre faglig fundert.

9.5 Vår vurdering

9.5.1 Overføring av flere oppgaver til kommunene?

Det er klare prinsipielle grunner til at staten bør ha en betydelig rolle på institusjonsområdet. I henhold til Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for oppgavefordeling som gjengitt i Meld. St. (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, bør staten ha ansvaret for «oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning». Det å skulle gi et tilstrekkelig og differensiert institusjonstilbud over hele landet er nettopp en slik oppgave. Samtidig er det ingen trekk ved denne oppgaven som skulle tilsa at den ifølge de samme retningslinjene bør legges til kommunene, som at den krever lokalpolitisk skjønn. Godkjenning og kvalitetssikring av institusjoner er en oppgave som bør kjennetegnes av standardisering, noe som tilsier at også denne bør være et statlig ansvar, jf. pkt. 3 i nevnte retningslinjer. De prinsipielle føringene er mindre klare for valg av institusjonsplass, og her hviler våre vurderinger dermed i større grad på andre hensyn.

For det første vil ikke fritt valg av institusjonsplass løse hovedutfordringene på institusjonsområdet: Det vil ikke gi et bedre tilbud av institusjonsplasser slik at behovene dekkes i hele landet. Det vil heller ikke sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til barnets behov ved valg av tiltak, men kan tvert imot gjøre at det legges *større* vekt på økonomi, siden mange kommuner vil stå overfor en vanskeligere prioriteringsoppgave enn Bufetat. Videre vil kommunal valgfrihet neppe løse problemene med treg og svak saksbehandling i Bufetat, selv om noe kan bli bedre ved at ansvarsdelingen blir klarere og noen oppgaver flyttes over til kommunene. Det at staten får bedre kontroll med sine utgifter, motvirkes dessuten delvis ved at kommunene får svakere kontroll med sine. I tillegg kommer betydelige kostnader ved å sette kommunene i stand til å utføre oppgaven på en god måte, bl.a. i form av oppretting og drift av en tilbudsportal og at

Bufetat antakelig må opprettholde et apparat for å kunne tilby faglig bistand til de kommunene som ikke makter å bygge opp den nødvendige kompetansen selv.

Fallgruvene er dessuten mange og dype. Feil bruk av tiltak kan være helt ødeleggende for barns framtidsutsikter. Det vil heller ikke alltid være lett å avdekke feilene: Vansmektende barn sier sjelden fra selv, og det er grunn til å tro at enkelte vil bli oversett av de kommunene og fylkesmennene som skal følge opp og føre tilsyn.

Vi ser riktignok også flere positive sider: Valget av plass vil i en del tilfeller bli bedre og gå raskere, og kommunene får økt insentiv til å legge vekt på tidlig innsats.

Bedre og raskere valg av plass kan imidlertid oppnås mer direkte ved å øke bevilgningene til institusjonstiltak slik at kravet til kapasitetsutnyttelse kan reduseres, og ved å sørge for økt kompetanse og raskere saksbehandling i Bufetat. Økt vektlegging av tidlig innsats kan oppnås bl.a. ved en bedre avgrensning av hva som skal være barnevernets oppgaver og økt kompetanse om hjelpetiltak.

9.5.2 Bør kommunene ta en større del av finansieringsansvaret?

Finansieringen i barnevernloven har historisk sett bygget på prinsippet om kostnadsnøytralitet for kommunene. Det innebærer at kommunene ikke skal oppleve store prisforskjeller mellom ulike tiltak, selv om det har vært store prisforskjeller mellom tiltakene. Kostnadene for institusjonsplass og fosterhjem har for kommunene vært relativt små, sett opp mot statens faktiske utgifter til de ulike tiltakene.

Ved behandling av Prop. 106 L (2012-2013), ble det vedtatt endringer som skulle gi kommunene bedre økonomiske insentiver enn i en situasjon med kostnadsnøytralitet. Det ble bestemt at kommunene skal betale en tilnærmet lik prosentandel av kostnadene ved de ulike tiltakene. Det vil si en bevegelse bort fra prinsippet om kostnadsnøytralitet og over mot et forholdsmessig prinsipp. Egenandelen for institusjonsplassering økte fra 15 til 20 prosent av de reelle kostnadene, og skal øke til 25 prosent i 2015. Det er rom for å øke prosentandelen noe mer, men det bør da skilles mellom ulike plasskategorier. Det er også grenser for hvor høy egenandelen kan bli, når det er store prisforskjeller mellom private og statlige institusjoner som ikke lar seg forklare med kvalitet. Før en mer hensiktsmessig markedsregulering er gjennomført, vil en full overgang til finansieringsprinsippet kunne gi uønskede virkninger i form av nedbygging av institusjoner framfor innovasjon og utvikling av nye løsninger som samsvarer med brukerens behov.

10. Alternative modeller på fosterhjemsområdet

10.1 Hovedutfordringene på fosterhjemsområdet

Det er langt flere og mer sammensatte årsaker til svikten i måloppnåelsen på fosterhjemsområdet enn på de øvrige tiltaksområdene. Det er derfor grunn til å trekke frem enkelte av årsakene som grunnlag for den videre analysen. Dette er årsaker som enten i seg selv er helt *avgjørende* for måloppnåelsen, eller som forsterker andre utfordringer og dermed er mer *grunnleggende* årsaker enn de andre. Uten at disse adresseres, vil det dermed være av begrenset nytte å adressere de andre utfordringene på området. De viktigste årsakene til svikt i måloppnåelsen på fosterhjemsområdet er etter vårt syn som følger:

- Mangel på fosterhjem, herunder uryddig fordeling av rekrutteringsansvaret
- Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar (refusjonsordningen)
- Rammevilkårene for fosterhjem
- Ulike typer fosterhjem og de privates rolle i fosterhjemsarbeidet

Vi mener mangel på fosterhjem (første kulepunkt) og dagens fosterhjemssystem (de tre andre kulepunktene) gjør det vanskeligere å *gi utsatte barn og familier rett hjelp til rett tid*.

For det første gjør mangel på fosterhjem at barn må vente lenge i midlertidige tiltak og at det ikke kan tas tilstrekkelig hensyn til barnas behov ved valg av fosterhjem. Få fosterhjem øker dermed også sannsynligheten for utilsiktede flyttinger. Uryddig fordeling av rekrutteringsansvaret øker ventetiden ytterligere.

For det andre ivaretas ikke barnas beste av dagens system for fosterhjemmenes rammevilkår, samt ordningen med statlig refusjon av kommunale utgifter ut over en egenandel: Det gir for liten vekt på tjenester i form av oppfølging, avlastning mv., og for stor vekt på penger. Systemet gir også dårligere samhandling mellom barnevernstjeneste og fosterforeldre, og øker sannsynligheten for utilsiktede flyttinger.

Konsekvensene av få fosterhjem og systemet for rammevilkår forsterkes av at private aktører er gitt mulighet til å utkonkurrere kommunene både på penger og tjenester: Det blir vanskeligere for kommunene å rekruttere ordinære fosterhjem, slik at en del plasseres i fosterhjem som er tilpasset barn med særskilte behov, i stedet for de (ordinære) behovene barnet har.

10.2 Dagens modell – nullalternativet

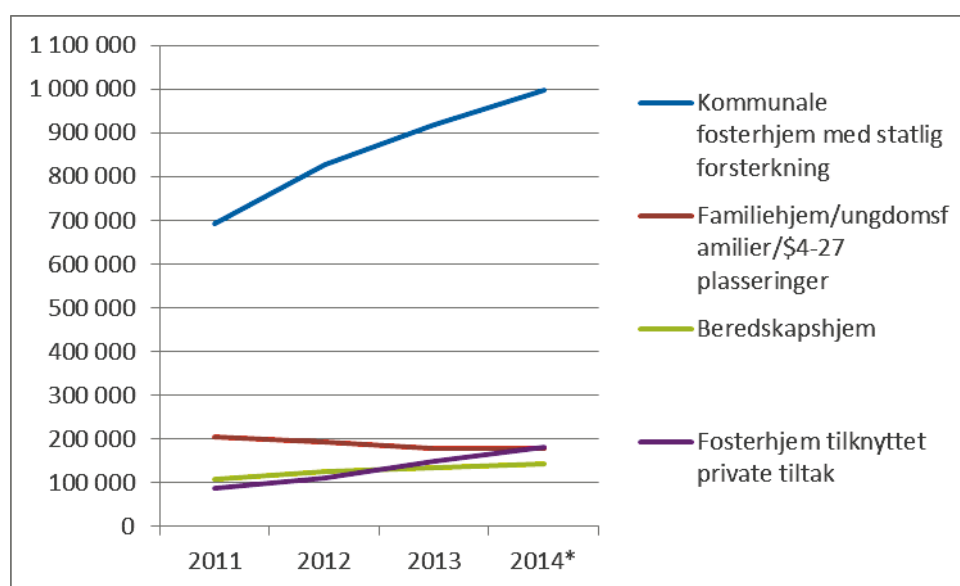
Nullalternativet skal gi et bilde av utviklingen fremover gitt dagens ansvarsdeling og system for øvrig, og skal tjene som sammenlikningsgrunnlag for de alternativene vi vurderer i Del 3. Det er da sentralt å forstå kostnadsbildet.¹

Figur 10.1 viser utviklingen i antall oppholdsdager i ulike typer fosterhjem, der det vel å merke kun er tatt med de fosterhjemmene som medfører utgifter innenfor statlig barnevern. I praksis innebærer dette at de kommunale fosterhjemmene der utgiftene ikke overstiger kommunens egenandel, ikke er inkludert.

Figuren viser at det har vært en voldsom vekst i bruken av kommunale fosterhjem med forsterkning og fosterhjem tilknyttet private leverandører de siste årene. Mens antallet oppholdsdager i kommunale fosterhjem med forsterkning har økt med 308 000 dager, eller 45 pst., er de tilsvarende tallene 91 000 dager, eller 102 pst. for hjemmene tilknyttet de private leverandørene.

¹ Informasjonen i dette avsnittet er hentet dels fra informasjon Bufdir har utarbeidet for departementet i forbindelse med forsøkene med ny ansvarsdeling, og dels fra kap. 2 i denne utredningen.

Figur 10.1 Utviklingen i bruken av ulike fosterhjemstyper. Antall oppholdsdager



Tabell 10.1 viser utgiftene til fosterhjem fordelt etter formål og post under kap. 855. Heller ikke denne oversikten omfatter ordinære kommunale fosterhjem, slik at disse utgiftene kommer i tillegg. Vi har ikke lyktes i å fremskaffe noe anslag for disse utgiftene. Tabellen bekrefter inntrykket fra figuren over, at utgiftene til forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører har vokst betydelig de siste årene. Veksten har vært på hhv. 41 og 102 pst. Dette er svært likt veksten i antall oppholdsdager i de to fosterhjemstypene. Gitt at disse tallene er riktig, betyr det at utgiftene per hjem har holdt seg stabilt for de to fosterhjemstypene, eller til og med gått ned for forsterkede kommunale fosterhjem. Dette samsvarer riktignok ikke med det inntrykket vi har fått gjennom intervjuene av et stadig økende utgiftspres, men vi legger disse tallene til grunn i det videre.

Tabell 10.1 Utgiftene til fosterhjem over statlige budsjetter

	2011	2012	2013	2014*
Samlede utgifter til fosterhjem (over statlige budsjetter)	1 225 783	1 431 506	1 666 243	1 725 577
Utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem	237 365	305 370	352 032	329 680
Utgifter til fosterhjem tilknyttet private leverandører	282 022	371 429	507 801	572 496
Utgifter til statlige familie- og beredskapshjem	705 699	753 235	806 409	823 401

Kilde: Bufdir * Prognose

Som omtalt i kap. 2, har vi ikke noe fullstendig bilde av bruken av ulike fosterhjemstyper, og heller ikke av utgiftene til fosterhjem. Tallene referert der, viser imidlertid at 66 pst. av de kommunale fosterhjemmene mottok forsterkning i 2012, definert som arbeidsgodtgjøring ut over én KS-minstesats eller frikjøp av en eller begge av foreldrene.¹ Bruken av forsterkede fosterhjem økte kraftig også i perioden 2006-2012, og utgjorde da hele 70 pst. av økningen i

¹ Samlet godtgjøring for et fosterhjem i henhold til gjeldende KS-sats er maks. kr. 14 725 per måned (ungdom 15 år og eldre), mens kommunenes egenandel i refusjonsordningen er kr. 30 600 per måned.

fosterhjem totalt. Videre fremgår det at den samlede bruken av fosterhjem har økt betydelig fra 2011 til 2014, mens bruken av institusjonsplasser er redusert.

Deloitte (2015) viser en svært stor variasjon i dagsprisene mellom de ulike fosterhjemstypene. I 2013 var de gjennomsnittlige dagsprisene for de tre fosterhjemstypene som behandles der:

- Forsterkede kommunale fosterhjem- cirka 1 300 -1 400 kroner
- Statlige familiehjem —cirka 2 300 -2 700 kroner
- Fosterhjem tilknyttet private leverandører —cirka 3 000 - 3 600

Vi har ikke tall for den gjennomsnittlige dagsprisen i kommunale fosterhjem uten forsterkning, men ev veiledende KS-sats for en 15-åring gir en dagspris på 491 kroner. Som påpekt i kap. 2, er målgruppen for disse hjemmene i praksis overlappende med målgruppen for forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet kommersielle leverandører.

Utviklingen de siste årene kan dermed oppsummeres som følger:

- Betydelig økning i bruken av fosterhjem totalt
- Økningen har først og fremst kommet i de forsterkede kommunale fosterhjemmene og i fosterhjemmene tilknyttet private leverandører. Dette er hjem som i stor grad har overlappende målgruppe med ordinære kommunale fosterhjem, men som er betydelig dyrere.

Økningen i bruken av fosterhjem totalt må som nevnt ses i sammenheng med at det har vært et politisk ønske å vri tiltaksbruken fra institusjon til fosterhjem. Vi har argumentert for at økningen i bruken av forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører, må ses som et resultat av at dagens system gir stort rom for forhandling om satsene, overlapp mellom ordningene mv. Den store økningen i behovet for fosterhjem må antas å forsterke disse mekanismene.

Vi legger dermed til grunn at utgiftene vil fortsette å øke betydelig på fosterhjemsområdet dersom ikke det gjøres store endringer i systemet for rammevilkår for fosterforeldre mv., og/eller etterspørselen etter fosterhjem reduseres betydelig.

10.3 Alternative modeller for ny ansvarsdeling

10.3.1 Alternative modeller til nærmere analyse

Alternativ F1: Kommunene får fullt ansvar for oppfølging og veiledning

Det eneste ansvarsområdet som flyttes i dette alternativet, er generell veiledning av fosterhjem. Ansvaret er fordelt som følger:

- Kommunene får ansvaret for den generelle veiledningen av fosterhjem.
- Staten beholder for øvrig det ansvaret den har i dag.

Alternativ F2: Kommunene gis et helhetlig ansvar for fosterhjemstilbudet

I dette alternativet gis kommunene ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig fosterhjemstilbud for barna i kommunen, herunder fullt ansvar for rekruttering. Kommunene får også full frihet til å velge fosterhjem og forsterkning og betydelig økt finansieringsansvar for fosterhjem. Som i Alternativ F1 får kommunene også ansvar for den generelle veiledningen. Statens ansvar er begrenset til kvalitetssikring og støttefunksjoner. Ansvaret er fordelt som følger:

- Kommunene gis ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig differensiert fosterhjemstilbud tilgjengelig for barna i kommunen, herunder et helhetlig ansvar for rekrutteringen
- Kommunene får rett til å velge fritt blant aktuelle fosterhjems plasser uavhengig av om disse er tilbudt av egen eller annen kommune, private eller staten. Dette skiller seg fra dagens organisering ved at kommunene ikke bare har rett til negativ valgfrihet ved å nekte å godkjenne et tilbudt fosterhjem, men at de kan velge fosterhjem fritt ut fra det som er tilgjengelig. Kommunene får også rett til fullt ut å bestemme innretning og nivå på ev. forsterkning av det enkelte fosterhjem.

- Kommunene får økt (evt. fullt) finansieringsansvar for fosterhjemmene, der økningen bestemmes ut fra en vurdering av hva som gir de beste tiltaksvalgene. Dagens refusjonsordning for utgifter ut over en egenandel avvikles. Det kan være aktuelt å etablere en annen ordning som holder kommunenes utgifter nede i tilfeller der det er behov for flere kostbare fosterhjem på kort tid.
- Kommunene får ansvaret for opplæringen av fosterhjem.
- Kommunene får ansvaret for den generelle veiledningen av fosterhjem, tilsvarende som i Alternativ F1.

Kommentarer til alternativene

Begge alternativene innebærer at kommunene får økt ansvar sammenliknet med i dag, og der Alternativ F2 er en ytterligere utvidelse i forhold til Alternativ F1. Alternativ F2 er interessant fordi det innebærer å gi kommunene et helhetlig ansvar for fosterhjemsområdet. Det samme alternativet ville imidlertid vært resultatet dersom det primært var rekrutteringen vi ønsket å se på – med unntak for den generelle veiledningen, som kan ses uavhengig av rekrutteringen. Ansvaret for opplæringen hører naturlig sammen med rekrutteringen og godkjenningen, siden dette til sammen utgjør kvalitetssikringen av fosterhjemmet før plassering. Dersom kommunene skal ha ansvar for rekrutteringen, bør de dessuten også få rett til å velge fosterhjem fritt, dvs. ut over dagens rett til å si nei til et tilbud. Fritt valg på fosterhjemsområdet omfatter både valg av selve fosterhjemmet og av hvilke rammevilkår hjemmet skal ha i form av penger og tjenester, siden det er dette som til sammen utgjør tiltaket. Fritt valg av rammevilkår innebærer at kommunen også bør ta et betydelig større ansvar for finansieringen enn i dag, men der hensynet til økonomisk styring veies opp mot hensynet til riktige valg av tiltak.

Vi drøfter også varianter med oppgavedifferensiering, der kun de store kommunene får ansvaret for den generelle veiledningen (Alternativ F1) eller rekrutteringen mv. (F2).

10.3.2 Ansvarsområder som ikke tas inn i alternativene

De skisserte alternativene omfatter alle de oppgavene på fosterhjemsområdet som i dag ligger til staten. Det er imidlertid oppgaver som kunne vært foreslått flyttet fra kommune til stat, og her gjør vi rede for hvorfor vi ikke foreslår slike endringer. De oppgavene dette gjelder, er:

- Ansvaret for å avgjøre at et barn har behov for fosterhjems plass
- Ansvaret for godkjenning av fosterhjem til det konkrete barn
- Ansvaret for å føre tilsyn med barn i fosterhjem
- Ansvaret for oppfølging og veiledning i forhold til det enkelte barn

Når det gjelder ansvaret for å avgjøre at et barn har behov for fosterhjem, er argumentene i det vesentlige de samme som for institusjonstiltak, se avsnitt 9.3.2.

Godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn

Det er i dag barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen som godkjenner fosterhjemmet i hver enkelt sak, etter at det er rekruttert av kommunen selv, staten eller private aktører, og etter at fosterforeldrene evt. har gjennomgått opplæring i regi enten av Bufetat eller den private leverandøren.

Prinsipielt sett er det ønskelig at de som må antas å ha best kjennskap til barnet, også har stor innvirkning på hvilket konkret tiltak barnet tilbys. Dette kan bety retten til å *velge* tiltak, dvs. til å velge ett fosterhjem blant flere, eller retten til å *godkjenne* tiltak, dvs. til å kunne velge bort de fosterhjemmene som ikke er egnet. I praksis kan det være vanskelig å gi kommunene rett til å velge fosterhjem, og dette drøftes som del av Alternativ F2. Men retten til å godkjenne fosterhjem gir tross alt kommunene en viss innvirkning på hvilket hjem barnet plasseres i. Riktignok er retten iblant illusorisk, ved at det kun foreligger tilbud om ett hjem og det ikke er aktuelt å vente (lenger). Men dette problemet løses ikke ved å flytte godkjenningsansvaret til staten. Det er dessuten også kommunen som skal følge opp, veilede og sørge for at det føres tilsyn med fosterhjemmet, og som dermed har den øvrige kontakten med det. Alt dette tilsier at godkjenningsansvaret bør bli i kommunen.

Oppfølging og veiledning i forhold til det enkelte barn, samt tilsyn

Det er i dag kommunene som har ansvaret både for oppfølging og veiledning og tilsyn, men der ansvaret er delt både mellom kommune og barnevernstjeneste, og mellom omsorgs- og fosterhjemscommune. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvaret for oppfølging og kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og for oppfølging og veiledning av fosterforeldrene i forhold til det enkelte barn. Fosterhjemscommunen (ikke barnevernstjenesten) har ansvaret for å sikre at det blir ført tilsyn med barn som bor i fosterhjemmene. Den som fører tilsyn, skal ha en uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten i både omsorgs- og fosterhjemscommunen, fosterforeldrene og barnets foreldre. Ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem kan avtales overført fra fosterhjemscommune til omsorgskommune, men ansvaret for oppfølging og kontroll, herunder råd veiledning til fosterforeldre, kan ikke overføres fra omsorgskommune til fosterhjemscommune.

