



Følgerevaluering av forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet

Andre delrapport

18. september 2017

Følgerevaluering av forsøk med ny
ansvarsdeling mellom stat og
kommune på barnevernområdet

Andre delrapport

September 2017

Rapporten er utarbeidet av Deloitte
AS og Telemarkforskning AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Telemarkforskning AS
Hellandtunet forskings- og
næringscenter
Kyrkjevegen 6
3800 BØ
tlf: 35 06 15 00
www.telemarkforskning.no

Sammendrag

I forbindelse med forarbeidene til en nasjonal strukturreform for barnevernet ønsker regjeringen å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Dette gjennomføres som et forsøk, der Alta, Nøtterøy og Røyken er valgt ut som forsøkskommuner.

Hovedformålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser. Følgeevaluering skal gjøre det mulig å trekke ut viktige erfaringer underveis i arbeidet, bl.a. ved å se på hvordan kommunene omstiller seg med økt ansvar for barnevernstjenestene.

Formålet med følgeevalueringen er todelt:

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

Følgeevalueringen skal belyse status i oppnåelsen av de seks delmålene for forsøket:

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

I tillegg skal de økonomiske konsekvensene av forsøket belyses.

Første devaluering ble gjennomført i fjor, og dette er følgeevaluerings andre delrapport. Forsøket skal følgeevalueres også i 2018 og 2019, mens det i 2020 skal gjennomføres en sluttevaluering.

I denne rapporten redegjøres det hovedsakelig for status i Alta, Røyken og Nøtterøy etter at forsøket har pågått i ett år.¹ Evalueringen finner at de tre forsøkskommunene er godt i gang med å løse sitt mandat. Det første året har forsøket vært preget av etablering av nye tiltak, samtidig som det forebyggende arbeidet og innsats på fosterhjemsområdet har vært prioritert. I avsnittene nedenfor gis en kortfattet oppsummering av status sett opp mot forsøkets målsettinger.

Kommunenes organisering av forsøket

Forsøkskommunene har det første året i hovedsak holdt seg til planlagt fremdrift; de har gjennomført aktiviteter og etablert tiltak som planlagt. De utfordringene som har oppstått er særlig knyttet til overgangene fra tidligere organisering og samarbeidsform, til de nye ordningene som et utvidet ansvar på barnevernområdet bringer med seg. Utvikling, etablering og implementering av nye tiltak oppleves som til dels krevende av kommunene, men òg som faglig interessante og gjennomførbare. Mer krevende er det at arbeidsvaner og samarbeidsformer i noen grad oppleves å «henge etter», og fortsatt ikke er tilpasset alle forsøkskommunenes nye oppgaver.

Alta har hatt større utfordringer med sin organisering av forsøket enn de to andre kommunene. Det er nå foretatt endringer i prosjektorganiseringen som forventes å gi en bedre eierskap til forsøket hos de berørte instansene, sikre tilstrekkelig ledelsesinvolvering og legge bedre til rette for samarbeid mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge.

I Nøtterøy har arbeidet med forsøket gått fra etablering til drift av tiltak. Dette synliggjøres bl.a. gjennom at nyetablerte tiltak er i ferd med å finne sin form, at roller- og ansvar er tydeliggjort og at det er utarbeidet rutiner og prosedyrer. Det har også vært betydelig aktivitet knyttet til kursing og

¹ Se avsnitt 1.6.1 for nærmere detaljer om tidsperioden under evaluering.

kompetanseheving. For Nøtterøy har det vært en utfordring å holde fast i utviklingsarbeid, spesielt for kontaktpersonene som må prioritere sine primæroppgaver i en travel hverdag.

Røyken, som har etablert færre nye tiltak enn Alta og Nøtterøy, synes i mindre grad å ha merket utfordringer knyttet til organiseringen av forsøket. Organiseringen i Røykenhuset ser og ut til å bidra til at det har oppstått færre spenninger mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge. Samtidig har også Røyken erfart at det er krevende å drive utviklingsarbeid når ressursene som skal drive arbeidet fremover må prioritere andre oppgaver.

Ressursbruk og tiltakssammensetning

Forsøkskommunene får overført ekstra rammetilskudd for å gjøre dem i stand til å overta barnevernansvaret. I 2017 fikk kommunene overført 73,3 millioner kroner i ekstra rammetilskudd. Sammenlignet med siste overføring før forsøket startet (2015), utgjør dette en økning på 96 % for Alta, 167 % for Røyken og 116 % for Nøtterøy. Tallgrunnlaget er så langt ikke egnet til å si noe sikkert om kostnadsnivå knyttet til enkelttiltak, da det ikke foreligger tall for et helt forsøksår; tallgrunnlaget gir derfor ingen mulighet til å si noe om hvorvidt kommunene prioriterer annerledes når de har det fulle kostnadsansvaret for tiltakene. Tallgrunnlaget gir heller ikke grunnlag for å si at forsøket så langt har ført til lavere total kostnader pr. barn. Indirekte gir likevel tallgrunnlaget grunn til å tro at kommunene så langt har fokusert på å etablere planlagte tiltak, og at de faktiske kostnadsprioriteringene kommer siden.

Foruten at alle kommunene har økte utgifter til egenproduksjon av tiltak sammenlignet med kjøp av tjenester, er det få endringer å spore fra oppstarten av forsøket. Generelt er det fortsatt vanskelig å måle noen effekt på valg av tiltak som følge av endret finansieringsordning. Med full egenfinansiering har kommunene sterkere incentiver til å tenke pris i valg av tiltak. Etter hvert som kommunene får mer trening med å benytte tilgjengelige tiltak, åpnes det for mer strategisk bruk av disse, og det kan bli mulig å vurdere kostnader ved ulike hjelpetiltak sett opp mot kostnadene for ulike omsorgstiltak.

Et mer kunnskapsbasert barnevern

De tre forsøkskommunenes arbeid med evidensbaserte metoder også før forsøket startet. Kommunene opplever selv at de har tilgang til den kompetansen de har behov for, for å ivareta det utvidede ansvaret på barnevernområdet.

Forsøkskommune synes å ha fått en høyere bevissthet om hvilken kompetanse som behøves for å ivareta et utvidet ansvar, hva kapasiteten bør være og hvilke ledere og medarbeidere som bør ta del i ulike kompetansetiltak. I det videre arbeidet med kompetanseutvikling blir det viktig å sikre at tilført kompetanse kommer hele kommunen til gode og ikke isoleres til ett team, ett tiltak eller én målgruppe.

Forsøkskommunenes utfordringer knyttet til organiseringen av forsøket og overgangen mellom gammel og ny praksis fremhever behovet for å ha kompetanse på endringsledelse. Både i Alta og Nøtterøy vil ledere i barnevernet delta i lederutviklingsprogram, noe som kan bidra til å styrke disse kommunenes kompetanse på endringsledelse, mens det ved ansettelse av prosjektleder i Røyken ble vektlagt at vedkommende skulle ha prosjektledererfaring.

I løpet av det første året av forsøket har alle de tre kommunene styrket sin kompetanse og kapasitet på fosterhjemsområdet, både gjennom nyansettelser og gjennom omprioritering av ressurser. Behovet for ytterligere styrking av spesifikk fosterhjemskompetanse må trolig vurderes kontinuerlig for å sikre at tilgangen på fosterhjem samsvarer med behovet. Forsøkskommunene har nå også langt større bevissthet rundt risikohåndtering enn det som var tilfellet i 2016. Alle kommunene har arbeidet med å redusere risiko på de risikoområdene som ble identifisert i fjorårets evaluering.

Forebyggende innsats

Et hovedformål med forsøket er at økt kommunalt ansvar skal bidra til sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats, ved at fullt kommunalt finansieringsansvar skal gi kommunene sterkere incentiver til å forebygge behovet for barneverntjenester og bruke mer ressurser på forebyggende tiltak.

Antallet meldinger til barnevernet kan i utgangspunktet benyttes som en indikator for hvor godt det forebyggende arbeidet i kommunen fungerer, og hvorvidt kommunen klarer å fange opp utsatte barn og unge i en tidlig fase. Alle forsøkskommunene melder om en økning i antallet meldinger til barnevernet fra 2015 til 2016.

Det er fremdeles til dels ulike oppfatninger, både internt i forsøkskommunene og mellom forsøkskommunene, om hva det vil si å arbeide forebyggende. Særlig i Alta og Nøtterøy har barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge forskjellige perspektiver på forebygging og tidlig innsats. Erfaringene herfra tilsier at det er behov for å arbeide med barnevernets holdninger til deltakelse i forebyggende, tverrfaglig arbeid og at det må legges bedre til rette for at medarbeiderne i barnevernet får anledning til å prioritere den typen innsats. Godt forebyggende arbeid og riktig innretning på den tidlige innsatsen krever ikke bare at forsøkskommunene klarer å prioritere de forebyggende tiltakene, men at det gjøres prioriteringer som sikrer at medarbeiderne får anledning til å delta i både utviklingen og gjennomføringen av det forebyggende arbeidet.

Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

Samtlige forsøkskommuner har brukt det første året av forsøket til å etablere nye tiltak. Innsatsen reflekterer planene for etablering av nye tiltak som ble lagt i 2016. Forsøkskommunene gir uttrykk for at de nå kan gjøre prioriteringer som ikke var mulig tidligere og foreta faglig funderte valg som de mener er bedre for barna.

Alta og Nøtterøy har valgt ulike profiler for sine institusjonstilbud. Felles for dem er at de ser for seg en fleksibel bruk av institusjonsplassene og at institusjonen skal være en integrert del av kommunens helhetlige tiltakspyramide. Erfaringene fra Alta og Nøtterøy tyder på at det å ha et eget institusjonstilbud er et viktig tilskudd til kommunens tiltakspyramide. Her trekkes det særlig frem at tilbakemeldingene fra ungdommene som har benyttet seg av tilbudet så langt, viser at det betyr svært mye for dem å kunne være sammen med venner, fortsette på samme skole og delta på de samme fritidsaktivitetene, selv om det ble nødvendig å flytte hjemmefra for en periode.

De tre forsøkskommunene har i løpet at det første forsøksåret prioritert fosterhjemsområdet høyt. De har alle styrket sin kompetanse og kapasitet knyttet til rekruttering og oppfølging av fosterhjemmene, etablert opplærings- og veiledningstilbud og utarbeidet rutiner som skal sikre at fosterfamiliene blir godt ivaretatt. Tilgangen på fosterhjem, hvor mange hjem det er behov for og ulike typer hjem, vurderes imidlertid fremdeles å være en risiko i forsøket. Alle kommunene har hatt utfordringer på dette området, men der Alta og Nøtterøy så langt rapportere å ha rekruttert tilstrekkelig med egnede fosterhjem, har Røyken hatt vansker med dette.

Det er foreløpig ingen tydelige indikasjoner på at kommunene bruker sine nye tiltakspyramider på andre måter enn tidligere, eller gjør helt andre prioriteringer i forhold til hvilke tiltak som igangsettes.

Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

Forsøkskommunene arbeider systematisk for å bidra til at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon. Likevel er det fremdeles forbedringspotensial på dette området. Dette dreier seg både om barns medvirkning, på system og individnivå, og at de ulike tjenestene som barna er i kontakt med samarbeider om å få et helhetlig bilde av barnets livssituasjon.

I gjennomføringen av årets devaluering ble det gjort intervjuer med ungdom som har hatt kontakt med barnevernet og deres foresatte. Fra disse intervjuene kommer det frem at det så langt merkes få forskjeller etter at forsøket ble igangsatt. De tydeligste forskjellene som kommer frem i intervjuene, er i overveiende grad positive; de biologiske foreldrene peker på positive erfaringer med flere av de nye hjelpetjenestene, mens fosterforeldrenes opplever å få en oppfølging/veiledning som går over lengre tid og som er tilpasset familiens situasjon. Flere av fosterforeldrene kommenterte også at det nå har blitt færre personer å forholde seg til, noe som oppleves som positivt både for barn og foreldre. Det har i evalueringen ikke kommet frem noen negative erfaringer fra hverken ungdom eller foreldre som er knyttet direkte til forsøket.

Mange av ungdommenes tilbakemeldinger er knyttet til deres relasjon til egen saksbehandler. De vektlegger viktigheten av å ha samme saksbehandler over lengre tid, at saksbehandler opptrer forutsigbart, og at saksbehandler skal være deres talsperson i systemet. Ungdommene uttrykker bekymring for at barnevernet nå har tatt på seg flere oppgaver, og frykter at dette vil bety enda mindre tid til hver enkelt. Ungdommene er også opptatt av hvilken veiledning fosterfamiliene får, og foreslår

flere tiltak som kan bidra til å gi fosterfamiliene mer treffsikker oppfølging (f.eks. alderstilpassede veiledningsgrupper).

Flere av fosterforeldrene var i utgangspunktet relativt skeptiske til at det kommunale barnevernet skulle få et utvidet ansvar på fosterhjemsområdet. Dette med bakgrunn i tidligere erfaringer om at den kommunale fosterhjemtjenesten var sårbar, og at det var personavhengig hvilken oppfølging man fikk som fosterfamilie. Erfaringene så langt er i hovedsak positive og fosterforeldrene opplever at de får bedre tilpasset veiledning og hyppigere oppfølging enn før.

Samhandling mellom nivåene i barnevernet

I løpet av det første året av forsøket er samarbeidsproblemene identifisert i fjorårets devaluering redusert betraktelig, og det har funnet sted viktige avklaringer i ansvarsdelingen. Kommunene berømmer Bufetat for å ha vært villige til å finne løsninger som gagnar barn og foreldre fremfor å fokusere på at kommunene skal klare seg helt på egen hånd. Det ser dermed ut til at forsøkskommunene og Bufetats regioner har funnet en samarbeidsform som ivaretar behovene for formalitet og regelstyring der det er nødvendig og behovet for kollegial veiledning og faglige diskusjoner når det er behov for det.

Økonomiske konsekvenser

Forsøkskommunenes regnskapstall for 2016 viser at de har lavere kostnadsnivå enn det som lå til grunn for beregningen av den kompenserende økningen i rammetilskuddet. For Røyken og Nøtterøy er kompensasjonen stor nok til å dekke både merkostnadene ved prosjektet og økningen i ordinære barnevernsutgifter fra 2015 til 2016. Røyken er den av forsøkskommunen som i fjorårets evaluering ble spådd å komme best ut av forsøket økonomisk sett, og tallene viser også lavere kostnader i 2016 enn i 2015.

De forsøksrelaterte kostnadene ser ut til å utgjøre et påslag på ca. en tredjedel av de ordinære kostnadene, men med noe variasjon. Det er naturlig at dette kan variere noe, både på grunn av reelle forskjeller i prisøkning for tiltakene og på grunn av ulik regnskapsføring.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser for Bufetat, tyder intervjuene med de to berørte regionene (sør og nord) på at effektene foreløpig har vært relativt beskjedne. Bevilgningene til statlig barnevern har blitt justert ut fra forventet utslag av forsøksordningen, og det vil bli interessant å vurdere nærmere hvorvidt disse bevilgningsendringene er i tråd med faktiske endringer i behov og bruk av statlige barnevernstjenester fra forsøkskommunene. Grunnlaget for å vurdere de økonomiske effekter for Bufetat ved hjelp av kvantitative data er imidlertid fortsatt for tynt. Dette temaet vil analyseres nærmere i delrapporten for 2018, da kvantitative data for 2017 også er tilgjengelige.

Innhold

1	Bakgrunn, formål og metode	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Om forsøket og følgeevalueringen	12
1.3	Om forholdet til barnevernsreformen	13
1.4	Vår tilnærming til evalueringen	14
1.5	Roller og ansvar i forsøket	14
1.6	Metode og gjennomføring	15
1.6.1	Periode under evaluering	15
1.6.2	Skriftlig dokumentasjon	15
1.6.3	Intervjuer	16
1.6.4	Statistikk	17
1.7	Overordnede metodiske utfordringer	17
2	Beskrivelse av forsøkskommunene	19
2.1	Alta	19
2.1.1	Organisering av forsøket	20
2.1.2	Gjennomføring av forsøket	21
2.1.3	Utfordringer og suksesskriterier	22
2.2	Nøtterøy	22
2.2.1	Organisering av forsøket	24
2.2.2	Gjennomføring av forsøket	25
2.2.3	Utfordringer og suksesskriterier	26
2.3	Røyken	26
2.3.1	Organisering av forsøket	28
2.3.2	Gjennomføring av forsøket	28
2.3.3	Utfordringer og suksesskriterier	30
2.4	Oppsummering av status og kommunenes videre planer for forsøket	31
2.5	Analyse og vurdering	33
3	Ressursutnyttelse og tiltakssammensetning i kommunene	35
3.1	Innledning	35
3.2	KOSTRA-definisjoner og føring av kostnader relatert til forsøket	36
3.3	Innledende oversikt	37
3.3.1	Undersøkelser og tiltak	38
3.3.2	Enhetskostnader tiltak	40
3.4	De tre forsøkskommunene	42
3.4.1	Alta	42
3.4.2	Egenproduksjon og kjøp av tiltak	44
3.4.3	Nøtterøy og Tjøme	45
3.4.4	Egenproduksjon og kjøp av tiltak	47
3.4.5	Røyken	48
3.4.6	Egenproduksjon og kjøp av tiltak	50
3.5	Kostnadsnivå og prioriteringer	51
3.6	Analyse og vurderinger	52
4	Et mer kunnskapsbasert barnevern	53
4.1	Innledning	53
4.2	Oversikt over sentrale metoder og begreper	54
	Tilknytningsproblematikk	54
	Atferdsvansker	54
	Fosterhjemsveiledning	54
	Barns medvirkning	54
4.3	Kommunenes bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak	55
4.3.1	Alta	55
4.3.2	Nøtterøy	55

4.3.3	Røyken	56
4.4	Kompetansesituasjon og kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet	57
4.4.1	Alta	57
4.4.2	Nøtterøy	58
4.4.3	Røyken	59
4.5	Oppsummering av kompetanse i kommunene	59
4.6	Internkontroll og evaluering av egen praksis	61
4.6.1	Alta	61
4.6.2	Nøtterøy	62
4.6.3	Røyken	62
4.7	Analyse og vurderinger	62
5	Forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	64
5.1	Innledning	64
5.2	Kommunenes forebyggende arbeid blant barn og unge	64
5.2.1	Alta	64
5.2.2	Nøtterøy	65
5.2.3	Røyken	66
5.2.4	Meldingsinstanser	67
5.3	Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet	68
5.3.1	Alta	68
5.3.2	Nøtterøy	69
5.3.3	Røyken	70
5.4	Prioritering og organisering av forebyggende tiltak	71
5.4.1	Alta	71
5.4.2	Nøtterøy	72
5.4.3	Røyken	72
5.5	Oppsummering av kommunes prioritering av forebyggende arbeid	72
5.6	Analyse og vurdering	73
6	Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	75
6.1	Innledning	75
6.2	Hjelpetiltak	76
6.2.1	Alta	76
6.2.2	Nøtterøy	76
6.2.3	Røyken	77
6.3	Fosterhjem	78
6.3.1	Alta	78
6.3.2	Nøtterøy	79
6.3.3	Røyken	80
6.4	Institusjonsplassering	81
6.4.1	Alta	81
6.4.2	Nøtterøy	82
6.4.3	Røyken	83
6.5	Konsekvenser for Bufetat	83
6.6	Analyse og vurdering	84
7	Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon	86
7.1	Innledning	86
7.2	Barns medvirkning i egen sak	86
7.2.1	Alta	86
7.2.2	Nøtterøy	86
7.2.3	Røyken	87
7.3	Ungdommenes tilbakemeldinger	87
7.3.1	Ungdommenes tilbakemeldinger på forsøket	87

7.3.2	Ungdommenes generelle tilbakemeldinger	88
7.4	Foreldrenes tilbakemeldinger	89
7.4.1	Tilbakemeldinger fra fosterforeldrene	89
7.4.2	Tilbakemeldinger fra biologiske foreldrene	90
7.5	Systematisk og helhetlig kartlegging	90
7.6	Sammensetning og samordning av tiltak	91
7.7	Analyse og vurdering	91
8	Samhandling mellom nivåene i barnevernet	93
8.1	Innledning	93
8.2	Samhandling mellom stat og forsøkskommuner og klarhet i ansvarsdelingen mellom partene	93
8.2.1	Alta	93
8.2.2	Bufetat region nord	93
8.2.3	Nøtterøy	94
8.2.4	Røyken	94
8.2.5	Bufetat region sør	94
8.2.6	Bufdir	95
8.2.7	Fylkesmennenes oppfølging av forsøket	95
8.3	Samarbeid med andre kommuner	96
8.3.1	Alta	96
8.3.2	Nøtterøy	96
8.3.3	Røyken	96
8.4	Analyse og vurdering	97
9	Økonomiske konsekvenser av forsøket	98
9.1	Innledning	98
9.2	Skille mellom forsøkseffekt og andre endringer	98
9.3	Økonomiske konsekvenser for forsøkskommunene	99
9.3.1	Alta	99
9.3.2	Nøtterøy og Tjøme	99
9.3.3	Røyken	100
9.4	Bufetat	101
9.5	Oppsummering	102
10	Status år 2: Oppsummering og konklusjon	103
10.1	Oppsummering av status i henhold til målsettingene for forsøket	103
10.1.1	Kommunenes organisering av forsøket	103
10.1.2	Ressursbruk og tiltakssammensetning	103
10.1.3	Et mer kunnskapsbasert barnevern	103
10.1.4	Forebyggende innsats	104
10.1.5	Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	104
10.1.6	Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon	105
10.1.7	Samhandling mellom nivåene i barnevernet	105
10.1.8	Økonomiske konsekvenser	106
10.2	Risikofaktorer	106
10.2.1	Prosjektstyring, forberedelser til iverksetting og iverksetting	106
10.2.2	Kompetanse og bemanning	107
10.2.3	Ansvarsforhold og overtakelse av nye oppgaver	109
10.3	Overføringsverdi	110
10.4	Oppsummering av hovedfunn	111
	Vedlegg 1: Evalueringsmatrise	112
	Vedlegg 2: Tiltakskategorier	117
	Vedlegg 3: Informanter i kommunene	119

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart Barn- og ungetjenesten i Alta kommune	19
Figur 2: Ny organisering av forsøket i Alta pr. august 2017	21
Figur 3: Organisasjonskart for tjenester til barn og unge i Nøtterøy og Tjøme kommuner	24
Figur 4: Organisering av forsøket i Nøtterøy og Tjøme	25
Figur 5: Organisering av tjenestene til barn og unge i Røyken kommune	27
Figur 6: Organisering av forsøket i Røyken kommune	28
Figur 7: Netto driftsutgifter til barnevern pr. barn 0-17 år, årganger 2015 og 2016, fordelt på regnskapsfunksjoner	38
Figur 8: Totale netto driftsutgifter i 2015 og 2016 pr. barn 0-17 år, årganger 2015 og 2016, inkl. prosjektkostnader og økt rammetilskudd	38
Figur 9: Barn med undersøkelse i 2015 og 2016 pr. innbygger 0-17 år. Antall barn med undersøkelse angitt inne i søylene	39
Figur 10: Barn med tiltak i 2015 og 2016 pr. innbygger 0-17 år. Antall barn med tiltak angitt inne i søylene	39
Figur 11: Barn med tiltak institusjon i 2015 og 2016 av alle barn med tiltak. Antall barn med institusjonstiltak angitt inne i søylene.	40
Figur 12: Barn med tiltak fosterhjem i 2015 og 2016 av alle barn med tiltak. Antall barn med fosterhjemstiltak angitt inne i søylene.	40
Figur 13: Brutto driftsutgifter funksjon 251 pr. barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet	41
Figur 14: Brutto driftsutgifter funksjon 252 pr. barn med tiltak som er plassert av barnevernet	41
Figur 15: Brutto driftsutgifter fordelt på egenproduksjon og kjøp, Alta	45
Figur 16: Brutto driftsutgifter fordelt på egenproduksjon og kjøp, Nøtterøy og Tjøme	48
Figur 17: Brutto driftsutgifter fordelt på egenproduksjon og kjøp, Røyken	51
Figur 18: Røykemodellen (Røyken kommune).	56
Figur 19: Fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Alta kommune	68
Figur 20: Fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Nøtterøy kommune	70
Figur 21: Forenklet fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Røyken kommune	71
Figur 22: Fremstilling av en tiltakspyramide.	75
Figur 23: Netto barnevernskostnader i 2015 og 2016, Alta	99
Figur 24: Netto barnevernskostnader i 2015 og 2016, Nøtterøy og Tjøme	100
Figur 25: Netto barnevernskostnader i 2015 og 2016, Røyken	101

Tabeller

Tabell 1: Hovedmilepæler og leveranser (hentet fra prosjektbeskrivelsen).	29
Tabell 2: Skjematisk oppsummering av kommunenes planer for etablering av tilbud og tilføring av kompetanse	31
Tabell 3: Meldinger, undersøkelser og tiltak i Alta, utvikling 2013-2016. Kilde: SSB KOSTRA.	42
Tabell 4: Utvikling i tiltaksbruk i Alta, middels detaljnivå. Barn med tiltak i løpet av året. Kilde: SSB KOSTRA.	43
Tabell 5: Meldinger, undersøkelser og tiltak i Nøtterøy/Tjøme, utvikling 2013-2016. Kilde: SSB KOSTRA.	45
Tabell 6: Utvikling i tiltaksbruk i Nøtterøy/Tjøme, middels detaljnivå. Barn med tiltak i løpet av året. Kilde: SSB KOSTRA.	46
Tabell 7: Meldinger, undersøkelser og tiltak i Røyken, utvikling 2013-2016. Kilde: SSB KOSTRA.	48
Tabell 8: Utvikling tiltaksbruk 2013 – 2016, Røyken	49
Tabell 9: Skjematisk oppsummering av kompetanse i kommunene	59
Tabell 10: Hvem meldte saken? Prosentandeler i 2016 og endring i antall meldinger. ^a	67
Tabell 11: Anslagsvis antall årsverk som inngår i det forebyggende arbeidet i kommunene	73
Tabell 12: Kostnadsføring av tiltak	98
Tabell 13: Endringer i BLDs bevilgninger til statlig barnevern som følge av forsøksordningen, budsjettårene 2016 og 2017.	102

1 Bakgrunn, formål og metode

1.1 Bakgrunn

I januar 2004 overtok staten ansvaret fylkeskommunene hadde på barnevernområdet. Bakgrunnen var et ønske om bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet og et likeverdig tilbud med god kvalitet over hele landet. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble etablert, og overtok ansvaret for å tilby plass i institusjon eller fosterhjem, basert på anmodning fra kommunene. Kommunene beholdt det overordnede ansvaret for alle oppgaver som ikke uttrykkelig gjennom lov eller forskrift er lagt til det statlige barnevernet.²

Regelverk som ligger til grunn for ansvars- og oppgavedelingen i barnevernet er omfattende og komplekst, og det har over tid vært utfordringer knyttet til ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern. Utfordringsbildet ble belyst i evalueringen av barnevernsreformen.³ Blant utfordringene som ble trukket frem der var at:

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

Gjennom Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernsloven* ble det fra 1. januar 2014 iverksatt flere tiltak for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunene og staten på barnevernområdet. Endringene i loven skulle bl.a. gi mer forutsigbarhet, samt bedre samhandling og kvalitet. Barns rett til medvirkning ble også styrket. Etter lovendringen ble Bufdir et fagorgan for hele barnevernet – både det kommunale og statlige.

Regjeringen Solberg har fortsatt arbeidet med å tydeliggjøre ansvaret mellom forvaltningsnivåene på barnevernområdet. Av regjeringsplattformen fremgår det at regjeringen vil:

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

Forsøket med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet må forstås i lys av den utvikling som har funnet sted siden 2004, både når det gjelder ansvarsdeling, finansiering og kompetanseheving, samt kommunereformens målsettinger om flere oppgaver til større og mer robuste kommuner.⁴

² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ble også etablert i 2004 gjennom en sammenslutning av Statens barnevern og familievern (SBF) og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

³ Deloitte (2011): Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet, NOVA og Fafo (2011): Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr. 21/11), NIBR og Telemarksforskning (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25), PwC

⁴ En sentral målsetting ved den vedtatte kommunereformen er å gi mer makt og myndighet til større og mer robuste kommuner. Barnevernet er et av områdene hvor regjeringen har varslet at det er aktuelt med endringer. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 17.3.2016 forslag til endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet på høring. Høringen ble avsluttet 10.6.2016 og er fremdeles under behandling. Forslagene innebærer bl.a. endringer i ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet, institusjonstilbudet, akutttilbudet, for hjelpetiltak i hjemmet og utredning av sped- og småbarn.

1.2 Om forsøket og følgeevalueringen

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

Forsøket startet 1. april 2016 og skal vare i fire år. Alta, Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme) og Røyken ble høsten 2015 valgt som forsøkskommuner basert på et sett kriterier fastsatt av departementet, herunder at kommunen har mer enn 15 000 innbyggere.⁵

Kommunene har som del av forsøket vedtatt *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet*. Den viktigste endringen for forsøkskommunene er at de får et helhetlig ansvar for barnevernet, inkludert de fleste av oppgavene som er lagt til det statlige barnevernet.⁶ En annen viktig endring er at kommunene overtar det fulle finansieringsansvaret samtidig som de kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet som tar utgangspunkt i de midlene Bufetat tidligere har brukt på oppgavene som overføres.