90 pst. av barnevernlederne og samtlige fylkesmenn mener ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjem i forhold til det enkelte barn fortsatt bør ligge til kommunene. I intervjuene ble det pekt på at dagens oppfølgings- og veiledningsarbeid ikke er godt nok i alle kommuner, men ingen tok til orde for å flytte det til Bufetat. Derimot ble det foreslått å etablere en fellestjeneste for eksempel på fylkesnivå for å gi grunnlag for oppbygging av mer spesialisert kompetanse og et mer ensartet arbeid over kommunene.

Ansvaret for oppfølging og veiledning bør fortsatt bør ligge til kommunene, siden det er de som må antas å ha best kjennskap til barn, fosterfamilie og biologisk familie. Dette betyr ikke at dagens fordeling mellom omsorgs- og fosterhjemscommune nødvendigvis er god, og vi tar dette opp igjen mot slutten av dette kapitlet.

Spørreundersøkelsen inneholdt ikke direkte spørsmål om ansvaret for tilsyn med fosterhjem bør overføres til staten. Flere av fylkesmennene argumenterte likevel for at det bør flyttes ut av den enkelte kommune for å legge til rette for likebehandling og et profesjonelt tilsynsarbeid. Dette var også et tema for intervjuene, der flere fremholdt at det må på plass en klarere deling mellom den som fører tilsyn og den det føres tilsyn med, og at en sentralisering bedre vil ivareta kravene til kompetanse.

Vi mener dermed at tilsynet med barn i fosterhjem bør vurderes flyttet ut av kommunene. Siden vi ikke anser at de undersøkelsene vi har utført gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvor ansvaret bør flyttes eller konsekvensene av en ansvarsoverføring, velger vi å ikke legge dette inn i noen av alternativene. I stedet trekker vi det frem som et tiltak for videre utredning, se slutten av dette kapitlet.

10.4 Virkninger

10.4.1 Bedre kvalitet enn i dag?

Hovedutfordringene på fosterhjemområdet er oppsummert i avsnitt 9.1. De to alternativene er svært forskjellige, og dette gjenspeiler seg i virkningene som oppsummert i Tabell 10.2 og omtalt under.

Tabell 10.2 Gir alternativene på fosterhjemsområdet bedre kvalitet enn i dag?

	Alternativ F1: Fullt kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning	Alternativ F2: Helhetlig kommunalt ansvar for fosterhjemstilbudet
Valg av tiltak baseres på kjennskap til barnas behov	0	+++
Valg av tiltak baseres på kjennskap til innholdet i tiltakene	0	+
Tilbudet av tiltak svarer til behovet for landet sett under ett	+	--
Tilstrekkelig tilbud av tiltak også i sårbare kommuner	--	----
Fleksibelt/differensiert tilbud av tiltak	0	----
Gode insentiver til tidlig innsats	0	++++

Generell veiledning av fosterhjem

Overføring av ansvaret for generell veiledning vil neppe påvirke valget av fosterhjem eller kommunenes insentiver til tidlig innsats. Disse virkningene er derfor satt til 0. Heller ikke gir det mening å snakke om fleksibilitet i tilbudet av generell veiledning, siden vi legger til grunn at denne tjenesten bør være standardisert.¹

- *Tilbudet av generell veiledning mv. svarer til behovet for landet sett under ett:* Effekten på generell veiledning er klart negativ, siden det ikke vil være noen som har det helhetlige ansvaret for at det settes opp tilstrekkelig mange kurs. I utgangspunktet vil det heller ikke være noen som har ansvar for faglig videreutvikling og opplæring av veiledere, og dette må derfor forutsettes ivaretatt for eksempel av Bufetat. Dersom vi derimot ser på effekten på tilbudet av opplæring, oppfølging og veiledning til fosterforeldre totalt, vil det være relevant å legge til at et helhetlig kommunalt ansvar for oppfølgingen og veiledningen vil gi kommunene anledning til å se de ulike tjenestene mer i sammenheng og tilby fosterforeldrene mer tilpassede tjenester ut fra det de har fanget opp gjennom den generelle veiledningen. Denne effekten forutsetter imidlertid at kommunene ikke setter tjenesten ut til private eller andre kommuner. Samtidig mister Bufetat muligheten til å se den generelle veiledningen i sammenheng med opplæringen. (+)
- *Tilstrekkelig tilbud av generell veiledning også i sårbare kommuner:* Generell veiledning foregår i grupper, gjerne på 10-15 personer. Noen kommuner vil ikke ha så mange nye fosterhjem at de har grunnlag for å drive generell veiledning selv, og vil heller ikke klare å inngå samarbeid med andre barnevernstjenester. Dette gir fare for at fosterforeldre i enkelte kommuner må vente lenge og/eller reise langt for å delta i veiledningen. (- -)

Helhetlig ansvar for fosterhjemstilbudet

Dette alternativet er sammensatt av flere komponenter som hver for seg kan være viktige: rekruttering, økt kommunal valgfrihet og finansiering, opplæring og generell veiledning. I analysen skal de virkningene med størst betydning og omfang tillegges størst vekt, og denne vektleggingen vil uvegerlig være basert på noe skjønn. Vi forsøker å gjøre vurderingene transparente ved for hvert av de punktene der dette er aktuelt, først å diskutere virkningene av rekruttering, økt kommunal valgfrihet og finansiering; dernest opplæring, og til sist vise til virkningene for generell veiledning som beskrevet over.

¹ Den generelle veiledningen er vel å merke ikke standardisert i dag. Den veiledningen Bufetat gir, skal ha en varighet på ett år, men for øvrig stilles det ingen krav. Fra de private leverandørene stilles det ikke krav om gruppeveiledning overhodet.

- *Valg av fosterhjem baseres på kjennskap til barnas behov:* Som på institusjonsområdet er det her to effekter som trekker i hver sin retning: Kommunene vil typisk ha mer kunnskap om barnas behov, men økt kommunalt finansieringsansvar gjør at de ofte ikke vil ha råd til å ta hensyn til denne kunnskapen. (+ + +) Dette punktet anses ikke å være relevant for opplæring og generell veiledning.
- *Valg av fosterhjem baseres på kjennskap til innholdet i tiltakene:* Inndelingen i ulike fosterhjemstyper, der Bufetat anskaffer hjem fra private leverandører ferdig opplært og som en «pakke», innebærer at kommunene, staten og de private leverandørene hver har best kjennskap til de hjemmene de tilbyr. Vi legger til grunn at fullt kommunalt ansvar for rekrutteringen gir flere kommunale fosterhjem. En stor kvalitetsforbedring på dette punktet vil imidlertid kreve andre tiltak enn en ansvarsoverføring. (+) Dette punktet anses ikke å være relevant for opplæring og generell veiledning.
- *Tilbudet av fosterhjem svarer til behovet for landet sett under ett:* Kommunalt ansvar for rekrutteringen gjør at ingen har det helhetlige ansvaret for tilbudet. Samtidig kan samling av ansvaret gi et mer effektivt arbeid med å finne fosterhjem i hver enkelt sak, og kommunene et puff til å styrke sitt rekrutteringsarbeid generelt. Dette gjør at tilbudet av fosterhjem øker, og dermed likevel svare bedre til etterspørselen. Til sammen antar vi likevel at Bufetat i dag har en kompetanse på rekruttering, og i hvert fall av enkelte typer fosterhjem, som det vil være vanskelig å erstatte. Konsekvensene vil også avhenge av hvilken rolle de private aktørene tildeles. (- -) *Tilbudet av opplæring svarer til behovet for landet sett under ett:* Argumentasjonen blir her som for generell veiledning over, men der vi antar at den negative virkningen vil være større: Opplæringen skjer i større grupper enn den generelle veiledningen, og bør også i større grad være differensiert overfor ulike grupper. Dette gjør det vanskeligere for kommunene å gi et fullgodt tilbud om opplæring enn om generell veiledning. (-) *Tilbudet av generell veiledning svarer til behovet for landet sett under ett:* (+) Til sammen gir dette (- -)
- *Tilstrekkelig tilbud av fosterhjem også i sårbare kommuner.* Kommunenes rekruttering av fosterhjem vil avhenge av de ressursene barnevernstjenesten har tilgang til, og den energien de velger å bruke på oppgaven. Et særskilt problem gjelder små kommuner i nærheten av store byer, som ofte får sitt marked «støvsugd». Til sammen vil tilbudet av fosterhjem variere betydelig mer mellom kommunene. I teorien kan ulikhetene i noen grad motvirkes ved å oppmuntre til samarbeid mellom kommunene, men dette kan være vanskelig å få til i praksis. (- - -) *Opplæring og generell veiledning:* virkningene vurderes å være negative her også, og mer for opplæringen (- - -) enn for den generelle veiledningen (- -), jf. forrige punkt. Til sammen gir dette uansett (- - -)
- *Fleksibelt tilbud av fosterhjem* handler om at tilbudet av fosterhjem er tilstrekkelig differensiert. Vi antar at det vil være vanskelig for en del kommuner å sikre stabil tilgang på fosterhjem til barn med spesielle behov. I en del kommuner vil det ikke finnes slike hjem, men uansett vil etterspørselen være så varierende at det vil være vanskelig å unngå lang ventetid i noen tilfeller. (- - -) *Differensiert tilbud om opplæring* innebærer å ivareta de ulike fosterforeldrenes behov for opplæring. Når ingen har et helhetlig ansvar for opplæringen, og mange kommuner vil streve selv med å drive ett tilbud, vil dette gå ut over differensieringen. (- - -) Til sammen gir dette uansett (- - -).
- *Gode insentiver til tidlig innsats.* Når kommunene får et mer helhetlig ansvar også for de dyre tiltakene, gir dette bedre insentiver til å drive tidlig innsats, tilsvarende som for institusjoner. (+ + + +) Dette punktet anses ikke å være relevant for opplæring og generell veiledning.

Samlet sett mener vi begge disse alternativene kan gi et kvalitativt bedre barnevern – under visse forutsetninger.

10.4.2 Hva skal til for at det skal virke?

Generell veiledning

Som på institusjonsområdet, tar vi utgangspunkt i svarene fra spørreundersøkelsene og intervjuene. De viktigste forutsetningene ser ut til være:

- At barnevernstjenesten samarbeider med andre barnevernstjenester for å få tilstrekkelig store grupper av fosterhjem. Dette gir også grunnlag for å utnevne egne veiledere som kan gjennomføre nødvendig kursing og ev. veiledning, jf. under. Fylkesmannen kan tilrettelegge for økt samarbeid, men kommunene må også selv gjøre en innsats.
- Retningslinjer for hvordan oppgaven skal utføres. Dette bør lages av Bufdir.
- Kursing og eventuelt sertifisering av ansatte i barnevernstjenesten. Generell veiledning legger vekt på det å være fosterhjem, mens den særskilte veiledningen er knyttet til det enkelte barn. Det antas å ikke være behov for et stort kompetanseløft i kommunene for at de skal kunne ta på seg den generelle veiledningen, men at noen av de ansatte gis denne rollen og får nødvendig opplæring. Bufetat bør organisere dette.
- Styrket anskaffelseskompetanse i barnevernstjenestene.
- Det etableres en kvalitetssikringsordning for tjenester fra private leverandører. Ansvaret kan for eksempel legges til Bufetat

På spørsmålet om hvordan en ansvarsoverføring bør finansieres, ser vi at dette er blant de oppgavene der flest mener det er akseptabelt å få midlene overført gjennom rammen. Det er likevel 25 pst. av rådmennene og 59 pst. av barnevernlederne som mener bevilgningene bør øremerkes i minst tre år, slik at den nye oppgaven sikres midler den første perioden og synliggjøres på budsjettet. Denne oppgaven utløser ikke behov for en særskilt finansieringsordning ved store og uforutsette utgifter.

Tabell 10.3 gjengir svarene fra de barnevernlederne og fylkesmennene som ønsker at kommunene skal få ansvaret for generell veiledning.

Tabell 10.3 Viktigste forutsetninger ved kommunalt ansvar for generell veiledning

	Barnevernledere	Fylkesmenn
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	59 pst.	71 pst.
Barnevernsfaglig bistand	14 pst.	14 pst.
Annen faglig bistand	38 pst.	86 pst.
Bredere kompetanse hos de ansatte i barnevernstjenesten enn i dag	54 pst.	57 pst.
At kommunen samarbeider med andre kommuner, evt. flere enn i dag	53 pst.	100 pst.
Ingen spesielle forutsetninger	8 pst.	0 pst.

Helhetlig ansvar for fosterhjemsområdet

Dette alternativet innebærer at kommunene får fullt ansvar for rekruttering og valg av fosterhjem, økt ansvar for finansiering, og fullt ansvar for opplæring, oppfølging og veiledning. Forutsetningene for valg av fosterhjem og økt finansieringsansvar vil i stor grad være de samme som for valg av institusjonsplass. Det er dermed ansvaret for rekrutteringen og opplæringen som er det vesentlige nye ved dette alternativet.

Når det gjelder rekrutteringsoppgaven, lot vi respondentene velge mellom flere og noe andre krav enn for de andre oppgavene, inspirert av innspill gjennom intervjuene og litteraturen om fosterhjemssystemet, se Tabell 10.4. En svært stor andel mener at dagens fosterhjemssystem må endres på flere punkter for at kommunene skal kunne ivareta et større ansvar for rekrutteringen. Det synes å være behov for klarere retningslinjer for de økonomiske ytelsene, vridning fra penger til tjenester, en inndeling i fosterhjemstyper som bedre treffer barnas behov, og en strengere avgrenset rolle for de private leverandørene. Samtidig må kommunene få reell mulighet til å tilby bedre oppfølging og andre tjenester fosterhjemmene har behov for. Vi har ikke her rom for å gå nærmere inn på hvordan et slikt nytt system bør fungere. En omfattende systemendring hører heller ikke hjemme under «forutsetninger» i denne sammenhengen. Vi

konstaterer imidlertid at dette er et argument for å vente med å la kommunene overta rekrutteringsansvaret. De mer konkrete tiltakene som fremstår nødvendig, er oppsummert under.

Når det gjelder opplæringen, mente om lag 60 pst. av de barnevernlederne som ønsket at kommunene skulle overta denne oppgaven, at dette i så fall ville kreve at flere barneverntjenester samarbeidet om tilbudet, at det ble utarbeidet veiledninger for hvordan opplæringen skulle gjennomføres, og at det ville være behov for bredere kompetanse hos de ansatte enn i dag. Blant de seks fylkesmennene som mente kommunene bør overta opplæringsansvaret, mente samtlige det ville være behov for økt samarbeid og veiledninger, mens færre la vekt på bredere kompetanse.

Samlet sett synes de viktigste forutsetningene for å kunne gi kommunene et helhetlig ansvar for fosterhjemsområdet, å være som følger:

- At flere barnevernstjenester samarbeider om rekrutteringen, opplæringen og den generelle veiledningen. Samarbeid om rekrutteringen er viktig for nær samtlige av barnevernlederne i tjenester med opp mot 30 ansatte, mens andelen er klart lavere for de aller største tjenestene (mer enn 30 ansatte). Dette illustrerer at en kommunistørrelse på 15-20 000 innbyggere ikke er tilstrekkelig for å kunne ta over denne oppgaven, siden selv kommuner med 20 000 innbyggere kun har 18-24 ansatte i sine barnevernstjenester.¹ Kommuner med rundt 15 000 innbyggere har 14-17 ansatte.
- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgavene bør løses. Dette gjelder både selve rekrutteringsoppgaven, anskaffelse av fosterhjem fra private aktører og opplæringen og den generelle veiledningen. Bufetat
- Kursing og eventuelt sertifisering av ansatte i barnevernstjenesten i veilednings- og opplæringsmetodikk. Bufetat
- Styrket anskaffelseskompetanse i barnevernstjenestene for å sikre gode anskaffelse av fosterhjem, opplæring og veiledning fra private aktører.
- Det etableres en kvalitetssikringsordning for tjenester fra private leverandører. Ansvar kan for eksempel legges til Bufetat

Rekruttering er blant de oppgavene der kommunene mener det er størst behov for øremerking ved oppgaveoverføring. Det er likevel 16 pst. av barnevernlederne og 35 pst. av rådmennene som mener oppgaven bør rammefinansieres fra starten, eventuelt supplert med styringssignaler om hvordan midlene bør brukes.

¹ Statistikk fra SSB om antallet stillinger i barneverntjenesten kombinert med innbyggertall, begge for 2014, der det kun er barneverntjenester i enkeltkommuner som er vurdert (ikke interkommunale samarbeid). Rygge, Lindås, Askim, Frogn, Aurskog-Høland og Melhus har alle mellom 15 000 og 16 000 innbyggere, og samtlige har 14-17 stillinger i barneverntjenesten. Levanger, Alta, Stange, Nes (Akershus) og Elverum har alle mellom 19 000 og 21 000 innbyggere, og 18-24 stillinger i barneverntjenesten. Det er for øvrig den minste av disse, Levanger, som har flest ansatte.

Tabell 10.4 Forutsetninger for at kommunene skal kunne gis fullt ansvar for rekruttering av fosterhjem

	Barnevernledere	Fylkesmenn
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	68 pst.	88 pst.
Retningslinjer eller regelverk for godtgjøring av fosterhjem	74 pst.	88 pst.
Barnevernsfaglig bistand	15 pst.	25 pst.
Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	53 pst.	38 pst.
At kommunen samarbeider om rekrutteringen med andre kommuner (evt. flere enn i dag)	76 pst.	88 pst.
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir færre typer fosterhjem enn i dag	36 pst.	50 pst.
Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir flere typer fosterhjem enn i dag	20 pst.	13 pst.
Mulighet til å tilby økonomisk forsterkning til flere fosterhjem enn i dag	46 pst.	25 pst.
Mulighet til å tilby et høyere nivå på den økonomiske forsterkningen enn i dag	29 pst.	38 pst.
Mulighet til å tilby mer forsterkning i form av tjenester enn i dag	55 pst.	0 pst.
Ingen spesielle forutsetninger	0 pst.	0 pst.

10.4.3 Hva kan gå galt?

Generell veiledning av fosterhjem

I noen kommuner kan fosterforeldre måtte vente lenger på tilbud om generell veiledning, for at det skal bli tilstrekkelig antall deltakere til å kunne gjennomføre kurs. Svakere innhold i veiledningen vil gi fosterforeldrene dårligere forutsetninger for å mestre oppgaven, et dårligere tilbud til barnet og større sannsynlighet for brudd. Det kan også innebære en viss svekkelse av veiledningen ved at den ikke lenger vil bli utført av de samme menneskene som har gjennomført opplæringen, men dette skjer heller ikke alltid i dag.

De kommunene som ikke selv makter å gjennomføre oppgaven eller etablere tilstrekkelig samarbeid med andre kommuner, vil anskaffe tjenesten fra private leverandører. Private leverandører spiller en svært stor rolle på fosterhjemsområdet, og også overfor de kommunale fosterhjemmene: De tilbyr rekruttering, opplæring, godkjenning, tilsyn, og oppfølging og veiledning i forhold til det enkelte barn. Generell veiledning er en del av den pakken de tilbyr de hjemmene som er tilknyttet dem, og vil dermed være en tjeneste de også enkelt kan tilby kommunene. Omfattende kommunal bruk av private aktører er ikke nødvendigvis et onde, men det krever at barnevernstjenesten er seg bevisst sitt ansvar for barnet og fosterhjemmet, og at tjenestene fra de private kvalitetssikres bedre enn i dag.

Helhetlig ansvar for fosterhjemsområdet

Vår hovedbekymring med dette alternativet er at noen kommuner ikke vil klare å fremskaffe egnede fosterhjem innen forsvarlig tid. Særlig gjelder dette kommuner i nærheten av kommuner som viser seg å være gode på rekruttering, og som dermed rekrutterer alle hjemmene også i nabokommunene. Vi har sett at mangel på fosterhjem gir økt fare for lang ventetid i uegnede tiltak, og for at valget av fosterhjem ikke tar tilstrekkelig hensyn til barnets behov. Konsekvensene for barna kan bli svært negative både på kort og lang sikt.

Økt finansieringsansvar til kommunene vil antakelig medføre at kommunene vil legge større vekt på økonomi enn på faglige hensyn ved valg av fosterhjem og innhold i fosterhjemstilbudet. Dette vil riktignok antakelig gi mindre gale valg enn på institusjonsområdet, siden et fosterhjem normalt er rimeligere enn en institusjonsplass og kommunen dermed ikke står overfor like krevende avveininger.