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

For å sikre at forsøket resulterer i økt kunnskap om styrker og svakheter med et økt kommunalt ansvar og om effektene når det gjelder forhold som kvalitet, effektivitet og kostnader som følger med økt kommunalt ansvar, har regjeringen bestemt at forsøket skal følgeevalueres.⁷

Formålet med følgeevalueringen er todelt:

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

Følgeevalueringen vil ta utgangspunkt i forsøkets seks delmål:

Forsøkets seks delmål:

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

I tillegg skal de økonomiske konsekvensene av forsøket belyses.

I tillegg til årets evaluering, ble det gjennomført en evaluering i 2016, og det skal gjennomføres årlige følgeevalueringer også i 2018 og 2019, samt en sluttevaluering i 2020.

Dette er følgeevalueringens andre delrapport. I denne rapporten redegjøres det for status i de tre forsøkskommunene på hvert av delmålene etter forsøkets første år. Målet for arbeidet har vært å vurdere utvikling i kommunene sett i forhold til startpunktet etablert i fjorårets delrapport, inkludert med hensyn

⁵ Totalt 13 kommuner søkte om deltakelse i forsøket.

⁶ Forsøket omfatter ikke barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, og heller ikke midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, jf. forskriftens § 12.

⁷ Forsøkskommunene skal i tillegg gjennomføre en egnevaluering.

til hvordan kommunene har justert innretting av gjennomføringen av forsøket, samt kommunenes erfaringer fra forsøkets første år.⁸

1.3 Om forholdet til barnevernsreformen

Våren 2017 la Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) frem Barnevernreform, Prop 73L 2016-2017, en proposisjon om endringer i barnevernloven. Lovforslaget ble sanksjonert av Stortinget 16. juni 2017. Vedtaket innebærer at det skal gjøres endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern i alle landets kommuner. I tillegg foreslås en rekke tiltak for å styrke kvaliteten i barnevernet.

Barnevernsreformen vil gi kommunene et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Det vises til at økt ansvar vil bidra til at forebygging får større oppmerksomhet i kommunene. Et større kommunalt ansvar har som mål å gi bedre sammenheng mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet. Dette vil stille krav til ledelse i barnevernet, til kommunens styring av barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet. Barnevernsreformen vil omfatte en flerårig, nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene. Departementet vil også utrede behovet for å stille formelle kompetansekrav til barnevernsledere.

Forslagene om økt kommunalt ansvar bygger på at det fortsatt skal være en tydelig statlig andrelinjetjeneste. Gjennom oppgaveansvar på spesialisert nivå skal det statlige barnevernet utfylle det kommunale nivået i barnevernet.

På fosterhjemsområdet legges det opp til at kommunene gis fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. Kommunenes plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk lovfestes. Kommunenes ansvar for oppfølging av fosterhjem presiseres også, og utvides til å omfatte generell veiledning. Det statlige barnevernet skal fortsatt ha ansvar for å rekruttere fosterhjem til kommunene, men departementet varsler at det langsiktige målet er et helhetlig og sammenhengende kommunalt ansvar for ordinære fosterhjem. Bufetat kan, i særlige tilfeller, tilby kommunene spesialiserte fosterhjem for barn med særskilt store utfordringer.

På institusjonsområdet skal kommunene få økt valgfrihet, og gis mulighet til å velge mellom institusjonsplasser som Bufetat har funnet faglig egnet til å ivareta barnet. Det skal legges større vekt på kommunens vurderinger og kjennskap til barnet, og gi et bedre grunnlag for å ivareta barnets rett til medvirkning. Dette forutsetter at kommunenes egenandel fastsettes som en prosentandel av institusjonsplassenes faktiske pris (full prisdifferensiering).

Bufetat skal fortsatt ha et tilbud av spesialiserte hjelpetiltak, rettet mot barn og unge med omsorgsproblematikk eller problembelastning som kan gi grunnlag for plassering utenfor hjemmet. Departementet viser til at PMTO, som i dag tilbys av Bufetat, er et tiltak som bør implementeres på kommunalt nivå, og foreslår at tilbudet utvikles i takt med at kommunene bygger opp nødvendig kompetanse til å tilby dette eller tilsvarende hjelpetiltak. Bufetat skal også tilby spesialiserte utredninger av familier med barn i alderen 0-6 år, i tilfeller der det er stor usikkerhet knyttet til barnas omsorgssituasjon. Tilbudet vil omfatte døgnopphold i statlige og private sentre for foreldre og barn, men også hjemmebaserte tilbud. Videre skal statens bistandsplikt og medfinansieringsansvar ved akuttvedtak videreføres.

Økt økonomisk ansvar til kommunene vil, i henhold til lovendringene, bli kompensert gjennom en økning i rammetilskuddet. Kommunene gis fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. På enkelte andre områder vil overføringen skje trinnvis, ettersom Bufetats utgifter reduseres. Bufetat skal dekke den delen av utgiftene til institusjoner som overstiger andelen som kommunen plikter å betale etter. Tilsvarende gjelder for andre for tiltak og tjenester som Bufetat skal tilby.

Barnevernsreformen endrer i utgangspunktet ikke på forsøkskommunenes mandat. Alta, Nøtterøy og Røyken skal gjennomføre sitt oppdrag i henhold til *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet*. Forskriften går imidlertid lenger i å overføre ansvar til kommunene enn det endringene i barnevernloven gjør. Dette betyr at forsøkskommunene «tester ut» en ansvarsdeling som er mer vidtrekkende enn den som vil gjelde for andre kommuner i iverksettingen av lovendringene. Forsøkskommunenes og Bufetats erfaringer med ansvarsoverføringen bør likevel være av

⁸ Avsnitt 1.6 redegjør nærmere for tidsperioden under evaluering.

stor verdi i planleggingen av implementeringen av lovendringene, da det er all grunn til å tro at andre kommuner og regioner i Bufetat vil møte mange av de samme utfordringene.

1.4 Vår tilnærming til evalueringen

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

Evalueringens problemstillinger og kriterier er lagt nært opptil målene departementet har definert for forsøket. I tillegg er det tilføyd en problemstilling som knyttes til økonomiske konsekvenser av forsøket for de deltakende kommunene. Det er utarbeidet egne evalueringskriterier for hvert delmål/problemstilling. Disse er vedlagt rapporten.⁹

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

1.5 Roller og ansvar i forsøket

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

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

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

Videre velger forsøkskommunene *institusjonsplass* og har ansvar for at barnet får tilbud om en plass som ivaretar barnets behov for forsvarlig omsorg. Forsøkskommunene skal ha fullt finansieringsansvar for plasseringer, og skal velge plass for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket er offentlig eller privat.¹⁰ Unntaket er av rus- og atferdsplasseringer, hvor Bufetat har inntaksansvaret (se nedenfor).

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

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

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

⁹ Se Vedlegg 1: Evalueringsmatrise på side 112.

¹⁰ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Kunngjøring – forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet – invitasjon til å søke om deltakelse; Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet.

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

1.6 Metode og gjennomføring

Et sentralt element i det metodiske opplegget for evalueringen er evalueringsmatrisen. I denne synliggjøres sammenhengene mellom forsøkets målsettinger, hvilke problemstillinger som skal belyses og hvilke typer data som skal benyttes for å besvare problemstillingene. Evalueringsmatrisen følger som vedlegg til rapporten.¹¹

For å belyse evalueringens problemstillinger er det benyttet dokumentanalyse, intervju og kvantitative analyser. Datagrunnlaget for årets devaluering består av et omfattende skriftlig materiale fra forsøkskommunene, innhentet statistikk fra forsøkskommunene, Bufdir, Bufetat og SSB, samt et bredt intervjumateriale. Nytt i årets evaluering er at det også er gjennomført intervju med et utvalg foreldre og ungdommer i forsøkskommunene. Under er de ulike kildene kort skildret, og de viktigste metodologiske utfordringene ved dem drøftet.

1.6.1 Periode under evaluering

Som nevnt, redegjør denne rapporten hovedsakelig for status i Alta, Røyken og Nøtterøy etter at forsøket har pågått i ett år (1. april 2016 – 1. april 2017). Intervjuene i kommunene ble foretatt i slutten av april og begynnelsen av mai 2017, og kommunene ble forespurt og sendte over diverse dokumentasjon og informasjon i forkant av intervjuene. Rapporten har derfor hovedfokus på erfaringene med forsøket fram til dette tidspunktet. Det bemerkes imidlertid at den skriftlige dokumentasjonen fra kommunene ble utarbeidet før intervjuene ble gjennomført. Erfaringene som kommer frem i intervju, sammenfaller derfor ikke nødvendigvis fullstendig med de skriftlige kildene. I tillegg har deler av datagrunnlaget blitt oppdatert sensommeren 2017 ifm. utarbeidelsen av rapporten; delvis ved at kommunene har meldt inn ny og oppdatert informasjon, og delvis ved at evaluator har etterspurt status på særlig kritiske momenter.¹² Videre gjøres det oppmerksom på at det økonomiske tallmaterialet (særlig benyttet i kapittel 3 og 9) følger regnskapsåret, KOSTRA-rapportering følger kalenderåret, og rapporteringen fra kommunene til Bufdir er gjort tertialvis.¹³

Oppsummert er rapportens hovedfokus på forsøkets første år, men det er altså noe diskrepans i tidsperioden dekket av de ulike kildene.

1.6.2 Skriftlig dokumentasjon

De viktigste skriftlige kildene er:

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

Med hensyn til dokumentasjonen tilsendt fra forsøkskommunene, kom denne som en besvarelse på en likelydende forespørsel fra evaluator. Delvis fordi kommunene er ulike, delvis fordi de tilnærmer seg forsøket på ulike måter, og delvis fordi en del fagtermer innenfor barnevernsområdet tidvis forstås og defineres noe ulikt, er ikke dokumentasjonsforespørselen besvart likt. Evaluator tok grep for å minske tolkningsrommet for å sikre et mest mulig likt datagrunnlag fra forsøkskommunene, bl.a. ved å sende standardiserte skjemaer til utfyllelse for både kommunenes planer for etablering av nye tilbud og tilføring av kompetanse i forbindelse med forsøket. Det antas at dette har gitt bedre datakvalitet, men det har

¹¹ Se Vedlegg 1: Evalueringsmatrise på side 112.

¹² Førstnevnte gjelder f.eks. nyansettelser og kompetanse, mens sistnevnte var knyttet til forsøket i Alta.

¹³ Evaluator har basert seg på siste tertialrapportering fra 2016 og første fra 2017.

likevel kommet frem at kommunene tolket disse skjemaene til dels ulikt. Resultatet er at det skriftlige datagrunnlaget fra hver av forsøkskommunene varierer noe.

Bufdir har startet en tertialvis innhenting av informasjon fra forsøkskommunene. To slike rapporteringer har vært tilgjengelige ved utarbeidelsen av denne rapporten, og dekker perioden fra 1. september 2016 til 30. april 2017. Rapporteringen etterspør informasjon som er relevant for forsøket men som ikke er generelt tilgjengelig, f.eks. via KOSTRA. Informasjonen er dermed svært relevant for evalueringen, men vi har i liten grad sammenligningsgrunnlag for de tallene som rapporteres. Dette gjelder både mot andre kommuner og over tid for forsøkskommunene. I denne rapporten har vi derfor ikke presentert statistikk fra denne rapporteringen, men kun gjengitt oppsummerte tall i relevante avsnitt. Nyten av denne informasjonskilden for evalueringen vil trolig øke utover i forsøket.

Vi har også benyttet tall og statistikk fra KOSTRA, primært i kapittel 3 og kapittel 9. Fordelene med KOSTRA er at informasjonen er standardisert og tilgjengelig for alle kommuner. Ulempen av standardisering er at nyanser ikke alltid kommer like godt frem. Nyansene må derfor fremkomme gjennom kvalitative undersøkelser og eventuelt dokumenteres kvantitativt i ettertid. Som nevnt ovenfor, er det også en utfordring at KOSTRA ikke samsvarer med tidsperiodene for evalueringen, i og med at de ferskeste KOSTRA-tallene bare går frem til 31. desember 2016.

1.6.3 Intervjuer

Informantene ble valgt ut i dialog med kommunene. I første omgang utarbeidet evaluator et forslag til hvem som burde intervjues. Utvalgskriteriene var i hovedsak knyttet til hvem som antatt hadde innsikt i forsøket, både sett fra kommuneledelsens side, fra forsøket, og fra barnevernet. I tillegg ble det ansett som viktig at også de andre tjenestene i kommunen som påvirkes av forsøket skulle intervjues. Kommunene ble forelagt vårt forslag til informanter, med invitasjon om å komme med innspill til dette, særlig dersom det var personer som er sentrale for forsøket som ikke var foreslått som informanter.¹⁴

Felles for alle kommuner er intervju med:

- Administrativ ledelse
- Leder for barneverntjenesten
- Prosjektleder
- Teamledere og medarbeidere i barneverntjenesten

I tillegg er det gjennomført intervju med sentrale medarbeidere i prosjektorganiseringen, tiltakspersoner og ledere og medarbeidere i faginstanser/virksomheter som samarbeider med barneverntjenesten om gjennomføringen av forsøket.¹⁵ Det er også gjennomført intervjuer med fylkesmennene i Finnmark, Vestfold og Buskerud, samt med Bufdir, Bufetat Nord og Bufetat Sør.

Tilbakemeldinger fra ungdom, biologiske foreldre og fosterforeldre er et viktig tilskudd til datagrunnlaget i årets evaluering. Det er gjennomført intervju med et lite antall ungdom og foreldre i hver kommune. Totalt er 6 ungdommer og 16 foreldre intervjuet.

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

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

Av personvern hensyn har evaluator ikke vært delaktig i utvelgelsen av den enkelte ungdom eller forelder. Vi har utarbeidet detaljerte utvalgskriterier som kommunene har benyttet for å gjøre et utvalg. Det var dessuten tett kontakt mellom forsøkskommunene og evaluator som sikret at kriteriene ble fulgt. Kriteriene ble satt opp med sikte på å gi en viss representativitet med tanke på typen tiltak og varighet.

¹⁴ Evaluators forslag til informanter ble i all hovedsak fulgt.

¹⁵ Se vedlegg 3 på side 119 for liste over informanter i forsøkskommunene.

Intervjuobjektene skulle også ha hatt en kontakt med barnevernet som gjorde det mulig for dem å vurdere situasjonen før og etter igangsetting av forsøket.

Det viste seg vanskelig å rekruttere det ønskede antallet ungdommer og foreldre i Alta; både barn og foreldre ble forespurt, men de fleste ønsket ikke å la seg intervju. Det er derfor færre intervju som inngår i datagrunnlaget fra Alta enn fra Nøtterøy og Røyken.¹⁶

Intervjuene i kommunene ble gjennomført både som personlige intervju og gruppeintervju, supplert av enkelte telefonintervju. Samme intervjuguide ble benyttet i samtlige kommuner. Intervjuene av barn og fosterforeldre/foreldre ble gjennomført som telefonintervju, og også i disse intervjuene, ble det benyttet likelydende intervjuguider. Med unntak av intervjuene med Bufdir, ble de andre forvaltningsnivåene intervjuet over telefon, og igjen ble det benyttet likelydende intervjuguider.

Som metode er intervju av enkeltpersoner særlig egnet for å hente inn informasjon som ikke er tilgjengelig i foreliggende statistikk eller dokumentasjon, og hvor informanten sitter på unike erfaringer og innsikter. Fordelen med telefonintervjuer overlapper i stor grad med personlige intervju, i tillegg til at slike intervjuer både kan gjennomføres enklere rent praktisk, samt ivareta behovet for anonymitet, jf. intervjuene av barn og fosterforeldre/foreldre. En potensiell utfordring med telefonintervjuene, er at man ikke alltid oppnår den samme nærheten mellom intervjuer og informant. Denne utfordringen har i liten grad gjort seg gjeldende i datainnsamlingen til denne delrapporten.

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

Gjennomføringen av gruppeintervjuene til denne delrapporten har i all hovedsak forløpt uten problemer. Evaluator har på en effektiv måte fått innsikt i hvordan ulike deler av kommunene opplever og erfarer arbeidet med forsøksordningen. Det bemerkes likevel at evaluator vil drøfte sammensetningen av gruppene som intervjues nærmere med forsøkskommunene til neste devaluering, da det i en situasjon viste seg at en uheldig gruppedynamikk førte til at evaluator først fikk viktig informasjon i etterkant av intervjuet.¹⁷

1.6.4 Statistikk

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

I denne delrapporten er de kvantitative analysene i hovedsak deskriptive, og beskriver driften i 2016. Tallene for 2016 sammenlignes med 2015, og i noen tilfeller måles årlige endringer tilbake til 2013. De kvantitative beskrivelsene holder seg innenfor KOSTRA-definisjonen av barnevern, som skiller mellom drift av barneverntjenesten, barnevernstiltak når barnet *ikke* er plassert av barnevernet og barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. Kommunenes utgifter relatert til forsøket er ført på regnskapsfunksjon 285 *Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde*. Her føres også utgifter til andre formål, og vi har fått spesifisert fra kommunene hvilke utgifter på denne funksjonen som gjelder barnevern.¹⁸

1.7 Overordnede metodiske utfordringer

Barnevernområdet er et område i sterk utvikling. Det er allerede vedtatt endringer i lovteksten som vil berøre ansvarsdelingen mellom stat og kommune over hele landet. En generell metodisk utfordring for evalueringen vil derfor være å «isolere» effektene av forsøket kontra de endringer som ellers påvirker

¹⁶ Ingen barn ble intervjuet i Alta.

¹⁷ Det er viktig å merke seg at det ikke var risiko for at evaluator *ikke* ville fått informasjonen, samt at den uheldige gruppedynamikken ikke var knyttet til den tradisjonelle utfordringen med at informantene kom fra ulike nivå i organisasjonen; evaluator hadde ingen forutsetninger for å forutse situasjonen, men erfaringen gjør at vi i neste devalueringen vil drøfte sammensetningen av gruppeintervjuer nærmere med forsøkskommunene.

¹⁸ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3 og kapittel 9.

området og forsøkskommunene i perioden frem til 2020. I den første delrapporten ble det gjort rede for flere metodiske utfordringer knyttet til graden av påvirkning mellom forsøksordningen som sådan og de ulike delmålene for forsøket.

Det vises også til at forsøkskommunene ikke er «gjennomsnittskommuner», verken når det gjelder kommunestørrelse, grad av sentralitet eller satsing på forebyggende arbeid og tidlig innsats. En alternativ hypotese kan være at eventuell økt måloppnåelse kan skyldes en mer generell «entusiasmeeffekt». En slik entusiasmeeffekt kan oppstå ved at engasjerte kommunale barnevernsledere og barnevernstjenester gjennom å delta i forsøksordningen kan få anledning til å vise at «vi kan få det til hvis vi bare får alt ansvar for hele barnevernet». I så fall kan de målte effektene på grad av måloppnåelse for enkelte av delmålene vise seg å være lite generaliserbare og i liten grad være koblet til det som rent formelt og økonomisk endres av styringssystemer og finansieringssystemer i forsøksordningen som sådan. Dette er betraktninger vi bringer med oss i analysene og vurderingene av våre funn.

En generell utfordring med kildematerialet for denne devalueringen, er knyttet til den tradisjonelle ulikheten mellom kvalitative og kvantitative data; der førstnevnte generelt er regnet for å være kontekstsensitiv og egnet til å gi dybdeinformasjon, er sistnevnte egnet til å sammenligne på tvers av kommuner og over tid. Samspillet mellom disse dataene vil kunne gå i begge retninger: kvantitative sammenligninger kan synliggjøre forskjeller som bør utdypes med kvalitativ informasjon, og motsatt vei så kan nyanser som fremkommer i kvalitative data lede til nye hypoteser som så testes opp mot kvantitative data. Utfordringen for det enkelte års evalueringsrapport, er at kvantitative og kvalitative data i stor grad innhentes og analyseres parallelt. Dette innebærer i praksis at i denne fortsatt tidlige fasen av evalueringen, er formålet med de kvantitative dataene primært å frembringe sammenlignbar informasjon som kan avsløre forskjeller og endringer som ikke fanges opp av de kvalitative dataene. I den sammenheng bemerkes det at det er fordel å gå «bredt ut» med måling av mange indikatorer. Mer målrettede analyser av kvantitative data må komme i en senere fase og basere seg på den kunnskapen som nå innhentes kvalitativt. Hovedoppgaven for den kvalitative datainnhenting er å fange opp det av relevans som ikke er direkte sammenlignbart mellom kommunene eller over tid.

Og endelig bemerkes det at kommunene tilnærmer seg og arbeider med forsøket på ulike måter. I kombinasjon med at kommunene i utgangspunktet er forskjellige på flere parametere (f.eks. organisatorisk, historisk og kulturelt), fører dette til en viss risiko for at likelydende forespørsler og spørsmål fra evaluator tolkes og besvares ulikt i kommunene. Dette kan gi – og har gitt – skjevheter i datamaterialet det har vært utfordrende å korrigere for. For å imøtekomme denne risikoen, vil forsøkskommunene involveres tidligere og i større grad i neste devaluering.

Kommunene, Bufdir, Bufetat og fylkesmennene har gjennomgått utkast til rapport for verifisering av fakta og kvalitetssikring.

2 Beskrivelse av forsøkskommunene

2.1 Alta

Alta er Finnmarks største kommune med i overkant av 20 000 innbyggere. Kommunens tjenester til barn og unge har siden 2008 vært samlet i den tverrfaglige Barn- og ungetjenesten bestående av helsesøstertjeneste, PP-tjeneste, barneverntjeneste, habiliteringstjeneste og flyktingetjeneste. Tjenesten er underlagt kommunalleder for oppvekst og kultur, ledes av en egen virksomhetsleder og er samlokalisert i Alta sentrum.

Siden 2013 har kommunen i tillegg hatt et eget tiltaksteam under barn- og ungetjenesten som skal bistå de ulike tjenestemrådene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Tiltaksteamets hovedarbeidsområder er foreldreveiledning, kollega- og saksveiledning, og korttidsterapi for lettere psykiske vansker. Virksomhetsleder for barn- og ungetjenesten er også leder for tiltaksteamet. I løpet av forsøkets første år er det ansatt 4 nye medarbeidere i tiltaksteamet.

Fra 2017 er også kommunens nyopprettede barneverninstitusjon organisert under barn- og ungetjenesten. Virksomhetsleder for barn- og ungetjenesten er også formelt leder av institusjonen, men har en stedlig representant som leder den daglige driften av institusjonen. Det er gjort 12 ansettelser i forbindelse med etableringen av barneverninstitusjonen.

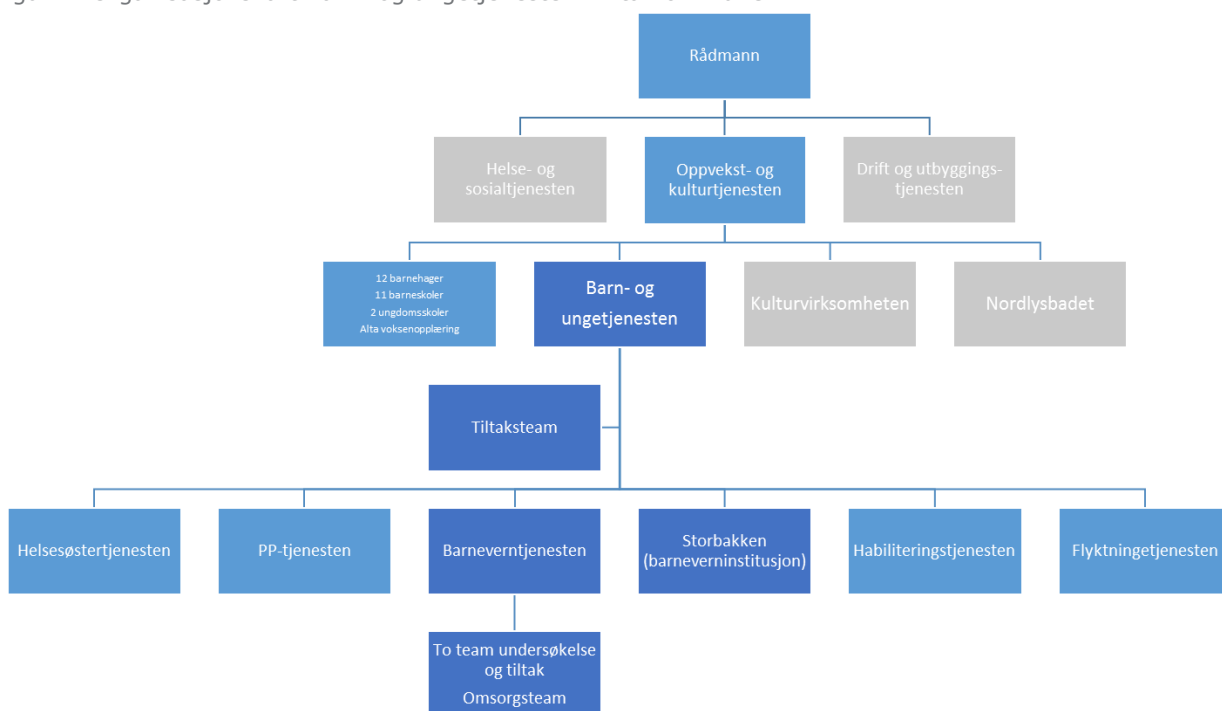
Per 2017 bestod barneverntjenesten av 23,5 årsverk delt inn i tre team, hvorav ett omsorgsteam med ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem og institusjon, og to team for undersøkelse og tiltak. Barneverntjenesten er styrket med 4 ansatte siden forsøkets start.

Totalt er det foretatt en styrking av tjenestene med 20 årsverk etter at forsøket ble igangsatt.

I løpet av 2016 hadde Alta 295 barn med tiltak, hvorav 58 hadde omsorgstiltak mens de øvrige 237 barna hadde hjelpetiltak. Alta er den av forsøkskommunene som har flest barn på tiltak sett i forhold til antall barn i kommunen.

Figur 1 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge. Mørkere farge indikerer økende grad av involvering i forsøket eller at enheten berøres av forsøket.

Figur 1: Organisasjonskart Barn- og ungetjenesten i Alta kommune



Kommunen fremhever troen på at nærhet og bred kjennskap til det enkelte barn er grunnleggende for at barnet får rett tiltak til rett tid, og at denne tilnærmingen ligger til grunn for kommunens ønske om deltakelse i forsøket. Dette understrekes også i intervjuer med prosjektgruppen, som òg fokuserer på videreutvikling av kommunens tverrfaglige arbeid på barn- og ungeområdet, helhet i tiltakskjeden, mulighet til å komme tidligere inn for å hjelpe det enkelte barn, lettere tilgang på tiltak, enklere saksbehandlingsprosesser, samt ønsket om å være i forkant og å kunne påvirke rammebetingelsene for fremtidige endringer i ansvarsdelingen på barnevernområdet.

2.1.1 Organisering av forsøket

Kommunen etablerte en egen prosjektgruppe for gjennomføringen av forsøket, bestående av prosjektleder, virksomhetsleder i barn- og ungetjenesten, barnevernleder og tre teamledere i barneverntjenesten. Prosjektgruppen var opprinnelig direkte underlagt barn- og ungetjenesten, på linje med men adskilt fra barnevernstjenesten. Denne organisering ble delvis valgt for å skjerme den ordinære driften av barnevernet fra belastningen som kommer med forsøksordningen i form av nye oppgaver, og delvis av personellmessige og organisatoriske årsaker. Videre ble det besluttet å legge ansvaret for forsøket til tiltaksteamet, som ligger på samme nivå som barnevernet i barn- og ungetjenesten. Også den nye barneverninstitusjonen som er etablert i forsøket er organisert utenfor barnevernet som en egen enhet, direkte underlagt leder av barn- og ungetjenesten.

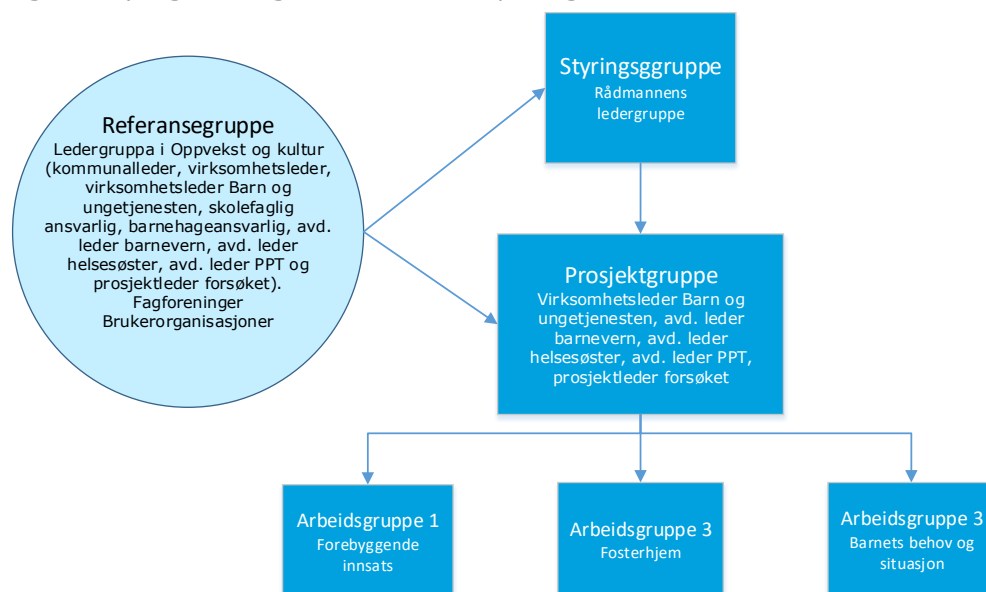
Erfaringen fra det første året av forsøksordningen viser at denne organiseringen bare i begrenset grad har skjermet den ordinære driften av barnevernet; intervjuede saksbehandlere i barnevernet opplever å ha fått økt belastning etter at forsøket ble satt i gang. Det kommenteres av flere at barneverntjenesten har hatt høyt sykefravær, og at det har vært relativt høy gjennomstrømming av saksbehandlere også det siste året. Videre kan prosjektorganiseringen ha hatt negativ virkning for forankringen av forsøket i barnevernet. Flere i barnevernet kjenner i liten grad eierskap til forsøket, og det er utfordringer knyttet til både grenseoppganger, ansvarsfordeling og forventningsavklaringer mellom barnevernet og prosjektet.