10.4.4 Blir kostnadene lavere enn i dag?

Generell veiledning

Selve ansvarsoverføringen og de nødvendige forutsetningene utgjør til sammen følgende alternativ:

- Kommunene får ansvaret for den generelle veiledningen av fosterhjem
- Kommunene sørger for å inngå samarbeid med flere kommuner, men der fylkesmannen kan fungere som tilrettelegger
- Bufdir får i ansvar å utarbeide retningslinjer for hvordan oppgaven bør utføres
- Retningslinjer for hvordan oppgaven skal utføres. Bufetat bør gjøre dette
- Bufetat får i ansvar å tilby kommunene faglig bistand mot betaling
- Bufdir får i ansvar å sørge for at de ansatte i barnevernstjenesten kurses i veiledningsmetodikk
- Det må vurderes nærmere hvordan tilstrekkelig anskaffelseskompetanse i barnevernstjenestene kan sikres. Innenfor dagens kommunestruktur er det ikke opplagt hvordan dette kan sikres og til hvilken kostnad. Store kommuner og store interkommunale samarbeid kan i større grad enn små tjenester ha spesialkompetanse på anskaffelser. Selv ved kommunestørrelser på 15-20 000 innbyggere vil barnevernstjenestene være såpass små at det vil være vanskelig å sikre tilstrekkelig anskaffelseskompetanse uten at dette går ut over andre oppgaver.
- Bufetat får i ansvar å etablere en kvalitetssikringsordning for tjenester fra private leverandører

De totale utgiftene over offentlige budsjetter forutsettes også her å holdes uendret. Kommunene forutsettes å få overført de midlene som i dag brukes på generell veiledning i Bufetat.

Overføring av ansvaret for generell veiledning til kommunene, innebærer tap av stordriftsfordeler: Flere må kurses, og det må settes av tilstrekkelige stillingsandeler i kommunene til at det er tilstrekkelig kapasitet ved behov. (- -)

Vi kan ikke se hvorfor overføring av denne oppgaven skulle ha særlige konsekvenser for valg av fosterhjem, bruken av arbeidskraft eller den økonomiske kontrollen i stat eller kommune. (0)

Bruken av private er omtalt over. (-)

Konsekvensene er oppsummert i Tabell 10.5.

Helhetlig ansvar på fosterhjemsområdet

Selve ansvarsoverføringen og de nødvendige forutsetningene utgjør til sammen følgende alternativ:

- Kommunene får helhetlig ansvar for rekrutteringen
- Kommunene får rett til å velge fritt blant aktuelle fosterhjem og til fullt ut å bestemme innretning og nivå på ev. forsterkning av det enkelte fosterhjem.
- Kommunene får økt (evt. fullt) finansieringsansvar for fosterhjemmene. Dagens refusjonsordning for utgifter ut over en egenandel avvikles.
- Kommunene får et helhetlig ansvar for kvalitetssikring, oppfølging og veiledning.
- Kommunene sørger for å inngå samarbeid med flere kommuner både om rekruttering, opplæring og generell veiledning. Fylkesmannen kan fungere som tilrettelegger
- Bufdir får i ansvar å utarbeide retningslinjer for selve rekrutteringsoppgaven, for anskaffelse av fosterhjem fra private aktører og for den generelle veiledningen
- Bufetat får i ansvar å tilby kommunene faglig bistand mot betaling

- Bufdir får i ansvar å sørge for at de ansatte i barnevernstjenesten kurses i veilednings- og opplæringsmetodikk
- Det må vurderes nærmere hvordan tilstrekkelig anskaffelseskompetanse i barnevernstjenestene kan sikres. Innenfor dagens kommunestruktur er det ikke opplagt hvordan dette kan sikres og til hvilken kostnad. Store kommuner og store interkommunale samarbeid kan i større grad enn små tjenester ha spesialkompetanse på anskaffelser. Selv ved kommunestørrelser på 15-20 000 innbyggere vil barnevernstjenestene være såpass små at det vil være vanskelig å sikre tilstrekkelig anskaffelseskompetanse uten at dette går ut over andre oppgaver.
- Bufetat får i ansvar å etablere en kvalitetssikringsordning for tjenester fra private leverandører

En så stor utvidelse av det kommunale ansvaret for fosterhjem krever at det overføres betydelige bevilgninger fra stat til kommune: Til rekrutteringsoppgaven, til finansieringen av fosterhjemmene, til opplæringen og til den generelle veiledningen.

Kommunalt ansvar for rekrutteringen gir antakelig et betydelig tap av stordriftsfordeler knyttet til at kommunene skal bygge opp kompetanse tilsvarende den Bufetat har i dag. I motsatt retning tar vi med at rekrutteringen nok vil bli gjort mer effektivt i en del kommuner enn i Bufetat i dag, og at bedre kjennskap til hjemmene og flere hjem i familie og nettverk kan gi bedre klaff mellom barn og fosterhjem, og dermed færre brudd og mindre behov for nyrekrutteringer. (- -) I tillegg kommer tap av stordriftsfordeler som følge av overføringen av ansvaret for opplæringen og den generelle veiledningen. (- -) Til sammen gir dette (- - -).

Når kommunene skal stå for en enda større andel av finansieringen, vil de ha insentiv til å velge billigere former for forsterkning, og i større grad holde seg til den anbefalte minstesatsen for godtgjøring. Vi legger til grunn at dagens høye utgifter i stor grad er et effektivitetstap, slik at økt vektlegging av kostnader gir økt effektivitet. Det er likevel begrenset hvor mye kommunene selv kan gjøre med dette innenfor dagens system, der de private har anledning til å overby kommunene, og fosterforeldrene har stort rom for å forhandle. (+)

Avvikling av refusjonsordningen gir en betydelig mer effektiv bruk av arbeidskraften både i Bufetat og kommunene. I tillegg kommer eventuelle effektivitetsendringer ved at det er kommunene i stedet for Bufetat som skal gjøre rekrutteringsjobben. (+ + +)

Avvikling av refusjonsordningen gjør også at staten får bedre kontroll med sine utgifter. Den endelige effekten avhenger av om staten likevel velger å beholde noe av finansieringsansvaret. Det er mulig å argumentere for at refusjonsordningen ikke bør fjernes før systemet er endret, jf. over, siden dagens system gir grunnlag for så høye utgifter at kommunene vil få store problemer dersom de må finansiere dem alene. (+ + +)

Kommunenes kontroll med egen økonomi svekkes av samme årsak som statens kontroll styrkes. I motsatt retning trekker imidlertid at kommunene ventelig vil dreie mer av fosterhjemsarbeidet i retning av rekruttering lokalt, bl.a. i familie og nettverk, og at det i en del av disse tilfellene kan være enklere å holde seg innenfor en rimelig forsterkning enn i dag, der fosterforeldre forespeiles høye ytelser bl.a. av Bufetat. (- - -)

Ikke alle kommuner vil makte å rekruttere de hjemmene de trenger, og private aktører vil dermed få en enda større rolle enn de har i dag. Bedre anskaffelseskompetanse i kommunene og streng kvalitetssikring av tjenestene er nødvendig for å begrense tapet. Særlig må det fremgå hva de private leverandørene egentlig betales for: I dag betaler Bufetat for en pakke, der det er umulig å vurdere om verdien tilsvarer kostnaden. (- - -) I tillegg kommer økt kjøp av opplæring og veiledning (- -). Den samlede verdsettingen blir likevel (- - - -).

Tabell 10.5 Gir alternativene på fosterhjemsområdet lavere kostnader enn i dag, gitt gjennomføring av nødvendige tiltak?

	Modifisert F1: Fullt kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning	Modifisert F2: Helhetlig kommunalt ansvar for fosterhjemstilbudet
God utnyttelse av stordriftsfordeler	--	----
Passe hensyn til økonomi i tiltaksvalget	0	+
Effektiv bruk av arbeidskraften	0	+++
Økonomisk kontroll i det statlige barnevernet	0	+++
Økonomisk kontroll i det kommunale barnevernet	0	---
Forsvarlig bruk av private aktører	-	----

10.4.5 Andre virkninger

Tabell 10.6 oppsummerer de samfunnsøkonomiske virkningene av å overføre ansvaret for generell veiledning til kommunene, for staten (BLD, Bufetat, Fylkesmannen og fylkesnemnda), kommunene, private tilbydere av tiltak og tjenester, og barna og deres familier.

Det er forutsatt at kommunene vil bli tilført de midlene som Bufetat i dag bruker på oppgaven, men heller ikke mer.

Tabell 10.6 Generell veiledning til kommunene – oppsummering av virkninger

Aktør/gruppe	Verdsatte virkninger	Ikke-verdsatte virkninger
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet		Endre barnevernloven og øvrig regelverk
Bufetat		Kurse kommuneansatte i veiledningsmetodikk Lage retningslinjer for veiledningen Opprette og drive kvalitetssikringsordning for private leverandører
Fylkesmannen		Legge til rette for økt samarbeid mellom kommunene
Fylkesnemnda		-
Kommunene		Noen av de ansatte må kurses i veiledningsmetodikk Økt samarbeid med andre tjenester
Private tilbydere av tiltak og tjenester		Økt etterspørsel etter veiledning
Barna og deres familier		Bedre fosterhjemstilbud i noen kommuner; dårligere i andre

10.4.6 Modifiserte varianter

Ansvaret for opplæring eller generell veiledning kun til de store kommunene

Oppgavedifferensiering er mindre problematisk for opplæring og generell veiledning enn for mange av de andre oppgavene i barnevernet: Det at én kommune utfører oppgaven, svekker ikke muligheten for kommunene rundt, slik tilfellet er for rekruttering av fosterhjem. En kunne dermed tenke seg at kun de store kommunene fikk ansvaret for opplæringen og/eller den generelle veiledningen, mens de små kunne velge mellom å bruke Bufetats tilbud eller kjøpe fra de store kommunene. Vår hovedinnvending til dette er at det vil gi et mindre kostnadseffektivt system enn i dag: Når både kommuner og Bufetat skal tilby en tjeneste, blir det i mange områder dobbelt opp – samtidig som en lavere etterspørsel etter Bufetats tilbud gjør at de ikke får utnyttet stordriftsfordelene så godt som i dag.

Vi mener det i stedet bør legges til rette for at flere kommuner samarbeider om å etablere en fellestjeneste for disse oppgavene.

Ansvaret for rekrutteringen kun til de store kommunene

Rekruttering av fosterhjem er en oppgave det vil være særlig problematisk å overføre kun til de store kommunene. Rekrutteringen skjer over kommunegrensene, og må gjøre det også fremover: Noen barn har behov for fosterhjem langt unna omsorgskommunen. Dermed oppstår det problemer når de dyktige kommunene gis mer ressurser til å rekruttere, ved at de «støvsuger» markedene i kommunene rundt. Dette skjer også i dag, og vil være et problem også dersom samtlige kommuner tildeles rekrutteringsansvaret. Men med oppgavedifferensiering vil det være enda færre fosterhjem igjen i de små kommunene siden de store må rekruttere alle sine selv, og de små vil være henvist til å vente på tilbud fra en Bufetat som står langt svakere enn i dag. For å veie opp for dette må det innføres ordninger som gir de små kommunene mulighet til å anskaffe fosterhjem fra de store kommunene eller private leverandører, og slike ordninger vil uvegerlig være lite kostnadseffektive.

10.4.7 Oppsummering av informantenes syn på ansvarsoverføring

Svarene fra spørreundersøkelsene er gjengitt i Tabell 10.7 (se kap. 6 for rådmennenes svar, men mønstrene er de samme). Svarene er utdypet under, sammen med innspillene fra intervjuene. Andelen barnevernledere og fylkesmenn som mener (alle eller kun de store) kommunene bør overta ansvaret, er om lag lik for de to oppgavene, på 40-50 pst. For generell veiledning er det imidlertid flere som mener at *alle* kommunene kan overta ansvaret. Vi har også sett at stilles mer omfattende krav til andre endringer dersom kommunene skal overta rekrutteringsansvaret.

Tabell 10.7 Spørreundersøkelsene – ansvarsoverføring på fosterhjemsområdet

Oppgave	Aktør	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Generell veiledning	Barnevernledere	57 pst.	29 pst.	14 pst.
	Rådmenn	51 pst.	32 pst.	18 pst.
	Fylkesmenn	53 pst.	27 pst.	20 pst.
Rekruttering	Barnevernledere	59 pst.	12 pst.	29 pst.
	Rådmenn	47 pst.	21 pst.	32 pst.
	Fylkesmenn	47 pst.	20 pst.	33 pst.
Opplæring	Barnevernledere	73 pst.	10 pst.	17 pst.
	Rådmenn	62 pst.	17 pst.	21 pst.
	Fylkesmenn	60 pst.	7 pst.	23 pst.

Generell veiledning: Ledere av større tjenester er langt mer positive til å overta oppgaven enn ledere av små (60 pst. vs. 18 pst), og det er også en betydelig forskjell mellom interkommunale samarbeid og enkeltkommuner – i favør av førstnevnte. Videre er det klare forskjeller etter barnevernleders oppfatning av egen tilgang til økonomiske og menneskelige ressurser, igjen med logiske fortegn. Det er også slik at de barnevernlederne som er positive til å overta ansvaret for den generelle veiledningen, gjennomgående er mer negative til dagens system, herunder oppfølgingen av fosterhjem.

I intervjuene var flere av informantene, også fra Bufetat, klare på at kommunene bør få ansvaret for den generelle veiledningen. Hovedbegrunnelsen er at ansvaret for oppfølging og veiledning bør samles hos én aktør. Det understrekes imidlertid at en vellykket ansvarsoverføring vil kreve økt samarbeid mellom kommunene, økt tilførsel av ressurser og kompetansehevende tiltak. Økt samarbeid mellom kommunene kan videre gi grunnlag for å utnevne egne fosterhjemsveiledere som kan opparbeide seg den nødvendige kompetansen, noe som antas å ville være bedre enn å benytte saksbehandlere. Det er imidlertid også flere som mener den generelle veiledningen fortsatt bør ligge hos Bufetat. Dette begrunnes med at veiledningen skjer i grupper og at det er hensiktsmessig med en felles metodikk.

Rekruttering av fosterhjem: Rekruttering er blant de oppgavene der barnevernsledernes holdning varierer mest med barnevernstjenestens størrelse: Kun 25 pst. er positive blant de små tjenestene, mot 58 pst. blant de store. Det er interessant at hele forskjellen ligger i andelen som mener at *kun de store kommunene* bør overta dette ansvaret. Andelen som mener samtlige kommunene bør overta rekrutteringsansvaret ligger dermed på 12 pst. uavhengig av størrelse. Videre ser vi at de minst sentrale kommunene er klart mindre positive enn de mest sentrale, og at skepsisen er størst i Bufetat-regionene Midt og Nord. Noe overraskende er det ikke slik at de som opplever tilgangen på fosterhjem som særlig problematisk, i større grad enn andre mener at kommunene bør overta rekrutteringsansvaret, slik vi så for generell veiledning. En nærliggende tolkning er at kommunene mener rekrutteringsproblemer skyldes at oppgaven er vanskelig snarere enn at Bufetat gjør et dårlig arbeid – og at den dermed vil være vanskelig også for kommunene.

I intervjuene var mange opptatt av det uheldige i at rekrutteringsansvaret er delt, siden dette gjør at stat og kommune peker på hverandre i stedet for faktisk å ta ansvaret. De fleste lander likevel på at en ansvarsdeling er nødvendig, men at delingen må presiseres slik at det fremgår klart hva kommunene forventes å gjøre selv, og hva de kan forvente av Bufetat. Det er et stor spenn i synspunktene blant de fra det kommunale barnevernet, fra de som ønsket full ansvarsoverføring til de som mente staten bør ta større ansvar. Spennet henger klart sammen med hvordan de vurderer sine egne muligheter for å øke rekrutteringen. Generelt er begrunnelsene for å ønske økt ansvar til kommunene dels av prinsipiell art, ved at det er kommunene som er nærmest barnet, og delt pragmatisk, ved at systemet ikke fungerer godt nok i dag. Flere understreker at økt ansvar til kommunene må ledsages av ekstra ressurser. Det etterlyses også økonomiske insentiver, både for økt kommunal rekruttering spesielt, og for rekruttering av hjem til andre kommuner. Videre påpekes det behov for at staten kan måtte beholde ansvaret for å rekruttere enkelte typer fosterhjem med lavt volum eller særskilte krav til kompetanse hos fosterforeldrene, som beredskapshjem og dagens statlige familiehjem.

Opplæring: Svarene fra spørreundersøkelsen viser at en majoritet på 60-70 pst. mener at ansvaret for opplæringen fortsatt bør ligge til Bufetat. Det er imidlertid betydelig variasjon: Blant ledere av store barneverntjenester er det hele 43 pst. som mener at alle (17 pst.) eller de største kommunene bør overta dette ansvaret, mens andelen kun er 13 pst. blant ledere av små kommuner. Derimot har det lite å si for svarene om kommunene opplever mangel på økonomiske ressurser eller kompetanse og kontinuitet som en utfordring. De som mener kommunene bør få ansvaret for opplæringen, legger særlig stor vekt på at dette vil kreve at flere kommuner samarbeider om oppgaven, at det utarbeides retningslinjer for hvordan opplæringen skal gjennomføres, og at det krever en annen kompetanse enn barnevernstjenestene besitter i dag.

I intervjuene var det langt klarere enighet om at opplæringen fortsatt bør være et statlig ansvar. De viktigste begrunnelsene synes å være at gjennomføringen av opplæringen krever spesialisert kompetanse og foregår i store grupper, samt at dagens system fungerer godt.

10.5 Vår vurdering

10.5.1 Overføring av flere oppgaver til kommunene?

Vi mener ansvaret for den generelle veiledningen av fosterhjem bør overføres til kommunene, men foreløpig ikke mer enn dette.

Overføring av ansvaret for den generelle veiledningen er prinsipielt riktig: Det er kommunene som står nærmest barnet og fosterfamilien, og som dermed bør ta seg av fosterhjemsarbeidet etter plassering. Samling av oppfølgings- og veiledningsansvaret hos én aktør gjør det lettere å se de ulike elementene i dette arbeidet i sammenheng og skreddersy gode opplegg for hver enkelt familie. Kommunene vil også ha bedre oversikt over de øvrige tjenestene familien mottar, bl.a. fra NAV, PPT og familievernkantor mv. En samling av oppfølgings- og veiledningsarbeidet kan gi en mer bevisst utforming av kommunenes innsats overfor disse familiene, der NAV for eksempel kan ta et større ansvar for den økonomiske bistanden. Slik kan en samling av oppfølgings- og veiledningsansvaret også bidra til å rendyrke barnevernets rolle.

Overføring av den generelle veiledningen kan også være en god begynnelse på en større ansvarsoverføring på fosterhjemsområdet. Fallgruvener er mindre alvorlige for denne oppgaven enn for andre: Dels kan de motvirkes ved at Bufetat i en periode tilbyr intensiv bistand, og ved at fylkesmannen er særlig oppmerksom på problemstillingen i sine tilsyn. Men oppgaven er også mindre problematisk å overføre enn for eksempel rekrutteringen av fosterhjem ved at fosterforeldrene antakelig vil være raske med å si fra dersom veiledningen ikke fungerer, mens barn som må vente lenge i midlertidige tiltak, sjelden lar høre fra seg.

Vi konstaterer at enkelte er bekymret for at kommunalt ansvar for den generelle veiledningen vil gi mindre ensartet veiledningsarbeid. Men arbeidet er på ingen måte ensartet i dag. For fosterhjem tilknyttet private leverandører stilles det ikke krav om gruppeveiledning overhodet, eller til hvordan veiledningen skal utføres ut over at den skal være forsvarlig. Bufetat har ikke skaffet seg oversikt over hvordan denne veiledningen foregår, men viser til at de kjøper fosterhjemmene som «en pakke» der denne er inkludert. Det stilles heller ingen krav til den generelle veiledningen Bufetat selv står for, ut over at den skal vare et år. Det arbeidet Bufetats Region Sør nå gjør med å utvikle en kunnskapsbasert modell for gruppeveiledning til fosterforeldre, kan også komme kommunene til gode.

Ved å gi kommunene ansvar for den generelle veiledningen, må de til å samarbeide med andre kommuner i større grad enn i dag. Dette kan anspore til økt samarbeid også om andre oppgaver i barnevernet, noe som vil være en forutsetning for at kommunene skal kunne overta ansvaret for opplæring eller rekruttering. I noen tilfeller vil kommunene initiere samarbeid selv, mens det i andre vil kreve at fylkesmannen tilrettelegger. Overføring av andre oppgaver til kommunene, som øyeblikkelig hjelp, har vist at samarbeidspotensialet er stort, men at det kan være behov for en dytt.