Sammen med kapasitetsutfordringer som har tvunget barnevernet til å prioritere mellom akutte barneverntiltak og deltakelse i det forebyggende arbeidet, kan den manglende forankringen av forsøket være med å forklare at barnevernet i liten grad er involvert i det forebyggende arbeidet i kommunen. De nevnte faktorene kan òg forklare den mer generelle utfordringen kommunen har hatt det første året av forsøket med å få etablert en tverrfaglig og koordinert innsats mot barn, unge og deres familier. Kommunen rapporterer selv å ha kommet langt med tanke på tverrfaglig og koordinert innsats, men erkjenner at barneverntjenesten sin deltagelse i dette arbeidet til tider har vært for dårlig.

Overordnet forklares disse utfordringene i gjennomføringen av forsøket med prosjektets svake forankringen i barnevernet, samt at prosjektet har vært forankret på for lavt nivå i organisasjonen. Det har vist seg vanskelig å få på plass kommunikasjonslinjer mellom prosjektet og barnevernet. Det har vært gjort organisatoriske grep for å bøte på denne utfordringen, bl.a. ved å inkludere teamledere fra barnevernet i prosjektet, slik at disse kan kommunisere tilbake til sine grupper utenom ledelsen i barnevernet. Dette har imidlertid bare avhjulpet situasjonen i noen grad. Det bemerkes for øvrig at den manglende forankringen av forsøket i barnevernet ble påpekt av Fylkesmannen i Finnmark i både 2016 og 2017.

For å imøtekomme de identifiserte utfordringene i gjennomføringen av forsøksordningen, har Alta kommune bestemt å omorganisere prosjektet fra høsten 2017. Fortsatt vil forsøket være prosjektorganisert, men til forskjell fra tidligere skal forsøksordningen nå få en egen styringsgruppe, selve prosjektgruppen skal flyttes høyere i linjen, det skal etableres en referansegruppe, og den operative delen av forsøket skal organiseres i arbeidsgrupper. Figur 2 gjengir den kommende organiseringen av prosjektet i Alta:

Figur 2: Ny organisering av forsøket i Alta pr. august 2017



Som tidligere er prosjektleder dedikert i 50 % stilling til forsøket, teamlederne har hver en dedikert 30 % stilling, mens prosjektgruppen i forsøksperioden skal møtes minimum månedlig. Det skal rapporteres kvartalsvis om fremdrift og økonomi i forsøket til kommunens politiske ledelse.

Forsøket tar fortsatt utgangspunkt i den eksisterende organisering av tjenestene til barn og unge i Alta kommune. Kommunenes tiltaksteam er gitt en sentral rolle i forsøket, og har fått tilført fire nye stillinger. Tiltaksteamet skal bl.a. ha et koordinerende ansvar for plasseringer utenfor hjemmet, samt rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Tiltaksteamet skal ha oversikt over tilgjengelige institusjonstilbud og fosterhjem.

2.1.2 Gjennomføring av forsøket

Med hensyn til den faktiske gjennomføringen av forsøket og utbyggingen av tiltaksapparatet, peker prosjektgruppen særlig på følgende tre momenter som sentrale fra forsøkets første år:

Rekruttering til fosterhjem og etableringen av fosterhjemsteamet
Opplæringen til barnevernansatte, fosterhjem og ledere i barneverntjenesten
Etablering av institusjonen Storbakken

Fosterhjemsarbeidet er nå organisert i et eget team, bestående av totalt seks medarbeidere fra barneverntjenesten og tiltaksteamet. Fosterhjemsteamet har ansvar for å rekruttere fosterhjem, og å kjøpe fosterhjems plasser i det private markedet når det er behov for dette.¹⁹

Når det gjelder opplæringen som gis som del av forsøket, pekes det særlig på at tre av teamlederne i barneverntjenesten skal ta videreutdanning på masternivå. I tillegg er det gjennomført en rekke opplæringstiltak som del av prosjektgjennomføringen, f.eks. har hele omsorgsteamet (7 medarbeidere) fått opplæring i Trygg Base, fire medarbeidere fikk PRIDE-veilederopplæring våren 2017, to veiledere har fått opplæring i Marte Meo, og det har vært gitt PMTO-rådgivningskurs til ansatte fra både barneverntjenesten og helsesøstertjenesten.²⁰

Frem til 1. april 2017 hadde kommunen bistandsavtale med Bufetat ved plasseringer i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner. Denne ble avsluttet før kommunens egen institusjon var i drift.²¹ Oppstarten av institusjonen Storbakken skjedde for øvrig først etter flere og lengre utsettelse. Planlagt oppstart var høsten 2016, men kommunen har støtt på flere utfordringer i forbindelse med oppstarten av institusjonen.²² P.t. har institusjonen omsorgsplasser for 4 ungdommer etter §§ 4-6 6. ledd

¹⁹ Se avsnitt 6.3.1.

²⁰ Se ellers avsnitt 4.4.1.

²¹ Institusjonen kom i drift medio mai 2017.

²² Se drøfting av dette i avsnitt 6.4.1.

og 4-12. Storbakken skal etter planen også tilby ettervernhybler til ungdommer over 18 år, og inneholder også en leilighet som kan brukes fleksibelt til ulike tiltak. De to sistnevnte tiltakene er ennå ikke i drift.

Tiltaksteamet skal videre ha ansvar for oppbygging av ny enhet for tidlige tiltak, det vil si hjelpetiltak som skal tilbys i kommunal regi. Enheten skal bl.a. tilby fleksibel foreldreveiledning til foreldre med barn i alderen 0-18 år, og faglig støtte til de øvrige barn- og ungetjenestene gjennom opplæring, bistand og saksveiledning. Kommunen planlegger å bygge opp en veiledningsmodell som kan være tilgjengelig for foreldre 24 timer i døgnet når de er hjemme, og planlegger i tillegg å tilby døgnopphold med veiledning til foreldre.²³

2.1.3 Utfordringer og suksesskriterier

Oppsummert finner undersøkelsene at forsøksordningen i Alta står ovenfor utfordringer også i året som kommer. Som nevnt, har organiseringen av forsøket vist seg mindre gunstig enn antatt. Prosjektgruppen for forsøksordningen har ligget på siden av barnevernstjenesten, og slik manglet forankring i den delen av det kommunale hjelpeapparatet som i størst grad er affisert av forsøksordningen. I intervju vises det til at denne organiseringen delvis ble valgt for å unngå at den daglige driften av barnevernet skulle bli skadelidende av forsøksordningen, men det viser seg altså at dette bare i noen grad har fungert etter intensjonen.

Saksbehandlingsmengden i barnevernet er fortsatt stor, og tjenesten sliter med både sykemeldinger, høy gjennomstrømning av saksbehandlere, og følgelig en høy andel mindre erfarne saksbehandlere. En konsekvens av dette er at saksbehandlingstiden har økt; tall fra 2016 viser at 53 % av undersøkelsene har en behandlingstid på mer enn 3 måneder.²⁴

Flere av de kommunale tjenestene etterlyser fortsatt ytterligere informasjon om forsøket.²⁵ Uten tilstrekkelig informasjonsflyt, er det risiko for at prosjektet ikke forankres i tilstrekkelig grad i de delene av det kommunale hjelpeapparatet som må involveres for at forsøket skal lykkes. Det blir f.eks. pekt på at uten en klar forståelse av hva som er målet med forsøket, vil det bli vanskelig å nå dette.

Fra flere barnevernsansatte ble det uttrykt usikkerhet når det gjelder hva som skjer i prosjektet. De forteller at forsøket så langt oppleves som noe ustrukturert. Følgelig fremstår det som viktig at det blir tatt grep for å sikre tilstrekkelig forventningsavklaringer, slik at de involverte aktørene vet hva betydningen av forsøket skal være i praksis.

Kommunen opplyser i august 2017, at den nye organiseringen av forsøket allerede har ført til en lang tid bedre informasjonsflyten mellom prosjektgruppen og de ulike hjelpetjenestene. I tillegg har saksbehandlerne i barnevernet nå fått konkrete oppgaver direkte knyttet til prosjektet, nettopp for å sikre en tydeligere og mer direkte forankring av forsøket i barneverntjenesten.

På spørsmål om hva som er suksesskriterier for forsøksordningen i Alta kommune, pekes det særlig på at kommunen må lykkes i det forebyggende arbeidet; å lykkes med forebyggende arbeid og tidlig innsats betyr at færrest mulig utvikler behov for ytterligere hjelp og tiltak hjemmehørende høyere i tiltakspyramiden. Og for å få dette til, er det på det rene at barnevernet må involveres i større grad enn det som i dag er tilfelle.

Av andre momenter, var flere opptatt av at institusjonen Storbakken er sentral for forsøket. Det er knyttet store forhåpninger til institusjonen, og utsettelsene av åpningen har vært frustrerende for mange.

For øvrig nevnes det i intervju at rekruttering og opplæring av fosterhjem er en kritisk suksessfaktor for at forsøket skal lykkes.

2.2 Nøtterøy

Nøtterøy kommune har siden 1. januar 2014 vært vertskommune også for Tjøme barneverntjeneste, og kommunene deltar derfor sammen i forsøket.²⁶ Kommunene har også felles helsestasjon og PP-tjeneste. Tjenestene til barn og unge er organisert i Oppvekst- og kultursektoren. Det er vedtatt

²³ De to sistnevnte tiltakene er fortsatt ikke på plass per 2017.

²⁴ Se tabell 3 på side 42.

²⁵ Dette gjelder skole, barnehage, helsesøstre og PPT.

²⁶ For å forenkle benyttes i hovedsak benevnelsen Nøtterøy for begge kommunene. I de tilfellene hvor det er nødvendig å skille mellom rapportering fra hhv Nøtterøy og Tjøme er dette gjort.

kommunesammenslåing; fra 1. januar 2018 går Nøtterøy og Tjøme sammen til Færder kommune. Færder vil ha om lag 27 000 innbyggere.

Ved inngangen til forsøket besto Barneverntjenesten i Nøtterøy/Tjøme av 22,4 årsverk og var organisert i tre team: et barneteam, et ungdomsteam og et omsorgsteam. I løpet av første forsøksår er det også etablert et familieteam. Pr. juni 2017 hadde barneverntjenesten totalt 34,2 årsverk.²⁷

Barneteam og ungdomsteam har ansvar for oppfølging av meldinger, undersøkelser og tiltak for sine respektive aldersgrupper, mens omsorgsteamet har ansvar for barn under omsorg, tilsyn av barn plassert av andre kommuner og saksbehandling for enslige mindreårige flyktninger.

Familieteamet består av to fosterhjemsrådgivere, en nettverkskontakt, en familieveileder/familie terapeut, en PMTO terapeut og en familieråds koordinator.²⁸ Denne stillingen er direkte underlagt barnevernleder.

Høsten 2016 etablerte Nøtterøy/Tjøme også en egen institusjon og et mobilt team. Det er felles bemanning for disse to tilbudene. Planen er at personalet skal benyttes til andre oppdrag når det ikke er fullt belegg på institusjonen. Institusjonen er hjemlet i lov om barneverntjenester §§ 4-4, 6. ledd, 4-6, 1. og 2. ledd og 4-17 jfr. 4-12. Bemanningen på institusjonen er 4x0,8 årsverk, pluss nattevakt.²⁹

Totalt er det foretatt en styrkingen av tjenestene med 11,8 årsverk etter at forsøket ble igangsatt.

Nøtterøy og Tjøme hadde 248 barn med barnevernstiltak i løpet av 2016. Av disse hadde 44 barn omsorgstiltak. Omfanget av tiltak pr. innbygger i alderen 0-17 år er lavere enn landsgjennomsnittet. Andelen omsorgstiltak er også noe lavere enn landsgjennomsnittet.

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

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

Figur 3 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge, slik dette er organisert i 2017.³⁰

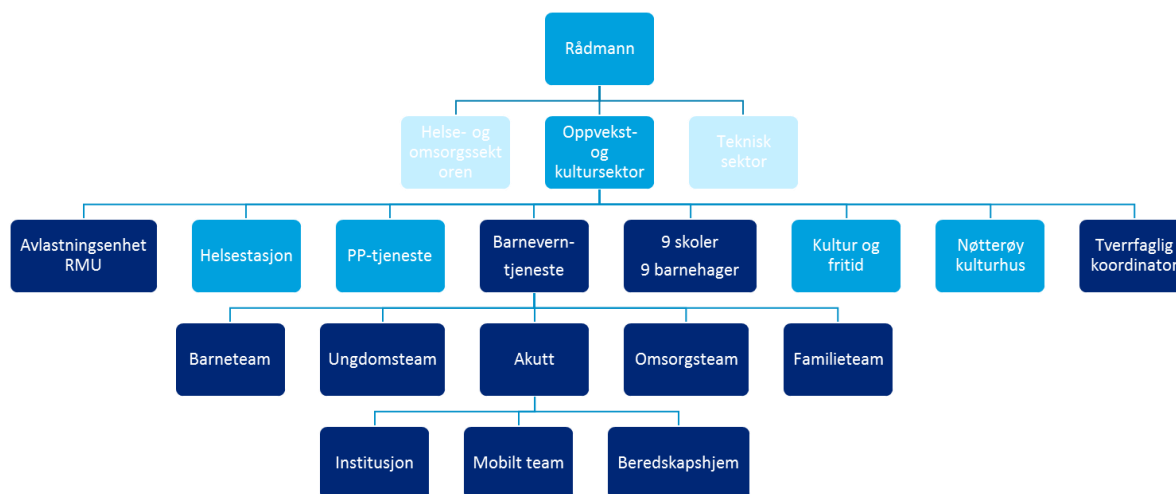
²⁷ I tillegg kommer ansettelsen av ett beredskapshjem og ett familiehjem.

²⁸ Fra januar til juli var det også ansatt en familieveileder/terapeut i 50 % stilling. I september begynner en foreldreveileder i 100 %, og i november begynner enda en foreldreveileder i 100 %.

²⁹ Det er felles nattevakt med Ressurscenter for mennesker med utviklingsmuligheter (RMU). Når det er fullt belegg på institusjonen leies det inn vikarer på natt.

³⁰ Mørkere farge indikerer økende grad av involvering i forsøket eller at enheten berøres av forsøket.

Figur 3: Organisasjonskart for tjenester til barn og unge i Nøtterøy og Tjøme kommuner



2.2.1 Organisering av forsøket

Nøtterøy/Tjøme har valgt å videreføre den prosjektorganiseringen som ble etablert i forsøkets oppstartsfasen, men med noen justeringer og tilpasninger. I prosjektgruppen sitter nå barnevernleder/prosjektleder, fagrådgiver/prosjektmedarbeider og teamlederne. Styringsgruppa består av kommunaldirektør, økonomisjef, virksomhetsleder for den avdelingen som driver akuttentheten, fagkoordinator barn og unge, tillitsvalgt, fagrådgiver/prosjektmedarbeider og barnevernleder/prosjektleder. I referansegruppen sitter deltakere fra nasjonale organisasjoner, høyskole, fagrådgiver/prosjektmedarbeider og barnevernleder.

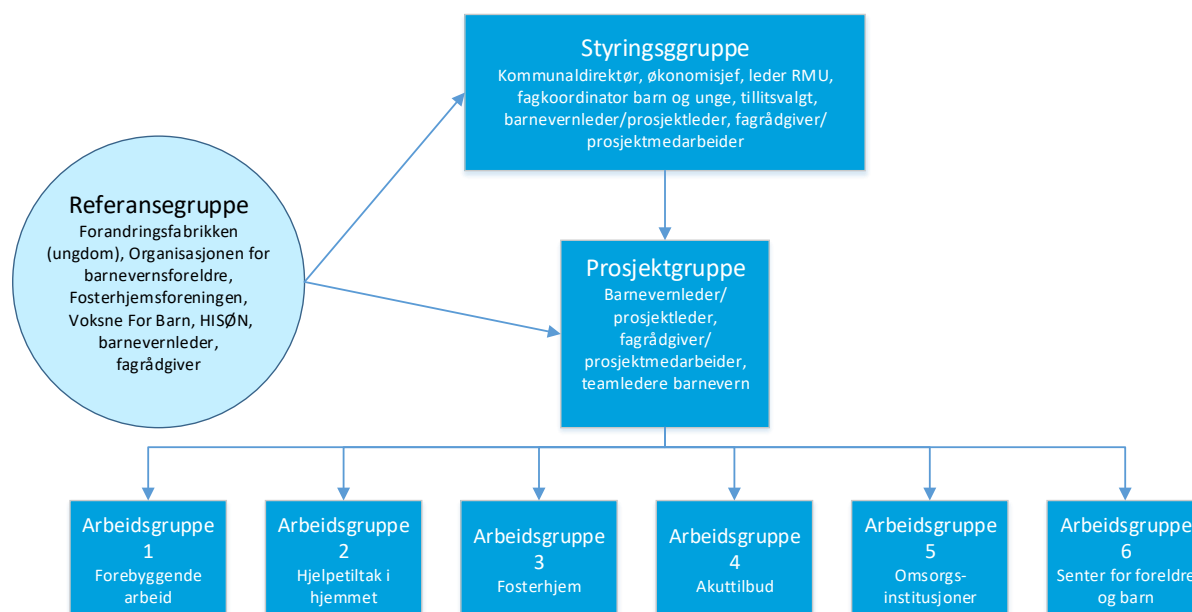
Ved forsøksstart ble det etablert ulike arbeidsgrupper med ansvar for oppgaver som forebyggende arbeid, hjelpetiltak, akutt-tilbudet, kommunikasjon og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). Behovet for disse arbeidsgruppene er ikke lenger så stort, og flere av gruppene er ikke lenger aktive. Man har i stedet valgt å støtte seg til ressurspersoner med spisskompetanse på områder hvor det er behov for ekstra innsats.

Barneverntjenesten har etablert egne barnevernproffer og hadde sitt første «profftreff» i september 2016.

Nøtterøy har gode erfaringer med denne prosjektorganiseringen. Prosjektgruppen består av ledere/rådgivere med mandat og myndighet til å gjøre prioriteringer som sikrer fremdrift og ressurstilgang. Utsagn fra intervjuene tyder på at styringsgruppen bidrar til å «heve blikket» fra daglig drift til mer langsiktige ambisjoner, referansegruppen bidrar til å opprettholde faglig fokus, mens proffene bidrar til at brukerperspektivet ivaretas.

Figur 4 er en oppdatert fremstilling av prosjektorganiseringen i Nøtterøy/Tjøme.

Figur 4: Organisering av forsøket i Nøtterøy og Tjøme



2.2.2 Gjennomføring av forsøket

Følgende hovedaktiviteter har vært prioritert fra Nøtterøys side i forsøkets første år:

- Etablering av nettverkskontakt med tilhørende styring- og arbeidsgruppe på det forebyggende området i kommunen
- Etablering av familieteam med forebyggende tiltak
- Etablere fosterhjemtjeneste med to fosterhjemsrådgivere, med ansvar for rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem

Etablering av akutt tiltakene, akuttinstitusjon og beredskapshjem

Overtakelse og dimensjonering/forhandling av/med statlige og private familiehjem. Utarbeidelse av nye avtaler og rutiner for oppfølging av disse

Dokumentasjon og intervju fra Nøtterøy viser at arbeidet med forsøket er i ferd med å gå fra en planleggingsfase til en gjennomføringsfase. Aktiviteten knyttet til forsøket er i større grad rettet mot normal drift enn mot utvikling og utprøving. Dette synliggjøres bl.a. gjennom at nyetablerte tiltak er i ferd med å finne sin form, at roller- og ansvar er tydeliggjort og at det er utarbeidet rutiner og prosedyrer for å vurdere erfaringer med nye tiltak, samt justere og forbedre disse ytterligere.

Hovedtilbakemeldingen i intervjuene er at det å jobbe med forsøket, etableringen av Familiens hus og innføringen av BTI samtidig har gitt mange positive effekter. Spesielt gjelder dette vektleggingen av forebyggende innsats hos alle instanser som arbeider med barn og unge. Ulempen med den samtidige innsatsen er at det skjer mye på en gang og at dette er ressurskrevende. Arbeidsbelastningen forsterkes av at det har vært flere ressurskrevende og vanskelige saker innenfor det «ordinære barnevernet». Også kommuneledelsen fremhever at det har vært høy arbeidsbelastning på barneverntjenesten og øvrige medarbeidere som arbeider med forsøket det siste året.

Barneverntjenesten i Nøtterøy hadde allerede gjennomført en kompetansekartlegging før forsøket startet. På bakgrunn av denne og en vurdering at kompetansebehovet på alle områdene forsøket berører, er det gjennomført målrettede rekrutteringer. Det første månedene av forsøket var det noe usikkerhet knyttet til hva som ville være fremtidig ressurs- og kompetansebehov. Det ble derfor bare tilsatt noen nye medarbeidere den første tiden. I siste halvdel av 2016 og første halvdel av 2017 er arbeidet med rekruttering intensivert. I løpet av det første året er kompetansen i kommunen styrket gjennom følge tilsetninger:

- Én nettverkskonsulent som skal jobbe i det forebyggende området ute i helsestasjon, barnehage og barneskole

- Én PMTO-terapeut som også skal jobbe med hjelpetiltak i hjemmet, samt noe forebyggende arbeid på en utvalgt skole
- Én familieveileder med familierterapi som skal arbeide med hjelpetiltak i hjemmet
- To rådgivere på fosterhjem som skal rekruttere, veilede og lære opp fosterforeldre
- Én familierådskoordinator som skal holde familieråd
- Én ansatt i beredskapshjem
- Totalt 4,2 årsverk knyttet til ambulant team/akuttinstitusjon

Kommunen har fremdeles bistandsavtale med Bufetat om akutt-tilbudet. Avtalen har ikke vært i bruk i løpet av det første forsøksåret.

Nøtterøy har valgt å videreføre de tre eksisterende teamene og etablert et mer tiltaksrettet team i familieteamet. De fire teamene som nå utgjør barneverntjenesten arbeider med ulike målgrupper og benytter forskjellige faglige tilnærminger som en følge av det. Familieteamet består av de nye medarbeiderne/tiltakene som er tilført barneverntjenesten siden oppstarten av forsøket. Tilbakemeldinger gitt i intervjuene tyder på at det er delte meninger om organiseringen av familieteamet og hvorvidt medarbeiderne i teamet har utbytte av å være teamorganisert, siden de jobber med så forskjellige oppgaver. Det har også vært noe usikkerhet knyttet til ledelsen av familieteamet og behovet for egen teamleder der.

2.2.3 Utfordringer og suksesskriterier

Nøtterøy opplever at forsøket går bra og etter planen. Hovedutfordringen er at det er mye nytt som skal implementeres samtidig. Dette, i kombinasjon med flere krevende saker i den ordinære barneverntjenesten, gjør at arbeidsbelastningen på barneverntjenesten samlet sett blir stor, og at det blir vanskeligere å få tid og krefter til tverrfaglig arbeid og samarbeid med andre virksomheter i kommunen. En beslektet utfordring for Nøtterøy er det å skulle jobbe med utvikling og drift samtidig. Om utvikling prioriteres for høyt går det ut over driften og vice versa. Denne problemstillingen kommer særlig godt til syne når nye tiltak skal implementeres nesten samtidig som de utvikles.

En tredje utfordring som identifiseres i Nøtterøy er konsekvensene av å arbeide i usikkerhet. I et forsøk som dette er mye ukjent og hverken ledere og medarbeiderne vet helt hvordan de gode løsningene ser ut. Medarbeiderne takler denne typen usikkerhet forskjellig, og det er en erkjennelse av at håndteringen av situasjonen krever god og stødig ledelse. Det er en av grunnene til at teamlederne i barneverntjenesten deltar på lederutvikling.

I følge kommuneledelsen er nøkkelen til å lykkes med forsøket at man også lykkes med å innføre BTI. Det er stor tro på at det å arbeide i henhold til BTI-modellen vil bidra til en holdningsendring, hvor alle tenker forebygging uavhengig av hvilken del av tjenesteapparatet man er en del av.

En annen viktig suksessfaktor som trekkes frem er betydningen av å ha medarbeidere med riktig kompetanse. Dette handler både om målrettet utvikling av de medarbeiderne man allerede har og rekruttering av nye medarbeidere som med fag- og metodekompetanse innenfor de tiltakene som etableres og utvikles.

I kommunens egne ROS-analyser er rekruttering av fosterhjem utenfor slekt og nettverk identifisert som den største risikoen ved forsøket. Et viktig suksesskriterium for Nøtterøy blir derfor å sikre god nok tilgang på fosterhjem når hjem i slekt eller nettverk ikke er mulig.

Videre fremheves det som viktig at man lykkes med «samdriften» mellom mobilt team og akuttinstitusjonen. Effektiv utnyttelse av den fagkompetansen som er knyttet til disse tiltakene blir avgjørende for at tiltakene skal være tilgjengelige for de barna som trenger dem mest, og for at kommunens ressursbruk på institusjonsområdet skal kunne holdes på et moderat nivå.

2.3 Røyken

1. januar 2017 hadde Røyken 21 931 innbyggere.³¹ Barneverntjenesten har siden 1. januar 2015 vært samlokalisert med øvrige tjenester til barn og unge i Røykenhuset 0-23. Røykenhuset består av fire tjenesteavdelinger: barneverntjeneste, helsetjeneste, familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester,

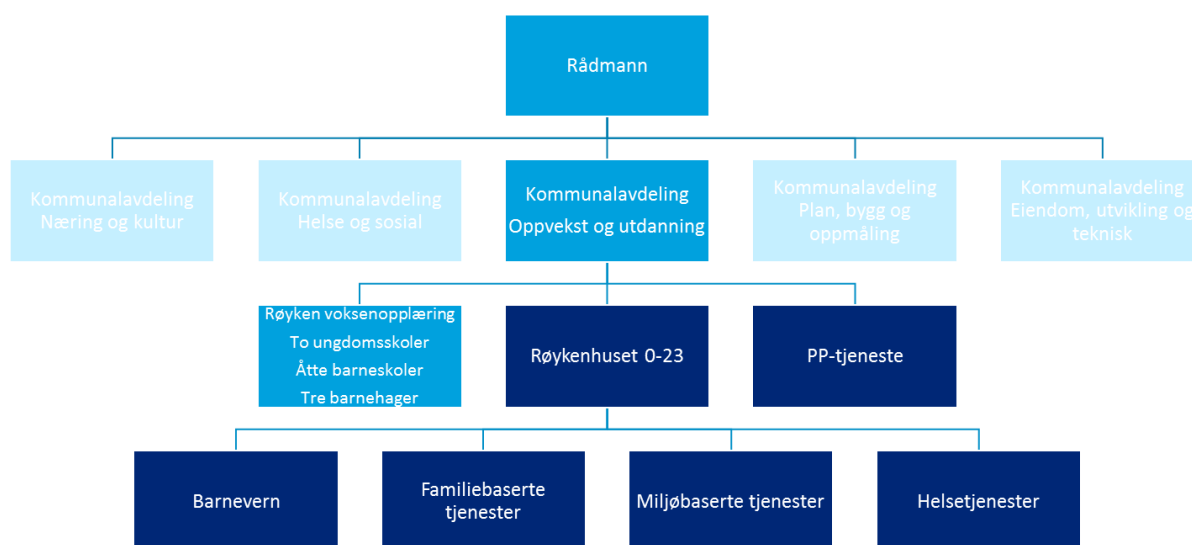
³¹ Kommunen har hatt relativ stor befolkningsvekst de senere årene og antallet innbyggere har økt med mellom 400 og 500 de siste fem årene.

og har en egen enhetsleder som er underlagt kommunalsjef for Oppvekst og utdanning. Barneverntjenesten hadde ved inngang til forsøket 10 årsverk. Det samme var tilfellet våren 2017, men det var da utlyst to nye saksbehandlerstillinger. Samtlige saksbehandlere er generalister og jobber med både meldinger, undersøkelser, tiltak og oppfølging.

Røyken har fortsatt færrest barn med tiltak av de tre forsøkskommunene, målt i forhold til antall innbyggere i alderen 0-17 år. Kommunen hadde i løpet av 2016 161 barn med tiltak, hvorav 21 barn hadde omsorgstiltak. Andelen omsorgstiltak er også lavere enn både landsgjennomsnittet og de andre kommunene i forsøket.