Prinsipielt er vi av den oppfatning at kommunene bør ha et langt større ansvar på fosterhjemsområdet, inklusive for rekrutteringen av fosterhjem. Vi mener likevel det ville være uforsvarlig å anbefale en så omfattende ansvarsoverføring i dag. For eksempel ville mange kommuner ikke ha en sjanse til å kunne utføre rekrutteringsarbeidet på en forsvarlig måte. Dagens fosterhjemssystem gjør at kommunene må forhandle med hver enkelt fosterforelder om vilkår uten øvre grenser, og der det er tallrike eksempler på at fosterforeldre får svært godt betalt uten at barna har behov som kunne forsvare dette. Videre er de private aktørene gitt rom gjennom kontraktene med Bufetat til å tilby fosterforeldrene langt bedre vilkår enn kommunene har mulighet til å gjøre, både i form av penger og tjenester. Dette gjør det svært vanskelig for en del kommuner å rekruttere de hjemmene de trenger. Rekruttering av fosterhjem krever dessuten et avansert samarbeid mellom flere barnevernstjenester, både for å dekke behovet for spesialiserte hjem og for at noen barn skal kunne plasseres borte fra oppvekstmiljøet. Tiden er ikke moden for slike samarbeid over hele landet i dag.

Oppsummert mener vi at en overføring av det helhetlige ansvaret for fosterhjemsområdet til kommunene bør avvente følgende endringer, se nærmere omtale sist i kapitlet:

1. Fosterhjemssystemet må gjennom en omfattende reform i retning av mer standardiserte ytelser, større vekt på tjenester og like konkurransevilkår for kommunene og de private aktørene.
2. Etterspørselen etter fosterhjem bør reduseres.
3. Kommunene må bli bedre på å samarbeide med hverandre.

I og med at vi ikke nå anbefaler å samle rekrutteringsansvaret på ett forvaltningsnivå, er det viktig å klargjøre den ansvarsdelingen som er. I dag skal kommunene forsøke å finne fosterhjem i familie og nettverk, men det er Bufetat som har *ansvaret* for å fremskaffe fosterhjem. I praksis fungerer dette dårlig: Bufdir gir uttrykk for at kommunene har et langt større ansvar enn det kommunene selv – og vi – oppfatter av regelverket. Dette gir situasjoner der Bufetat peker på kommunene fremfor å utføre sin bistandsplikt, mens barna tilbringer altfor lang tid i midlertidige hjem eller får redefinert sine behov til å passe det tiltaket som var tilgjengelig. Det er nødvendig at Bufetat faktisk tar ansvar for å fremskaffe fosterhjem når kommunene ikke makter det, men også at kommunene gis en klarere beskjed om hva Bufetat forventer at de skal gjøre først. Det er altså ikke bare behov for å presisere regelverket, men også å *kommunisere* endringen klart ut til kommunene. I en del kommuner vil det være behov for retningslinjer og kompetansehevende tiltak for å få dette til. Samtidig må Bufetat erkjenne at noen kommuner faktisk ikke vil klare oppgaven, enten dette er fordi dagens system lar dem bli utkonkurrert av private, eller fordi store og mer profesjonelle nabokommuner rekrutterer alle de hjemmene de har.

Ansvar for opplæringen av fosterforeldre ligger i dag til Bufetat, og det er også Bufetat som gjennomfører opplæringen for statlige og kommunale fosterhjem. De private leverandørene gjennomfører opplæringen for de fosterhjemmene de selv rekrutterer. Opplæringen skjer i større grupper, typisk på om lag 20 personer.¹ Vi legger vekt på at det ikke er klare prinsipielle grunner til at kommunene skal overta ansvaret for opplæringen av fosterforeldrene, med mindre de også skulle få et langt større ansvar for rekrutteringen. Vi legger også vekt på at dagens ansvarsdeling ser ut til å fungere godt. Samtidig vil kommunalt ansvar kreve utstrakt samarbeid mellom barnevernstjenestene for å sikre tilstrekkelig spesialisert kompetanse og store grupper til at oppgaven skal kunne gjennomføres på en god og effektiv måte. Slikt samarbeid kan være utfordrende å få til, og bør dermed heller prøves ut på andre oppgaver først.

10.5.2 Bør kommunene ta en større andel av finansieringsansvaret?

Vi mener refusjonsordningen bør avvikles slik at kommunene tar fullt ansvar for finansieringen av fosterhjem – men først etter at fosterhjemssystemet er reformert.

Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem innebærer at staten refunderer alle kommunene utgifter til fosterhjem ut over en egenandel. Ordningen gir uheldige insentiver til økt pengebruk i kommunene, svekker statens kontroll med sine utgifter og er svært byråkratisk. Vi anbefaler likevel ikke å avvikle denne ordningen uten at det samtidig gjøres noe med systemet for fosterhjemmenes rammevilkår mv. som nevnt over. Avvikling av refusjonsordningen er ensbetydende med full kommunal finansiering av fosterhjem. Dersom kommunene skal ha fullt finansieringsansvar, må de også selv kunne bestemme hvor mye et fosterhjem skal koste. Det kan de ikke i dag: Fosterforeldrene blir fortalt av Bufetat og private leverandører hva de kan kreve, og regelverket gir rom for at foreldrene kan forhandle seg frem til svært høye ytelser uten at dette har sammenheng med barnas behov. Kommunene har ofte ikke mye de skulle sagt, særlig der det ikke finnes andre alternativer enn dette hjemmet. Det vil da være urimelig å gi kommunene fullt ansvar for finansieringen. Vi mener derfor en avvikling av refusjonsordningen må avvete en reform av fosterhjemssystemet. Da er vi til gjengjeld svært positive til at den forsvinner.

¹ Opplysningen gjelder den opplæringen Bufetat står for. Det er i liten grad laget retningslinjer for opplæringen i regi av de private leverandørene, jf. kap. [3], men vi forstår det slik at også denne typisk skjer i større grupper.

10.5.3 Andre anbefalinger

Etter vårt syn kan ikke hovedutfordringene på fosterhjemsområdet løses kun ved å endre ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Vi foreslår derfor følgende tiltak.

Reform av fosterhjemssystemet

Vi oppfatter det slik at dagens fosterhjemssystem er en viktig årsak til problemene på fosterhjemsområdet, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.2. Vi mener det er behov for en ordning som setter barnas behov høyere enn i dag, der de menneskelige og økonomiske ressursene brukes mer effektivt, og der systemet støtter bedre opp under forståelsen av fosterhjemssystemet som en samfunnsoppgave.

Det er allerede laget flere rapporter om dagens fosterhjemssystem de siste årene, se Bufdir (2014), PWC (2015) og Deloitte (2015). De to første presenterer også forslag til nytt system, både hva gjelder inndeling i ulike typer fosterhjem, rammevilkår og finansiering. Vi ser for oss et system som har betydelige fellestrekk med forslagene i Bufdir (2014),, men som skiller seg fra denne og i enda større grad PWC (2015) i vektleggingen av tjenester vs. kontantoverføringer til fosterforeldrene. En del av forslagene er også i tråd med Deloitte (2015), men denne rapporten har et noe annet mandat enn de to andre og går dermed ikke like detaljert inn i rammevilkårene.

Vi antar at et fosterhjemssystem utformet langs følgende linjer bedre vil ivareta behovene nevnt over, men der dette selvsagt må utredes nærmere:

1. Inndeling av fosterhjemmene i færre og mer gjensidig utelukkende kategorier
2. Økt vekt på vanlige fosterhjem, med bedre tilgang til oppfølging oa. tjenester
3. Standardiserte satser for godtgjøring av vanlige fosterhjem
4. Ny beregning av arbeidsgodtgjøring for fosterforeldre som frikjøpes
5. Kun begrenset frikjøp den første perioden etter plassering
6. Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem avvikles
7. Bedre begrunnelse og regulering av de privates rolle

Nytenkning om etterspørselen etter fosterhjem

Ubalansen mellom tilbud og etterspørsel på fosterhjemsområdet er tradisjonelt møtt med tiltak som skal stimulere tilbudet. Det er også deler av hensikten med vårt forslag til nytt fosterhjemssystem. Men det er neppe mulig å komme bort fra at også etterspørselen etter fosterhjem må endres.

Ingen av våre informanter i intervjuene tror det er potensial for å møte *dagens* etterspørsel etter fosterhjem, og blant årsakene synes å være flere varige trender. Vi mener myndighetene må tenke igjennom på nytt hvilke barn som skal i institusjon og hvilke som skal i fosterhjem, og åpne for økt bruk av fleksible institusjoner også i kommunal regi. Det er også behov for å tenke igjennom hva som er god nok omsorg: Dersom flere barn kan bli boende hjemme, vil færre bli flyttet fra et uegnet fosterhjem til et annet.

Oppfølging, veiledning og tilsyn av fosterhjem

Ansvar for oppfølging, veiledning og tilsyn er i dag delt både mellom kommune og barnevernstjeneste, og mellom omsorgs- og fosterhjemskommune. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvaret for oppfølging og kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og for oppfølging og veiledning av fosterforeldrene i forhold til det enkelte barn. På begge områder kan ansvaret overføres til barnevernstjenesten i fosterhjemskommunen etter avtale. Fosterhjemskommunen (ikke barnevernstjenesten) har ansvaret for å sikre at det blir ført tilsyn med barn som bor i fosterhjemmene. Den som fører tilsyn, skal ha en uavhengig funksjon overfor barnevernstjenesten i både omsorgs- og fosterhjemskommunen, fosterforeldrene og barnets foreldre.

Vi mener ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem bør vurderes flyttet ut av kommunene. Dette kan legge til rette for likebehandling og et profesjonelt tilsynsarbeid og vil gi en klarere deling mellom den som fører tilsyn og den det føres tilsyn med.

Vi mener det også bør vurderes om dagens ansvarsdeling for oppfølging og veiledning av fosterhjem er hensiktsmessig. Dersom ansvarsdelingen for eksempel viser seg å føre til

ansvarsfraskrivelse eller at barnet må forholde seg til flere mennesker enn nødvendig, kan det være behov for å samle ansvaret i større grad enn i dag, evt. at det ikke lenger skal være mulig å overføre ansvaret for oppgaven.

11. Alternative modeller spesialiserte hjelpetiltak

11.1 Hovedutfordringene for spesialiserte hjelpetiltak

Hovedutfordringene på dette området ser ut til å være:

- Tilfeldig og uforutsigbart tilbud om spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat
- Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar

Begge utfordringene gjør det vanskeligere for kommunene å gi familiene rett hjelpetiltak til rett tid. Bufetats tilbud om evidensbaserte hjelpetiltak og sentre for foreldre og barn kan være uforutsigbart. Uforutsigbarhet gjør det vanskeligere for kommunene å innrette tiltaksarbeidet på en god måte, siden de innretter sine ressurser ut fra hva de oppfatter er tilbudet fra Bufetat.

Statens valg om å subsidiere enkelte typer hjelpetiltak er en krevende øvelse. Det kan trekke ressurser fra mer kostnadseffektive hjelpetiltak, ved at kommunene velger tiltakene fra Bufetat fordi de er billigere for kommunene, selv om andre tiltak kan være vel så effektive – til en lavere samlet kostnad.

Videre er vi gjennom intervjuene konfrontert med flere eksempler på at de evidensbaserte tiltakene tilbys også familier som ikke kan nyttiggjøre seg dem: PMTO, MST osv. er kjennetegnet ved at de har relativt lave løpende kostnader når de først er etablert, sammenliknet med fosterhjem, institusjon og sentre for foreldre og barn. Samtidig er tiltakene egnet for svært få familier. Kommunene betaler dessuten en lav andel eller ingenting for tiltakene. Staten har dermed insentiver til å tilby disse tiltakene når de først er etablert og har ledig kapasitet, mens kommunene har sterke økonomiske insentiver til å bruke dem fremfor andre hjelpetiltak, som de må finansiere fullt ut selv. Dagens system innebærer dermed en fare for at både stat og kommune vil ønske å tildele slike tiltak til flere enn de som strengt tatt har behov for dem.

11.2 Dagens modell – nullalternativet

Bruken av de hjelpetiltakene som i dag tilbys og del- eller fullfinansieres av staten, er i langt større grad tilbudsstyrt enn fosterhjem og institusjonstiltak. Dette ser særlig ut til å gjelde sentre for foreldre og barn, der intervjuene og spørreundersøkelsene gir et bilde av at etterspørselen etter dette tiltaket ofte ikke blir møtt, og det er flere som mener tilbudet bør økes. Bildet er imidlertid ikke entydig, ved at intervjuene tyder på at det for eksempel for MST er lavere etterspørsel enn tilbud i enkelte områder, også utenfor Oslo. Denne informasjonen er imidlertid usikker. Poenget er likevel klart: Så lenge staten ikke er forpliktet til å tilby disse tiltakene, kan den også styre bruken av dem.

Utviklingen de siste årene som gjennomgått i kap. 2, viser en betydelig økning i bruken av PMTO, men dette er et tiltak mange kommuner nå gjennomfører selv, slik at økningen ikke nødvendigvis gjenspeiler seg i høyere statlige utgifter. Bruken av MST har gått noe ned, mens antallet plasser i sentre for foreldre og barn stort sett har økt de siste årene, om enn med en nedgang fra 2013 til 2014.

Månedsprisen på de ulike hjelpetiltakene som tilbys fra staten, er gitt ved Tabell 11.1. Prisen på DUÅ er ikke gitt her, siden dette tiltaket ikke tilbys av Bufetat, som disse tallene er hentet fra. Merk at prisene er anslag i 2016-kroner, siden dette er tall utarbeidet i forbindelse med forsøket med ny ansvarsdeling. Vi har ikke tall for utviklingen i de samlede utgiftene på dette tiltaksområdet.

Vi har ikke utgiftstall for andre hjelpetiltak som kan sammenliknes med de evidensbaserte hjelpetiltakene. For institusjon anslår vi at månedsprisen kan ligge på om lag kr. 256 962, se kap. 2, mens Deloitte (2015) anslår at høyt prisede fosterhjem ligger på om lag kr. 110 000 per måned, se omtalen av nullalternativet på fosterhjemsområdet.

Til sammen tyder dette på at utgiftene på dette området lar seg styre godt av staten, og at vi ikke har grunnlag for å anta noe annet fremover enn en flat utvikling.

Tabell 11.1 Månedspriser spesialiserte hjelpetiltak. 2016-priser

Tiltak	Pris (kr/mnd)
MST	48 800
PMTO	16 165
FFT	27 450
Senter for foreldre og barn	234 850

Kilde: Bufdir

11.3 Alternative modeller for ny ansvarsdeling

11.3.1 Alternative modeller til nærmere analyse

Siden kommunene etter loven allerede har ansvar for alle hjelpetiltakene, innebærer disse alternativene først og fremst at ansvaret presiseres. Vi kan heller ikke se at det er oppgaver som burde vært vurdert overført og som ikke inngår i alternativene her. Vi legger da til grunn at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for ordinære hjelpetiltak.

Alternativ S1: Kommunalt ansvar for evidensbaserte hjelpetiltak

I dette alternativet gis kommunene et helhetlig ansvar for evidensbaserte hjelpetiltak, både for at det skal finnes et tilstrekkelig tilbud til barna i kommunen og for finansieringen. Staten gis et utvidet ansvar for sentre for foreldre og barn, og beholder også en andel av finansieringsansvaret.

Ansvaret er fordelt som følger:

- Kommunene gis ansvar for å sørge for et tilstrekkelig og differensiert tilbud av hjelpetiltak for alle barn i kommunen, med unntak av sentre for foreldre og barn.
- Kommunene får rett til å avgjøre hvilket hjelpetiltak barnet har behov for, herunder om familien har behov for et opphold i sentre foreldre og barn. Det er staten som avgjør hvilket senter familien skal plasseres i.
- Kommunene gis fullt finansieringsansvar for alle hjelpetiltak, med unntak av sentre for foreldre og barn, der finansieringen deles mellom stat og kommune. Det kan også vurderes en statlig tilskuddsordning for oppbygning av nærmere spesifiserte hjelpetiltak som krever særskilt kompetanse.
- Staten gis et lovhjemlet ansvar for å tilby et tilstrekkelig tilbud av plasser i sentre for foreldre og barn til å dekke kommunenes etterspørsel, gitt visse nærmere presiserte kriterier.

Alternativ S2: Fullt kommunalt ansvar for samtlige hjelpetiltak

Kommunene gis her et helhetlig ansvar for samtlige hjelpetiltak, også sentre for foreldre og barn. Kommunene gis fullt finansieringsansvar, evt. med unntak som omtalt under.

Ansvaret er fordelt som følger:

- Kommunene gis ansvar for å sørge for et tilstrekkelig og differensiert tilbud av hjelpetiltak for alle barn i kommunen, også for sentre for foreldre og barn.
- Kommunene får full rett til å avgjøre hvilket hjelpetiltak barnet har behov for.
- Kommunene gis fullt finansieringsansvar for alle hjelpetiltak, evt. med en tilskuddsordning for sentre for foreldre og barn og oppbygging av andre hjelpetiltak som krever særskilt kompetanse.

Kommentarer til alternativene

Staten kan også få ansvar for godkjenning og kvalitetssikring av de hjelpetiltakene som tilbys av private aktører.

11.4 Virkninger

11.4.1 Bedre kvalitet enn i dag?

Hovedutfordringene for barnevernets arbeid med spesialiserte hjelpetiltak ser ut til å være:

- Uforutsigbart og tilfeldig tilbud om spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat
- Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar

Begge gjør det vanskeligere for kommunene å *gi familiene rett hjelpetiltak til rett tid*. Statens valg om å subsidiere enkelte typer hjelpetiltak er en krevende øvelse. Det gir fare for at kommunene vil ønske å bruke disse tiltakene overfor familier som ikke kan nyttiggjøre seg dem, jf. nærmere omtale i avsnitt 11.1, og kan trekke ressurser fra mer effektive hjelpetiltak. Utvalget av tiltak staten skal tilby, må dermed være grundig gjennomtenkt ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Dette ser ikke ut til å være tilfellet i dag, jf. for eksempel at det ikke finnes effektevalueringer av sentre for foreldre og barn, og heller ikke ser ut til å finnes uavhengige nytte-kostnadsanalyser av MST som viser at nytten av dette tiltaket overstiger kostnadene sammenliknet med andre tiltak. I tillegg er tilbudet fra Bufetat om evidensbaserte hjelpetiltak og sentre for foreldre og barn uforutsigbart, noe som gjør det vanskeligere for kommunene å innrette tiltaksarbeidet på en god måte. Vi mener det også er problematisk at det ikke finnes noen kvalitetssikringsordning for hjelpetiltak, med den floraen av tiltak som i dag finnes i statlig, kommunal og privat regi.

I analysen legger vi til grunn at sentre for foreldre og barn er et godt tiltak som bør brukes mer enn i dag, dvs. at nytten ved tiltaket overstiger de betydelige kostnadene, og at netto nytte ved tiltaket er høyere enn for andre tiltak, herunder rimeligere hjemmebaserte hjelpetiltak. Dette er en antakelse som absolutt bør underbygges bedre gjennom grundige nytte-kostnadsanalyser, der dette tiltaket sammenliknes med andre mulige tiltak rettet mot samme målgruppe.

Antakelsen om at nytten ved sentre for foreldre og barn overstiger kostnadene, er i tråd med antakelsen i (Bufdir, 2015), som skal gi et grunnlag for de faglige anbefalingene om tilbudet til spe- og småbarn. Det er også i tråd med vurderingene fra de fleste av våre informanter, men der det også var enkelte som mente at tiltaket kan gi en lettvin og dyr løsning, og at hjemmebaserte hjelpetiltak vil gi et vel så godt barnevern. Litteraturgjennomgangen viser imidlertid at antakelsen om positiv netto nytte er bygget på evalueringer av andre tiltak enn dette. Bufdir viser for eksempel til en dansk evaluering som baserer sin antakelse om nytten av sentre for foreldre og barn på evalueringer av DUÅ, som jo har et helt annet innhold enn dette.

Regelmessige hjemmebesøk som nevnt over, er ikke innført i Norge. Vi mener det må vurderes om dette og andre hjemmebaserte tiltak kan gi mer nytte til de samme kostnadene før tilbudet av sentre for foreldre og barn utvides, og om helsestasjonen bør ta en større rolle enn i dag. Det må da tas hensyn til at slike enklere tiltak kan ha positive konsekvenser for kommunens øvrige arbeid med denne gruppen, ved at arbeidet bedre kan ses i sammenheng enn dersom utredningen og/eller endringsarbeidet settes ut til statlige eller private sentre.

I det videre forutsetter vi likevel som nevnt at sentre for foreldre og barn faktisk bør tilbys flere enn i dag.

Tabell 11.2 Gir alternativene for spesialiserte hjelpetiltak bedre kvalitet enn i dag?

	Alternativ S1: Statlig større ansvar for sentre for foreldre og barn, kommunalt ansvar for øvrige hjelpetiltak	Alternativ S2: Kommunalt ansvar for samtlige hjelpetiltak
Valg av tiltak baseres på kjennskap til barnas behov	+ + + +	0
Valg av tiltak baseres på kjennskap til innholdet i tiltakene	+ +	-
Tilbudet av tiltak svarer til behovet for landet sett under ett	+ + +	- - -
Tilstrekkelig tilbud av tiltak også i sårbare kommuner	-	- - - -
Fleksibelt tilbud av tiltak	+ + + +	0
Gode insentiver til tidlig innsats	+ + + +	+ +

De to alternativenes antatte virkninger er oppsummert i Tabell 11.2:

- *Valg av tiltak baseres på kjennskap til barnas behov:* Dersom staten får et større og klarere ansvar for å tilby plass i sentre for foreldre og barn, vil flere familier få tilbud om plass, og plassene vil i større grad bli tildelt de med reelt behov (++)). Dersom kommunene får ansvaret for disse sentrene, vil det etter alt å dømme bli langt færre sentre og mindre mulighet til å møte behovet (- -). Fullt kommunalt ansvar for evidensbaserte hjelpetiltak gir større mulighet for å skreddersy tiltakssammensetning og tiltakskjeder, og til å legge større vekt på tidlig innsats gjennom forebyggende arbeid og rimelige hjelpetiltak tidlig i barnets liv. Samtidig vil en del kommuner være forhindret fra å tilby de aller dyreste tiltakene, og i noen tilfeller vil dette være de tiltakene de i dag kunne fått subsidiert fra Bufetat. Det kan imidlertid være at det reelle, samfunnsøkonomisk optimale behovet for disse tiltakene er betydelig mindre enn det kommunene gir uttrykk for i dag, når tiltakene er gratis eller sterkt subsidiert. Det er dermed ikke sikkert at dette vil svekke kvaliteten i særlig grad, og vi legger til grunn at den samlede effekten er positiv (++)).
- *Valg av tiltak baseres på kjennskap til innholdet i tiltakene:* Statlig større ansvar for sentre for foreldre og barn gjør dette til et mer etablert og forutsigbart tiltak, noe som må antas å gjøre flere kommuner oppmerksomme på tilbudet (+). Kommunalt ansvar for sentrene vil derimot gjøre det vanskeligere å opprettholde en sentral oversikt, og dette vil også svekke informasjonen til kommunene (- -). Fullt kommunalt ansvar for de øvrige hjelpetiltakene vil gi kommunene økt eierskap til hjelpetiltaksarbeidet og en spore til økt kompetanse. Denne effekten vil imidlertid neppe være stor (+).
- *Tilbudet av tiltak svarer til behovet for landet sett under ett:* Heller ikke i dag er det noen som har ansvar for å sikre samsvar mellom tilbud og behov, verken for sentre for foreldre og barn eller de hjelpetiltakene staten tilbyr. Ved å gi staten et lovpålagt ansvar for å tilby tilstrekkelig mange plasser i sentre for foreldre og barn, forbedres åpenbart kvaliteten (++++). Kommunalt ansvar for dette tilbudet vil derimot antakelig gjøre tilbudet mindre (- -). Fullt kommunalt ansvar for øvrige hjelpetiltak vil antakelig gi et mindre tilbud av svært dyre tiltak, men vi antar at den kvalitetsmessige betydningen av dette ikke vil være særlig stor, jf. første kulepunkt (-).
- *Tilstrekkelig tilbud av tiltak også i sårbare kommuner:* Statlig ansvar for sentre for foreldre og barn gir et bedre tilbud også i sårbare kommuner, selv om effekten i realiteten vil begrenses av geografiske forhold, tilsvarende som for institusjoner (+ +). Kommunalt ansvar for sentrene vil redusere tilgangen i sårbare kommuner, men vi forstår det slik at den ikke er veldig god i dag heller (-). Fullt kommunalt ansvar for

hjelpetiltak vil antakelig gi dårligere tilgang til spesialiserte tiltak i de mest sårbare kommunene, siden det vil være disse som i minst grad har ressurser til å erstatte tilbudet fra Bufetat (- -).

- *Fleksibelt tilbud av tiltak:* Statlig større ansvar for sentre for foreldre og barn vil antakelig gi et krav fra kommunene om et mer differensiert tilbud enn i dag (+ +). Kommunalt ansvar for sentrene vil innebære at ingen har ansvar for å sikre differensiering overhodet (- -). Fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltak vil antakelig anspore til en mer bevisst bruk av hjelpetiltak i kommunene, som igjen kan gi videreutvikling og økt differensiering både internt i kommunene og hos leverandørene. Samtidig vil ansvaret for videreutviklingen av tiltakene antakelig bli spredt på flere aktører når Atferdssenteret mister sin privilegerte rolle som hovedleverandør av flere av de subsidierte tiltakene. Det er ikke opplagt hvordan dette vil påvirke videreutviklingen (+ +).
- *Gode insentiver til tidlig innsats:* Sentre for foreldre og barn er å regne som tidlig innsats, slik at konsekvensene her vil følge konsekvensene i tredje kulepunkt (tilbudet av tiltak) (++++/- -). Fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltakene gir insentiver til mer kostnadseffektiv bruk av hjelpetiltak og andre former for tidlig innsats (++++).

Alternativ S1 har et stort potensial til å gi et kvalitativt bedre barnevern og vil derfor bli drøftet videre.

Derimot mener vi at Alternativ S2 bør avvises. Hovedgrunnen til dette er at sentre for foreldre og barn er et svært spesialisert og kostbart tiltak som svært få kommuner vil makte å tilby. Dersom det anses ønskelig å tilby dette tiltaket, bør derfor staten ta ansvaret for det. Med så høye kostnader per plass, blir det svært kostbart å skulle opprettholde en akseptabel slakk i tilbudet, slik at rimelige variasjoner i etterspørselen kan møtes på kort varsel. En del kommuner vil også velge å sette det ut til private, med de økte utfordringene dette innebærer knyttet til anskaffelse og kvalitetssikring sammenliknet med at Bufetat anskaffer det fra private i dag. Selv om kun de store kommunene skulle overta dette ansvaret (oppgavedifferensiering), ville det dermed bli enda høyere geografisk variasjon i tilbudet enn i dag. I tillegg vil det gi et lite effektivt system, der Bufetat forutsettes å opprettholde sitt tilbud, men til en lavere og mer spredt etterspørsel.¹

Vi mener derfor staten bør beholde ansvaret for tilbudet av sentre for foreldre og barn. Videre mener vi at staten i så fall bør ta et *større* ansvar enn i dag, ved at ansvaret lovfestes og at det utarbeides klare kriterier for målgruppe og varighet på oppholdet. Dersom det først skal tilbys, bør det være mest mulig lik tilgang til det uavhengig av bosted.

I det videre omtaler vi dermed kun Alternativ S1.

11.4.2 Hva skal til for at det skal virke?

I spørreundersøkelsen spurte vi hva som måtte være på plass av forutsetninger for at kommunene skal kunne overta ansvaret for de spesialiserte hjelpetiltakene, unntatt sentre for foreldre og barn. Som for de øvrige oppgavene, ble spørsmålet kun stilt til de som var positive til å ta over ansvaret, og det ble understreket at det rent økonomiske skulle forutsettes å være på plass. Svarene er gjengitt i Tabell 11.3. Problemstillingen ble også tatt opp i intervjuene. På denne bakgrunn slår vi fast at en vellykket overføring av ansvaret for de evidensbaserte hjelpetiltakene, vil kreve:

- Økt samarbeid mellom barnevernstjenestene, slik at ansatte kan spesialisere seg på enkelte typer tiltak og opptaksområdet blir tilstrekkelig stort. Kommunene må selv inngå samarbeid, men fylkesmannen kan tilrettelegge.

¹ I spørreundersøkelsene var det for øvrig svært få som ga uttrykk for at samtlige kommuner bør overta dette ansvaret: 7 pst. av barnevernlederne og ingen av fylkesmennene. Noe flere barnevernledere (16 pst.) og hele 53 pst. av fylkesmennene mente imidlertid det bør overføres til kun de store kommunene. Se for øvrig kap. [].

- Bufetat fortsetter å levere MST. Vi oppfatter at MST-terapeutene alle er ansatt i Bufetat og med kvalitetssikrere i Bufdir¹, slik at det mest effektive vil være at Bufetat fortsetter å ha denne oppgaven, i hvert fall på kort sikt.
- Det opprettes en tilskuddsordning kommunene kan søke om midler fra ved ønske om oppbygging av tiltak. Behovet for og utformingen av en slik ordning må vurderes nærmere for det enkelte tiltak, i lys av antatt behov for utbygging og kostnader til sertifisering mv.
- Breder kompetanse hos de ansatte enn i dag slik at de kan gjennomføre tiltakene, noe som delvis kan oppnås ved økt samarbeid (forrige punkt). Kommunene har også behov for økt kompetanse om anskaffelser. Bufetat kan få ansvar for å anskaffe og kvalitetssikre kurs, mens det ofte vil være private aktører som holder kursene.
- En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede hjelpetiltak. Det må forventes at økt kommunalt ansvar for hjelpetiltak resulterer i økt bruk av private aktører, også selv om kompetansehevingen i kommunene lykkes. Dermed blir det enda mer prekært å få på plass en ordning for kvalitetssikring av tiltakene. De mange ulike tiltakstypene og leverandørene gir behov for en sentral oversikt. Begge deler er det naturlig at Bufdir tar seg av.
- Retningslinjer for hvordan oppgaven bør gjøres. Dette omfatter både retningslinjer for anskaffelse av tiltak og hvilke tiltak som er best egnet til ulike behov. Også dette er det naturlig at Bufdir utarbeider.

Vi mener det ikke bør være behov for å øremerke midlene til dette formålet, siden kommunene allerede finansierer en del av de evidensbaserte hjelpetiltakene selv. I spørreundersøkelsen er langt de fleste av rådmennene enige i dette synet. Barnevernlederne ønsker i større grad øremerking, men mindre for denne oppgaven enn for de andre som vurderes overført.

Alternativet omfatter også å styrke statens tilbud av sentre for foreldre og barn. Dette er i all hovedsak et bevilgningsspørsmål. I tillegg bør departementet utarbeide retningslinjer for hvordan tiltaket skal brukes, herunder for hvem som skal ha rett til tiltaket og hvor lenge oppholdet skal vare.

Tabell 11.3 Forutsetninger ved kommunalt ansvar for spesialiserte hjelpetiltak, med unntak av sentre for foreldre og barn

	Barne-vern-ledere	Råd-menn	Fylkes-menn
At kommunen samarbeider om tilbudet med andre kommuner (evt. flere kommuner enn i dag)	71 pst.	55 pst.	86 pst.
En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede, evidensbaserte hjelpetiltak, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal	64 pst.	53 pst.	71 pst.
Breder kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag	64 pst.	47 pst.	79 pst.
Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses	59 pst.	50 pst.	79 pst.
Barnevernfaglig bistand	23 pst.	19 pst.	50 pst.
Ingen	3 pst.	7 pst.	14 pst.

11.4.3 Hva kan gå galt?

En fare ved å gi kommunene det fulle ansvaret for de spesialiserte hjelpetiltakene, er at de i mindre grad enn staten vil se seg råd til å tilby de aller dyreste og mest spesialiserte tiltakene. Mekanismen er tilsvarende som for fosterhjem og institusjonstiltak. Vi argumenterer imidlertid

¹ Merknader fra BLD til et tidligere rapportutkast.

for at konsekvensene vil være mindre alvorlige: Slik vi forstår det, vil det være realistisk å anta at PMTO kan bygges ut forholdsvis godt også uten den rollen Bufetat har i dag. Spørreundersøkelsen gjengitt i kap. 6 viser for eksempel at hele 33 pst. av barnevernstjenestene allerede har bygget ut PMTO, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. MST er i en noe annen kategori, ved at det i dag slik vi forstår det bare er ansatte i Bufetat som fungerer som terapeuter for dette tiltaket. For MST vil vi imidlertid påpeke at antallet deltakere er svært lavt: I 2014 var det lik null i Sogn og Fjordane, og tre i Oslo, jf. SSB-tall gjengitt i kap. 2. Flere av våre informanter i intervjuene påpeker videre at tilbudet av MST er godt nær en del av de store byene (og dermed terapeutene), men fullstendig fraværende lenger unna. Det vil dermed være en stor andel av kommunene som ikke vil merke noen forskjell overhodet dersom tilbudet av MST avvikles. Det kan også være *ønskelig* med en vridning bort fra de evidensbaserte hjelpetiltakene som i dag tilbys av staten, jf. diskusjon i kap. 7. Like fullt legger vi til grunn at noen barn og unge vil få et dårligere tilbud dersom ansvaret for de evidensbaserte tiltakene overføres til kommunene.

Den andre fallgruven består i at en del kommuner vil velge å erstatte hjelpetiltakene fra Bufetat med tiltak fra private aktører. Dette kan gi en ytterligere økning av faren for at familier tildeles uegnede hjelpetiltak, og for at kommunene betaler for mye for tiltakene. Som tidligere påpekt, krever gode anskaffelser at kommunene har tilstrekkelig kunnskap om tiltakene og anskaffelser til å kunne vurdere innhold og vilkår kritisk. Dette er ikke tilfelle i alle kommuner i dag. For at familiene skal tilbys egnede tiltak, enten i form av dagens evidensbaserte tiltak eller andre hjelpetiltak, er det imidlertid avgjørende at en del kommuner får hevet sin kompetanse betraktelig, både på hjelpetiltak og på anskaffelse fra private.

Vi stiller også spørsmål ved om en så stor ressursbruk som kun rettes til ungdommer i noen få deler av Norge kan forsvares på et rettferdighetsgrunnlag

11.4.4 Blir kostnadene lavere enn i dag?

Begge hovedutfordringene på dette området gir en lavere effektivitet i barnevernet:

- Uforutsigbart og tilfeldig tilbud om spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat svekker kommunenes muligheter til å drive et kostnadseffektivt tiltaksarbeid, ved at de bygger opp kompetanse på tiltak som Bufetat senere kan velge å bygge ned, og fordi det blir vanskeligere å planlegge tiltakskjeder for hver enkelt familie.
- Manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar innebærer et effektivitetstap på dette området dersom de tiltakene Bufetat har valgt å subsidiere, ikke forsvares den ekstra vektleggingen Bufetat dermed gir dem. Dette vil være tilfelle dersom midlene hadde kastet mer av seg for eksempel ved bruk av andre spesialiserte hjelpetiltak eller en omfattende satsing på (langt rimeligere) ordinære hjelpetiltak eller andre former for tidlig innsats.

En ansvarsoverføring vil som nevnt kreve at en del forutsetninger er oppfylt. Disse forutsetningene utgjør sammen med selve ansvarsoverføringen det reelle alternativet til dagens system, og det er derfor dette vi vurderer kostnadene ved:

- Kommunene får ansvar for å sørge for et tilstrekkelig og differensiert tilbud av hjelpetiltak for alle barn i kommunen, med unntak av sentre for foreldre og barn.
- Kommunene får rett til å avgjøre hvilket hjelpetiltak barnet har behov for, med unntak av konkret plass i sentre for foreldre og barn.
- Staten får et lovhjemlet ansvar for å tilby et tilstrekkelig tilbud av plasser i sentre for foreldre og barn.
- Staten bestemmer valget av plass i sentre for foreldre og barn i hver enkelt sak.
- Kommunene gis fullt finansieringsansvar for alle hjelpetiltak, med unntak av sentre for foreldre og barn, der finansieringen deles mellom stat og kommune. Det opprettes også en tilskuddsordning kommunene kan søke om midler fra ved ønske om oppbygging av tiltak.

- Bufetat fortsetter å levere MST. Vi oppfatter at MST-terapeutene alle er ansatt i Bufetat og med kvalitetssikrere i Bufdir¹, slik at det mest effektive vil være at Bufetat fortsetter å ha denne oppgaven, i hvert fall på kort sikt.
- Kommunene sørger for å inngå samarbeid med andre kommuner, men der fylkesmannen kan fungere som tilrettelegger
- Bufdir får i ansvar å anskaffe og kvalitetssikre kurs for de ansatte i barnevernstjenestene, både om tiltakene og om anskaffelser.
- Bufdir får i ansvar å utarbeide og holde ved like en nasjonal oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede hjelpetiltak
- Bufdir får i ansvar å sørge for kvalitetssikringen av hjelpetiltak
- Bufdir får i ansvar å utarbeide retningslinjer både for anskaffelse av tiltak og hvilke tiltak som er best egnet til ulike behov
- Departementet utarbeider retningslinjer for bruken av sentre for foreldre og barn

Presisering av det kommunale ansvaret for spesielle hjelpetiltak utenom sentre for foreldre og barn, krever at midler overføres fra staten til kommunene. Igjen vil det måtte overføres noe mer enn det Bufetat bruker i dag for å dekke opp for tapet av stordriftsfordeler knyttet til drift og anskaffelse av tiltak. Stordriftsfordelene er antakelig betydelig mindre for denne oppgaven enn for eksempel rekruttering av fosterhjem. De vil også være mindre dersom dagens system er ineffektivt. Ut fra den informasjonen vi har hatt tilgang til, ser det ut til at dagens system er ineffektivt, jf. over. Graden av ineffektivitet avhenger blant annet av nytten av de tiltakene som tilbys av Bufetat, og av vilkårene Bufetat har fremforhandlet med leverandørene. Noen stordriftsfordeler vil det likevel antakelig være, ved at kompetanse nå skal spres på flere aktører, og ved at det vil bli vanskeligere å sørge for en god kapasitetsutnyttelse til enhver tid. Dette fanges i Tabell 11.4 opp ved (-).

I tillegg vil det kreve kostnader å sette kommunene i stand til å gjennomføre oppgaven på en god måte. Vi understreker imidlertid at en del av de tiltakene vi her foreslår, bør vurderes gjennomført uansett for å heve kvaliteten på tiltaksarbeidet i kommunene.

Når det gjelder om valg av tiltak tas ut fra en riktig avveining mellom faglige og økonomiske hensyn, venter vi at fullt kommunalt ansvar samlet sett har en positiv effekt, ved at fordelene ved at de kan se tiltakene bedre i sammenheng mer enn veier opp for eventuelle ulemper ved at de iblant ikke velger de dyreste tiltakene (+). For sentre for foreldre og barn vil kommunenes avveining mellom fag og økonomi avhenge helt av hvordan egenandelen settes. Vi forutsetter her at egenandelen holdes uendret (0).

Bruken av arbeidskraft vil bli mer effektiv fordi det blir klarere for kommunene hva de kan forvente av Bufetat og de dermed kan innrette sitt eget arbeid mer effektivt ut fra det: Større statlig ansvar for sentre for foreldre og barn gjør det klarere i hvilke tilfeller kommunene kan be om det, mens kommunale ansvar for øvrige hjelpetiltak gjør at de ikke lenger behøver tenke på hva Bufetat kan tilby. (+ +)

Dersom staten skal få et større ansvar for å tilby opphold i sentre for foreldre og barn, vil dette ha en betydelig kostnad på kort sikt. Tiltaket er svært kostbart, og vi antar kommunene vil mene det er betydelig større behov for dette tiltaket enn det de får tilbud om i dag. Kostnadene på kort sikt bestemmes av hvordan inntakskriteriene utformes, mens kostnadene på lang sikt først og fremst vil avhenge av hvor nyttig tiltaket faktisk er. Begge deler omtales nærmere i avsnittet med våre anbefalinger.

Når staten får en plikt til å tilby et tiltak under visse omstendigheter, svekkes også den statlige økonomiske kontrollen. Siden det her er snakk om et svært kostbart tiltak, kan konsekvensene bli store (- - -). Fullt kommunalt ansvar for de øvrige hjelpetiltakene påvirker ikke den økonomiske kontrollen for staten (0).

Dersom den kommunale egenandelen for sentre for foreldre og barn holdes uendret, endres heller ikke den økonomiske kontrollen i kommunene (0). Derimot vil fullt kommunalt

¹ Merknader fra BLD til et tidligere rapportutkast.

finansieringsansvar for de øvrige hjelpetiltakene kunne gi flere tilfeller av store uforutsette utgifter. Konsekvensene vil likevel være mindre enn for institusjon og fosterhjem, siden hjelpetiltakene er billigere og mer kortvarige, og fordi det gjerne vil finnes rimeligere tiltak som også kan være egnet (-).

Som nevnt over, vil fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltakene antakelig gi økt bruk av private sammenliknet med i dag. Det samme vil antakelig være konsekvensen av økt bruk av sentre for foreldre og barn. Dette innebærer økt risiko for ineffektivitet (- -).