Figur 5 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge.³²

Figur 5: Organisering av tjenestene til barn og unge i Røyken kommune



Opprettelsen av Røykenhuset 0-23 bygger på et arbeid som ble igangsatt i 2009 på bakgrunn av bl.a. tilsynsrapporter som viste at samhandlingen mellom kommunens tjenester ikke var god nok. Fra 2009-2012 gjennomførte kommunen et utviklingsprosjekt som ble kalt «Fullt og helt». Prosjektet resulterte i ti tiltak som ble utgangspunkt for kommunens modell for tildeling og utførelse av tjenester til barn, unge og familier, «Røykenmodellen».

Det er ikke gjort vesentlige endringer i organiseringen av kommunens tjenester til barn- og unge etter at prosjektet startet opp. Målet er å videreutvikle og styrke den modellen som er etablert. I 2016 ble det imidlertid vedtatt at Røyken skal slå seg sammen med Asker og Hurum kommuner fra 1. januar 2020. Dette blir en stor kommune med ca. 90 000 innbyggere. Hvordan forsøket skal håndteres parallelt med sammenslåingsprosessen var ikke klarlagt ved intervjudispunktet.

Barnevernet i Røyken har hatt en positiv utvikling på Kommunal Rapports kommunebarometer for barnevern, og antallet nye meldinger til barneverntjenesten hadde sunket jevnt i årene etter innføring av Røykenmodellen. Kommunen erfarte at disse omstillingene medførte store økonomiske innsparinger, som i sin tur ble brukt til å ansette egne tiltakspersoner. Det er verdt å merke seg at i det nylig publiserte kommunebarometret for 2017, ligger kommunene på 22. plass. Dette er en indikasjon på at den positive utviklingen har fortsatt.

Både kommunens politiske og administrative ledere, ledergruppen i Røykenhuset og de ansatte har gjennom intervjuene gitt klart uttrykk for at målene i forsøket faller nært sammen med kommunens utviklingsarbeid rettet mot barn og unge, og at dette er godt forankret nedover i organisasjonen. Særlig

³² Mørkere farge indikerer økende grad av involvering i forsøket eller at enheten berøres av forsøket.

gjelder dette vektlegging av tidlige tiltak og forebyggende innsats. Man ser muligheter for bedre og mer helhetlig hjelp i barn og unges eget nærmiljø.

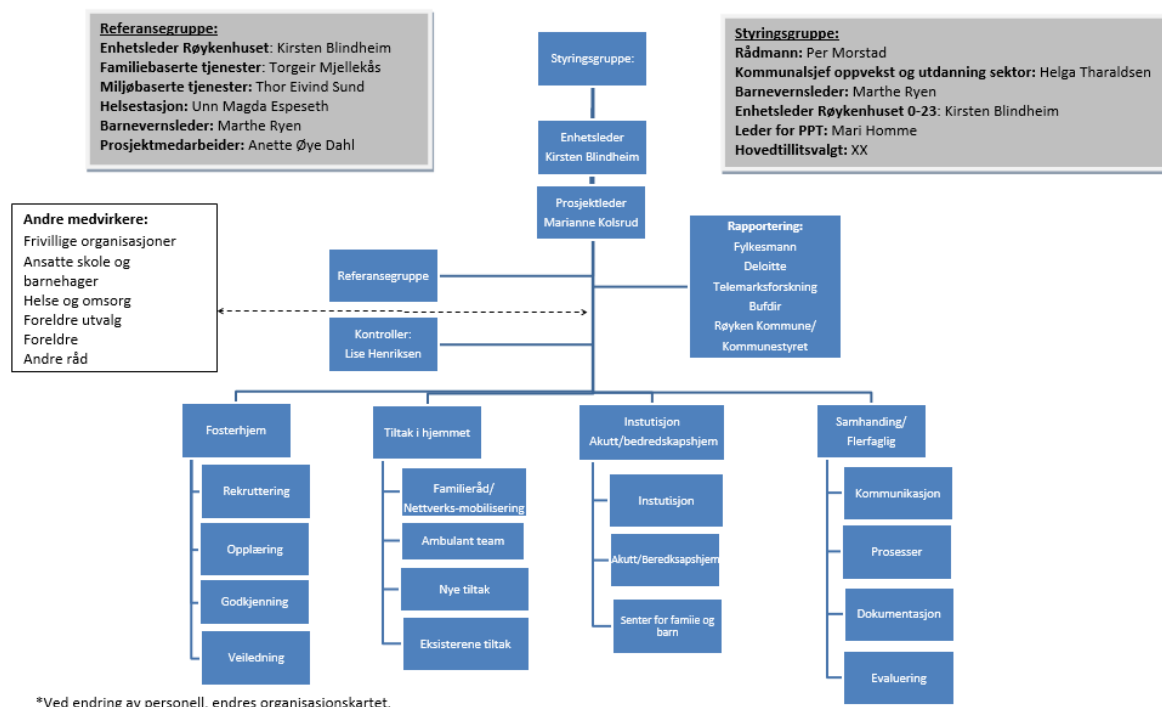
På bakgrunn av at kommunen allerede før forsøket benyttet Bufetats tilbud i begrenset grad, og at kommunen på egenhånd har innført en rekke utviklingstiltak i arbeidet rettet mot barn og unge, var det flere i oppstarten som mente at ansvaret for den økonomiske finanseringen ville være den største endringen i forsøket sammenlignet med kommunens praksis før forsøket.

2.3.1 Organisering av forsøket

Også Røyken har valgt å organisere forsøket som et prosjekt. Figur 6 gir oversikt over organisering av forsøket. Kommunen har etablert både referansegruppe og styringsgruppe for forsøket. Styringsgruppen består av kommunalsjef for oppvekst og utdanning (prosjekteier), rådmann, enhetsleder for Røykenhuset, leder PPT og barnevernleder. Politisk og administrativ ledelse i kommunen har så langt vært tett på gjennomføringen av forsøket.

Kommunen ansatte egen prosjektleder samt en egen prosjektmedarbeider. Prosjektleder er direkte underlagt enhetsleder for Røykenhuset, og har lang erfaring med prosjektstyring, organisering og gjennomføring av omstillings- og endringsprosesser. Prosjektleder har ikke barnevernfaglig kompetanse. Dette var et bevisst valg fra ledelsens side. Den viktigste begrunnelsen for dette var at man ønsket en prosjektleder som har fokus på gjennomføring av prosjektet, og man ville unngå at prosjektleder ble «slukt» av andre oppgaver. Prosjektmedarbeideren har spesialkompetanse på arbeide med fosterhjem, og har et særlig ansvar for å utvikle systemer, metoder og rutiner knyttet til kommunes ansvar for å arbeide med rekruttering, godkjenning og veiledning av fosterhjem.

Figur 6: Organisering av forsøket i Røyken kommune



2.3.2 Gjennomføring av forsøket

I forsøkets første år har Røyken hatt hovedfokus på følgende områder:

- Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
- Utvikling av nye forebyggende tiltak
- Økt bruk av familieråd

Kommunen har fokusert mest på punkt 1 og 3 i forsøkets første år. Det vil bli mer fokus på utvikling på utvikling hjelpetiltak etter hvert i prosjektet.³³

Prosjektbeskrivelsen for forsøket ble vedtatt 18. august 2016. I denne er det lagt inn aktiviteter og milepæler knyttet til arbeidet med fosterhjem, tiltak i hjemmet, institusjon og flerfaglig samarbeid (jf. tabell 1). I 2016 og 2017 har prosjektet hovedfokus på overtakelse av kommunens ansvar på fosterhjemsområdet, samt videreutvikling av det forebyggende arbeidet gjennom Røykemodellen.

Arbeidet med kartlegginger og utredninger som grunnlag for å vurdere om kommunen skal bygge institusjonsplasser selv, eller kjøpe av andre, starter i 2018. Det samme gjelder vurdering av egne tilbud for akutt plasseringer/beredskapshjem. Bistandsavtalene på disse områdene videreføres inntil videre. Konklusjoner om valg av løsning for institusjonsplasser og beredskapshjem vil etter planen ikke foreligge før 30. januar 2019, dvs. mot slutten av forsøksperioden. Valgene her blir også påvirket av at Røyken er i kommunesammenslåingsprosess med Asker og Hurum. I april 2017 var det ikke klarlagt hvordan forsøket blir påvirket av denne sammenslåingsprosessen. Det var også uklart om Asker og Hurum skal involveres i forsøket eller om Røyken skal gjennomføre prosjektet på egen hånd. Uansett var det klare tilbakemeldinger på at planlegging av institusjoner må gjøres med utgangspunkt i den nye kommunens helhetlige behov.

I prosjektet har det vært et bevisst valg at man ønsker å styrke og utvikle det forebyggende før man ser på institusjonsbehovet. Kommunen har lagt vekt på å bruke god nok tid på å bygge opp prosjektet for å unngå å feile i neste fase. Det er derfor inngått separate samarbeidsavtaler med Bufetat for hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer for å sikre at oppgavene kan fases inn gradvis. Kommunen har lagt stor vekt på at overgangen til forsøket skal sikre kontinuitet for barna.

Tabell 1: Hovedmilepæler og leveranser (hentet fra prosjektbeskrivelsen).

M/L	Beskrivelse av milepæl eller leveranse	Dato
M1	Forsøkets oppstart	01.04.16
M2	Prosjektbeskrivelse akseptert	18.08.16
M3	Fosterhjem forskriften §4 implementert	31.12.17
M4	Hjelpetiltak med lignende innhold som MST, forskrift § 3 implementert	31.12.17
M5	Hjelpetiltak med lignende innhold som familieråd forskrift § 3 implementert	31.12.17
M6	Institusjon forskrift § 5, beslutte om kjøp av plasser eller bygge institusjon	30.01.19
M7	Akutt/beredskapshjem forskrift § 6, beslutte om kjøp av plasser eller eie i egen kommunen	30.01.19
M8	Linjeorganisasjon tar over alle oppgaver i henhold til forsøkets forskrift.	31.12.19
M9	Prosjektet avsluttes	30.03.20

Siden forrige rapportering er det etablert noen nye forebyggende tiltak. Dette gjelder bl.a. barne- og ungdomskontakt (BUK) og et hasjavenningsprogram. Det har også vært gjennomført et «sinna mann-prosjekt». Det første året er imidlertid arbeidet med fosterhjem som har hatt høyest prioritert. Høsten 2016 har det blitt arbeidet med utvikling av metoder, systemer og rutiner for å sikre et godt fosterhjemstilbud. Dette arbeidet har dreid seg om å utvikle et opplegg for rekruttering av fosterhjem, utvikling av godkjenningsprosedyrer og opplegg for opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Som grunnlag for dette arbeidet ble det også høsten 2016 gjennomført en spørreundersøkelse til fosterhjemmene for å kartlegge behov for opplæring og aktuelle tiltak som kan øke kvaliteten på tilbudet. Videre er det utarbeidet et årshjul for fosterhjemsoppgavene, samt en strategimodell som beskriver oppgavene som skal gjennomføres og hvorfor.

Etter nyttår er det arrangert kurs og samlinger hvor fosterhjemmene har vært med.³⁴ Målet er at fosterhjemmene i større grad skal bli en integrert del av kommunens helhetlige hjelpetilbud. Røyken tilbyr gruppeveiledning 10 ganger i året, noe som er en kvalitetsheving i forhold til tidligere tilbud. Det arrangeres også to fagdager i året for alle fosterhjemmene.

Ellers har økt bruk av familieråd vært en del av prosjektet, og det har vært jobbet med utvikling og implementering av dette. Målet er i større grad å kunne sikre plassering av barn i familie og nettverk slik at man unngår opprivende omplasseringer bort fra eget nærmiljø. I dette arbeidet har det også vært

³³ Det er satt i gang nye tiltak, men disse er ikke nødvendigvis utviklet som en del av selve forsøket.

³⁴ Også fosterhjemmene som foreløpig ikke har fosterbarn deltak.

innhentet ekstern kompetanse knyttet til gjennomføring av familieråd. Planen er at kommunen skal ansette egen familieråds koordinator. Ut over våren har det vært gjennomført en del familieråd, og på intervju tidspunktet var planen at det skulle gjennomføres en evaluering av familierådene i juni 2017.

Det er prosjektmedarbeider som har hatt det faglige ansvaret for utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet. Her er opplegget slik at etter hvert som nye løsninger utvikles, så blir disse fasert inn i linja. Etter planen var det ønskelig at saksbehandlerne i barnevernet skulle være tettere involvert i utviklingsarbeidet. På grunn av en del tunge saker og stort arbeidspress høsten 2016, ble det ikke anledning til å involvere saksbehandlerne i så stor grad som man hadde tenkt i utgangspunktet. Det har likevel vært møter underveis hvor saksbehandlerne har fått anledning til å komme med innspill og tilbakemeldinger underveis arbeidet. Det er leid inn kompetanse fra Linnea kompetansesenter som har bistått med kvalitetssikring av verktøy som brukes i forbindelse med vurdering og godkjenning av aktuelle fosterhjem.

Tilbakemeldingene er at man følger prosjektplanen, men at det har vært en utfordring å rekruttere så mange fosterhjem som planlagt. Man hadde en plan om rekruttering av tre nye fosterhjem innen 31. desember 2016 sju innen juni 2017. Det er gjennomført kampanjer for å rekruttere fosterhjem, men responsen har ikke vært helt som forventet. Det har blitt laget flyers, plakater, skrevet artikler og lagt inn annonser i flere lokalaviser, holdt informasjonsmøte og informert gjennom internett- og Facebook-side til Røyken kommune. Det er også informert på ansattmøter på skoler og på møter med frivillige organisasjoner. I intervju med kommunene kommer det òg frem at de ikke har behov for noen stor fosterhjemsbank, men at det er behov for noen fosterhjem tilpasset ulike behov. Samtidig er det utfordring å ha flere fosterhjem gående på vent uten at de får plasseringer.

2.3.3 Utfordringer og suksesskriterier

Fra kommunen uttrykkes det at prosjekt overordnet sett går etter planen, og at bistandsavtalene og samhandlingen med Bufetat fungerer bra.

Den største utfordringen så langt har vært å rekruttere så mange nye fosterhjem som planlagt. Ved oppstart av prosjektet ble det gjennomført en risikoanalyse for forsøksprosjektet med vurdering av sannsynlighet og konsekvens for ulike risikomomenter. Det risikomomentet som ble lagt inn med størst sannsynlighet var kommunesammenslåing med Asker og Hurum. Her ble også konsekvensene vurdert som alvorlige. Utfordringene er knyttet til å videreføre den tverrfaglige samhandlingen gjennom Røykenmodellen, som barneverntjenesten er en del av, inn i en stor kommune. Det vil også være behov for å planlegge institusjonstilbudet med utgangspunkt i den nye kommunens helhetlige behov. Det er foreløpig ikke fattet noen beslutninger om hvordan dette skal håndteres. Det blir også vist til at når man blir 90 000 innbyggere blir behovet et helt annet. På fosterhjemsområdet blir det også vist til at man nå jobber frem systemer tilpasset en mindre kommune.

Det ble også gjennomført en risikoanalyse for økonomien i prosjekt. Det risikomomentet som ble trukket frem med potensielt største negativ konsekvens, var at man skulle få flere plasseringer av barn enn det man hadde budsjettet med. I 2016 klarte man å holde seg innenfor de økonomiske rammene med god margin, men det blir samtidig vist til at dette er noe som er uforutsigbart. Høsten 2016 var det fare for at det kunne komme flere plasseringer som kunne bidratt til overskridelse av budsjettene. Så lenge man klarer å holde seg innenfor de økonomiske rammene, gir dette anledning til å ytterligere styrke den forbyggende innsatsen, og dermed redusere sannsynlighet for dyre plasseringer i fremtida.

Det som blir trukket frem som ev. viktige suksessfaktor så langt er at man går trinnvis frem, og tar seg tid til å utvikle gode systemer, metoder og rutiner før de implementeres. Videre blir det sett som en fordel at man gjennom prosjektet bygger videre på den tverrfaglige satsingen på forebyggende arbeid som man tidligere har utviklet gjennom arbeidet med gjennom Røykemodellen. Dette bidrar til at forsøket har bred forankring i kommunene både politisk og administrativt.

At man har tilsatt egen prosjektleder med spesialkompetanse på prosjektledelse og organisering, og en prosjektmedarbeider med spesialkompetanse på fosterhjemsarbeid, blir sett som viktig for sikre fremdrift og fokus på prosjektet selv om arbeidsmengden i barneverntjenesten varierer.

2.4 Oppsummering av status og kommunenes videre planer for forsøket

Beskrivelsene av kommunenes status og videre planer for forsøket viser at de har ulikt ambisjonsnivå og prioriterer forskjellig når det gjelder kompetanseutvikling og etablering av nye tilbud. Dette påvirker i neste omgang behovet for bistand fra Bufetat. Tabell 2 oppsummerer forsøkskommunenes opprinnelige planer for forsøket i 2016, hva som er status i 2017, og hvilke planer kommunene har videre.

Tabell 2: Skjematisk oppsummering av kommunenes planer for etablering av tilbud og tilføring av kompetanse

	Aktivitet	Plan 2016	Status 2017	Plan for 2017 og fremover
Alta	Etablering av nye tilbud	Etablering av ny enhet for tidlige tiltak (hjelpetiltak i hjemmet)	Kommunen er i gang med fosterfamilie nr. 1.	Videreføre tiltaket
		Etablering av døgntilgjengelig veiledningsmodell	Så langt ingen oppstart av døgntilgjengelig veiledningsmodell.	Ser på muligheten til å bruke institusjonspersonalet som tilgjengelig, evt. en tilgjengelighet i barneverntjenesten – under utredning.
		Etablering av kommunalt institusjonstilbud med ulike tiltak, herunder: 4-5 omsorgsplasser Leilighet som kan benyttes til foreldre-barn-plasseringer, samvær eller akuttsituasjoner 3-4 hybler for ungdom i overgangsfase	Institusjonen er i drift fra mai 2017, med fire omsorgsplasser. De andre tiltakene er ikke i drift.	Skaffe erfaringer på fleksible løsninger.
	Kompetanseheving og kapasitetsøkning	Tilfører totalt 12 nye stillingshemler, hvorav 4 nye fulltidsstillinger i eksisterende tiltaksteamet	Totalt tilsatt 12 stillinger knyttet til institusjonen + 4 stillinger i Tiltaksteamet	Vikarbank under etablering. Har kontakt med 6 kandidater som kan jobbe fleksibelt med hjemmebaserte tiltak samt vakter på institusjonen.
	Inngåtte bistandsavtaler med Bufetat	Plasseringer i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgs-institusjoner.	Bistandsavtalen utløp 1. april 2017, og ble ikke forlenget.	
	Aktivitet	Plan 2016	Status 2017	Plan for 2017 og fremover
Nøtterøy	Etablering av nye tilbud	Etablering av eget familieteam/tiltaksteam i barneverntjenesten Etablering av egen akuttinstitusjon i tilknytning til eksisterende avlastningsenhet Ansettelse av kommunalt beredskapshjem	Alle planlagte tilbud er etablert og iverksatt. Etter vår vurdering fungerer det godt.	Ansetter to familieveiledere Øker miljøterapeutkapasiteten med 100% stilling fordelt på øke to stillinger fra 80% til 100%, samt tilsette en i 60% stilling.
	Kompetanseheving og kapasitetsøkning	Ansettelse av: Fagrådgiver (prosjektmedarbeider), Nettverkskonsulent PMTO-terapeut Familieveileder To fosterhjemsrådgivere Familierådskoordinator Kontinuerlig utdanning av kontaktpersoner i DCM.	Økt med 50 % familieveileder Økt med 20 % stilling på kommunikasjon og markedsføring To kontaktpersoner kompetanseheving i kartlegging av rusbruk hos ungdom.	Utdanne flere i COS-p, to høsten 2017. En starter på videreutdanning i tilknytning og samspill ved Høgskolen i Sør Øst Norge To teamledere skal starte på lederutdanning ved høgskolen i Oslo Vurdere å ansatte teamleder/koordinator for familieteamet

	Finansiering av én videreutdanning innen familierterapi	En kontaktperson deltar i opplæring når det gjelder hasj avvenning En kontaktperson tar videreutdanning i familierterapi og systemisk praksis. Tre kontaktpersoner lærer opp i DCM To kontaktperson tar videreutdanning i samspill og tilknytning To teamleder tar lederutdanning. En familieveileder og en kontaktperson har fått opplæring i «working modell of the child»-intervju. En fosterhjemsrådgiver, PMTO-veileder og en familieveileder får høst 2017 4 dagers videreutdanning i familierterapi og foreldreveiledning slik at de kan holde foreldre kurs i emosjonsfokusert familierterapi og foreldreveiledning, påbygningskurs for disse.	
Inngåtte bistands- og kjøpsavtaler med Bufetat	Akutt-tilbudet Kjøpsavtale knyttet til MST, FFT, fosterhjem, PMTO	Akutt-tilbudet Kjøpsavtale knyttet til MST, FFT, fosterhjem, PMTO	Bistandsavtale 01.04.17 til 01.10.17
Aktivitet	Plan 2016	Status 2017	Plan for 2017 og fremover
Røyken	Etablering av nye tilbud	Barn- ungdoms kontakten er en oppsøkende tjeneste som skal jobbe forebyggende med barn og ungdom i Røyken kommune. Utstyrssentralen der barn, unge og voksne i Røyken låner gratis vinterutstyr. Familieråd som tiltak i barnevernet Åpenskole, er et fast ukentlig tilbud sammen med frivillige organisasjon. "Ung og aktiv i Røyken", åpen hall på Ros Arena Kjeller treffpunkt, lavterskeltilbud for alle barn og unge med ulike aktiviteter. Gruppeveiledning for fosterforeldre. Fagdager for fosterforeldre, 2 fagdager i året «Friskliv familie», Overvekts gruppe for 3-5. klassinger, og «Bramat»-kurs for foreldre.	Det skal opprettes "Ung og aktiv i Røyken", åpen hall på opptil 6 nye arenaer i 2017 Hjelpe/støtte rolle til barnehager, for minoritetsbarn. Familieråd som tiltak i andre avdelinger i Røykenhuset 0-23
	Kompetanseheving og kapasitetsøkning	Ansettelse av: Prosjektleder Prosjektmedarbeider med særlig ansvar for overtatte oppgaver, særlig fosterhjem	Disse ansettelsene er gjort. Kapasitet: Ansette en person som skal være med å videre utvikle fosterhjemsfeltet, i tett samarbeid med prosjektet.

			Ansette en psykologstilling sykepleier i familiebaserte tjeneste Ansette en miljøterapeut Ansette en saksbehandler til i barnverntjenesten Ansette en miljøterapeut i miljøbaserte tjeneste Ansette en psykologstilling i Røykenhuset 0-23 Vi skal vurder i kvartal 4 om det skal økes med en familieterapeut og en miljøterapeut Kompetanse: DCM COS-P sertifisering Traumebasert omsorg Implementering av Familieråd i barneverntjenesten Felles fagdag for hele Røykenhuset 0-23 Feedback informerte tjenester, implementasjon i familiebaserte tjenester Implementering av Familieråd i andre avdelinger i Røykenhuset 0-23
Inngåtte bistandsavtaler med Bufetat	Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer	Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer	Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akutt plasseringer

2.5 Analyse og vurdering

Beskrivelsene av status i arbeidet med forsøket og kommunenes erfaringer fra det første året som forsøkskommune viser at kommunene i hovedsak holder seg til planlagt fremdrift, har gjennomført planlagte aktiviteter og etablert tiltak som planlagt. De utfordringene som oppstår er særlig knyttet til overgangene fra tidligere organisering og samarbeidsform til de nye ordningene som et utvidet ansvar på barnevernområdet bringer med seg. Utvikling, etablering og implementering av nye tiltak oppleves som krevende, men er faglig interessant og gjennomførbare. Det som fremstilles som mer krevende er at arbeidsvaner og samarbeidsformer «henger etter» og ennå ikke er tilpasset forsøkskommunenes nye oppgaver. Vår tolkning er at kjernen i denne utfordringen er den samme, men at den kommer til uttrykk på forskjellige måter i forsøkskommunene:

Alta har hatt større utfordringer med sin organisering av forsøket enn de to andre kommunene. Det er nå foretatt endringer i prosjektorganiseringen som forventes å gi en bedre eierskap til forsøket hos de berørte instansene, sikre tilstrekkelig ledelsesinvolvering og legge bedre til rette for samarbeid mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge. De strukturelle grepene som nå er gjort synes å være et godt svar på de utfordringene man har hatt. Vår vurdering er likevel at endringer i prosjektorganiseringene alene ikke vil bidra til det samarbeidet som kreves for å lykkes med oppfyllelsen av målsettingene med forsøket vil falle på plass. I det kommende året vil det være behov for at kommunens øverste administrative ledelse støtter opp forsøket og sikrer at samarbeidet mellom prosjektet og barneverntjenesten fungerer.

Alta har også erfart en økning i andelen undersøkelser som har en behandlingstid ut over 3 måneder. Dette er alvorlig og tiltak rettet mot å redusere behandlingstiden bør prioriteres høyt og iverksettes raskt.

I Nøtterøy har barneverntjenesten tidligere hatt tre team; barneteam, ungdomsteam og omsorgsteam. Det er nå etablert et fjerde team, familieteamet, som favner flere av de nye tiltakene som kommunen har etablert. En utfordring er at familieteamet, som en følge av de oppgavene som er lagt dit, kan operere relativt selvstendig og uavhengig av barneverntjenesten for øvrig. Vår vurdering er at dette er utfordringer som bør adresseres av barnevernleder og prosjektleder og løses i den neste fasen av forsøket.

Røyken, har ikke de samme organisatoriske utfordringene som Alta og Nøtterøy. Organiseringen i Røykenhuset har bidratt til god samhandling mellom barnevernet og de øvrige hjelpetjenestene rettet med barn og unge. I og med at man har rekruttert prosjektleder og prosjektmedarbeider eksternt, har man klart å opprettholde fokus på utviklingsarbeidet selv om belastningen på ansatte i barnevernet en periode har vært stor. Her har saksbehandlerne i barnevernet ikke kunnet involvere seg så mye i utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet som det opprinnelig var lagt opp til. Man har heller ikke klart å rekruttere så mange hjem som planlagt. Faren i Røyken er at fremdriften og utviklingsarbeidet i forsøket ivaretas av prosjektleder og prosjektmedarbeider, mens ledere og medarbeidere fra de tjenestene som utgjør innsatsen i forsøket ikke klarer å henge med fordi de ikke har kapasitet til det. Dette kan også påvirke eierskapet til arbeidet.

De organisatoriske utfordringene som forsøkskommunene nå erfarer i arbeidet med å overta oppgaver fra det statlige barnevernet er interessante av flere grunner. For det første viser erfaringene at det er mange måter å organisere tjenestene til utsatte barn og familier på, og at det er styrker og svakheter ved alle løsninger som testes ut. For det andre at det må vies mye oppmerksomhet til å endre (sam)arbeidsvanene hos de lederne og medarbeiderne som skal gjennomføre de endringene. For det tredje fremheves betydningen av å teste ut forskjellige organisatoriske løsninger, erfare, evaluere og korrigere. Det blir derfor viktig at de selv er oppmerksomme på styrker og svakheter ved de løsningene som velges og er åpne for å korrigere kursen under veis dersom noe ikke viser seg å fungere som forutsatt. Likeledes blir det viktig at de valgte løsningene drøftes mellom kommunene slik at de kan bygge videre på hverandres erfaringer og komme lengst mulig i løpet av forsøksperioden.

3 Ressursutnyttelse og tiltakssammensetning i kommunene

3.1 Innledning

«God og effektiv ressursbruk i barnevernet» inngår som delmål E i forsøket. Vi velger å omtale dette temaet først, da en fremstilling av kommunenes ressursutnyttelse og tiltakssammensetning vil gi et nyttig bakteppe for å forstå hvordan forsøkskommunene arbeider med de øvrige målsettingene.

Valg mellom ulike tiltaksformer er en sentral problemstilling både for kvalitet/måloppnåelse og for kostnader. Når det gjelder effektiv ressursutnyttelse og balansering av kostnader opp mot forventet effekt eller nytte av tiltakene, er det en velkjent problemstilling at den eksisterende finansieringsmodell for barnevernet bryter med det finansielle ansvarsprinsipp. I dagens ansvarsfordeling på barnevernsområdet, er det slik at de som har hovedansvaret for å velge tiltak overfor det enkelte barn (kommunene), ikke må bære de fulle kostnadene knyttet til disse tiltakene. Ved valg mellom ulike tiltaksløsninger skyves dermed deler av kostnadskonsekvensene over på staten, noe som normalt vil føre til at kommunene legger for lite vekt på pris.

Forsøkskommunene vil derimot stå overfor fulle enhetskostnader for både spesialiserte hjelpetiltak og for fosterhjemsplasseringer slik at det finansielle ansvarsprinsippet vil gjelde for disse, noe som kan medføre endringer i kommunens valg av tiltak. Når kommunene må betale hele kostnaden, vil man normalt anta at de velger tiltak med lavere pris.

Når det finansielle ansvarsprinsipp følges, vil det ideelt sett føre til at beste tiltak velges ut fra en helhetsvurdering av barnets behov, forventet nytte av tiltaket og tiltakets kostnad. I realiteten vil det være en utfordring at den økonomiske gevinsten av tiltakene kan være lite merkbar for den enkelte kommune. Delvis vil det skyldes at den økonomiske gevinsten er usikker og at den normalt vil realiseres langt frem i tid, og delvis vil det skyldes at det er andre enn kommunen selv som nyter godt av gode barnevernstiltak. For eksempel vil noe av gevinsten kunne bestå i lavere kostnader hos NAV eller hos andre kommuner. Dette kan innebære at kommunene har mindre økonomisk egeninteresse av å tilby gode forebyggende barnevernstiltak enn hva som forutsettes i ideen om det finansielle ansvarsprinsipp, og at kommunene derfor velger rimeligere tiltak enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt.