En særlig problemstilling forbundet med PMTO og DUÅ er for øvrig at det også tilbys familiene av andre aktører, slik at det kan oppstå utfordringer med at familier som «egentlig» hører hjemme i barnevernet i stedet henvender seg (eller bli henvist) til for eksempel BUP eller PPT. Dette kan være problematisk dersom det ville gitt en bedre bistand å samle tjenestene til disse familiene i barnevernet, eller det gjør at barnevernet skyver «sine» kostnader over på andre (kommunale eller statlige) tjenester. Imidlertid kan det også være et tegn på at barnevernets mandat i dag er for bredt, ved at de tilbyr tiltak som vel så gjerne kunne vært tilbudt av andre aktører.

Samlet sett mener vi dette alternativet kan gi lavere effektivitet («høyere kostnader») enn i dag på kort sikt. Dersom alternativet modifiseres slik at statens ansvar for sentre for foreldre og barn ikke utvides, tilsier tabellen at kostnadene går i null. Dette er naturligvis svært usikkert. Uansett kan de langsiktige konsekvensene bli positive dersom alternativet gir en riktigere tiltaksbruk enn i dag.

Tabell 11.4 Gir alternativet for spesialiserte hjelpetiltak lavere kostnader enn i dag, gitt gjennomføring av nødvendige tiltak?

	Modifisert S1: Statlig større ansvar for sentre for foreldre og barn, kommunalt ansvar for øvrige hjelpetiltak
God utnyttelse av stordriftsfordeler	-
Passe hensyn til økonomi i tiltaksvalget	+
Effektiv bruk av arbeidskraft	++
Økonomisk kontroll i det statlige barnevernet	----
Økonomisk kontroll i det kommunale barnevernet	-
Forsvarlig bruk av private aktører	--

11.4.5 Oppsummering av informantenes syn på ansvarsoverføring

Svarene fra spørreundersøkelsen er gjengitt i Tabell 11.5, mens innspillene fra intervjuene er sammenfattet under.

Tabell 11.5 Spørreundersøkelsene – fullt kommunalt ansvar for spesialiserte hjelpetiltak, med unntak av sentre for foreldre og barn

Oppgave	Aktør	Bufetat	Alle kommuner	Store kommuner
Spesialiserte hjelpetiltak, unntatt sentre for foreldre og barn	Barnevernledere	21 pst.	39 pst.	40 pst.
	Rådmenn	23 pst.	47 pst.	30 pst.
	Fylkesmenn	7 pst.	40 pst.	53 pst.

Spørreundersøkelsen ga et stort flertall for å overføre mer ansvar til kommunene i alle respondentgruppene, på 80-90 pst. Det er imidlertid også en betydelig andel som mener det bare er de *store* kommunene som bør få dette ansvaret. Blant ledere av store barneverntjenester er det hele 90 pst. som mener kommunene bør få hele ansvaret, mot 70 pst. blant ledere av små. De sistnevnte er imidlertid mer optimistiske på egne vegne, ved at flere her mener samtlige kommuner bør få dette ansvaret. Dette er også den oppgaven der det er klare forskjeller mellom interkommunale samarbeid og enkeltkommuner, der ledere av de førstnevnte er klart mer positive til å overføre ansvaret til kommunene (85 vs. 77 pst.). Svarene varierer imidlertid ikke systematisk etter kommunenes sentralitet. Ledere i Bufetats region Midt er de mest positive (87 pst.), mens andelene er lavest i region Øst og Nord (75 pst.). Opplevd tilgang på økonomiske og menneskelige ressurser har lite å si for ønsket om mer ansvar.

Ikke uventet er det de barnevernlederne som opplever det som vanskelig å få tilgang til MST innen rimelig tid, i klart større grad enn andre ønsker at ansvaret overføres til kommunene. Tendensen er den samme for PMTO, men betydelig mindre slående. Uansett tyder dette på at mange kommuner mener det vil være mulig for dem selv å lage et bedre tilbud av disse tiltakene enn det Bufetat gjør i dag.

I intervjuene gir de fleste uttrykk for å være positive til at kommunene får fullt ansvar for hjelpetiltakene, men altså ofte med unntak av sentre for foreldre og barn, jf. omtale over. Typisk argumenteres det med kommunenes nærhet til sine innbyggere, at de ulike hjelpetiltakene bør ses i sammenheng, og at mange kommuner allerede har bygget opp et eget tiltaksapparat. De som er mest positive til å beholde dagens ordning, representerer Bufetat og en privat tilbyder av barnevernstjenester. Deres hovedargument er at kommunalt ansvar for denne oppgaven vil forsterke forskjellene mellom tjenestene, siden de små tjenestene ikke vil ha tilgang til nødvendig spesialisert kompetanse eller tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser til faglig utvikling. Flere påpeker at det vil være enklere for kommunene å kunne tilby noen hjelpetiltak, som PMTO, enn andre, som MST. For øvrig var respondentene opptatt av behovet for en kvalitetssikringsordning for hjelpetiltak.

11.5 Vår vurdering

11.5.1 Hvordan bør ansvaret for hjelpetiltakene være i praksis?

Vi mener kommunene bør få ansvaret for de evidensbaserte tiltakene, slik at de får et helhetlig ansvar for hjemmebaserte hjelpetiltak. Vi anbefaler også at statens ansvar for å tilby plasser i sentre for foreldre og barn utvides og lovhjemles slik at staten har plikt til å tilby dette tiltaket gitt at nærmere bestemte kriterier er oppfylt – *forutsatt* at tiltaket først evalueres og at resultatene viser at nytten faktisk overstiger de betydelige kostnadene, også når det sammenliknes med andre tiltak.

Arbeidet med hjelpetiltak gir det beste og mest effektive barnevernet når de som er nærmest barnet kan utforme et skreddersydd tilbud, typisk bestående av flere tiltak, og med mulighet for å skifte ut tiltak over tid. Dette krever høy kompetanse om tiltakene og anskaffelser i kommunene, og ressurser til å drive egen tiltaksutvikling. Vår forståelse av hjelpetiltakene er at det i langt de fleste tilfeller finnes flere egnede hjelpetiltak som kan være egnet. For eksempel vil en ungdom med atferdsproblemer kunne tilbys både MST, miljøterapeutisk oppfølging med systemfokus, ungdomsgrupper som ART og/eller veiledning til foreldre. Mens MST tilbys og subsidieres av staten, må kommunen fullfinansiere og enten tilby eller anskaffe de andre tiltakene selv.

Vi har argumentert for at dagens system med enkelte sterkt subsidierte og svært spesialiserte hjelpetiltak fra staten, kan gi et mindre effektivt tiltaksarbeid enn dersom kommunene får anledning til å se samtlige sammenliknbare hjelpetiltak i sammenheng.

Vi legger også vekt på at bruken av evidensbaserte tiltakene fra Bufetat er svært lav og ujevnt spredt over landet i dag. Dette gjelder særlig MST, der tilbudet synes å være lite eller helt fraværende i de delene av landet som ligger langt unna de store byene, og der det er en fylkesvis variasjon i bruken som neppe kan forklares med behov alene. MST er også et svært spesialisert tiltak som er egnet for få familier. Til sammen gjør dette at det i dag brukes store

summer på et tiltak som i utgangspunktet er egnet for svært få og som kun tilbys en liten andel av disse. Dersom tiltaket faktisk virker, kan det stilles spørsmål ved om dette er en rettfærdig bruk av samfunnets midler. Imidlertid ser det ikke ut til å foreligge uavhengige nytte-kostnadsevalueringer av MST som slår fast at nytten overstiger kostnadene. Dermed er det heller ikke nødvendigvis et problem at de ressursene som i dag brukes på dette tiltaket, i stedet kanaliseres til andre tiltak overfor de samme ungdommene – eller til tidlig innsats slik at behovet i mindre grad oppstår.

Vi mener det er helt nødvendig å gjennomføre uavhengige nytte-kostnadsevalueringer av MST dersom det fortsatt skal subsidieres av staten. Det samme gjelder de andre evidensbaserte tiltakene FFT, PMTO og DUÅ, men der vi tar høyde for at det kan finnes uavhengige evalueringer av disse vi ikke kjenner til. Når det stadig slås fast at kommunene utformer sitt arbeid med hjelpetiltak på sviktende kunnskapsgrunnlag, må det kunne kreves at i hvert fall evalueringene av de statlig finansierte *evidensbaserte* hjelpetiltakene holder faglig mål.

PMTO ser for øvrig å være i ferd med å bli godt utbygd i kommunene allerede i dag, også gjennom samarbeid mellom flere barnevernstjenester. Vi er dermed mindre urolige for tilbudet av dette tiltaket skal svekkes, selv om det utvilsomt vil være noen kommuner som vil merke bortfallet av Bufetats tilbud om dette. Igjen er det imidlertid snakk om et lite tiltak, og der det finnes tilgjengelige erstatninger.

Det eneste hjelpetiltaket vi mener kan være av en slik karakter at staten bør ta et ansvar, er sentre for foreldre og barn: Dette tiltaket er rettet mot en gruppe det er svært viktig å treffe riktig (de minste barna), samtidig som det er så kostbart og spesialisert at tilbudet antakelig ville blitt vesentlig dårligere dersom kommunene skulle overta. Vi er imidlertid opptatt av at dette tiltaket ikke bør skilles ut som særskilt viktig uten at en faktisk vet om nytten overstiger kostnadene – og at ikke andre hjelpetiltak kan gi samme netto nytte. Vi reagerer på at et tiltak som er rettet mot en så sårbar gruppe, og som er så kostbart, ikke ser ut til å være evaluert grundig. En evaluering må eksplisitt adressere:

- Hvordan tiltaket konkret bør innrettes i form av hensikt, målgruppe, innhold og varighet. Et tiltak som er så enkelt for kommunen og som delfinansieres av staten, vil uvegerlig gi fare for overforbruk i form av etterspørsel etter stadig lengre opphold for stadig nye målgrupper.
- Nytten av tiltaket på kort og lang sikt, sett i forhold til både kostnadene ved dette tiltaket og netto nytte ved andre tiltak som kan tenkes brukt i stedet. I utvalget av andre relevante tiltak må det tas hensyn til at sentre for foreldre og barn har flere målgrupper (spedbarn, småbarn, gravide) og hensikter (utredning, endring), slik at det vil være flere tiltak som bør vurderes. Det bør også vurderes tiltak som ennå ikke er implementert i Norge, som regelmessige hjemmebesøk med bruk av målrettede støtte- og endringssamtaler, enten i regi av barneverntjenesten eller helsesøster.
- Den langsiktige og bredt forståtte nytten av tiltak rettet mot sped- og småbarn. Det må tas hensyn til nyere forskning som viser at tidlig omsorgssvikt kan ha mer omfattende konsekvenser enn ofte tidligere antatt, bl.a. for ulike helseproblemer. Denne forskningen omtales kort i kap. 4.

Dersom staten fortsatt skal tilby sentre for foreldre og barn, mener vi ansvaret bør gjøres langt klarere i dag. Vi anbefaler at ansvaret lovhjemles, og at det stilles klare kriterier for inntak, innhold og varighet. Omfanget av tilbudet må avhenge av tiltakets netto nytte.

11.5.2 Andre anbefalinger

Kvalitetssikring av tilbudet fra private leverandører

Kommunalt ansvar for å fremskaffe alle evidensbaserte hjelpetiltak vil for mange kommuners del bety økt bruk av private leverandører. Våre spørreundersøkelser avdekket at kommunene allerede bruker private leverandører til en rekke oppgaver, som for eksempel hjelpetiltak, saksbehandling og undersøkelser. I tillegg kommer bruken av private på fosterhjemsområdet og institusjonsområdet.

De ulike delmarkedene er imidlertid i liten grad, eller overhodet ikke, regulert. Dette kan være særlig uheldig i det delmarkedet som omfatter kommunenes kjøp av tjenester og hjelpetiltak. Siden mange kommuner i dag ikke har den kompetansen (eller størrelsen) de trenger for å gjennomføre slike anskaffelser på en god måte, er det fare for at de kjøper dårlige tjenester til en høy pris. Det er også en fare for at kommunene fraskriver seg det ansvaret de har for barna: De private tilbyr i dag et så omfattende sett av tjenester at barnevernstjenesten kan ende opp med å se svært lite til en sak fra den blir undersøkt til den ender med omsorgsovertakelse. I tillegg gjør omfattende bruk av private det vanskeligere å bygge opp kompetanse internt i tjenesten.

Det er dermed etter vårt syn behov for å innføre en form for regulering av dette markedet slik at bruken av private aktører blir mest mulig hensiktsmessig og at det konkurreres på like vilkår uavhengig av om leverandøren er privat eller offentlig. Selv om det er kommunenes kjøp av tjenester vi anser som mest akutt i denne sammenhengen, bør det også vurderes strengere regulering av markedet for private fosterhjem og institusjonsplasser.

Referanser

- AGENDA. (2007). *Forsøk med differensiert oppgavefordeling - sluttrapport*. AGENDA.
- Agenda. (2005). *Kommunal oppgavedifferensiering. Oversikt og status fra forsøkskommunene*.
- Andrews, T. B. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge*. Nordlandsforskning, rapport nr. 1/2015.
- Andrews, T. B. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge*. Nordlandsforskning.
- Stiftelsen Alternativ til Vold. (2010). *Årsrapport Stiftelsen Alternativ til Vold*.
- Backe-Hansen, E. C. (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*. NOVA Rapport 9/14.
- Backe-Hansen, E. E. (2011). *Institusjonsplassering - siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA Rapport 21/11.
- Backe-Hansen, E. T.-G. (2013). *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA Rapport 16/13.
- Backe-Hansen, E. Ø. (2013). *Utilsiktet flytting fra fosterhjem*. NOVA Notat 2/2013.
- Backe-Hansen, E. Ø. (2013). *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. Fosterhjem for barns behov*. NOVA og RKBU Vest, Notat nr. 2/2013.
- Barne-, likestillings-, inkluderingsdepartementet. (2011). *Retningslinjer for statstilskudd til incestsentre og voldtektssentre i 2012*.
- Barnevernpanelet. (2011). *Barnevernpanelets rapport*.
- Berg, B. T. (2006). *Evalueringsrapport av barnevernsforsøket i Trondheim*. NTNU Samfunnsforskning AS og SINTEF Teknologi og samfunn.
- BLD. (2007). *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter - herunder om betalingsordninger i barnevernet, Q-06/2007*.
- Bogen, H. A. (2007). *Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnevernsreformen i 2004*. Fafo-rapport 2007:11.
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evalueringsrapport av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 270/2010.
- Brandtzæg, B. A. (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 270/2010.
- Brandtzæg, B., Håkonsen, L., & Lunder, T. (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Telemarksforskning. TF-rapport 270/2010.
- Bufdir. (2014). *Årsrapport 2014*.
- Bufdir. (2015). *Årsrapport 2014*. Bufdir 05/2015.
- Bufdir. (2013). *Flyttinger i statlig barnevern*. Bufdir.
- Bufdir. (2015). *Hvordan bør faglige anbefalinger om et samlet tilbud til utsatte sped- og småbarn og deres foreldre følges opp?* Bufdir.
- Bufdir. (2014). *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.
- Christiansen, Ø. E.-H. (2015). *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).

- Christiansen, Ø. E.-H. (2015). *Forskningkunnskap om barnevernets hjelpetiltak - foreløpig sammenfatning av hovedfunn*. RKBU Vest, Uni Research Helse, NOVA, HiA.
- Christiansen, Ø. (2015). *Hjelpetiltak i barnevernet - en kunnskapsstatus*. Uni Research helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).
- Christiansen, Ø. T. (2010). Arranging stability for children in long-term out-of-home care. *Children and Youth Services Review Vol. 32* .
- Deloitte. (2012). *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*. Deloitte/KS FoU.
- Deloitte. (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*.
- Deloitte. (2015). *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak - bruk, kvalitet og kostnad*. (ikke offentlig per 29. april 2015).
- Deloitte. (2015). *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak - bruk, kvalitet og kostnad*.
- Finansdepartementet. (2011). *Prop. 1 S Gul bok (2011-2012)*.
- Finansepartementet (Statsbudsjettutvalget). (2003). *NOU 2003:6: Hva koster det?* .
- Gjerstad, C. A. (2006). *Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet*. Fafo-rapport 545.
- Gording Stang, E. (2013). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt*. NOVA Rapport 3/13.
- Grønningsæter, R. S. (2014). *Det kommunale barnevernet i utvikling*. Fagbokforlaget.
- Heckman, J. J. (2008). The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. *CESifo DICE Report 2/2008* .
- Helsetilsynet. (2015). - *Bare en ekstra tallerken på bordet?* Rapport fra Helsetilsynet 1/2015.
- Helsetilsynet. (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern - undersøkelse og evaluering*. Rapport fra Helsetilsynet 2/2012.
- Kayed, N. S.-M. (2015). *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*. NTNU.
- Kirkengen, A. L. (2015). *Hvordan krenkede barn blir syke voksne*.
- Kirkengen, A. L. (2015). *Hvordan krenkede barn blir syke voksne*. Universitetsforlaget.
- Knudsen, E. I. (2006). Economic, Neurobiological and Behavioral Perspectives on Building Americas Future Workforce. *NBER WP. 12298* .
- KS. (2012). *Sammen for barn og unge. Bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. KS.
- Kvello, Ø. o. (2014). *Barnevernledelse*. Gyldendal.
- Kvello, Ø. S. (2012). *Et samlet tilbud til utsatte foreldre med sped- og småbarn i alderen 0-3 år*. NTNU.
- Löfholm, C. A. (2009). *Multisystemisk terapi för ungdommar med allvarliga beteendeproblem*. Institut för Utveckling av Metoder i Socialt Arbete.
- Leknes, E. A. (2013). *Interkommunalt samarbeid - konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS-rapport 2013/008.
- Lichtwark, W. o. (2013). *Det nye barnevernet*. Universitetsforlaget.
- Myrvold, T. G. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. Rapport 2011:25. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NKVTS. (2010). *Årsrapport NKVTS*.
- Ogden, T. o. (2006). Multisystemic Treatment of Serious Behaviour Problems in Youth: Sustainability of Effectiveness Two years. *Child and adolescent mental health Vol. 11 (3)* .

- Prop. 1S (2010-2011). (2011). *Prop. 1S (2010-2011)*.
- PWC. (2012). *Evaluering av barneverntjenesten i Oslo kommunes bydeler*. PWC.
- PWC. (2015). *KS Utredning av rammeverk for fosterhjem*. PWC.
- PWC. (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i sttalig og kommunalt barnevern*.
- PWC. (2015). *Utredning av rammeverk for fosterhjem*. PWC/KS.
- Rambøll. (2012). *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge*. Rambøll.
- Rambøll. (2013). *Analyse av de økonomiske konsekvenser Parent Management Training - Oregon (PMTO)*. Sosialstyrelsen/Rambøll.
- Rambøll. (2014). *Oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn*. Rambøll.
- Rambøll. (2008). *Vurdering og videreutvikling av fagteam*. Rambøll.
- Ravlum, I.-A., & Sørensen, C. H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015*. TØI-rapport 783/2005.
- Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Riksrevisjonen, Dokument 3:15 (2011-2012).
- Samferdselsdepartementet. (2009). *St.meld.nr.16 Nasjonal Transportplan 2010-2019*.
- Thorkildsen, I. (2015). *Du ser det ikke før du tror det*.
- van der Stouwe, T. J. (2014). The effectiveness of Multisystemic Therapy (MST): A meta-analysis. *Clinical Psychology Review, Vol. 34 (6)* .
- Varde Hartmark. (2014). *Markedsanalyse av barnevernstjenester*.
- Vista Analyse. (2012). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av vold i nære relasjoner*. Av: Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm, Sidsel Sverdrup og Haakon Vennemo. Vista Analyse rapport 2012-41.
- Forsterhjemstiltak, L. G. (2010). *Tiltaksprofil og tiltaksutvikling i kommunalt barnevern*. Nordlandsforskning, notat nr. 1005/2010.

Vedlegg 1 Oppgaveansvaret fordelt etter regelverket

Barnevernloven angir hovedprinsippene for fordelingen av oppgaveansvaret i kap. 2-5 og 8, og for finansieringsansvaret i kap. 9. Det såkalte betalingsrundskrivet (BLD, 2007) detaljerer disse bestemmelsene og har til hensikt å sikre en mest mulig ensartet forståelse og praksis i hele landet. Vi går først igjennom kommunenes og statens oppgaveansvar slik dette fremgår av loven (angitt ved §), med utdypende kommentarer fra betalingsrundskrivet (angitt ved sidereferanse) og enkelte andre deler av regelverket (dette fremgår eksplisitt). På en del punkter er det forsøkt forklart hva regelen innebærer i praksis, slik vi forstår det bl.a. ut fra informasjon gjennom intervjuene, og disse forklaringene innledes nettopp med «i praksis». For å gi et klarere bilde av oppgavefordelingen for hver av tiltakstypene, går vi deretter igjennom saksgangen for hhv. institusjonstiltak, fosterhjemstiltak og hjelpetiltak.

Kommunenes oppgaveansvar

Kommunenes ansvar er negativt avgrenset, ved at kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig tjenesteorgan, jf. § 2-1.¹ Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver, hvorav følgende er de mest sentrale i denne sammenhengen:

- *Forebyggende arbeid*, dvs. at kommunen «skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer», jf. §3-1. I praksis må barneverntjenesten da samarbeide både med andre kommunale tjenester, som helsesøster, barnehage og skole, en fylkeskommunal tjeneste som videregående skoler og statlige tjenester som Politiet og BUP.
- *Samarbeide med andre deler av forvaltningen* og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. § 3-2, se eksempler i forrige punkt.
- *Gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser*, jf. §§ 4-2 og 4-3, herunder å innhente sakkyndiges vurderinger dersom det er behov for det.
- *Fatte vedtak om frivillige hjelpetiltak i hjemmet* og iverksette hjelpetiltak pålagt av fylkesnemnda, jf. § 4-4. Hjelpetiltakene skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.
- *Avgjøre om barnet har behov for tiltak utenfor hjemmet*, og om barnet har behov for plass i institusjon eller fosterhjem. Kommunen fatter selv vedtak når omsorgsplasseringen er frivillig, jf. § 4-4, og fremmer ellers sak for fylkesnemnda, jf. 8-4. Barneverntjenesten kan be om bistand fra Bufetat med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd.
- *Rekruttere fosterhjem*: Kommunen skal ved plassering i fosterhjem alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. fosterhjemsforskriften § 4.
- *Avgjøre hvilket fosterhjem barnet skal plasseres i*, jf. § 4-22 om kommunens ansvar for å godkjenne fosterhjem for det enkelte barn. Dette ansvaret tilligger barneverntjenesten i fosterhjemskommunen, jf. fosterhjemsforskriften § 5.
- *Godkjenning, veiledning, oppfølging og tilsyn av fosterhjem* som ligger i kommunen, jf. § 4-22. Dette gjelder også fosterhjem som er rekruttert av staten. Fosterhjemskommunen har også som hovedregel ansvaret for å føre tilsyn med barnet, men kan inngå avtale med omsorgskommunen om at omsorgskommunen har ansvaret, jf. § 8 tredje ledd i forskriften.
- *Forberede saker for behandling i fylkesnemnda*, jf. § 2-1. I praksis innebærer dette å utarbeide saksfremlegg, avholde forberedende møte med barnet og dets familie og å presentere saken i møtet i fylkesnemnda, jf. § 7-11. Ved valg av plasseringssted

¹ For enkelthets skyld bruker vi vekselvis «barnevernstjenesten» og «kommunene» i omtalen, men ansvaret ligger hele tiden til kommunens barnevernstjeneste.

innenfor hhv. fosterhjem, institusjon mv., skal kommunen i sitt forslag til fylkesnemnda redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn i det enkelte tilfelle, jf. § 4-15. I sitt vedtak kan fylkesnemnda stille vilkår når det gjelder plasseringen. Dersom barnet ikke kan plasseres som forutsatt i forslaget, skal saken forelegges fylkesnemnda på nytt.

- *Treffe midlertidige vedtak* om nødvendige tiltak i akutt situasjoner, jf. § 4-6. Dette omfatter også plassering utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, i de tilfeller det er fare for at barna blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Kompetansen er lagt til barneverntjenestens leder, samt påtalemyndigheten.
- *Utarbeide tiltaksplan eller omsorgsplan.* Ved fosterhjem som hjelpetiltak skal det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan, jf. § 4-5, og barneverntjenesten skal vurdere om hjelpen er tjenlig og om det er nødvendig med nye tiltak eller grunnlag for omsorgsovertakelse. Ved omsorgsovertakelse (uavhengig av tiltak) skal det utarbeides en omsorgsplan, jf. § 4-15. Barneverntjenesten skal vedta en plan for barnets omsorgssituasjon allerede ved omsorgsovertakelse, og deretter en plan innen to år som ikke skal endres med mindre forutsetningene for den er falt bort. Ved plassering i institusjon etter § 4-24 (plassering uten eget samtykke) skal barneverntjenesten sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet, jf. § 4-28. Også ved frivillige plasseringer etter § 4-26 skal det utarbeides tiltaksplan dersom foreldre med foreldreansvar og barnet samtykker til det. Dersom barnet er fylt 15 år, er samtykke fra barnet tilstrekkelig.
- *Oppfølging av, og omsorg for, barn plassert utenfor hjemmet,* jf. §§ 4-16 og 4-18. Etter omsorgsovertakelse har (omsorgs-)kommunen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, og ansvar for å veilede og følge opp foreldrene. Kommunen overtar også ansvaret for omsorgen for barnet i foreldrenes sted. Den daglige omsorgen utøves av fosterforeldre eller den institusjonen der barnet bor, på vegne av kommunen. Barn kan ikke skrives ut fra en institusjon uten samtykke fra kommunen, jf. § 5-4. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. § 7 i forskriften, ved besøk minimum fire ganger i året, evt. to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i minimum fire år.
- *Tilsyn med barn i fosterhjem,* jf. §§ 8 og 9 i forskriften.
- *Gi barnet mulighet til medvirkning,* jf. §§ 4-1 og 6-3 (gjelder også staten). Dette omfatter bl.a. at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg i saker som berører barnet, og at barn over 15 år kan opptre som part i saken.
- *Ettervern,* ved at tiltak som er iverksatt før barnet fyller 18 år, kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak i barnevernloven inntil ungdommen er fylt 23 år, jf. § 1-3. Barnevernet skal også samarbeide med NAV og andre om ettervern

Det er for øvrig presisert at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen gjennomfører oppgavene i samsvar med loven, jf. § 2-1.

Nærmere om hvilken kommune som har ansvaret

Barneverntjenesten i en kommune har i utgangspunktet ansvaret for alle barn som oppholder seg i kommunen, jf. § 8-1, også dersom oppholdet er rent midlertidig. Ved avtale mellom barneverntjenester i berørte kommuner kan ansvaret overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til, jf. § 8-4. Ansvaret kan overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til, ved avtale mellom de berørte kommuner.

Barnevernet i den kommunen som har reist sak, har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll. For fosterhjem er det barneverntjenesten i omsorgskommunen som har ansvaret for å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. forskriftens § 7. Det er fosterhjemskommunen som har ansvar for å føre tilsyn med hvert enkelte barn i fosterhjem, men dette ansvaret kan etter avtale overføres til omsorgskommunen, jf. § 8. Tilsvarende gjelder ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet, jf. § 5.

Statens oppgaveansvar

Staten har etter regelverket ansvaret for følgende oppgaver:

- *Bistå kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet* etter anmodning fra kommunen, jf. § 2-3 (Bufetat). Dette omfatter bistand med å finne frem til et egnet tiltak til det enkelte barn, jf. s. 8. Det er kommunen som i samhandlingen med Bufetat som avgjør hva slags type tiltak barnet har behov for. Bufetat kan ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass, men kan ta initiativ til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak, jf. s. 7. Når et barn har behov for institusjonsplass, har Bufetat siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys.
- *Treffe vedtak om hjelpetiltak uten foreldrenes eller barnets samtykke*, jf. § 4-4 (fylkesnemnda).
- *Treffe vedtak om omsorgsovertakelse*, jf. § 4-12 (fylkesnemnda), og vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten foreldrenes eller barnets samtykke, jf. § 4-24 (fylkesnemnda).
- *Avgjøre valget av konkret institusjonsplass*. Ved atferdsplasseringer under tvang, jf. § 4-24, skal fylkesnemnda ta stilling til konkret plass etter å ha vurdert synspunkter fra kommunen, jf. § 4-15. Ved andre omsorgsovertakelser, jf. § 4-12, kan fylkesnemnda fastsette vilkår om innholdet i tiltaket eller kreve bedre opplysning av saken før plassering vedtas, men det er Bufetat som avgjør konkret plass.
- *Rekruttering og formidling av fosterhjem*, jf. § 2-3 (Bufetat). Regionen har ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov, jf. s. 8. Dette omfatter både beredskapshjem og fosterhjem som benyttes etter vedtak om hhv. hjelpetiltak og omsorgsovertakelse, og hjem for barn og unge med ulike typer utfordringer. Regionen har også ansvar for å formidle fosterhjem til barneverntjenestene etter søknad fra kommunene om hjem til konkrete barn. Også kommunene skal forsøke å rekruttere fosterhjem, jf. over.
- *Opplæring og generell veiledning av fosterhjemmene*, jf. § 2-3 (Bufetat). Dette ansvaret omfatter også de fosterhjemmene kommunene selv rekrutterer.
- *Etablere og drive institusjoner og godkjenne private og kommunale institusjoner og sentre for foreldre og barn*, jf. §§ 5-1 og 5-8 (Bufetat).
- *Helhetlig ansvar for det samlede tilbudet av institusjonsplasser*, jf. §§ 5-1 og 5-8. Loven plasserer ansvaret hos Bufetat, mens betalingsrundskrivet regulerer ansvaret på regionnivå: Det statlige tilbudet skal ha tilstrekkelig bredde til å dekke alle formål som er nevnt i loven, og tiltakene skal være geografisk spredt med sikte på god tilgjengelighet i alle deler av landet. I utgangspunktet gjelder et krav om at antallet plasser og differensieringen skal være tilstrekkelig innenfor hver region, men to eller flere regioner kan også gå sammen om etablering og drift av regioner, i tillegg til at behovet kan dekkes ved kjøp av plasser hos private og kommunale institusjonseiere, jf. s. 7.
- *Føre tilsyn med institusjoner og sentre for foreldre og barn*, jf. § 5-7 (fylkesmannen). Tilsynsansvaret omfatter både de som er statlige og de som er kommunale og private, gitt at de er godkjent av Bufetat. Fylkesmannen har også ansvar for å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunene, og med barn på barneverninstitusjoner.
- *Gi barnet mulighet til medvirkning*, jf. §§ 4-1 og 6-3 (som kommunene), samt til selv å bestemme i personlige spørsmål ved opphold på institusjon, jf. § 5-9.

Vedlegg 2 Intervjuguiden

Under er den intervjuguiden vi sendte til kommunene. Guiden til de andre respondentene var lett modifisert slik at fylkesmennene og fylkesnemndene fikk spørsmål om situasjonen i deres fylke, og de øvrige ble bedt om å mer generelt ta stilling til utfordringer og ansvarsdeling mv.

Intervjuguide: Ny ansvarsdeling mellom stat og kommune i barnevernet

Vi har fått i oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å utrede ulike alternativer for faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Utredningen skal bidra til å følge opp Regjeringens ambisjon om et mer effektivt og kvalitativt bedre barnevern, der utsatte barn og familier får rett hjelp til rett tid. Utredningen skal også følge opp Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, der det ble foreslått en del mindre endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune.

Vi skal analysere ulike alternativer for faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom stat og kommune for hhv. institusjonstiltak, fosterhjemstiltak og de hjelpetiltakene som i dag tilbys eller finansieres av staten, og gi anbefalinger om fremtidig ansvarsdeling i barnevernet. Ansvarsfordelingen kan godt være forskjellig for de ulike typene tiltak, slik den også er i dag.

Analysen skal gjennomføres som en samfunnsøkonomisk analyse. Vi vil bruke tid på å etablere en forståelse av dagens situasjon og hvordan situasjonen i barnevernet vil utvikle seg dersom det ikke gjennomføres tiltak. Hvilke utfordringer er det i barnevernet i dag, og hvilke av disse skyldes ansvarsdelingen mellom stat og kommune? Dernest vil vi vurdere om andre måter å fordele ansvaret på vil gi et bedre barnevern. Hvilke konsekvenser har de ulike alternative formene for ansvarsdeling? Barnevernet har konsekvenser for mange aktører, og vi skal fange opp alle: staten, kommunene, barna og deres familier, og de private aktørene som tilbyr fosterhjem og institusjonsplasser. Ut fra dette vil vi komme med vår anbefaling.

Et viktig grunnlag for analysen vil være synspunktene fra de som blir berørt. Vi skal derfor gjennomføre en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkesnemnder, og intervjuer med barnevernet i stat og kommune, interesseorganisasjoner, forskere og andre. Disse undersøkelsene vil også være viktige for å gi oss en god forståelse av nøyaktig hvordan dagens ansvarsfordeling fungerer i praksis.

Vi vil så langt som mulig anonymisere alt vi blir fortalt, slik at ingenting vi skriver i rapporten kan tilbakeføres til deg som person. I den grad dette ikke lar seg gjøre, vil vi be om din godkjenning av utsagnene før rapporten ferdigstilles. Vi gjør oppmerksom på at du når som helst kan trekke deg fra intervjuet, og at du ikke trenger svare på spørsmål du ikke har lyst til å svare på.

Intervjuet har syv temaer:

1. Hvordan dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune fungerer i praksis
2. De største utfordringene i barnevernet i dag og fremover
3. Institusjonstiltak: Dagens situasjon og endret oppgavefordeling
4. Fosterhjemstiltak: Dagens situasjon og endret oppgavefordeling
5. Spesialiserte hjelpetiltak: Dagens situasjon og endret oppgavefordeling
6. Det forbyggende arbeidet og endret finansieringsansvar
7. Andre endringer som bør gjennomføres for et bedre barnevern

Bakgrunnsinformasjon

Navn:

Stilling:

Antall år i stillingen:

Annen erfaring fra arbeid med barnevern:

Temaer for intervjuet

1. Hvordan fungerer dagens ansvarsdeling i praksis?

[Merknad: dette punktet omfattet ulike detaljspørsmål avhengig av respondent.]

2. Hva er de største utfordringene i dagens barnevern, og hvordan ser du på utviklingen framover?

- Effektiv ressursutnyttelse.
- God kvalitet: Rett hjelp til rett tid.
- Ved IKS: Et bedre barnevern enn dersom kommunen sto alene? Utfordringer?

3. Institusjonstiltak: Dagens situasjon og endret oppgavefordeling

- Hvordan opplever du at institusjonstilbudet fungerer i din kommune? (Differensierte tiltak, kvalitet, økonomi.)
- Hvem bør ha ansvaret for å godkjenne og kvalitetssikre private og kommunale institusjonsplasser? Hvorfor, og hva skal til for at det skal fungere?
- Bør kommunene gis beslutningsmyndighet ved valg av tiltaksplass? Hvorfor, og hva skal til for at det skal fungere?

4. Fosterhjemstiltak: Dagens situasjon og endret oppgavefordeling

- Hvordan opplever du at fosterhjemstilbudet fungerer i din kommune? (Rekruttering, insentiver til valg av fosterhjemstipe, oppfølging av fosterhjemmene.)
- Bør kommunen få det fulle og hele ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterhjemmet etter plassering, dvs. også ansvaret for generell veiledning som i dag ligger til Bufetat? Hvorfor, og hva skal til for at det skal fungere?
- Bør kommunene få det fulle og hele rekrutteringsansvaret? (Dette innebærer at hver kommune selv har ansvaret for at hvert barn får et fosterhjem tilpasset dets behov, og at det ikke er noen som har et helhetlig ansvar for at det finnes et tilgjengelig og tilstrekkelig fosterhjemstilbud.) Hvorfor, og hva skal til for at det skal fungere?

5. Spesialiserte hjelpetiltak: Dagens situasjon og endret oppgavefordeling

- Hvordan opplever du at tilbudet av spesialiserte hjelpetiltak fungerer i din kommune? Dvs. sentre for foreldre og barn med døgnplasser, MST og PMTO. (Stabiliteten i tilbudet fra Bufetat, hvor mye de brukes, avgjørelsen om bruk av slike tiltak.)
- Bør statens ansvar for sentre for foreldre og barn utvides til også å omfatte ansvaret for å dimensjonere tilbudet slik at det dekker kommunenes etterspørsel? Hvorfor, og hva skal til for at det skal fungere?
- Bør kommunene gis det helhetlige ansvaret for hjelpetiltak, slik at statens ansvar begrenses til å godkjenne for eksempel sentre for foreldre og barn? Hvorfor, og hva skal til for at det skal fungere?

6. Særskilte punkter

- Hvordan opplever du at det forebyggende arbeidet fungerer i din kommune i dag? Hva er evt. de største utfordringene? (Finansiering, samarbeid med andre kommunale og statlige aktører.)
- Hvilke fordeler og ulemper ser du ved å gi større oppgaveansvar til kun enkelte kommuner? Hvordan skal en i så fall sikre et likeverdig tilbud også i små kommuner som ligger nær store?
- Dersom kommunene skal få økt oppgaveansvar vil det også være naturlig å gi dem økt finansieringsansvar for tiltakene. Hvordan tror du det vil fungere? (Bruken av kostbare tiltak, prioriteringen av barnevernet, og særlig det forebyggende arbeidet.)

7. Hvilke andre endringer bør gjennomføres for å gi et mer effektivt og kvalitativt bedre barnevern? (Overordnet)

Vedlegg 3 Spørreundersøkelsene

Det ble sendt ut elektroniske spørreundersøkelser til alle landets 304 barnevernledere, 427 rådmenn og 18 fylkesmenn. Av hensyn til rapportens lengde er det bare spørsmålene til barnevernlederne som gjengis. Rådmennene og fylkesmennene ble i hovedsak stilt de samme spørsmålene, men med enkelte forskjeller som i stor grad går frem av kap. 6. Et fullstendig sett med spørsmålene til disse gruppene oversendes ved forespørsel: tyra.ekhaugen@vista-analyse.no.

Spørreundersøkelsen til barnevernlederne

Takk for at du besvarer undersøkelsen! Svarene dine lagres underveis. Dersom du ikke rekker å fullføre undersøkelsen nå, kan du fullføre på et senere tidspunkt. Vi vil koble svarene dine til data fra SSB, f.eks. om tjenesten inngår i et interkommunalt samarbeid.

Organisering

q2

Hvor mange stillinger er det i barneverntjenesten? Fyll inn antall stillinger med én desimal.

g69

Vi ønsker å få et bilde av kompetansen i de kommunale barneverntjenestene (utenom botiltak), og ber deg gi et anslag på antall ansatte uten barnevernfaglig kompetanse. Det vil si ansatte som ikke er utdannet barnevernspedagog eller sosionom. Om lag hvor mange ansatte i barneverntjenesten er ufaglærte (utenom botiltak)? Om lag hvor mange ansatte har ikke barnevernsutdanning (utenom botiltak)?

Ufaglært/ ikke fullført høyere utdanning	_____
Psykolog	_____
Jurist	_____
Andre (f.eks. pedagoger, førskolelærere, vernepleiere og andre med høyere utdanning)	_____

q71

Hvilken utdanning har barnevernleder?

- Ufaglært/ ikke fullført høyere utdanning
- Barnevernsutdanning (f.eks. barnevernspedagog, sosionom m.m.)
- Psykolog
- Jurist
- Andre (f.eks. pedagoger, førskolelærere, vernepleiere og andre med høyere utdanning)

q5

Har barneverntjenesten i løpet av 2014 eller 2015 plassert barn utenfor hjemmet i fosterhjem eller institusjon? *Du kan sette flere kryss.*

- Ja, i institusjon
- Ja, i fosterhjem
- Nei
- Vet ikke

Hvis nei på q5:

q6

Når, omtrentlig, plasserte barneverntjenesten sist et barn utenfor hjemmet? *Årstall*

Kjøp av tjenester

q7

Har barneverntjenesten i løpet av 2014 eller 2015 kjøpt tjenester fra private aktører for å løse oppgaver lagt til kommunal barneverntjeneste? *Merk at vi ikke spør etter kjøp av institusjonstiltak, fosterhjem eller evidensbaserte hjelpetiltak.*

- Ja
 Nei

q8

Kjøpte barneverntjenesten noen av de følgende tjenestene i løpet av 2014 eller 2015? *Vennligst svar ved å bruke kategoriene "unntaksvis" eller "som hovedregel".*

	Unntaksvis	Som hovedregel
Undersøkelser	m	m
Hjelpetiltak (ikke evidensbaserte)	m	m
Skrive saksframlegg til fylkesnemnda	m	m
Sakkyndig vurdering	m	m
Godkjenning av fosterhjem	m	m
Oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet	m	m
Veiledning av fosterforeldre	m	m
Ledelsesfunksjoner	m	m
Andre tjenester	m	m

Hvis ja på q7:

q9

Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører? *Du kan sette flere kryss.*

- Det gir kompetanse som barneverntjenesten selv ikke har
 Det gir kapasitet ved for lav bemanning
 Det er mer økonomisk enn å ansette personale eller utvikle tiltak selv
 Det ble nødvendig etter at Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand
 Annet, vennligst spesifiser _____

q11

Mener du det er ønskelig at barneverntjenesten øker eller reduserer bruken av tjenester fra private aktører?