Bildet kompliseres en del av det faktiske forholdet mellom Bufetat og kommunene. For eksempel når det gjelder institusjonsplasser, så er det kommunen som avgjør om barnet skal ha institusjonsplass, mens Bufetat har det avgjørende ordet angående hvilken institusjonsplass som velges.³⁵ Dette kan føre til at det både velges for dyre tiltak (institusjonsplass) og at det samtidig velges feil institusjon ut fra barnets behov. Bufetat vil i utgangspunktet også ha incentiver til å velge billigere institusjonsplasser. Samtidig er det påpekt at Bufetat i noen tilfeller velger dyrere institusjonsplasser enn nødvendig for å fylle opp egne institusjoner.³⁶ Det nevnes også at det delte ansvaret passiviserer kommunen i valg av institusjonsplass, noe som er uheldig ettersom kommunen ofte er den enheten som best kjenner barnets behov.

Endret finansieringsløsning kan også gjøre kommunen mer bevisst på kostnadsnivået og avtalt godtgjørelse for de fosterhjem de selv rekrutterer, dvs. at kommunen ved å stå overfor fulle enhetskostnader blir en mer prisbevisst aktør i forhandlinger om pris og legger mer vekt på dette kriteriet i sitt rekrutteringsarbeid overfor potensielle fosterhjem.

En mulig risiko er at fosterhjemskostnadene drives opp når flere aktører konkurrerer om å rekruttere fosterhjem. I en situasjon med mangel på tilbud av fosterhjem, vil en økning i antall aktører på etterspørselssiden gi sterkere priskonkurranse. En kommune som skal rekruttere fosterhjem må konkurrere med både Bufetat, private aktører og andre kommuner.

³⁵ Jfr. Rundskriv Q-06/2007.

³⁶ Se diskusjoner i Ekhaugen og Rasmussen (2015): Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune, Vista Analyse.

For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

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

Denne andre delrapporten dekker primært det første året av forsøket, og offisielle tall dekker kun de ni første månedene av forsøket som startet opp i april 2016. Fjorårets rapport viste at de tre forsøkskommunene hadde ulike utgangspunkt før forsøket, og at de hadde ulike ambisjoner for hvor store endringer som skulle gjennomføres det første året. Årets hovedfokus under dette temaet vil være endring fra 2015 til 2016. For å se om endringer sammenfaller med oppstarten av forsøket eller om de skyldes en lengre trend, inkluderer vi også tall tilbake til 2013 i deler av statistikken.

Statistikken som presenteres i dette kapittelet er hentet fra KOSTRA og innhentede regnskap fra forsøkskommunene. Tolkninger og analyser av disse dataene baseres i tillegg på det samlede informasjonstilfanget i prosjektet.

3.2 KOSTRA-definisjoner og føring av kostnader relatert til forsøket

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) består av kommuneregnskap og indikatorer for kommunal ressursprioritering, tjenesteproduksjon og tjenestekvalitet. Dette innebærer at vi har informasjon om utgifter og inntekter knyttet til kommunalt barnevern og tjenesteindikatorer som antall barn med melding, undersøkelser og tiltak i ulike tiltakskategorier, antall stillinger med mer.

I regnskapssammenheng er barnevernet som tjeneste fordelt på tre tjenestefunksjoner, 244, 251 og 252. Øvrig statistikk, som tiltaksbruk og stillinger, er også i stor grad lagt opp etter samme avgrensninger. Finansieringselementet i forsøket innebærer i utgangspunktet at forsøkskommunenes regnskapstall ikke blir sammenlignbare med regnskapstall for kommuner utenfor forsøket. Når kommunene betaler full enhetspris for alle barnevernstiltak, øker de regnskapsførte kostnadene, og denne økningen skjer uavhengig av eventuelle reelle endringer i tiltakssammensetningen.³⁷ Kommunene kompenseres for ekstrakostnaden av å måtte betale fullpris for alle tiltak gjennom økt rammetilskudd, men denne inntektsøkningen synes verken i brutto- eller netto driftsutgifter. Utad vil dermed forsøket medføre en tilsynelatende sterk kostnadsøkning.

For å unngå at regnskapsstatistikken for barnevern i KOSTRA forstyrres av slike endringer, har derfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet besluttet, i samråd med de involverte i prosjektet, at kostnader knyttet til forsøket skal føres på funksjon 285. De ordinære barnevernsfunksjonene skal dermed omfatte ordinære barnevernskostnader. Fra kommunene har vi fått informasjon om hvordan kostnadene på funksjon 285 kan fordeles til de tre ordinære tjenestefunksjonene på barnevernsområdet.

Det er likevel et spørsmål om hvordan kommunene skiller mellom hva som er kostnader knyttet til forsøket og hva som er ordinære barnevernskostnader. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 9.

Det er forøvrig en kjensgjerning at kommunenes rapporteringspraksis generelt kan variere. Kommunene tolker bestemmelsene om hvilke regnskaps- og tjenstedata som skal rapporteres inn under de respektive funksjonene forskjellig. Dette kan virke forstyrrende i analyser av data på tvers av kommuner.

Nedenfor gis en oversikt over hvilke deler av barnevernets aktivitet som skal rapporteres under hvilken KOSTRA-funksjon.

³⁷ I tillegg vil kommunene ha noe økte kostnader forbundet med organiseringen av forsøket. Disse kostnadene er kompensert gjennom ekstratilskudd på 2,75 millioner pr. forsøkskommune for hele forsøksperioden.

244 Barnevernstjeneste

- Drift av barnevernstjenesten
- Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten
- Barnevernsberedskap/barnevernsvakt.
- Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling.
- Utgifter til tolk

Bruk av kommuneadvokat i forbindelse med saker i fylkesnemnda uttrykkes ved fordeling av utgifter.

Dersom barnevernstjenesten og andre tjenester har felles kontor og stillinger skal utgiftene fordeles mellom aktuelle funksjoner.

251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet

Utgifter til tiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, herunder:

- Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier
- Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn
- Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten

252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet

- Utgifter til tiltak når barnet har plasseringstiltak fra barnevernet, herunder: Utgifter til tiltak som fosterhjem, akutt plasseringer, institusjon, bofellesskap. Det vil si hovedtiltakskategoriene 1-Institusjon, 2-Fosterhjem, samt tiltakskategori 8.2 Bolig med oppfølging (inkluderer også bofellesskap) i KOSTRA-statistikken for barnevern (skjema 15 Barnevern).
- Utgifter til hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering

Tilsynsfører i fosterhjem

285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde

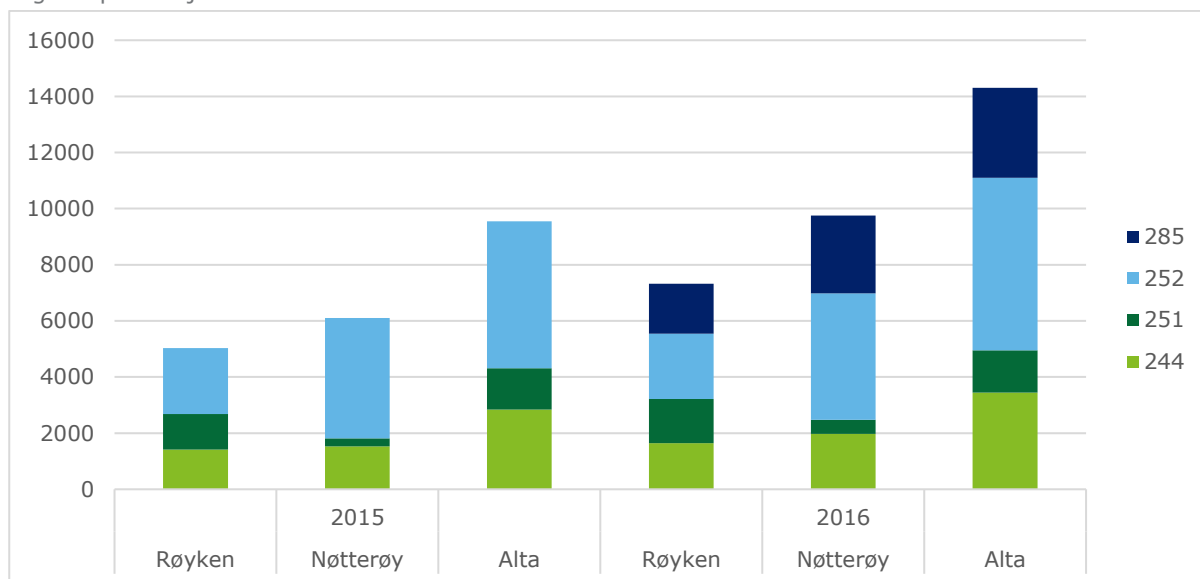
Tjenester som ikke inngår i det ordinære ansvarsområdet, f.eks. dersom kommunen driver fylkeskommunale eller statlige tiltak (barnevern- eller rusmisbruker institusjoner, psykiatriske 2.linjetjenester/institusjoner mv.) etter avtale med fylkeskommune/stat eller andre. Refusjon fra annen forvaltningsenhet føres på art 700, 730 osv.

3.3 Innledende oversikt

Vi gir først en innledende oversikt over de tre forsøkskommunene sammenlignet med landsgjennomsnittet. Fjorårets rapport hadde en grundigere presentasjon av utgangspunktet og viste at de tre kommunene hadde et ganske ulikt utgangspunkt, men at mye kunne forklares med ulikt behov for barnevernstjenester. Alle kommunene hadde lavere utgifter til barnevern enn hva som ble beregnet som utgiftsbehov i kommunenes inntektssystem.

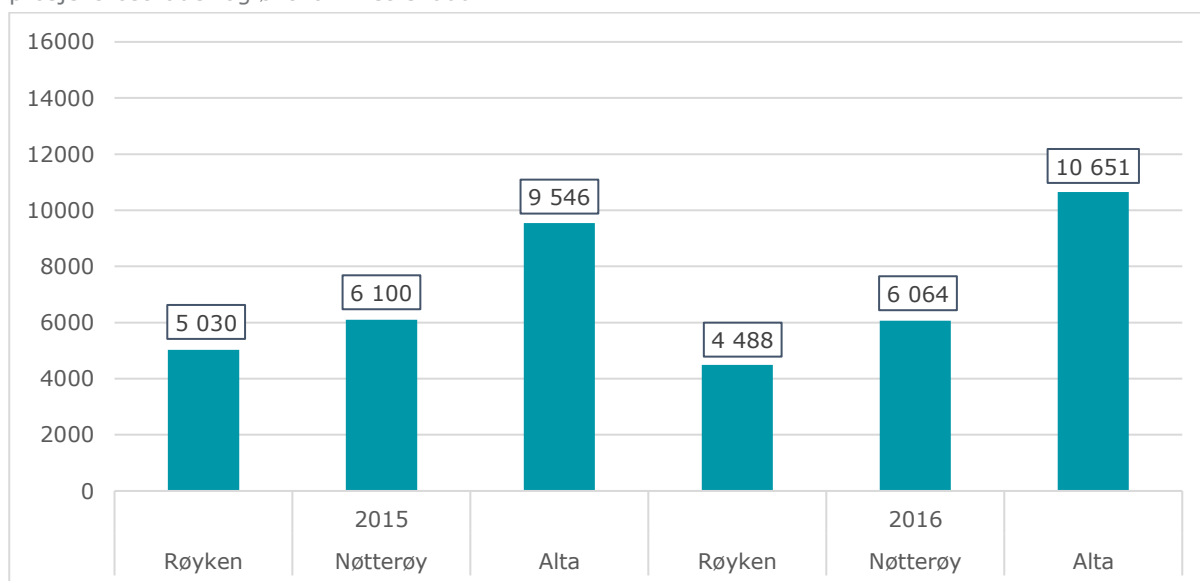
Figur 7 viser netto driftsutgifter til barnevern i 2015 og 2016 i de tre forsøkskommunene. Utgiftene er fordelt på de tre barnevernsfunksjonene, og i 2016 er også prosjektfunksjonen 285 lagt til. Når vi bare holder oss til de ordinære barnevernsfunksjonene, er det ingen dramatiske endringer i kostnadsbildet. Kostnadsforholdet mellom de tre kommunene er nesten uendret, og det samme er fordelingen mellom saksbehandling og tiltak. Alle de tre kommunene har økte kostnader på de tre ordinære barnevernsfunksjonene. Funksjon 285 reflekterer ekstrakostnadene ved forsøksdeltakelsen slik denne er spesifisert i kommunenes egne regnskaper.

Figur 7: Netto driftsutgifter til barnevern pr. barn 0-17 år, årganger 2015 og 2016, fordelt på regnskapsfunksjoner



I figur 8 har vi regnet med inntektene fra økt rammetilskudd. Kostnadene er ikke fordelt på funksjoner ettersom det er uklart hvordan vi skulle funksjonsfordelt inntektene. Både Røyken og Nøtterøy har en liten reduksjon i kostnader fra 2015 til 2016 når vi ser hele forsøket og det ordinære barnevernet samlet. Alta har en kostnadsøkning fra 9 546 kroner pr. barn til 10 651 kroner pr. barn (0-17 år) i kommunen.

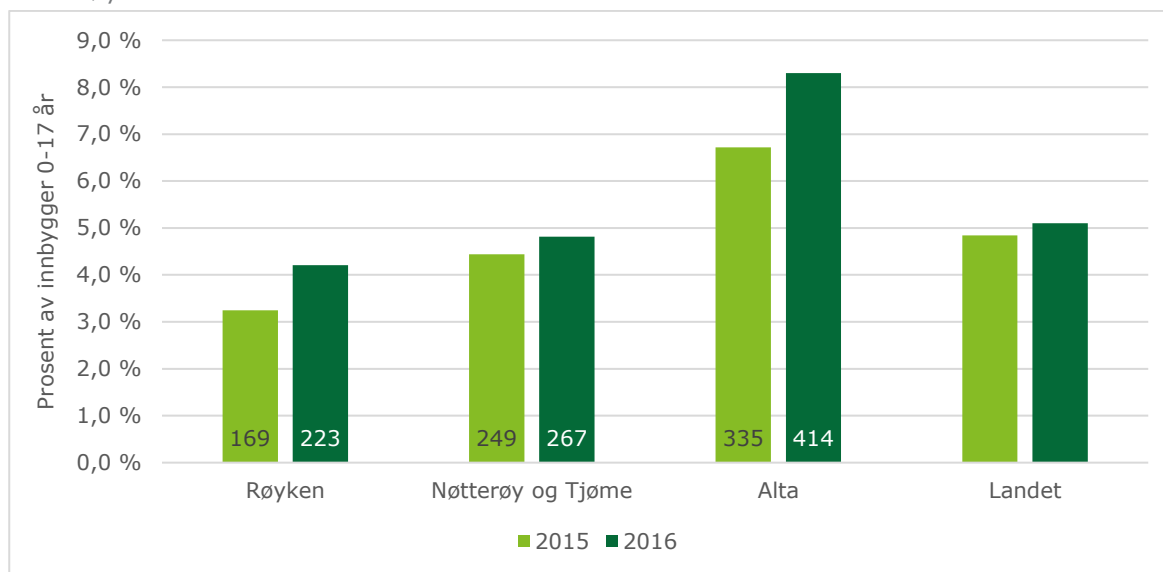
Figur 8: Totale netto driftsutgifter i 2015 og 2016 pr. barn 0-17 år, årganger 2015 og 2016, inkl. prosjektkostnader og økt rammetilskudd



3.3.1 Undersøkelser og tiltak

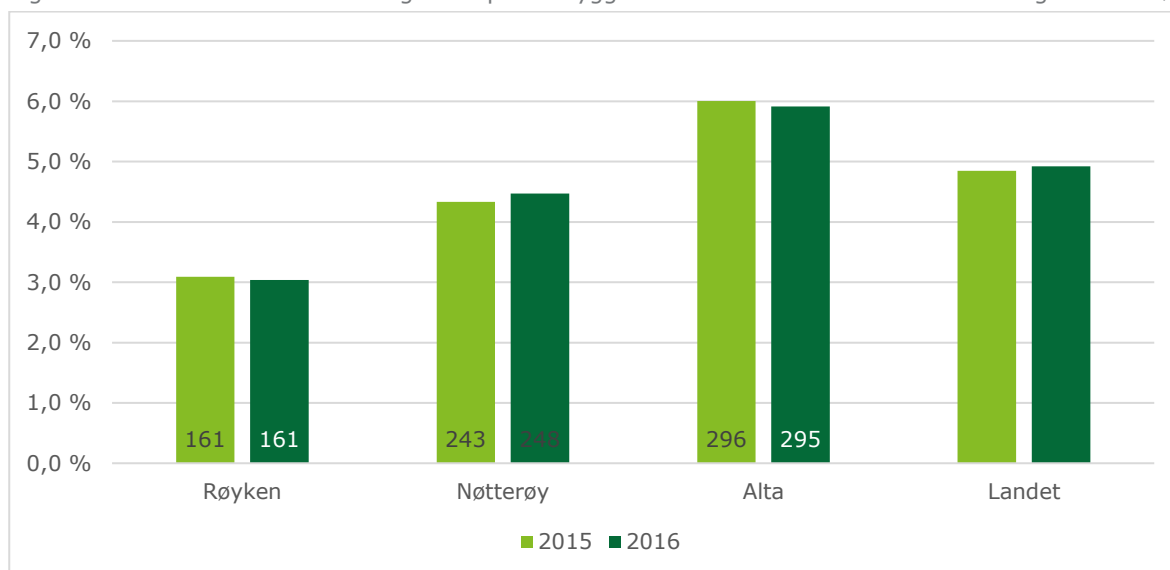
Figur 9 viser at alle de tre forsøkskommunene har hatt en økning i antall barn med undersøkelse fra 2015 til 2016, særlig i Røyken og i Alta. Det er også en økning for landet som helhet, selv om denne er mer beskjeden.

Figur 9: Barn med undersøkelse i 2015 og 2016 pr. innbygger 0-17 år. Antall barn med undersøkelse angitt inne i søylene



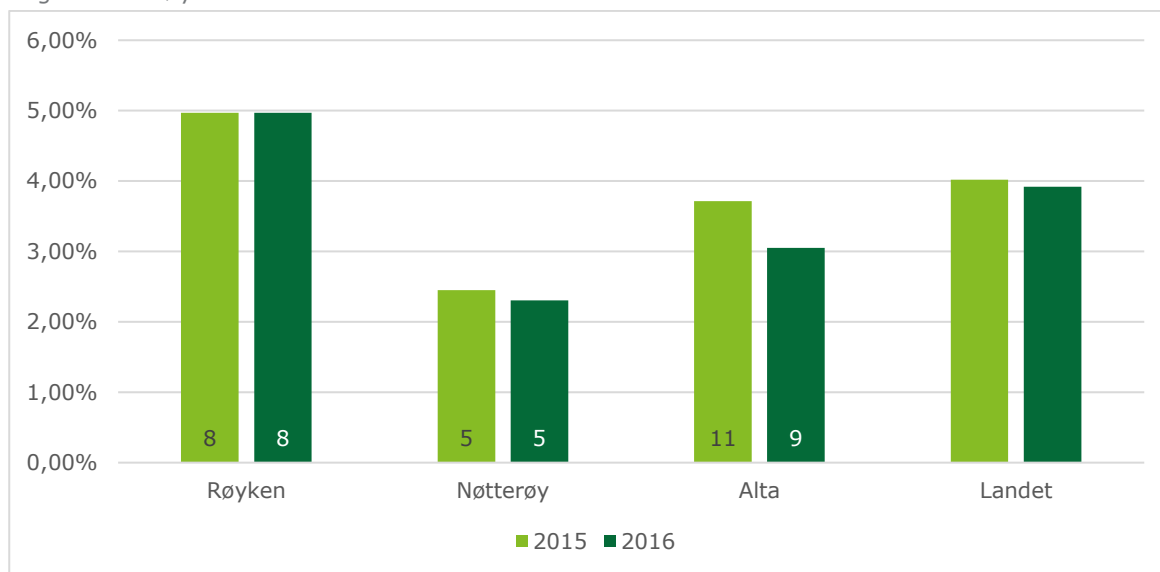
Figur 10 viser at økningen i antall barn med undersøkelse ikke har gitt noen tilsvarende økning i antall barn med tiltak. Antallet barn med tiltak er omtrent identisk i 2015 og 2016.

Figur 10: Barn med tiltak i 2015 og 2016 pr. innbygger 0-17 år. Antall barn med tiltak angitt inne i søylene



De dyreste tiltakene er institusjonstiltak og fosterhjemstiltak. Generelt er det flere barn i fosterhjem enn i institusjon. Figur 11 viser at antall barn i institusjon er såpass lavt at enkeltsaker kan gi store prosentvise utslag. I antall er det ingen store endringer fra 2015 til 2016. KOSTRA har ikke tall for Tjøme kommune fordi antallet er lavt, og figuren er derfor begrenset til Nøtterøy alene.

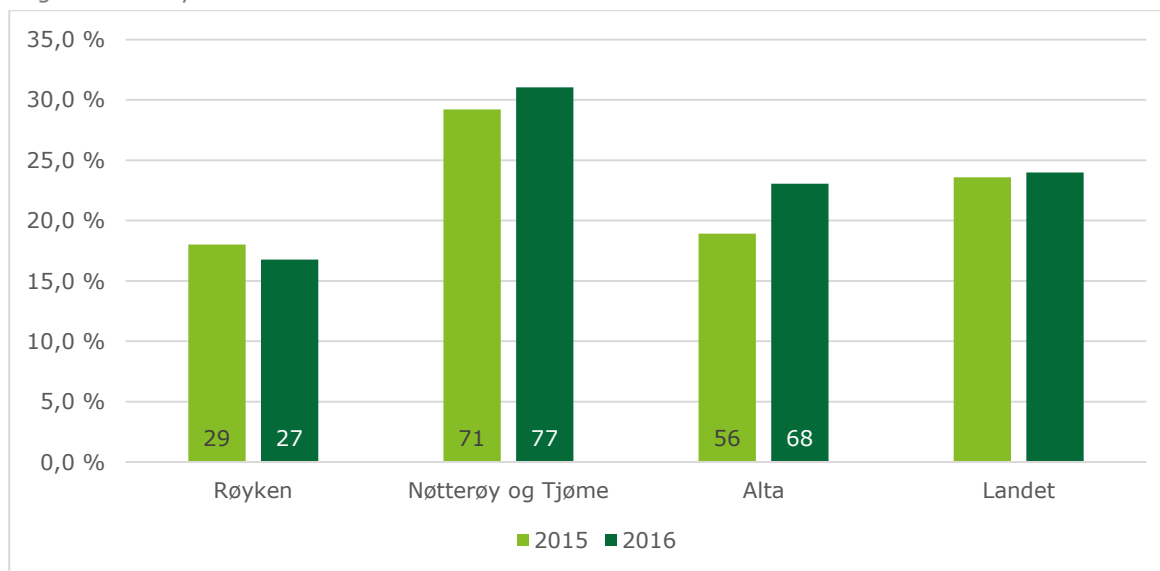
Figur 11: Barn med tiltak institusjon i 2015 og 2016 av alle barn med tiltak. Antall barn med institusjonstiltak angitt inne i søylene.



Figur 12 viser tilsvarende oversikt over antall barn med fosterhjemstiltak. Her har det heller ikke vært dramatiske endringer, men Alta hadde 21 % flere barn i fosterhjem i 2016 sammenlignet med 2015. Det har vært en viss økning i Nøtterøy/Tjøme, men denne kan knyttes til et høyt antall enslige mindreårige som ble tatt imot av Nøtterøy og Tjøme i 2016. Denne gruppen av barn er ikke del av forsøket, men mottar likevel barnevernstjenester. Noen av dem inngår i fosterhjemstatistikken.

Selv om antall barn med tiltak ikke har økt, jf. figur 10, er det altså noe økning i bruk av fosterhjem for Nøtterøy og Alta sin del.

Figur 12: Barn med tiltak fosterhjem i 2015 og 2016 av alle barn med tiltak. Antall barn med fosterhjemstiltak angitt inne i søylene.

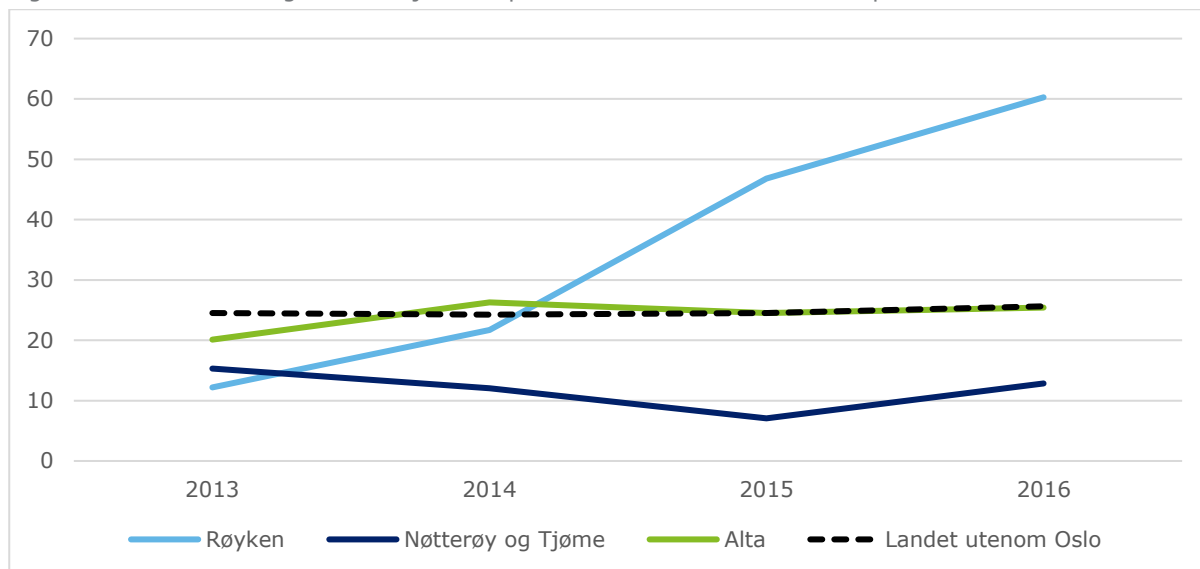


3.3.2 Enhetskostnader tiltak

En av hypotesene for forsøket er at kommunene kan komme til å velge rimeligere tiltak når de selv må bære hele kostnaden. Figur 13 og figur 14 viser kostnad pr. barn med tiltak, spesifisert til barn som ikke er plassert og barn som er plassert av barnevernet. Denne statistikken er et forholdsvis grovt mål på enhetskostnad ettersom det er en blanding av barn med dyre og rimelige tiltak, barn med ett tiltak og barn med mange tiltak. Likevel gir det et bilde av den sammensatte tiltaksbruken til kommunene. Siden

det her er snakk om KOSTRA-tall tilknyttet de ordinære barnevernsfunksjonene, vil kostnaden i 2016 avhenge av hvordan kommunen har fordelt kostnader til barnevernsfunksjonene og prosjektfunksjonen 285. Tallene må derfor tolkes med noe forbehold.

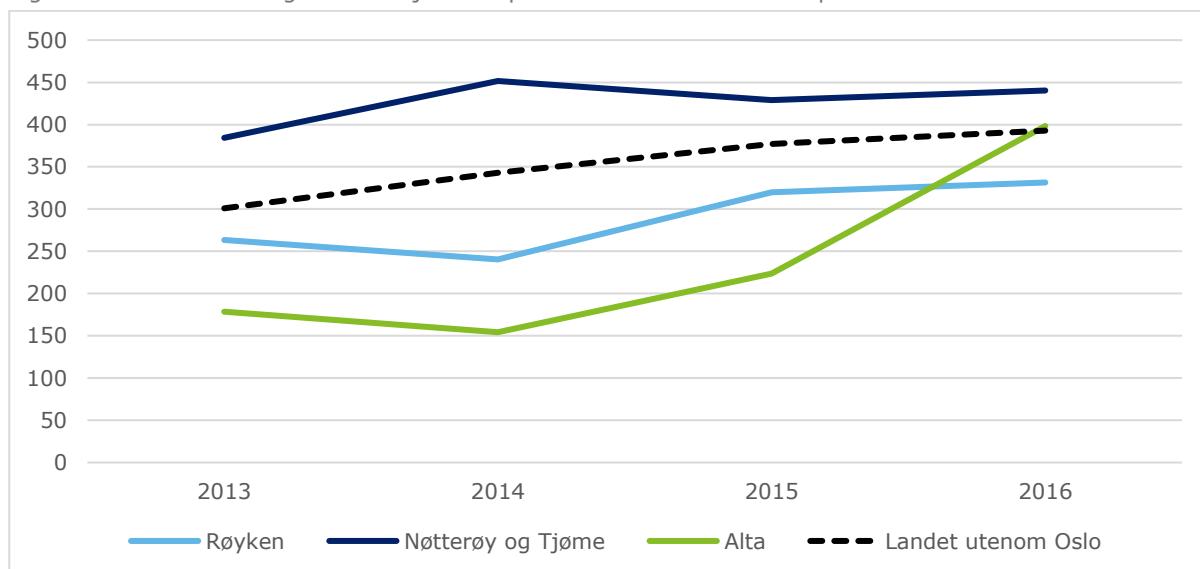
Figur 13: Brutto driftsutgifter funksjon 251 pr. barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet



For barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251), har Røyken en enorm økning i utgifter pr. barn, fra 12 000 kroner i 2013 til 60 000 kroner i 2016. Men økningen startet før 2016 og gjenspeiler trolig en effekt av etableringen av Røykenhuset. De to andre kommunene har, i likhet med landsgjennomsnittet, ingen kostnadsøkning. Alta ligger omtrent på landsgjennomsnittet, Nøtterøy og Tjøme ligger på halvparten av landsgjennomsnittet.