- Det er ønskelig å øke bruken
 Det er ønskelig å redusere bruken
 Det er ønskelig å holde bruken på dagens nivå
 Vet ikke

Hvis første svaralternativ på q11:

q12

Hvorfor er det ønskelig at kommunen øker bruken av tjenester fra private aktører?

Hvis andre svaralternativ på q11:

q75

Hvorfor er det ønskelig at kommunen reduserer bruken av tjenester fra private aktører?

q76

Hva skal til for at kommunen kan redusere bruken av tjenester fra private aktører?

Hvis nei på q7:

q14

Mener du det er ønskelig at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Etablering av kommunale tjenester og tiltak

Vi ønsker å undersøke om kommuner tilbyr tjenester eller tiltak som Bufetat tilbyr, eller har tilbudt. Slik får vi kartlagt om kommuner allerede har bygd opp kompetanse og infrastruktur som vil være til hjelp dersom kommuner får mer ansvar for tiltak i fremtiden. Vi presiserer at kjøp av tiltak fra private, faller utenfor det vi er interessert i. Ledere av interkommunale tjenester svarer på vegne av kommunene som inngår i samarbeidet.

q126

Rekrutterer din barneverntjeneste fosterhjem som følge av at Bufetats tilbud om fosterhjem er mangelfullt? *Det innebærer at barneverntjenesten rekrutterer fosterhjem også i saker der det ikke er aktuelt å plassere barn i familie eller nettverk.*

- Aldri
- Unntaksvis
- Flere ganger
- Som hovedregel
- Vet ikke

q16

Har kommunen alene, eller sammen med andre kommuner, etablert tiltak som Bufetat tilbyr, eller har tilbudt?

- Ja, alene
- Ja, sammen med én eller flere kommuner
- Nei, men vi ser behov for å gjøre det
- Nei, og vi ser heller ikke behov for å gjøre det

Hvis første eller andre svaralternativ på q16:

q17

Hvilke typer tiltak er bygget opp? *Du kan sette flere kryss.*

- Sentre for foreldre og barn
- Institusjoner
- Kompetanse på spesialiserte hjelpetiltak/ evidensbaserte metoder som MST, PMTO med flere

q18

Hva er grunnen til at kommunen har bygget opp tiltakstyper som allerede finnes i Bufetats tiltaksapparat? Ledere av interkommunale barneverntjenester svarer på vegne av kommunene som inngår. *Du kan sette flere kryss.*

- Fordi det blir billigere
- Fordi det gir raskere tilgjengelige tiltak
- Fordi det gjør det lettere å tilby tiltak i eller nær omsorgskommunen
- Fordi det gjør det enklere for barneverntjenesten å ivareta sitt omsorgsansvar ved plassering utenfor hjemmet
- Fordi det gir et bedre innhold i tiltakene
- For å unngå langvarige akutt plasseringer i institusjoner eller beredskapshjem
- Vi har gjort det i en årrekke, og jeg kjenner ikke den opprinnelige begrunnelsen
- Annet, vennligst spesifiser: _____

Utfordringer

De neste spørsmålene handler om hva du som barnevernleder opplever som de største utfordringene i arbeidet med å drive et barnevern som holder høy kvalitet, og som gir en fornuftig bruk av de pengene barneverntjenesten har til rådighet.

q20

Hva opplever du som de største utfordringene for at din barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag? For hvert alternativ du velger, vil du få opp noen utsagn som gir en mer detaljert beskrivelse av utfordringen. *[Merknad: Dette er q21, q22, q33, q34, q35, q36 og q37.]* Ved at du tar stilling til disse, får vi en mer detaljert beskrivelse av utfordringen din barneverntjeneste opplever.

- Mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen
- Mangel på økonomiske ressurser, herunder prioriteringen av barnevernet internt i kommunen
- Samarbeidet med andre tjenester (skole, barnehage, helsesøster, politi og helsevesenet)
- Mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem
- Mangel på institusjonsplasser eller evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat
- Samarbeidet med Bufetat (utenom tilgang på tiltak og/eller finansieringen av fosterhjem)
- Styringssignaler fra statlige myndigheter

q21

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever ved mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen? *Vi ber deg om å ta stilling til hver påstand.*

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Det er utfordrende å få søkere med riktig utdanning til ledige stillinger	m	m	m	m	m
Det er utfordrende å få erfarne søkere til ledige stillinger	m	m	m	m	m
Det er utfordrende å beholde medarbeidere	m	m	m	m	m
Det er høyt sykefravær i barneverntjenesten	m	m	m	m	m

q22

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på økonomiske ressurser? *Vi ber deg om å ta stilling til hver påstand.*

Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Kommunen har generelt stram økonomi	m	m	m	m	m
Barnevernet prioriteres for lavt internt i kommunen	m	m	m	m	m
Det forebyggende arbeidet prioriteres for lavt internt i kommunen	m	m	m	m	m
Barnevernsarbeidet svekkes av at Bufetat har stram økonomi	m	m	m	m	m
Barnevernet bevilges for lite midler totalt i Norge i dag	m	m	m	m	m

q23

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med andre tjenester? *Vi ber deg om å ta stilling til hver påstand.*

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Det er for lite samarbeid med andre kommunale tjenester, som barnehage, skole og helsesøster	m	m	m	m	m
Det er for lite samarbeid med politiet	m	m	m	m	m
Det er for lite samarbeid med videregående skoler	m	m	m	m	m
Det er for lite samarbeid med BUP	m	m	m	m	m
Når barn har rettigheter etter barnevernloven og helselovgivningen samtidig, er det vanskelig å avgjøre hvem som skal ta hovedansvaret for hjelpetilbudet	m	m	m	m	m
Manglende kjennskap til taushetsregelverket gir dårlig informasjonsflyt mellom tjenestene	m	m	m	m	m

q34

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem?

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Det er mangel på egnede kommunale fosterhjem	m	m	m	m	m
Det er mangel på statlige familiehjem	m	m	m	m	m
Det er mangel på private fosterhjem	m	m	m	m	m
Det er mangel på beredskapshjem	m	m	m	m	m
Dagens system med ulike rammebetingelser for ulike typer fosterhjem er uheldig	m	m	m	m	m
Refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem skaper mye ekstraarbeid	m	m	m	m	m
Det er en utfordring at fosterhjems kommunen har ansvar for godkjenning og tilsyn med det enkelte fosterhjem	m	m	m	m	m
Det er en utfordring at ansvaret for tilsyn og oppfølging er delt mellom fosterhjems kommunen (tilsyn) og omsorgskommunen	m	m	m	m	m

q35

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med mangel på institusjonsplasser og evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat? *Vi ber deg om å ta stilling til hver påstand.*

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Det er vanskelig å få egnede plasser i omsorgsinstitusjon innen rimelig tid	m	m	m	m	m
Det er vanskelig å få egnede plasser i atferdsinstitusjon innen rimelig tid	m	m	m	m	m
Det er vanskelig å få egnede akutt plasser innen rimelig tid	m	m	m	m	m
Det er for få institusjonsplasser for barn under 13 år	m	m	m	m	m
Institusjonsplassene ligger ofte så langt unna kommunen at det gjør det svært ressurskrevende å sikre tilstrekkelig oppfølging av barna	m	m	m	m	m
Det er vanskelig å få plass i sentre for foreldre og barn innen rimelig tid	m	m	m	m	m
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til MST innen rimelig tid	m	m	m	m	m
Det er vanskelig å få tilstrekkelig bistand fra Bufetat til PMTO innen rimelig tid	m	m	m	m	m

q36

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever i samarbeidet med Bufetat? *Vi ber deg om å ta stilling til hver påstand.*

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Det er utfordrende at Bufetat ikke lenger skal gi faglig bistand til utredning og veiledning	m	m	m	m	m
Bufetat har for lang saksbehandlingstid	m	m	m	m	m
Det er for lite kontinuitet i Bufetats saksbehandling	m	m	m	m	m
Det er vanskelig å bli enig med Bufetat om hva som er egnede tiltak	m	m	m	m	m

q37

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad beskriver utsagnene under de utfordringene du opplever med styringssignaler fra statlige myndigheter? *Vi ber deg om å ta stilling til hver påstand.*

	1 - I svært liten grad	2	3	4	5 - I svært stor grad
Vi savner klarere signal fra myndighetene om hva barnevernet skal være	m	m	m	m	m
Vi savner klarere signal fra myndighetene om hva det kommunale barnevernet skal gjøre	m	m	m	m	m
De kommunale egenandelssatsene for barneverntiltak kommer for sent i forhold til den kommunale budsjettbehandlingen	m	m	m	m	m

q129

Svaralternativene under viser hva du opplever som de største utfordringene for at din barneverntjeneste skal kunne gi et godt og effektivt barnevern i dag. Ut av disse, hva opplever du som den største utfordringen? *Velg ett svaralternativ.*

- Mangel på kompetanse eller kontinuitet i ansattgruppen
- Mangel på økonomiske ressurser, herunder prioriteringen av barnevernet internt i kommunen
- Samarbeidet med andre tjenester (skole, barnehage, helsesøster, politi og helsevesenet)
- Mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem
- Mangel på institusjonsplasser eller evidensbaserte hjelpetiltak fra Bufetat
- Samarbeidet med Bufetat (utenom tilgang på tiltak og/eller finansieringen av fosterhjem)
- Styringssignaler fra statlige myndigheter

q39

Dersom du hadde hatt mer ressurser, hva ville du ha prioritert å endre for å imøtekomme utfordringene din barneverntjeneste opplever?

Ansvarsdeling

Vi skal undersøke om det finnes bedre måter å plassere ansvar for ulike oppgaver i barnevernet på, enn i dag. En viktig forutsetning dersom kommuner skal få nye oppgaver, er at de skal få ansvaret for å finansiere disse oppgavene selv. Dersom kommunen fritt skal få velge institusjonsplass, skal kommunen også betale hele institusjonsplassen selv, og ikke bare en egenandel som i dag. Det forutsettes at kommunene vil få overført midler til disse nye oppgavene tilsvarende de midlene som brukes i dag.

g72

Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for hver av disse oppgavene knyttet til tilgang på tiltak? *Det fremgår i parentes hvem som har ansvaret i dag.*

	q73 -			q74 - Andre:
	Bufetat	Alle kommuner	Kommuner over en viss størrelse	
Rekruttere fosterhjem utover plassering i familie og nettverk. Ansvaret innebærer å sikre at det finnes et tilstrekkelig og differensiert fosterhjemstilbud for barna i kommunen. (I dag: Bufetat)	m	m	m	_____
Evidensbaserte hjelpetiltak. Ansvaret innebærer å sikre at det finnes et tilbud av evidensbaserte hjelpetiltak for familiene i kommunen. (I dag: Kommunene. Bufetat tilbyr i noen grad evidensbaserte hjelpetiltak uten at det er en lovfestet oppgave.)	m	m	m	_____
Sentre for familier og barn. Ansvaret innebærer å sikre at det finnes et tilbud av sentre for foreldre og barn for familiene i kommunen (I dag: Kommunene. Bufetat tilbyr sentre for foreldre og barn uten at det er en lovfestet oppgave.)	m	m	m	_____

g99

Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret disse oppgavene knyttet til valg av tiltak, og for oppfølging av barn i tiltak? *Det fremgår i parentes hvem som har ansvaret i dag.*

	q95 -			q98 - Andre:
	Bufetat	Alle kommuner	Kommuner over en viss størrelse	
Valg av tiltakstype (I dag: Kommunene)	m	m	m	_____
Valg av institusjonsplass (I dag: Bufetat)	m	m	m	_____
Valg av fosterhjem (I dag: Kommunene)	m	m	m	_____
Følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet (I dag: Kommunene)	m	m	m	_____

g104

Hvem bør ha det lovpålagte ansvaret for disse oppgavene knyttet til godkjenning og kvalitetssikring av tiltak? *Det fremgår i parentes hvem som har ansvaret i dag.*

	q100 -			q103 - Andre:
	Bufetat	Alle kommuner	Kommuner over en viss størrelse	
Godkjenne og kvalitetssikre institusjonsplasser (I dag: Bufetat)	m	m	m	_____
Følge opp og veilede fosterhjemmet til det enkelte barn (I dag: Kommunene)	m	m	m	_____
Opplæring av fosterhjem (PRIDE-kurs m.m.) (i dag: Bufetat)	m	m	m	_____
Generell veiledning av fosterhjem (i dag: Bufetat)	m	m	m	_____

q111

Dersom du mener at ansvaret for andre oppgaver plasseres annerledes enn i dag, kan du redegjøre for det her.

[Merknad: de følgende spørsmålene er oppfølgingsspørsmål for de som krysset av for at alle kommuner eller kommuner over en viss størrelse bør overta nærmere spesifiserte oppgaver.]

q105

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for å rekruttere fosterhjems plasser også utover plassering i familie og nettverk. Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre denne oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
- Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
- Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
- Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen
- Øremerking i mer enn tre år

q45

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for å rekruttere fosterhjems plasser også utover plassering i familie og nettverk. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg denne oppgaven?

Du kan sette flere kryss.

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
- Retningslinjer eller regelverk for godtgjøring av fosterhjem
- Barnevernsfaglig bistand
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag
- At kommunen samarbeider om rekrutteringen med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
- Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir færre typer fosterhjem enn i dag
- Omlegging av ordningen med differensiering av fosterhjemmene slik at det blir flere typer fosterhjem enn i dag
- Mulighet til å tilby økonomisk forsterkning til flere fosterhjem enn i dag
- Mulighet til å tilby et høyere nivå på den økonomiske forsterkningen enn i dag
- Mulighet til å tilby mer forsterkning i form av tjenester enn i dag
- Andre, vennligst spesifiser _____
- Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
- Vet ikke

q106

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for at det finnes et tilbud av evidensbaserte hjelpetiltak for familiene som bor i kommunen. Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre denne oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
- Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
- Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
- Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen
- Øremerking i mer enn tre år

q46

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for at det finnes et tilbud av evidensbaserte hjelpetiltak for familiene som bor i kommunen. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg denne oppgaven? *Du kan sette flere kryss.*

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
- Barnevernfaglig bistand
- En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede, evidensbaserte hjelpetiltak, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag
- At kommunen samarbeider om tilbudet med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
- Andre, vennligst spesifiser _____
- Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
- Vet ikke

q107

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for at det finnes et tilbud av sentre for foreldre og barn for familiene som bor i kommunen. Hvordan mener du at kommunene bør få tilført midler for å gjennomføre denne oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
- Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
- Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
- Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen

- Øremerking i mer enn tre år

q110

Mener du at det i tillegg vil være behov for en tilskuddsordning for kommuner som selv velger å etablere slike sentre?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

q47

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for at det finnes et tilbud av sentre for foreldre og barn for familiene som bor i kommunen. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg denne oppgaven? *Du kan sette flere kryss.*

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
 Barnevernfaglig bistand
 En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede sentre for familier og barn, for eksempel i form av en statlig tilbudsportal
 Breder kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag
 At kommunen samarbeider om tilbudet med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
 Andre, vennligst spesifiser _____
 Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
 Vet ikke

q48

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for valg av institusjonsplass. Hvordan bør kommunene få tilført midler for å gjennomføre den nye oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
 Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
 Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
 Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen
 Øremerking i mer enn tre år

q49

Mener du at det i tillegg vil være behov for en ordning som sikrer kommuneøkonomien ved store uforutsette utgifter (for eksempel en refusjonsordning)?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

q50

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for valg av institusjonsplass. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg oppgaven? *Du kan sette flere kryss.*

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
 Barnevernfaglig bistand
 Juridisk og/ eller økonomifaglig bistand til valg av institusjonsplass
 Juridisk bistand som ikke er relatert til anskaffelsesprosessen
 Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig

- En oversikt over tilbudet av kvalitetssikrede tiltaksplasser, for eksempel i form av en statlig tilbudsportaal
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag
- At kommunen samarbeider med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
- Andre, vennligst spesifiser _____
- Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
- Vet ikke

q51

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for å godkjenne og kvalitetssikre institusjonsplasser. Hvordan bør kommunene få tilført midler for å gjennomføre den nye oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
- Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
- Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
- Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen
- Øremerking i mer enn tre år

q53

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for å godkjenne og kvalitetssikre institusjonsplasser. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg oppgaven? *Du kan sette flere kryss.*

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
- Barnevernsfaglig bistand
- Juridisk bistand
- Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag
- At kommunen samarbeider med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
- Andre, vennligst spesifiser _____
- Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
- Vet ikke

q54

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for generell veiledning av fosterhjem. Hvordan bør kommunene få tilført midler for å gjennomføre den nye oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
- Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
- Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
- Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen
- Øremerking i mer enn tre år

q57

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for generell veiledning av fosterhjem. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg den nye oppgaven? *Du kan sette flere kryss.*

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
- Barnevernsfaglig bistand
- Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag

- At kommunen samarbeider med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
- Andre, vennligst spesifiser _____
- Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
- Vet ikke

q58

Du har oppgitt at alle kommuner/ kommuner over en viss størrelse bør få ansvaret for opplæring av fosterhjem (PRIDE-kurs m.m.). Hvordan bør kommunene få tilført midler for å gjennomføre den nye oppgaven? *Du må velge ett alternativ.*

- Rammefinansiering
- Rammefinansiering supplert med styringssignaler om hva bevilgningsøkningen skal gå til
- Øremerking det første året, og deretter gjennom rammen
- Øremerking de første to-tre årene, og deretter gjennom rammen
- Øremerking i mer enn tre år

q64

Sett at kommunene får tilført tilstrekkelig med ekstra penger til å dekke de utgiftene som følger med ansvaret for opplæring av fosterhjem. Er det andre forutsetninger som må være oppfylt for at kommuner skal kunne ta på seg oppgaven? *Du kan sette flere kryss.*

- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses
- Barnevernsfaglig bistand
- Annen faglig bistand, for eksempel psykologfaglig eller rusfaglig
- Bredere kompetanse hos de ansatte i barneverntjenesten enn i dag
- At kommunen samarbeider med andre kommuner (ved kommunesamarbeid i dag: flere kommuner enn i dag)
- Andre, vennligst spesifiser _____
- Nei, det er ingen andre forutsetninger som trenger å være oppfylt
- Vet ikke

Avslutt

Du har nå fullført undersøkelsen. Takk for ditt bidrag! Undersøkelsen og dine svar vil være tilgjengelig i en begrenset periode. Benytt samme lenke. Hvis du har noen kommentarer eller tilbakemeldinger til undersøkelsen, vennligst skriv dem her:

Vedlegg 4 Utvalgskriterier eksempelkommuner

I utredningen er det brukt et sett av eksempelkommuner. Det er barnevernledere og rådmenn i disse kommunene som ble intervjuet i intervjuundersøkelsen, se kap. 5, og kommunene er også presentert med enkelte nøkkelopplysninger i kap. 2. Kommunene er valgt ut for å vise noe av spennet i dagens kommune-Norge. De er ikke ment å være representative, og skal heller ikke vise ekstreme ytterpunkter.

Kommunene er valgt ut fra et sett kriterier som er bestemt i samråd med oppdragsgiver. Kriteriene er som følger:

- Et sett kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid, inkludert både vertskommune og minst én av samarbeidskommunene (benevnt IKS i tabellen)
- En kommune med egen barnevernstjeneste (enkeltkommune)
- En kommune med flyplass og/eller fødeavdeling/fødestue (knutepunkt)
- Barnevernstjenester av ulik størrelse (størrelse: liten, mellom eller stor)
- En kommune med stor tilflytting av barnevernsbarn (tilflytting)
- En kommune i nærheten av Oslo, siden denne kommunen og Bufetat region øst konkurrerer med Oslo kommune i rekrutteringen av fosterhjem (nærhet til Oslo)
- En kommune som med stor reiseavstand til andre kommuner (reiseavstand)

I tillegg er Trondheim og Oslo kommune valgt ut. Trondheim fordi de tidligere har deltatt i forsøk der de har hatt større ansvar, og Oslo, fordi de har et helhetlig ansvar for barnevernet.

Tabellen gir en oversikt over hvordan de utvalgte barneverntjenestene møter kriteriene over. Merk at det kan være flere av kommunene som møter kriteriene enn de vi har krysset av for her.

Tabell: Eksempelkommuner og utvalgskriterier

	IKS	Enkelt-komm.	Knute-punkt	Til-flytting	Størrelse	Nærhet til Oslo	Reise-avstand
<i>Lister barnevern</i>					Mellom		X
Farsund (vertsk.)	X						
Flekkefjord	X		X				
Lyngdal	X						
Kvinesdal	X						
<i>Vesterålen barnevern</i>					Mellom		X
Sortland (vertsk.)	X						
Lødingen	X						
Nannestad		X		X	Mellom	X	
Øygarden		X			Liten		
Trondheim		X	X		Stor		
Oslo		X			Stor		

Vista Analyse AS

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

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

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

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