For barn som er plassert av barnevernet, (se figur 14), er det Alta som har den tydeligste veksten i enhetskostnader, mens også landsgjennomsnittet vokser betydelig, fra 300 000 til 400 000 på fire år.

Figur 14: Brutto driftsutgifter funksjon 252 pr. barn med tiltak som er plassert av barnevernet



Enslige mindreårige inngår i denne statistikken, både kostnader og antall barn. Økningen i antall flyktninger vil kun påvirke enhetskostnadene i den grad enhetskostnadene er ulike for gruppen av enslige mindreårige og gruppen av andre barn. For eksempel, om enslige mindreårige mottar dyrere tiltak i

plassering enn andre grupper av barn, vil økt antall av denne gruppen øke gjennomsnittskostnaden, men vi ser ingen brå endringer i trenden for Nøtterøy.

3.4 De tre forsøkskommunene

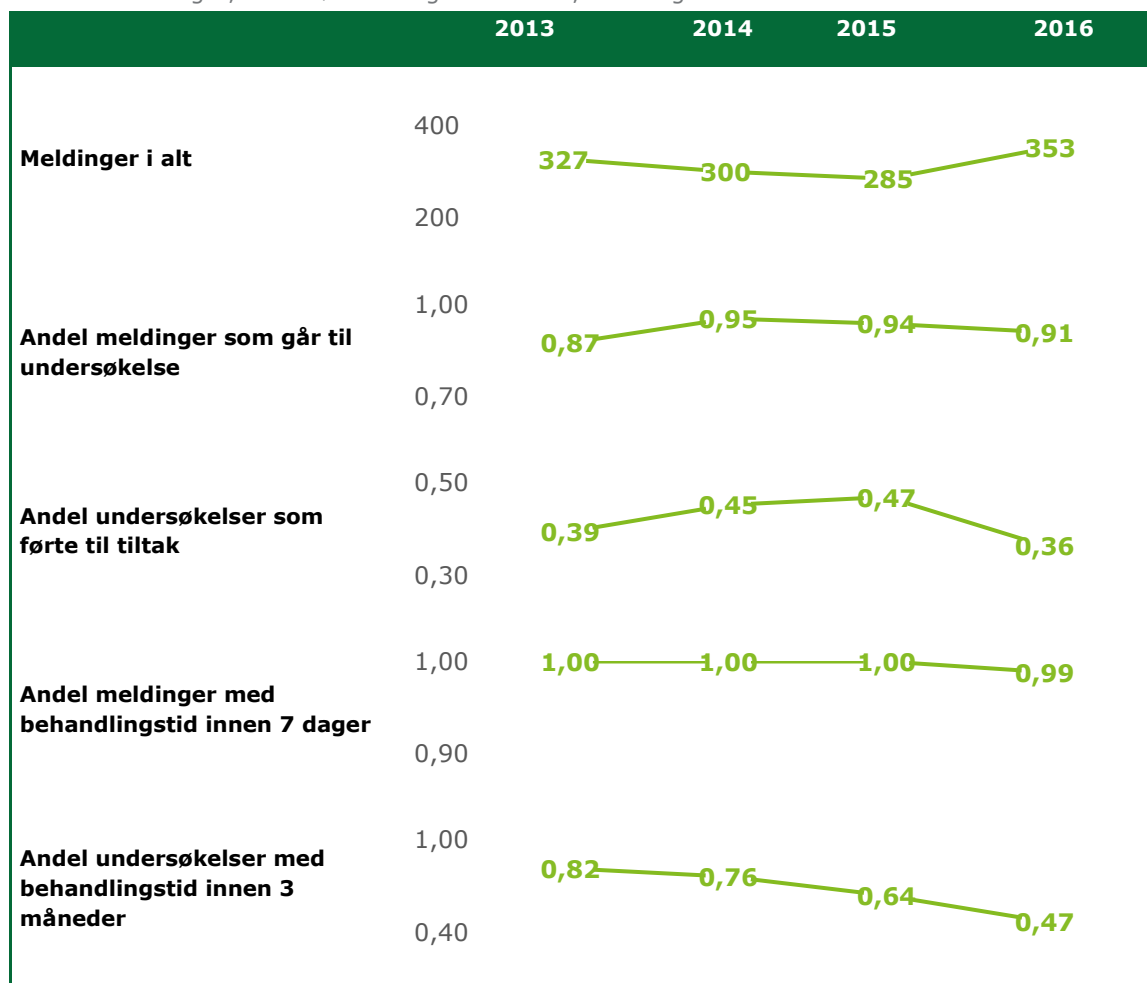
Vi presenterer her noe statistikk for hver av de tre kommunene separat, med hovedvekt på utviklingen over tid. Vi måler forholdsvis mange indikatorer for å fange opp eventuelle endringer.

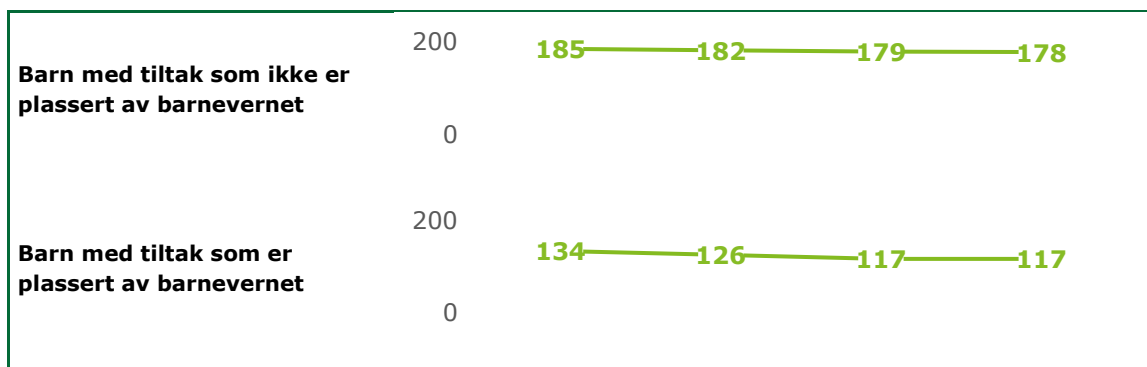
3.4.1 Alta

Tabell 3 gir en oversikt over utviklingen i antall meldinger, undersøkelser, tiltak og saksbehandlingstid. Det mest interessante på dette tidspunktet, er å se om det er noen utvikling fra 2015 til 2016 som bryter med trendene i foregående år. Vi ser for det første at det er en viss vekst i antall meldinger. Barneverntjenesten fikk 353 meldinger i 2016, mot 285 året før, en økning på 24 %. Det er usikkert om dette kan årsaksforklares med forsøket, men det har åpenbart en betydning for barnevernets arbeidskapasitet i 2016. 91 % av meldingene førte til undersøkelser i 2016, og 36 % av undersøkelsene ledet til tiltak. På landsbasis er gjennomsnittet for disse størrelsene hhv. 81 % og 43 %. Disse tallene bør følges i kommende år.

Den tydeligste trenden finner vi når det gjelder andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder. Her har det vært en negativ utvikling som startet før forsøket, og denne fortsetter inn i 2016. Kun 47 % av undersøkelsene i 2016 ble ferdig behandlet innen tre måneder. Her er landsgjennomsnittet 85 %. Antall barn med tiltak med og uten plassering av barnevernet er stabilt.

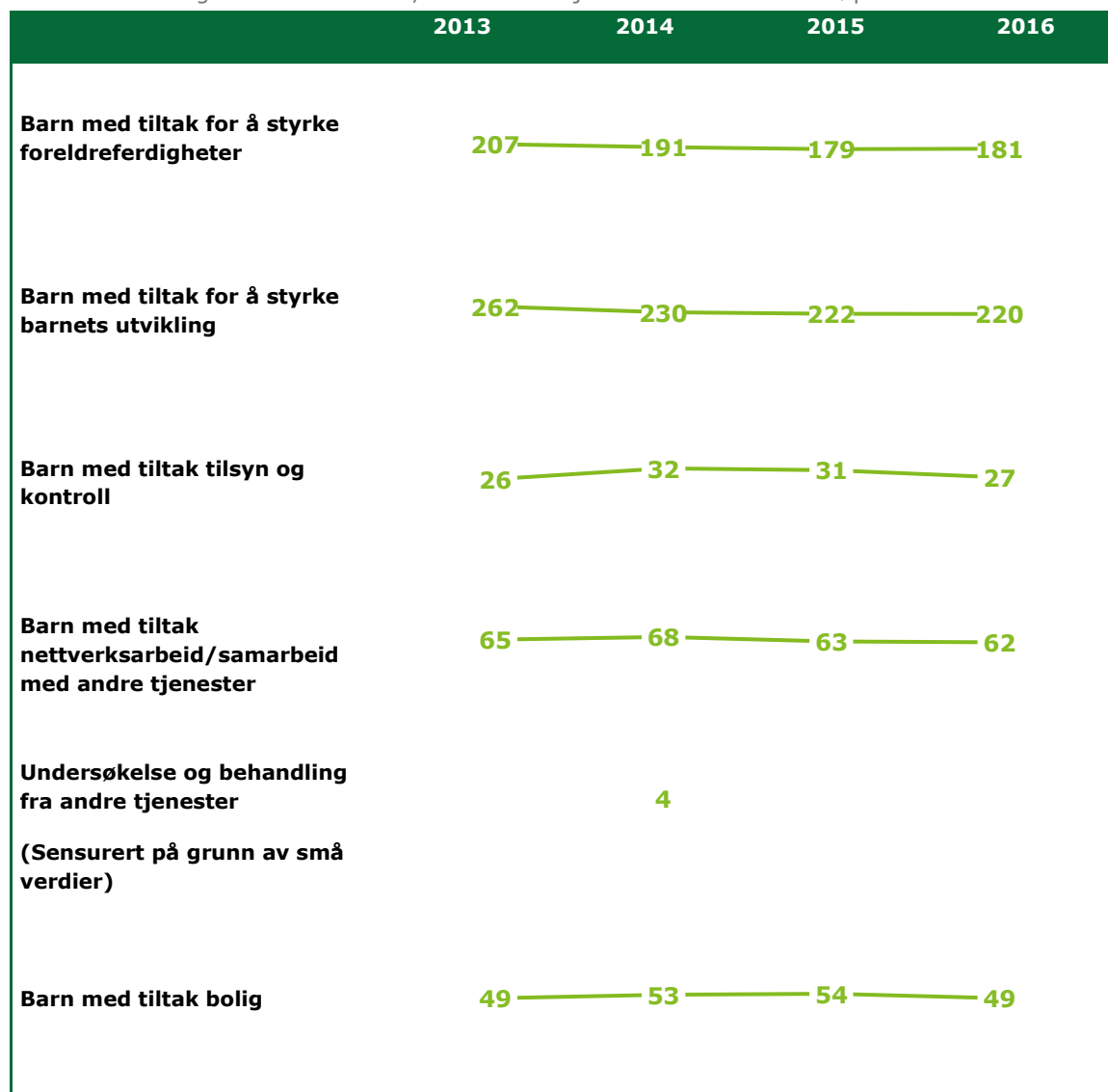
Tabell 3: Meldinger, undersøkelser og tiltak i Alta, utvikling 2013-2016. Kilde: SSB KOSTRA.

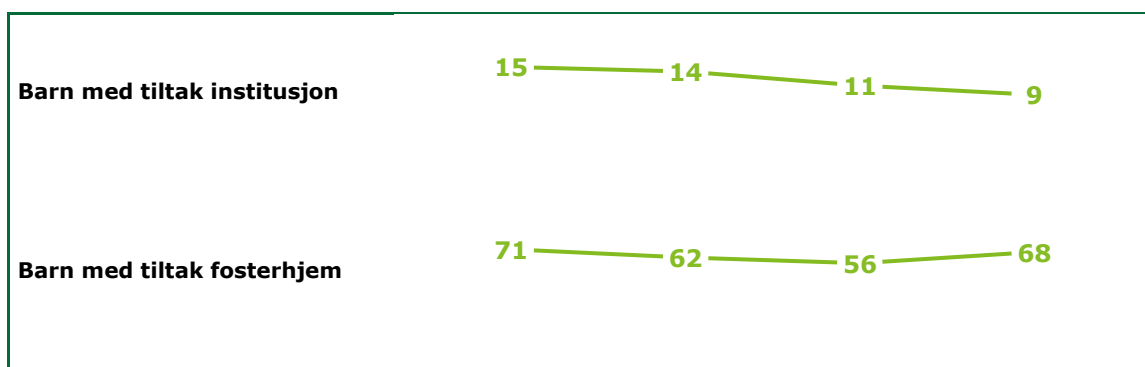




Tabell 4 gir en mer detaljert oversikt over tiltaksbruken i Alta. Generelt er det små endringer, både fra 2013 til 2016 og fra 2015 til 2016. Det har vært en gradvis nedgang i bruk av institusjon fra 2013 til 2016, men her er tallene små og kan preges av tilfeldigheter. Antall barn i fosterhjem økte med ca. 20 % fra 2015 til 2016.

Tabell 4: Utvikling i tiltaksbruk i Alta, middels detaljnivå. Barn med tiltak i løpet av året. Kilde: SSB KOSTRA.





3.4.2 Egenproduksjon og kjøp av tiltak

Forsøket gir endringer i forholdet mellom egenproduserte tiltak og kjøp av tiltak, men også en økning i utgiftene pr. kjøpte tiltak. Figur 15 gir en første oversikt over Alta kommunes kostnader til barnevernstiltak. Kostnader på funksjonene 251 og 252 er slått sammen og fordelt etter egenproduksjon og kjøp fra hhv. stat, privat og andre. Gruppen «andre» består her av fylkeskommuner, IKS og andre kommuner og utgjør kun små beløp. Kostnadene omfatter også det som er ført som tiltakskostnader på prosjektfunksjonen 285.

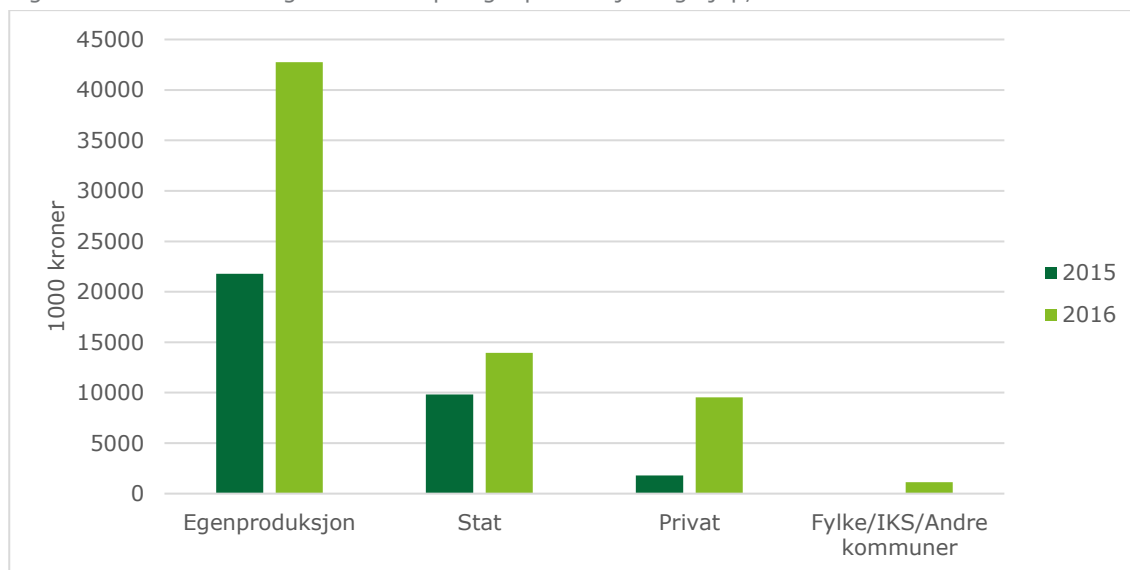
Kjøp fra stat/privat/andre omfatter også overføringer. Vi har ikke skilt mellom kjøp og overføringer. Her vil det kunne være skønnsmessige vurderinger knyttet til noen transaksjoner. Kjøp er definert som kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon og vil typisk være kjøp av barnevernstiltak som institusjonsplasser eller fosterhjems plasser levert av Bufetat eller private leverandører. Overføringer vil ofte gjelde betaling for privat barnehageplass eller fritidsaktiviteter dersom disse følger av vedtak i barnevernet.

Egenproduksjon utgjør alle kostnader som ikke faller i kategorien kjøp eller overføringer. Herunder kommer også godtgjørelse til kommunale fosterhjem.

Figuren viser at utgiftene til egenproduksjon er nær doblet for Alta sin del. Dette vil i stor grad knytte seg til overtakelse av statlige og private fosterhjem og ansettelse i tiltaksstillinger.

Økningen i utgifter til kjøp av tiltak fra Bufetat (stat) er på 42 %. Omfanget er likevel betydelig lavere enn egenproduksjonen. Det er også en klar vekst i kjøp fra private, som tidligere har vært av svært begrenset omfang. Utgiftene til kjøp fra andre er små. Andelen utgifter til egenproduksjon var 65 % i 2015 og 63 % i 2016.

Figur 15: Brutto driftsutgifter fordelt på egenproduksjon og kjøp, Alta



Alta har og har hatt store utgifter til institusjonstiltak. Dette var en viktig motivasjon for å bli med på forsøket; både fordi kommunen ønsket en mulighet til å få bukt på ressursbruken ved å selv ha eierskap og kontroll over de ulike tiltakene, og av samme årsaker også være til barnas beste. Alta har prioritert ansettelser i barnevernet og tiltaksteamet det siste året. Totalt er det ansatt 20. Dette inkluderer ansatte på Storbakken.

Kommuneledelsen forteller i intervju at det ikke er noen indikasjoner som tyder på at det skal hefte særlige økonomiske risikoer i forbindelse med forsøket i inneværende år. Det som var av risiko var knyttet til Storbakken; både lønn og husleie løp selv om institusjonen ikke var i drift, og i tillegg var kommunen da avhengig av å kjøpe fulltids plasser i institusjon fra Bufetat frem til Storbakken er i drift. Storbakken kom i drift i mai 2017, og risikoen knyttet til dette er dermed avgrenset.

Selv om kommunen drar nyttige veksler av overskuddskapasiteten representert ved de ansatte på Storbakken, er forsøket avhengig av at Storbakken kommer i drift for at dette skal gå rundt økonomisk. Flere tiltak er samlet i Storbakken, og hensikten – foruten at kommunen skal ha tilgang på egne institusjons plasser – er nettopp at det at tiltakene er samlet der, skal gi ungdom som trenger det bedre og billigere tiltak.³⁸

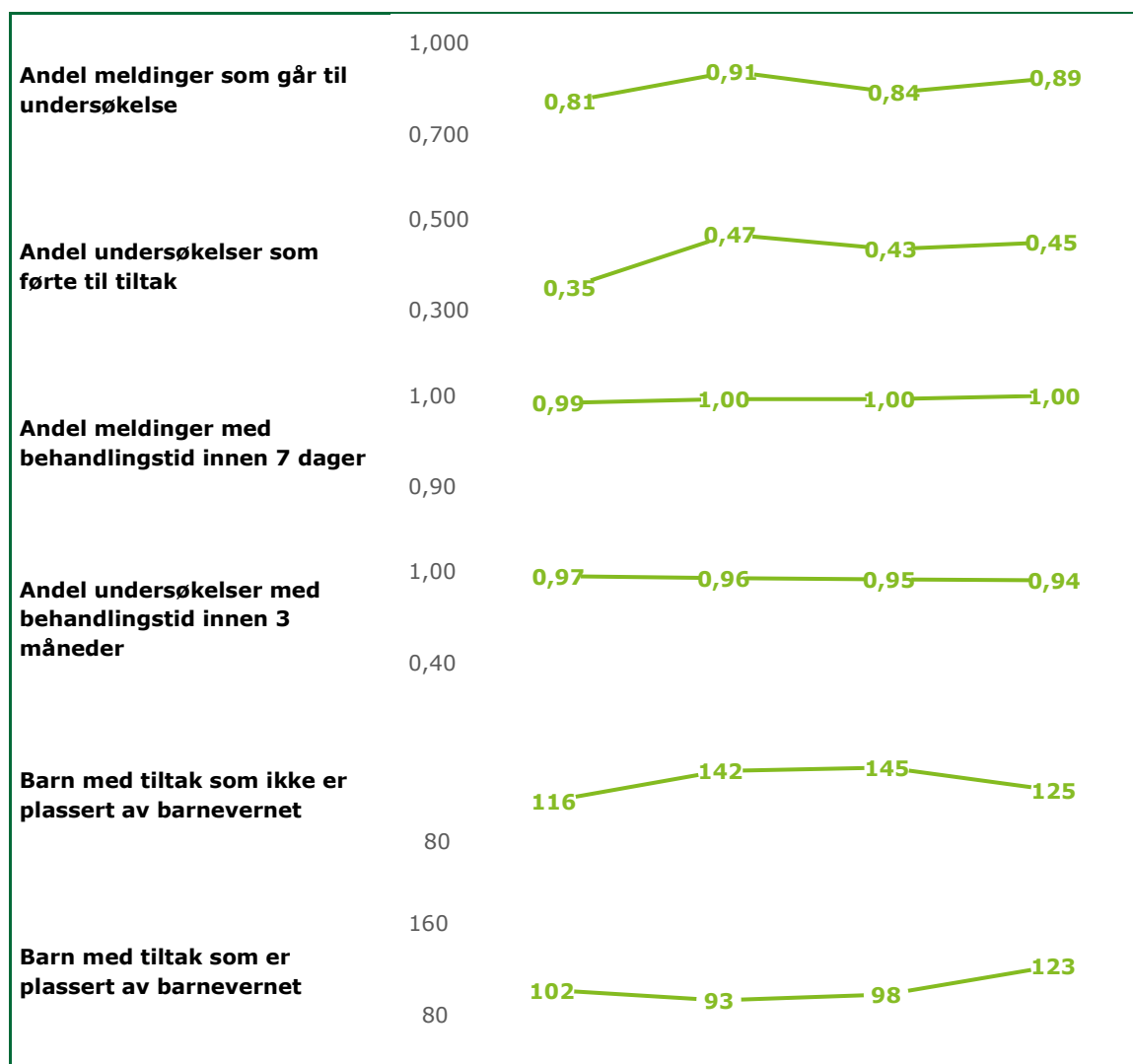
3.4.3 Nøtterøy og Tjøme

Tabell 5 gir en oversikt over utviklingen i antall meldinger, undersøkelser, tiltak og saksbehandlingstid i barneverntjenesten i Nøtterøy/Tjøme. De fleste indikatorene ligger rimelig stabilt, men det er en viss økning i antall meldinger. Økningen fra 2015 til 2016 i antall barn med tiltak som er plassert av barnevernet, vil igjen kunne tilskrives økt mottak av enslige mindreårige. For barn med tiltak uten plassering, er det en viss nedgang.

Tabell 5: Meldinger, undersøkelser og tiltak i Nøtterøy/Tjøme, utvikling 2013-2016. Kilde: SSB KOSTRA.

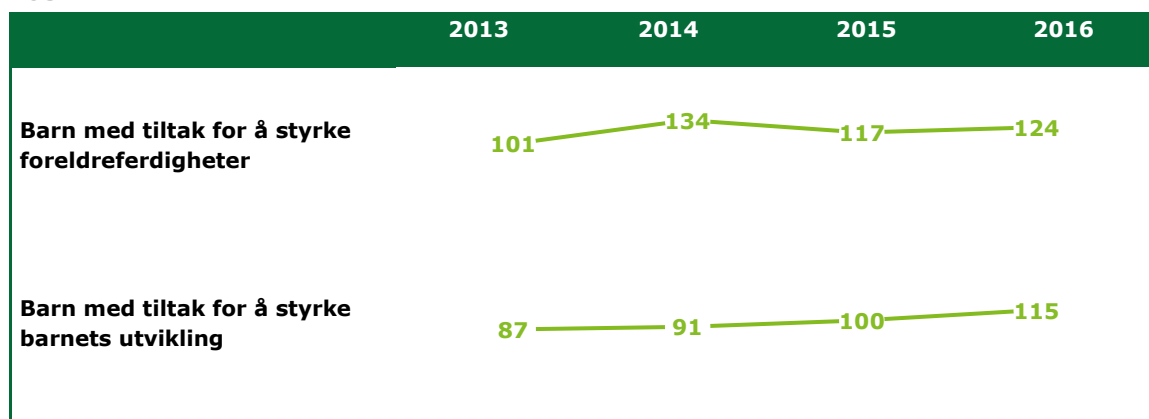
	2013	2014	2015	2016
Meldinger i alt	400	246	247	247
	200	246	247	264

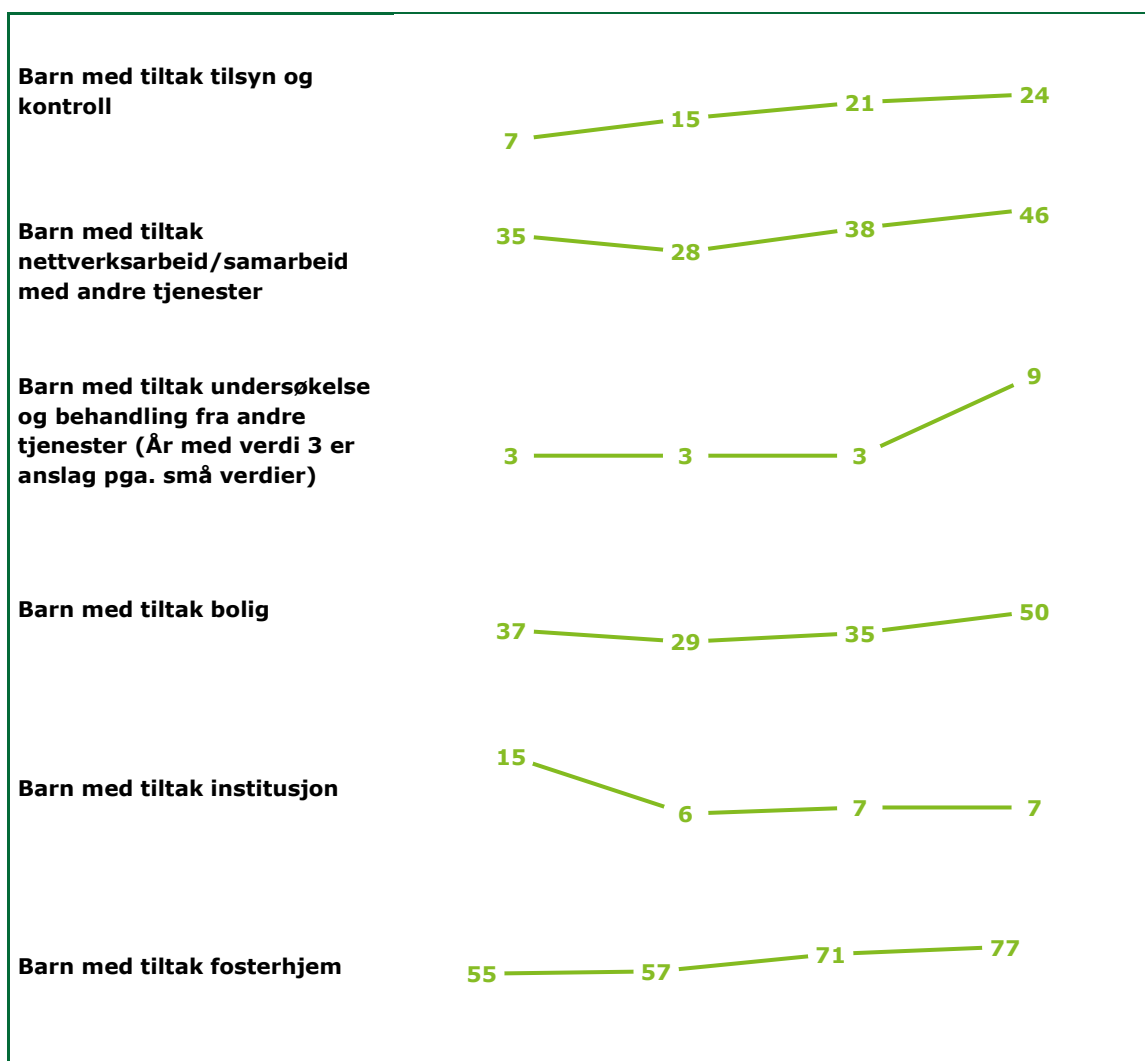
³⁸ Overskuddskapasiteten som kommer av at Storbakken ikke kom i drift før i mai 2017, kan ha skjult et visst behov for ytterligere bemanning ellers i hjelpetjenestene i Alta kommune.



Tabell 6 gir en mer detaljert oversikt over tiltaksbruken i Nøtterøy/Tjøme. Det har vært en gradvis økning i flere av hjelpetiltakene og i bruken av fosterhjem. Når det gjelder endring fra 2015 til 2016, er det en ganske markert økning i «Undersøkelse og behandling fra andre tjenester», men her er det snakk om små tall i utgangspunktet.

Tabell 6: Utvikling i tiltaksbruk i Nøtterøy/Tjøme, middels detaljnivå. Barn med tiltak i løpet av året. Kilde: SSB KOSTRA.



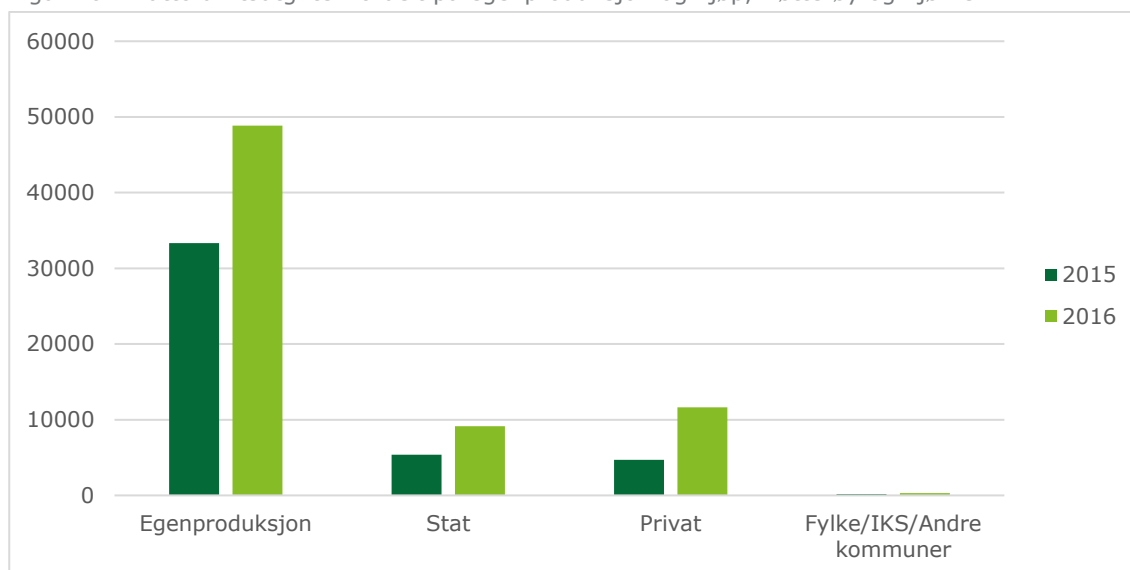


3.4.4 Egenproduksjon og kjøp av tiltak

Figur 16 viser at Nøtterøy/Tjøme har hatt en økning i ressurser til egenproduksjon på 47 % og en økning i kjøp fra Bufetat (stat) på nær 70 %. Utgiften til kjøp fra private er mer enn doblet. Økningen i utgifter til kjøp fra Bufetat og private leverandører vil nok primært skyldes de økte enhetsprisene. Nøtterøy hadde i 2015 den høyeste andelen egenproduksjon av de tre kommunene, 76 %. I 2016 er andelen utgifter til egenproduksjon redusert til 70 %. I kroner er det likevel egenproduksjonen som er økt mest. Her vil bl.a. overtakelsen av statlige eller private fosterhjem bidra som en del av økningen.

Fordelingen mellom egenproduksjon og kjøp vil også være avhengig av utgiftsfordelingen innen tiltak for enslige mindreårige. Tiltakene rettet mot disse barna er ikke en del av forsøket, og kommunen har fått statlige refusjoner etter ordinære satser for enslige mindreårige.

Figur 16: Brutto driftsutgifter fordelt på egenproduksjon og kjøp, Nøtterøy og Tjøme



Som beskrevet i kapittel 2 har Nøtterøy vært forsiktige med å etablere nye tiltak/ansette flere medarbeidere. Kommunen hadde en bevisst strategi om å vente med å ansette inntil det ble tydeligere hvilken kompetanse man hadde behov for å etablere, og hva kapasitetsbehovet kom til å bli. Regnskapstallene for 2016 viser derfor mindre økning i utgiftsnivå. Ved utgangen av 2016 hadde Nøtterøy også opparbeidet seg en liten økonomisk buffer. Det at man nå har mer midler til rådighet gir rom for å leie inn ekstra personell ved behov, eksempelvis til veiledning til fosterhjem.

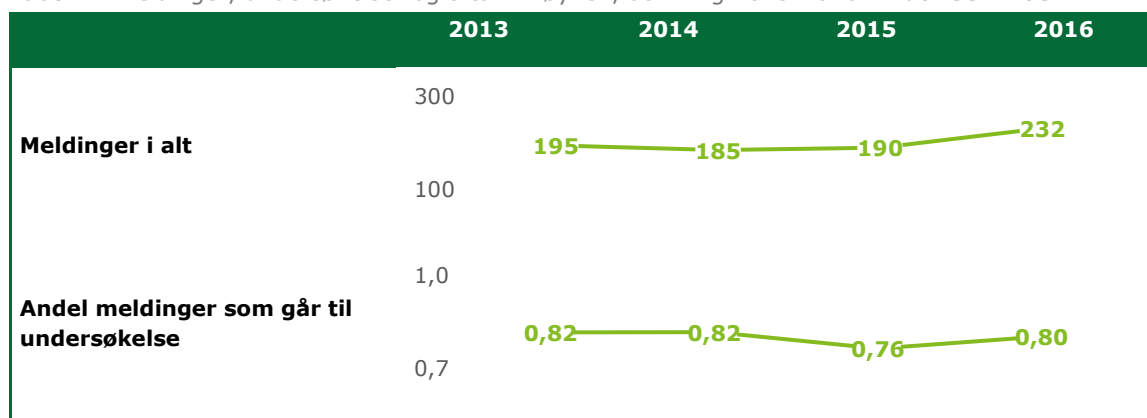
Med etableringen av nye tiltak og flere nyansettelser, som får helårseffekt for 2017, forventes det en høyere utgiftsøkning for 2017, enn det 2016-tallene viser. Nøtterøy beregnet at overføringene knyttet til forsøket vil holde, også med de planer man har for 2017, men ikke med samme margin som i 2016.

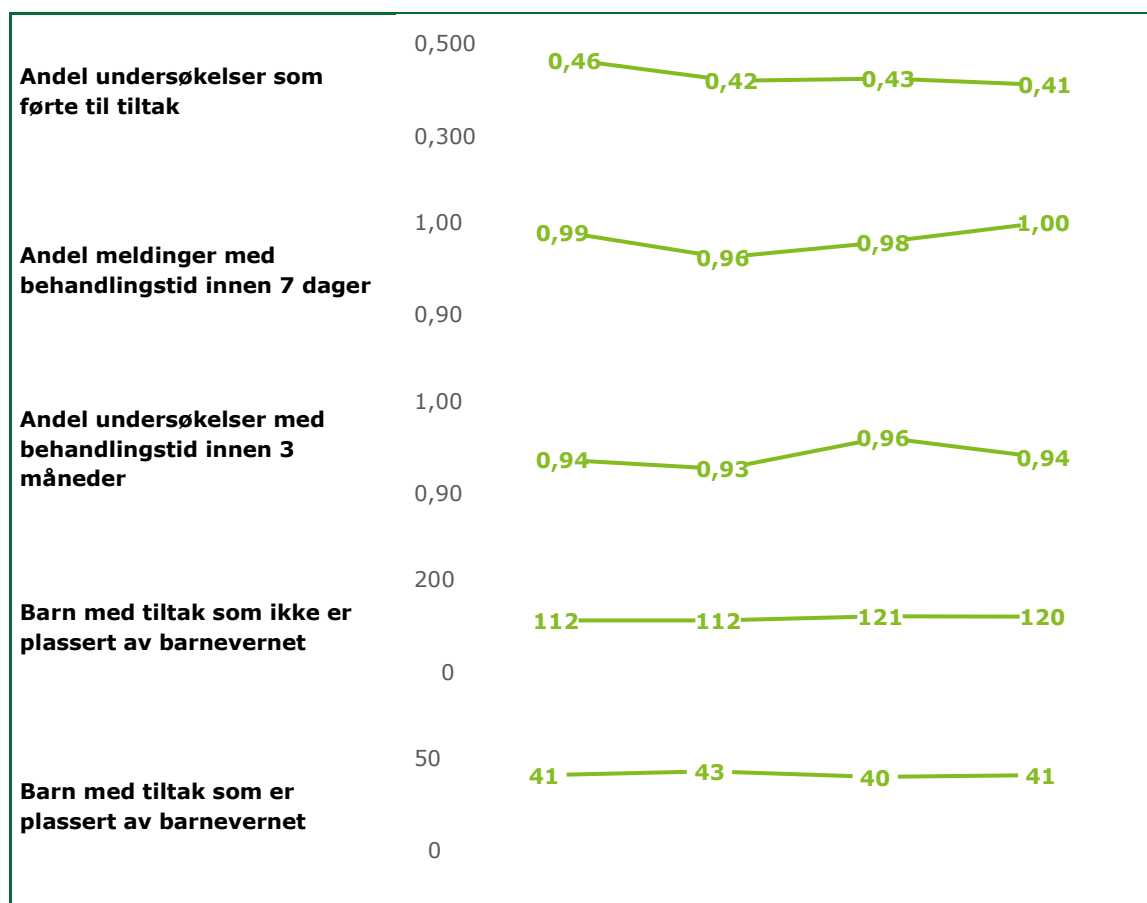
Nøtterøy vurderer at det fremdeles er økonomisk risiko knyttet til forsøket. Denne risikoen er særlig forbundet med en plutselig økning i behovet hos enkeltfamilier eller enkelte barn. Det er også noe risiko knyttet til institusjonsdriften og behovet for bemanning der. Dersom det flytter inn ungdommer som har mer omfattende behov enn det dagens bemanning er beregnet for, særlig på natt, vil dette ha relativt store økonomiske konsekvenser.

3.4.5 Røyken

Tabell 7 viser utviklingen i antall meldinger, undersøkelser, tiltak og saksbehandlingstid i Røyken. Tallene viser at antall meldinger øker ganske markert fra 2015 til 2016, en økning på 22 %. Bortsett fra det er det kun små endringer i verdiene på disse indikatorene.

Tabell 7: Meldinger, undersøkelser og tiltak i Røyken, utvikling 2013-2016. Kilde: SSB KOSTRA.



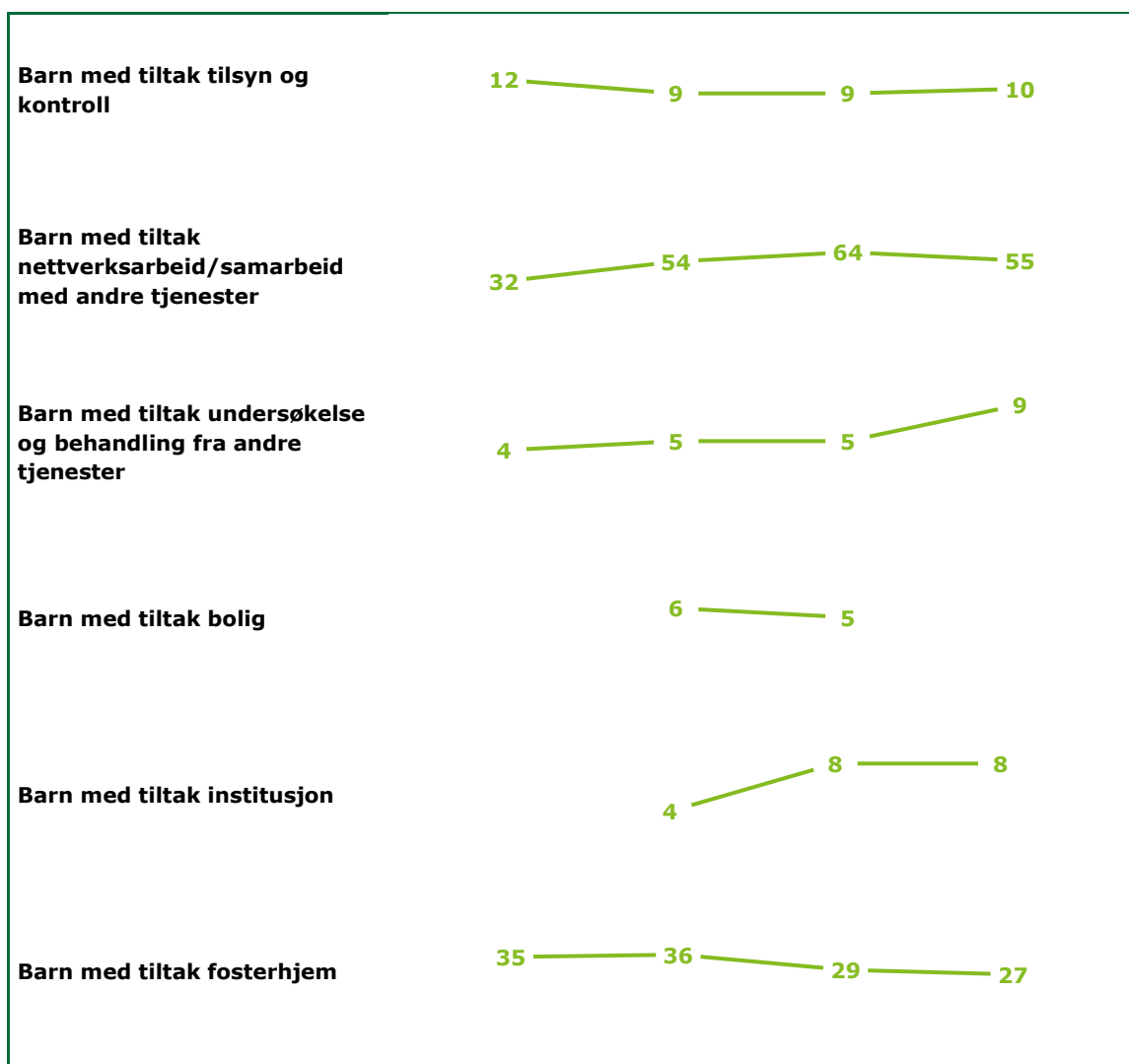


Tabell 8 viser tiltaksbruken i ulike kategorier, med utvikling fra 2013 til 2016. Her synliggjøres det at Røyken har langt færre barn med tiltak i bolig og fosterhjem enn Alta og Nøtterøy. Det er forholdsvis små endringer i løpet av perioden. Fra figur 8 vet vi at Røyken ligger forholdsvis lavt i antall tiltak pr. barn i kommunen. Som i Nøtterøy/Tjøme er det en økning fra 2015 til 2016 i kategorien «Undersøkelse og behandling fra andre tjenester», men med utgangspunkt i små tall. Det er også en nedgang i antallet barn med tiltak i fosterhjem.³⁹ De øvrige indikatorene er rimelig stabile.

Tabell 8: Utvikling tiltaksbruk 2013 – 2016, Røyken

	2013	2014	2015	2016
Barn med tiltak for å styrke foreldreferdigheter	85	90	92	92
Barn med tiltak for å styrke barnets utvikling	62	73	72	68

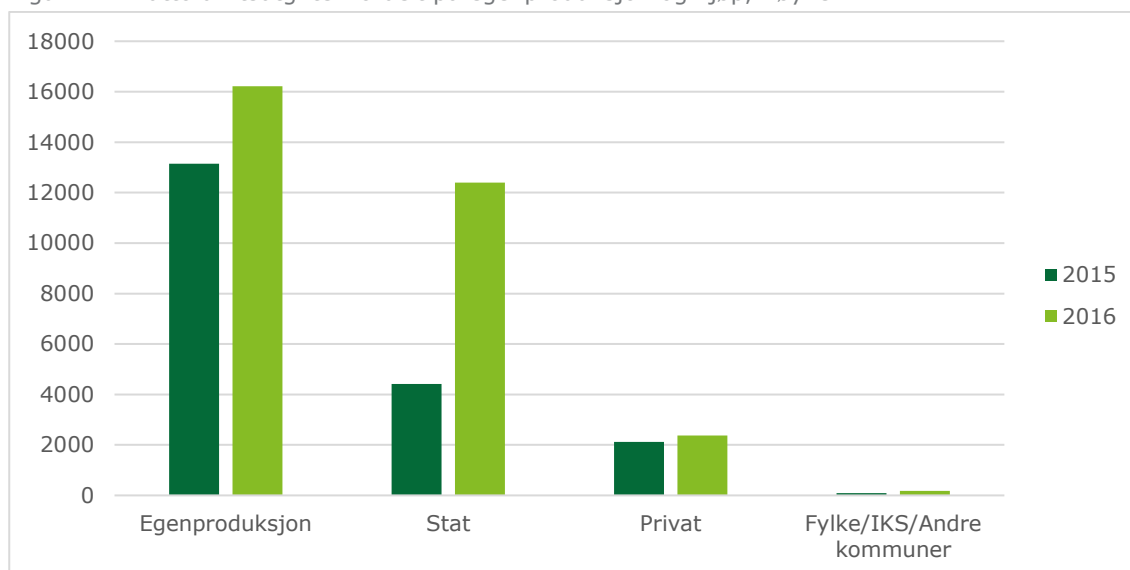
³⁹ Nedgangen i antall barn med tiltak i fosterhjem fra 2014 til 2015 *kan* være et resultat av det tidligere arbeidet med økt satsing på forebyggende arbeid gjennom Røykenmodellen, der målet har vært å komme tidligere inn og få ned omfanget av omsorgsplasseringer.



3.4.6 Egenproduksjon og kjøp av tiltak

Figur 17 viser at Røyken har en mindre økning i egenproduksjonen og en større økning i utgifter til statlige tiltak enn Alta og Nøtterøy (figur 15 og figur 16). Andel utgifter til egenproduksjon er redusert fra 66 % til 52 %. Dette henger sammen med at Røyken i mindre grad har overtatt statlige tiltak. Det er kun en liten økning i kjøp fra/overføringer til private, mens økningen i utgifter til statlige tiltak er på 180 %. Siden det ikke ser ut til å være noen økning i antall tiltak, er det nærliggende å anta at dette må være en effekt av økte priser på statlige tiltak. Men vi må ta forbehold om at dette også kan skyldes lengre varighet på hvert tiltak, f.eks. flere institusjonsdøgn.

Figur 17: Brutto driftsutgifter fordelt på egenproduksjon og kjøp, Røyken



Kommunen har gjennom arbeidet med utvikling og implementering av Røykenmodellen styrket innsatsen rettet mot forebyggende arbeid. Ved å bruke mer ressurser på de laveste nivåene i tiltakspyramiden har målet vært å forebygge og fange opp saker før de utvikler seg til krevende omsorgssaker. Dette gir et bedre tilbud til barna og familiene samtidig som det er økonomisk gunstig for kommunen. I og med at arbeidet med innføring av Røykenmodellen startet før innføringen av forsøket, og man allerede hadde høstet effekter av dette, var sannsynligheten relativt stor for at Røyken ville komme gunstig ut av forsøket økonomisk sett. Økningen i rammetilskuddet som følge av deltakelsen i forsøket har i 2016 vært stor nok til å dekke både økningen i ordinære kostnader og ekstrakostnadene som følger av forsøket, med god margin. Samtidig blir det gjennom intervjuene gitt uttrykk for at det er betydelig usikkerhet knyttet til utgiftene. Røyken sendte også brev til BLD datert 10. november hvor det ble gitt uttrykk for at risikoen var for høy. Høsten 2016 hadde kommunen flere saker som kunne resultert i omsorgsovertakelse. Dersom det hadde skjedd kunne kostnadsøkningen fort vært større enn økningen i rammetilskuddet.

3.5 Kostnadsnivå og prioriteringer

Kommunene fikk overført til sammen 53,8 millioner kroner i 2016 som følge av forsøket. 2017 er første år med helårseffekt, og kommunene får totalt 73,3 millioner i ekstra rammetilskudd dette året. Disse midlene fordeles etter kostnadsnøkkel for barnevern i det kommunale inntektssystemet, og er dermed et beregnet mål på kommunenes kostnadsnivå. Beløpene for de enkelte kommunene i 2017 er 24,8 millioner kroner til Alta, 20,5 millioner kroner til Røyken og nær 28 millioner kroner til Nøtterøy. Sammenlignet med kostnadene i 2015, siste året før forsøket, utgjør dette en ressursøkning på hhv. 96 % for Alta, 167 % for Røyken og 116 % for Nøtterøy.

Vårt tallgrunnlag sier lite om kostnadsnivået knyttet til enkelttiltak, og det gir heller ikke mulighet til å si noe klart om hvorvidt forsøkskommunene prioriterer annerledes når de må bære de fulle kostnadene ved hvert enkelt tiltak. Ifølge kommunenes egen fordeling mellom prosjektkostnader og ordinære barnevernskostnader på funksjon 252, utgjør utgiftsøkningen som følge av prosjektet rundt 40 % i både Nøtterøy og Alta, og 70 % i Røyken. Forskjellen kan skyldes at Røyken ikke har ført egenandeler på de ordinære barnevernsfunksjonene i 2016 og at prosjektkostnaden derfor overdrives.⁴⁰

Det som indirekte kan leses ut av tallene, er en bekreftelse på inntrykket av at kommunene så langt har mest fokus på å få de planlagte tiltakene etablert, mens de strenge kostnadsprioriteringene kanskje må komme senere. Figur 13 og figur 14 viste ingen tegn til at forsøket har bidratt til lavere tiltakskostnader pr. barn. Riktignok vet vi ikke sikkert hvordan utviklingen hadde vært uten forsøket, og vi vil følge denne indikatoren videre i løpet av prosjektperioden.

⁴⁰ Se diskusjon i avsnitt 9.2.

Når det gjelder overtakelse av statlige og private fosterhjem og de potensielle innsparingene knyttet til dette, er erfaringene ulike mellom forsøkskommunene. Der Nøtterøy viser til at de har fått klare besparelser i forbindelse med overtagelse av private fosterhjem, indikerer intervjuene fra de andre kommunene at de ikke har hatt noen sterk forhandlingsposisjon i overtakelsen av statlige og private fosterhjem, noe som har ført til at det ikke har vært klare innsparinger knyttet til disse overtakelsene for Alta og Røyken. For øvrig opplever samtlige forsøkskommuner at det i rekrutteringen av nye fosterhjem er konkurranse fra andre aktører.

3.6 Analyse og vurderinger

Det er foreløpig få endringer å spore fra 2015 til 2016. Unntaket er naturligvis fordelingen av ressurser mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester. Alle kommunene har høyere utgifter til egenproduksjon av tiltak ettersom de tar over statlige og private tiltak. Samtidig har alle kommunene økt utgifter til kjøp av tiltak på grunn av økte enhetspriser. Røyken, som i størst grad har videreført kjøp av tiltak fra Bufetat, har en relativt liten økning i egenproduksjon og en stor økning i utgifter til kjøp. Røyken har ikke økt antall stillinger, mens Alta har ansatt 20 nye medarbeidere. Nøtterøy ligger mellom disse med 11,8 nyansettelser.

For Røyken og Nøtterøy er de økte kostnadene kompensert fullt ut gjennom økt rammetilskudd, og kommunene har dermed økonomisk sett kommet godt ut av det forsøkets første regnskapsår. Alta har nok også kommet greit ut av det, men har hatt en kostnadsøkning. Det er uklart om denne kostnadsøkningen kan spores til forsøket.⁴¹

En endring vi merker oss, er økningen i antall meldinger fra 2015 til 2016. Særlig Alta og Røyken har en stor økning i antall meldinger, uten at dette har vært trenden i de foregående årene.⁴² Økningen i antall meldinger har medført flere undersøkelser, men ikke gitt noen synlig økning i antall tiltak. I Alta har saksbehandlingstiden på undersøkelser økt, og bare 47 % av undersøkelsene avsluttes innen tre måneder.

Generelt er det foreløpig vanskelig å måle noen effekt på valg av tiltak som følge av endret finansierungsordning. Endringer fra år til år vil også oppstå i en normalsituasjon. Tallene for Nøtterøy er for eksempel noe preget av at kommunen hadde en stor økning i antall enslige mindreårige fra 2015 til 2016. Med full egenfinansiering har kommunene sterkere incentiver til å tenke pris i valg av tiltak, men mer generelt legger forsøket opp til at kommunene kan tenke mer helhetlig rundt valg av tiltak. Foreløpig er inntrykket at kommunene, særlig Alta og Nøtterøy, har prioritert etablering av nye tiltak. Det er foreløpig begrenset hvor mye trening kommunene har i utnytte egen tiltaksvifte, men kommunene viser gjennomgående til at de nå har enklere tilgang til de rette tiltakene, og bedre kan disse til barnas behov. Vi antar at denne tendensen vil øke etter hvert som tiltak blir implementert og kommunene får bedre erfaring med hvordan disse virker i forhold til hverandre. Dette åpner for mer strategisk bruk av egen tiltaksvifte etter hvert, og det kan bli mulig å vurdere kostnadene ved ulike hjelpetiltak opp mot kostnadene ved en flytting til fosterhjem eller institusjon.

For øvrig bemerkes det at Alta kommune har hatt nytte av overskuddskapasiteten representert ved at de ansatte på Storbakken har bidratt i barn- og ungearbeidet i kommunen, i påvente av at institusjonen kom i drift. Selv om dette er i henhold til planen – altså at ev. overskuddskapasitet ved institusjonen skal kunne brukes ellers i kommunen – kan dette ha skjult et visst behov for ytterligere bemanning i kommunen.

⁴¹ Se også kapittel 9.

⁴² Det er ingen åpenbare forklaringer på hvorfor antallet meldinger har økt fra 2015 til 2016. Det bemerkes likevel at verken Røyken eller Alta har økt saksbehandlingskapasiteten i særlig grad; Alta pga. sykefravær og etterutdanning (se f.eks. avsnitt 2.1.1), og Røyken ved at de ikke har ansatt noen. For Røyken sin del vises det også til at det har vært en økning i hele fylket, som i intervjuer bl.a. forklares med at det har vært økt fokus på vold i nære relasjoner, noe som har resultert i flere meldinger og tynge saker.

4 Et mer kunnskapsbasert barnevern

4.1 Innledning

Et kunnskapsbasert barnevern defineres av barnevernmyndighetene som «at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap sammen med utøverens erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn».⁴³

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

Evalueringen redegjør for kommunenes bruk av evidens- og kunnskapsbaserte metoder. Med evidensbaserte metoder menes i streng forstand metoder med vitenskapelig bevist effekt, mens kunnskapsbaserte metoder er noe videre og viser til som metoder med forventet effekt basert på relevant teori, forskning eller empiri.⁴⁴ Det er ikke en del av evalueringen å gå inn i den faglige kvaliteten på metodene eller hvorvidt kommunene faktisk arbeider i henhold til metodenes faglige standarder. I evalueringen forstår vi begrepene evidensbaserte og kunnskapsbaserte metoder som metoder som er anerkjent av nasjonale barnevernmyndigheter. Eksempler på slike er Circle of Security (CoS), Parent Training Management Oregon (PMTO), Multisystemisk Terapi (MST).

Barnevernloven sier ikke noe om hvilke kvalifikasjoner en saksbehandler i barnevernet skal ha. Innholdet i utdanningen for barnevernspedagoger og innenfor de andre velferdsutdanningene ved de ulike høyskolene er ulikt. Det gjør at det kan være forskjeller i kompetansen blant ansatte i barnevernet, både internt i barnevernstjenestene og mellom kommunene.

Gjennom endringene i barnevernloven legges det nå opp til en rekke tiltak for å styrke kvaliteten og kompetansen i barnevernet. Av stortingsproposisjon 73L (2016-2017) fremgår det at barnevernsreformen vil omfatte en flerårig, nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene.⁴⁵ Det legges frem en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som innebærer en trinnvis opptrapping av kompetansetiltak. Hovedelementene i kompetansestrategien vil være bedre tilbud om etter- og videreutdanning, samt bedre tilgang på kompetansemiljøer som kan bistå med faglig veiledning og lederstøtte. Det vises også til tiltak som skal bidra til at læringsutbyttet i grunnutdanningene blir bedre tilpasset barnevernets kompetansebehov.

Forsøkets målsettinger knyttet til evidensbaserte metoder og kompetanse krever at kommunene utøver strategisk kompetansestyring.⁴⁶ I dette ligger at kommunene må drive aktiv kompetanseplanlegging, iverksette tiltak i henhold til de kompetanseutviklingsbehov som er identifisert, samt evaluere og følge opp kompetansetiltakene. Evalueringen redegjør for kommunenes vurderinger og valg av kompetanseutviklingstiltak for de ansatte, både på områder kommunene allerede har ansvar for og på de nye ansvarsområdene som ligger under forsøksordningen. I de første fasene av forsøket vil vi ha særlig fokus på kommunenes kompetanseplanlegging, herunder analyser av behov, kompetanseplanlegging og hvorvidt kommunene er bevisste på hvilke kompetanseutviklingstiltak de bør iverksette.

Evalueringen redegjør også for kommunenes overordnede systemer for internkontroll og rutiner for evaluering og læring av egen praksis.

⁴³ BLD og Bufdir (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012.*

⁴⁴ BLD og Bufdir (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012.*

⁴⁵ Prop. 73 L (2016-2017). Proposisjon til Stortinget, Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet 31. mars 2017

⁴⁶ Linda Lai: Strategisk kompetansestyring. Fagbokforlaget 2004.

For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

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

4.2 Oversikt over sentrale metoder og begreper

Innenfor barnevernområdet benyttes en rekke metoder og verktøy. Nedenfor gis en kortfattet introduksjon til de mest brukte metodene:

Tilknytningsproblematikk

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

ICDP – International Child Development Programme er et psykososialt forebyggende program som tar sikte på å styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og andre omsorgspersoner.

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

TBO – Traumebevisst omsorg er en modell for å forstå, møte og hjelpe barn og unge som har opplevd traumer i tidlig barndom.

Atferdsvansker

PMTO – Parent Management Training – Oregon er en metode rettet mot familier med barn som viser tydelige tegn på atferdsproblemer. Målsettingen er å gjenopprette eller bygge et positivt og utviklingsstøttende forhold mellom barn og foreldre, og bryte negative samspillmønstre.

TIBIR – Tidlig innsats for barn i risiko er et kommunalt forebyggings- og behandlingsprogram. Det skal bidra til å identifisere, forebygge og behandle atferdsproblemer hos barn i alderen 3-12 år og deres familier. Dette skal skje på et tidligst mulig tidspunkt, på flere områder og på lavest mulige effektive innsatsnivå.

DUÅ – De utrolige årene er et program for foreldre til barn med atferdsproblemer i alderen 3-12 år. DUÅ baserer sin teori på moderne utviklingspsykologi, tilknytningsteori, moderne atferdsanalyse, og kunnskap om gruppeprosesser.

MST – Multisystemisk terapi er et behandlingsprogram for familier med ungdom med alvorlige atferdsvansker, og kan være et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

Fosterhjemsviledning

PRIDE – Parenting Resources for Information, Development and Education er et opplæringsprogram for fosterforeldre.

Trygg Base er en modell til støtte for fosterforeldre. Metoden har sine røtter i teori og forskning om tilknytning, og om resiliens (motstandskraft). Modellens målsetting er å hjelpefosterforeldre til å gi særlig sensitiv omsorg som utvikler trygge, nære relasjoner.

Barns medvirkning

DCM – Den Dialogiske Samtalemetoden er et program for opplæring av ansatte i det kommunale barnevernet i gjennomføring av samtaler med barn, med mål om å sikre at barn blir hørt i egen sak.

Familieråd er beslutningsmodell/metode hvor den utvidede familien finner løsninger på et problem, og er med på å gjennomføre løsningen. Løsningene skal være innrettet mot barnet, forslagene skal være realistisk å følge opp, og kombineres ofte med støtte fra barnevernet.

KOR - Klient- og resultatstyrt praksis er hjelpemiddel for systematisk å sikre brukermedvirkning på individnivå, hvor brukerne gis muligheten til å evaluere behandlingstilbudet ved bruk av samtaler og evalueringsskjemaer.⁴⁷

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

4.3 Kommunenes bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak

4.3.1 Alta

Alta er en TIBIR-kommune, og alle kommunens barn- og ungetjenester skal benytte seg av metodikken tilknyttet dette programmet. TIBIR-programmet består av seks ulike intervensjoner som integreres i eksisterende kommunale hjelpetjenester. Blant målene for arbeidet er at barn med etablerte atferdsvansker skal møtes av foreldre og voksne i hjelpeapparatet som har en felles forståelse omkring barnets problemer og praktiserer mest mulig lik tilnærming til barnet, og at ansatte og ledere som arbeider og har ansvar for barn har en felles forståelse av hvordan atferdsproblemer kan avhjelpes.

Kommunen har utarbeidet en modell for tidlig innsats, «Alta-modellen». Denne bygger på Kvellos-modell for tidlig innsats, Karstein Hundeides ICDP-program, Thomas Nordahls modell for Læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP) og PMTO. I Alta-modellen skilles det mellom tre tiltaksnivåer: universelt nivå for alle (grønt), selektert nivå for noen (gult) og indikert nivå for de få (rødt). Tiltakene i rød og gul sone er basert på prinsippene i PMTO. Kommunens rutinehåndbok for barn- og ungetjenestene inneholder en oversikt over hvilke tiltak de ulike tjenestene kan sette inn på de ulike tiltaksnivåene.

Hele kommunens barn- og ungetjeneste er skolert i «Kvello-metoden» for identifisering av barn i risiko. Metoden ligger til grunn for det årlige kartleggingsarbeidet i kommunens skoler og barnehager.

Kommunens tiltaksteam arbeider på oppdrag fra alle de øvrige barn- og ungetjenestene. Tiltaksteamet har siden våren 2017 bestått av ni ansatte, med kompetanse bestående av barnevernspedagoger, spesialpedagoger, førskolelærere, psykolog, sosionom, kognitiv terapeut og familierapeut. Flere av de ansatte i teamet er PMTO-terapeuter, og flere er ICDP-sertifisert. Kommunen har også to egne ICDP-trenere. Disse gir opplæring bl.a. til kommunens barnehager, og de fleste av kommunens barnehager har ved forsøksoppstart en eller flere ICDP-veiledere.⁴⁸

4.3.2 Nøtterøy

Nøtterøy har valgt å videreføre sin etablerte profil når det gjelder evidensbaserte metoder. Som tidligere arbeider kommunen etter Tiltakspyramiden, og skiller mellom grønn, gul og rød sone.

I tillegg har kommunen etablert Familiens hus, et lavterskel tilbud til barn, unge og familier, der fagpersonell fra bl.a. barnehage, barnevern, helsestasjon, PPT, RMU⁴⁹ og skole er representert. Tanken er at de ulike tjenestene skal jobbe i tverrfaglige og fleksible team, og derigjennom legge til rette for helhetlige tiltakskjeder basert på brukernes behov. Videre har Nøtterøy og Tjøme etablert samarbeidsmodellen BTI (bedre tverrfaglig innsats), som skal gi tydeligere ansvarsfordeling, bedre brukerinvolvering og søre for tidligere innsats.

Kommunen vektlegger bruk av evidensbaserte metoder og satser fremdeles på det når det gjelder kompetansehevende tiltak. Kommunen selv fremhever særlig økt kompetanse på COS-P i barneverntjenesten. Som det fremkommer av tabell 9,⁵⁰ har kommunen et bredt spekter av evidensbaserte metoder å spille på i sitt arbeid rettet mot utsatte barn og unge. Totalt sett er det mange medarbeidere som har kompetanse på en eller flere av de evidensbaserte metodene som er vist i oversikten over.

⁴⁷ KOR benevnes også som Feedback-informerte Tjenester (FIT).

⁴⁸ Se tabell 9 for oppsummering av kompetansen i kommunene.

⁴⁹ Ressurssenter for mennesker med utviklingsmuligheter.

⁵⁰ Se side 59.

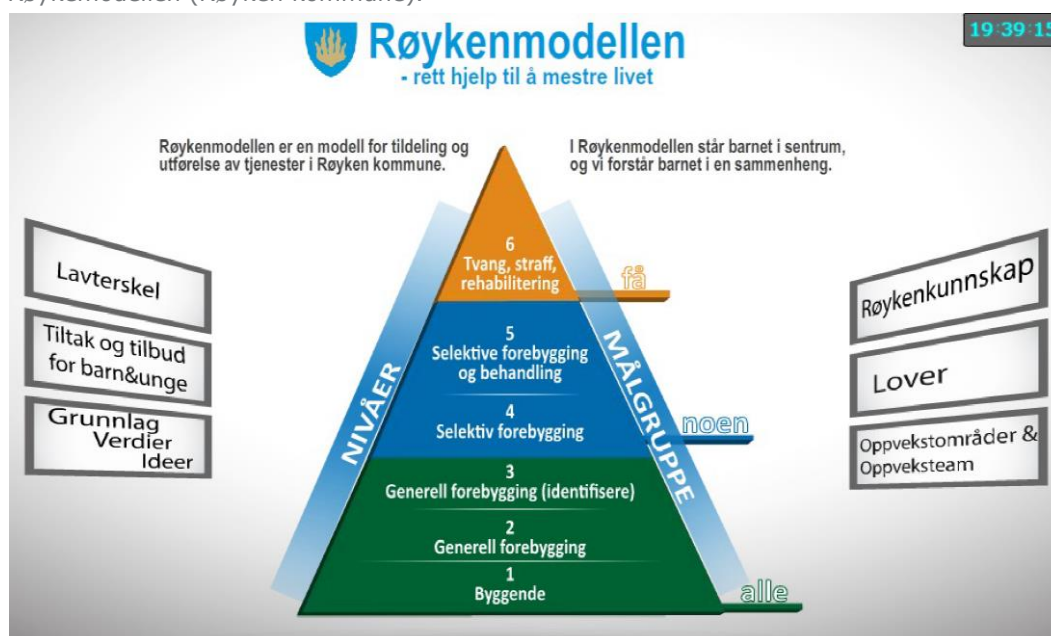
Kompetansen er godt fordelt mellom de ulike tjenestene; barnevern, helsestasjon, PPT og akuttinstitusjon. I løpet av det første året som forsøkskommune er det ikke tatt i bruk noen nye metoder, men det er flere medarbeidere som har fått kompetanse i metoder som kommunen allerede var kjent med. Arbeidet ved den etablerte institusjonen støtter seg også til flere av de samme metodene som allerede benyttes i tjenestene til barn og unge.

I intervjuene med ledere og medarbeidere er det ikke meldt om mangler når det gjelder spesifikke kompetanse eller metoder. Det er heller ønske om å øke antallet medarbeidere som har kompetanse på metoder som er særlig etterspurt. Det er behovet for flere medarbeidere med kompetanse på PMTO, CoS og familieråd som oftest trekkes frem.

4.3.3 Røyken

Kommunens modell for tjenester til barn, unge og familier – Røykenmodellen – fremstilles som en pyramide bestående av seks nivåer (jf. figur 18). De tre nederste nivåene består av generell forebygging for alle (byggende innsats og generell forebygging). Nivå 4 og 5 omtales som selektiv forebygging, hvor tjenester blir tildelt på grunnlag av definerte og individuelle behov. Nivå 6 er tvang, straff og rehabilitering.

Figur 18: Røykemodellen (Røyken kommune).



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

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

Kommunens avdeling for familiebaserte tjenester (familieteamet) besto ved oppstartstidspunktet av en PMTO-terapeut, tre familieterapeuter og to psykiatriske sykepleiere, i tillegg til leder. Familieteamet hadde i tillegg nylig ansatt en kommunepsykolog, som bl.a. skulle delta i forbindelse med utredning i barnevernssaker. Ansettelsen ble gjort som følge av at kommunen så et stort behov for å ha denne kompetansen i sitt tilbud til barn og unge. Det siste året har psykologen bl.a. vært involvert i arbeidet med godkjenning av fosterhjem. Det er også planer om rekruttere en psykolog på helsestasjonen som skal jobbe mot i de aller minste. De er også søkt om midler til en psykologstilling til psykisk helsetjeneste for voksne. Her ser man også fordeler ved å få et sterkere fagmiljø blant psykogene.

I intervjuer ved oppstarten av forsøket ble det vist til at det i forbindelse med arbeidet med utvikling av Røykemodellen ble jobbet hardt med kultur og holdninger i kommunen for å komme frem til en enighet om hva som var godt barnevernsfaglig arbeid. Så godt som hele barneverntjenesten ble skiftet ut på kort

tid. Barneverntjenesten kuttet alle private leverandører og alle ikke-kunnskapsbaserte barneverntiltak, og startet et arbeid med å rigge tiltakene selv.

Ved oppstarten av prosjektet var tilbakemeldingene at Røyken kommune hadde prioritert at alle ansatte i Røykenhuset skulle skoles i familieveiledningsverktøyene CoS og ICDP og bruke disse som felles plattform i sitt arbeid. Ansatte i PP-tjenesten hadde også deltatt i noe opplæring knyttet til ICDP og CoS. I henhold til kommunens planer skulle ansatte i barneverntjenesten være sertifiserte COS-veiledere i løpet av en treårsperiode. Kommunen hadde tidligere også brukt utviklingsprogrammet «De utrolige årene», men erfarte at det var krevende å opprettholde kompetanse på dette.

I forbindelse med intervjuene i 2017 meldes det om at ansatte jevnlig blir sendt på kurs for COS-sertifisering. Det blir i den forbindelse og nevnt at det er startet et foreldreveiledningsprogram basert på COS. Dette er et gruppetilbud som kjøres en gang på høste og en gang på våren. Dette er et åtte-dagers kurs hvor foreldre melder seg på frivillig.

Både helsestasjon og skolehelsetjeneste benyttet CoS og ICDP, og alle kommunens barnehageansatte hadde deltatt i kompetansetiltak knyttet til CoS. Det ble ved oppstartstidspunktet arbeidet med å utarbeide et eget opplæringsopplegg for kommunens barnehager og skoler. Dette arbeidet har også blitt videreført det siste året, og det er utviklet et opplegg som skal settes i gang høsten 2017. Opplæring av så mange som mulig i CoS blir sett som viktig for at flest mulig skal ha en felles plattform og snakke samme språk.

4.4 Kompetansesituasjon og kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet

4.4.1 Alta

Kommunen har som del av forsøksordningen iverksatt flere kompetansehevende tiltak innenfor barnevernet og tiltaksteamet det siste året. Av særlig viktighet trekkes det frem at tre av teamlederne i barnevernstjenesten skal ta videreutdanning på masternivå de neste årene.⁵¹ Dette sees på som et helt sentralt og nødvendig kompetansehevende tiltak for barnevernstjenesten.

I tillegg har tiltaksteamet gjennomført PMTO-rådgiveropplæring med 17 deltakere, samt ett ICDP-kurs med 9 deltakere. Begge disse opplæringene fører til foreldreveilederkompetanse hos deltakerne og krever oppfølging i form av veiledning som gis av tiltaksteamet.

Videre har flere av medlemmene i fosterhjemsteamet vært på PRIDE-veilederkurs i regi av Bufetat, og har nå kompetanse til å gi PRIDE-opplæring til fosterhjemsforeldre. I tillegg har hele omsorgsteamet i barneverntjenesten vært på kurs i Trygg-base metodikken.

Det kommer imidlertid frem at kompetansehevingstilbudene som gis de barnevernsansatte ikke alltid oppleves som tilstrekkelig. Noen kommenterer at det ikke tilbys nok opplæring, mens flere også forteller at de ikke har tid og anledning til å delta på kursene som faktisk tilbys.

Denne sammenhengen mellom kapasitet og kompetanse fremstår som en uløst utfordring i kommunen. Det er bred enighet om at barnevernstjenesten trenger å tilføres ytterligere kompetanse, men uten at det settes av tid til kurs og opplæring, hjelper det lite å få tilbud om opplæring; saksmengden er stadig stor, og fra ansatte i barnevernet uttrykkes det frustrasjon over at de aldri kan imøtekomme forventningene om både saksbehandling og kompetanseheving. Det er høyt arbeidspress, noe som fører til stadige sykemeldinger. Dette gir de gjenværende saksbehandlerne ytterligere belastning, og de hindres slik fra å ta del i den opplæringen tiltaksteamet tilbyr.

Kommunen har også satset på å rekruttere kompetanse. Av de til sammen 20 ansettelsene som har vært gjort i forbindelse med forsøket det siste året, har de fleste treårig utdanning eller mer.⁵²

⁵¹ De tre tar en master i barnevern ved UiT.

⁵² Det kom ellers frem i intervjuer at kommunene har mistet en del høykompetente ansatte til Aleris, antatt pga. høyere lønn der. I intervju ble det hevdet at Aleris tilbyr NOK 100 000 mer i året enn kommunen. For å demme opp for flukten, lovet kommunen at de som ble skulle bli kompensert i neste lokale oppgjør. Dette skjedde imidlertid ikke, noe som har ledet til en del misnøye i barneverntjenesten. Kommunen på sin side er klar over dette, og rådmannen forklarte i intervju at året det var planlagt å kompensere de barnevernsansatte med høyere lønn, ble det på sentralt

Oppsummert har Alta kommune tatt viktige grep for å ytterligere forbedre kompetansesituasjonen i hjelpetjenestene. Dette gir kommunen et godt utgangspunkt for videre arbeid med evidens- eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak overfor utsatte barn og unge.⁵³

4.4.2 Nøtterøy

Som beskrevet i kapittel 2, ville Nøtterøy opprinnelig se hvilken kompetanse det var behov for, før det ble besluttet hvilke ny kompetanse som skulle tilføres kommunen gjennom ansettelser. Dette for å sikre at det var de riktige ansettelsene som ble gjort. Siden starten av forsøket er det nå tilført totalt 11,8 årsverk.⁵⁴ Tilbakemeldinger fra intervjuene tilsier at dette har vært viktig kompetanse å få tilført, gitt de nye tiltakene Nøtterøy har etablert.

I Nøtterøy er det gjennomført en rekke kompetansehevende tiltak i løpet av det første forsøksåret. PPT, tildelingskontoret, helsestasjon, ressurscenteret, ungdomsklubben har fått opplæring i familierådsmodellen. Barnehager og skoler har fått tilbud om slik opplæring, men har foreløpig ikke gjennomført det.

Det har også vært gjennomført kompetanseheving i Familiens hus, der skoler, barnehager og hjelpetjenestene har deltatt i flere kursrekker, som f.eks. «Den nødvendige samtalen», og lærende organisasjoner. Videre har barneverntjenesten hatt kurs i TBO, bl.a. til flere skoler, inkl. SFO, og barnehager. Også akuttinstitusjonen har fått opplæring i TBO som del av institusjonsplanen.

I forbindelse med oppstart av institusjonen ble det gjennomført en intensiv opplæring av medarbeiderne som var tilsatt der. Man valgte å ansette disse medarbeiderne en måned før institusjonen skulle settes i drift. Dette ga rom for å kjøre seg inn som personalgruppe, noe man visste det ville bli begrenset tid til når man kom i drift. Innkjøringsmåneden ble benyttet til konsentrert kursing og opplæring samt etablering av rutiner og kjøreregler. Tilbakemeldingen fra personalgruppen på institusjonen var at denne måten å planlegge oppstarten på også var en stor fordel for ungdommene som etter hvert flyttet inn. Det gjorde at personalgruppen fremsto som samkjørte og forutsigbare og at de representerte en felles kultur. Den konkrete kompetansesammensetningen på institusjonen fremgår av tabell 9 på side 59.

I Nøtterøy er det også gjort en vurdering av at det er behov for å styrke kompetansen på endringsledelse blant de lederne som berøres sterkest av forsøket. Det å lede medarbeidere som står i usikkerhet krever andre lederferdigheter enn å lede i en stabil driftssituasjon. To av teamledere i barnevernet skal nå starte på lederutdanning ved Høyskolen i Oslo. Nøtterøys videre planer for kompetanseheving fremgår av tabell 2 på side 31.

I tillegg til heving av fag- og ledelseskompetansen har Nøtterøy også valgt å styrke seg på kommunikasjon. 20% stilling som kommunikasjonsmedarbeider er nå tilknyttet forsøket. Dette er gjort ut fra en vurdering av at det er behov for mye informasjon, både internt og eksternt (ansatte og innbyggere). For at viktig informasjon skal nå ut til de ulike målgruppene, er det en stor fordel å kunne trekke inn kommunikasjonsfaglig kompetanse.

Både prosjektleder og kommuneledelsen fremhever betydningen av å rekruttere medarbeidere med riktig kompetanse. De mener Nøtterøy er heldig stilt som får mange søkere med høy kompetanse og lang erfaring til de stillingene man har lyst ut. Slike medarbeidere er et tilskudd til hele tjenesten og bidrar til at etableringen av nye tiltak går bra.

Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at det er lite kompetanseutvikling som finner sted i den tradisjonelle barneverntjenesten (barne-ungdoms- og omsorgsteamene). Saksbehandlerne i teamene gir uttrykk for at de ikke får brukt sin fagkompetanse fordi de opplever at saksmengden er så stor. Stor saksmengde begrenser også muligheten til å jobbe tverrfaglig og utvikle egen kompetanse gjennom samarbeid med andre. Saksbehandlerne opplever at BTI og etableringen av nye tiltak fører til flere saker og flere oppgaver som reduserer deres mulighet til å ta del i den utvikling og kompetanseheving som finner sted i de andre tjenestene til barn og unge.

hold bestemt at det ikke skulle være noe lokalt oppgjør. Rådmannen og kommunen medgir åpent at dette ikke er en ønskelig utvikling.

⁵³ Se også avsnitt 4.4.1.

⁵⁴ Dette inkluderer akuttinstitusjonen.

Hovedtilbakemeldingen fra intervjuene i Nøtterøy er at kommunen nå har styrket sin kompetanse på tiltak og metoder det er nødvendig å være sterke på for å kunne oppnå målsettingene med forsøket. Ledere og medarbeidere opplever at de nå har mye god kompetanse å spille på, men at kapasiteten er en utfordring. Det påpekes at flere medarbeidere er alene om å inneha en spisskompetanse, og at dette blir sårbart. Det påpekes også at man nå bør bli bedre på å utnytte den kompetansen man har og at egne ansatte kan brukes til opplæring og kursing i større grad.

4.4.3 Røyken

I henhold til kommunens modell for tjenester til barn, unge og familier «Røykenmodellen», skal alle ansatte i barn- og ungetjenestene gjennomgå samme opplæringsprogram, kalt «Røykenkunnskapen». Kommunen planlegger å utarbeide en kompetanseplan som i større grad formaliserer kompetansebehovene for Røykenhuset.

Det gjennomføres felles temadager for alle ansatte i Røykenhuset to ganger årlig, og alle ansatte i oppvekstsektoren samles til felles fagdag rundt skolestart hver høst. Her deltar alle tjenestene i planleggingsarbeidet.

I intervjuer opplyser kommunens ledere at det ikke har vært vanskelig å rekruttere ansatte til å jobbe med barn, unge og familier i kommunen. På intervjutidspunktet i april var det utlyst to nye saksbehandlerstillinger, og tilbakemeldingene er at det var mange godt kvalifiserte søkere til stillingene. Ved nyansettelser legges det stor vekt på holdninger, og på at kandidatene ønsker å jobbe operativt med barn, unge og familier fremfor bare å jobbe bak skrivepulten.

De ansatte i barneverntjenesten opplever at kommunen har den nødvendige kompetansen i arbeidet med barn og unge. Med unntak av de helt nyansatte har samtlige ansatte i barneverntjenesten noe videreutdanning.

I Røyken jobber alle saksbehandlere som generalister, men det blir likevel noen spesialisering ut fra at saksbehandlerne har noe ulike kompetanse, og at saker fordeles ut fra det. Alle skal ha felles kompetanse på noen områder, f.eks. CoS og traumebevisst omsorg. Ansatte gjennomgår jevnlig kurs i CoS-sertifisering, og alle saksbehandlerne har kurs i traumebevisst omsorg. Fem av saksbehandlerne har sertifisering på DCM.

4.5 Oppsummering av kompetanse i kommunene

Tabell 9 gir en skjematisk oversikt over årsverk og utdanningsnivå for kommunenes tjenester til barn og unge, og angir kommunenes kompetanse relatert til bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder.⁵⁵

Tabell 9: Skjematisk oppsummering av kompetanse i kommunene

Kommune	Tjeneste	Årsverk	Årsverk med treårig høyskoleutdannelse eller mer	Kompetanse relatert til evidensbaserte / kunnskapsbaserte metoder
Alta	Barnevern	23,5 (1)	23,5 (1)	ICDP: 2 PMTO-familieveiledning: 3 Familierådgivning: 1 Trygg base: 8 Spesialpedagogikk: 2
	Tiltaksteam	9	9	ICDP-veiledere: 4 ICDP-trener: 2 PMTO-terapeuter: 4 PMTO rådgiveropplærere: 2 PMTO konsulentopplærere: 2 MST-terapeut: 1 Kognitiv terapeut: 1 Psykologspesialist: 1 Familieterapeut: 1
	Omsorgsinstitusjon	12	10	ICDP-veileder: 1 Veileder i kognitiv miljøterapi Kognitiv miljøterapeut Nettverksarbeid

⁵⁵ Tall i parentes angir planlagte ansettelser.

				Terapeutisk mestring av vold Durewall instruktør: 1	
	Helsesøster	14	14	ICDP: 2 Marte Meo terapeuter: 2 PMTO-foreldreveiledning 8 Kognitiv atferdsterapi: 1 Psykologisk førsthjelpsskrin: 8	
	PP-tjeneste	13,8	13,8	ICDP: 6 PMTO-konsultasjon: 10 PMTO-foreldreveiledning: 10 Læringsmiljø og pedagogisk analyse: 15	
Nøtterøy	Kommune	Tjeneste	Årsverk	Årsverk med minst treårig høyskoleutdannelse	Kompetanse relatert til evidensbaserte / kunnskapsbaserte metoder
		Barnevern	22,4 (5,2)	20,5 (5,2)	ICDP-veileder: 1 CoS-p: 3 Care index: 1 Marte Meo-terapeut: 2 Tilknytning og samspill: 3 PMTO-terapeut: 1 ART:1 Familieterapi: 4 FIT veiledere: 2 PRIDE-ledere:4 DCM:9 KOR: hele barneverntjenesten Barnerett:2 TBO:5 Veiledning: 6 - herunder 1 Vidsynt veileder. Barnevern og etnisitet: 2 Klinisk miljøterapeut: 1 Klinisk barnevernspedagog med fordypning miljøterapi: 1 Klinisk sosionom med fem års videreutdanning i barne og ungdomspsykiatri og familieterapi Klinisk barnevernspedagog i familieterapi og systemisk praksis:1 Familierrådskoordinator
		Helsestasjon	21,6	19,6	CoS: 1 PMTO rådgiver: 4 Tilknytning/samspill: 2 Gruppeleder DUÅ: 10 KID DU: 4 Familierrådskoordinator :1 Master i rådgivning:1 FIT veiledere: 4 FIT: alle ansatte ICDP:4 PALS:1 LØFT:1 Familieterapi:1
		PP-tjeneste	10,65	10,65	CoS: 1 Marte Meo: 2 DUÅ: 1 Familieterapeut: 1 under utdanning KOR: Hele PPT Pals: 2
		Akuttinstitusjon	4,2	4,2	COS-P Ressursperson TAM ART Veiledningskompetanse KOR Familieterapi TBO – alle
		Avlastning og andre tjenester	27	15	TBO – alle Veiledningskompetanse FIT - Veileder Ressursperson TAM

				Kap 9 Fagansvarlig Gruppeleder DUÅ – 2x 40% Familieterapi ART KOR
	EMF	27,2	18	TBO – alle Veiledningskompetanse FIT - Veileder Ressursperson TAM ART KOR
Kommune	Tjeneste	Årsverk	Årsverk med treårig høyskoleutdannelse eller mer	Kompetanse relatert til evidensbaserte / kunnskapsbaserte metoder
Røyken	Barneverntjeneste	11	11	ICDP-veileder: 3 COS-veileder: 8 Barnesamtale: 2
	Familiebaserte tjenester	9	9	PMTO-terapeut: 1 ICDP-veileder: 1 COS-veileder: 7 Systemisk familieterapi: 3 Psykiatrisk sykepleie: 2 KOR (Klient og resultatstyrt praksis): 1 DBT (Dialektisk atferdsterapi): 1 Trygg Traume terapeut: 1 (2 i utdanning) DU (Depresjonsmestring): 1 HAP (Hasjavvenningsprogram): 4 Gruppe som metode: 1
	Miljøbaserte tjenester	9	7	ICDP- minoritetsprogram: 2 COS-veileder: 2 ART: 1 Foreldre- ART: 1
	Helsetjeneste	20,5	19,8	ICDP- veileder: 10 COS-veileder: 5 NBO-veileder: 1 Psykosos.arb.barn og unge: 4 KAT (Kognitiv atferdsterapi): 1 Hasjavvenningsprogram: 2 Interkulturell kommunikasjon: 1

4.6 Internkontroll og evaluering av egen praksis

Kravet til internkontroll i kommunal sektor er vidtrekkende og skal dekke alle deler av kommunens virksomhet. Videre stiller barnevernloven (§2-1) krav om internkontroll i kommunenes barneverntjenester. Internkontrollen innebærer systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester. Evaluering og forbedring av egen praksis er blant tiltakene som bør inngå i internkontrollen.

4.6.1 Alta

Alta kommune har engasjert en ekstern ressurs i arbeidet med å få etablert internkontrollrutiner og kvalitetssikring i tiltaksteamet, barneverntjenesten og i inntaksrutinene til institusjonen. Fra kommunen blir det opplyst at de har arbeidet overordnet med internkontrollsystemet, med særlig fokus på at alle skal ha samme forståelse for *hva* internkontroll er, og *hvorfor* de har det. Som et ledd i dette arbeidet er det utarbeidet en oversikt over hva internkontrollen skal inneholde, og hvorfor, organisert i åtte punkter, med tilhørende forslag til aktuelle dokumentasjon.

Kommunen har også oversendt internkontrollskjema for rapportering fra tiltaksteamet hver annen måned, og fra barnevernet hvert kvartal, samt for inntak til barneverninstitusjonen. Disse er alle bygget over samme lest, og inneholder punkter som formål og omfang, ansvar og myndighet, oversikt over rapporteringsområder, og forankring.

I samsvar med krav i *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner*, har institusjonen Storbakken et eget internkontrollsystem.⁵⁶

4.6.2 Nøtterøy

I Nøtterøy benyttes kommunens kvalitetssystem Kvalitetslosen til å dokumentere rutiner og prosedyrer og til å gjennomføre internkontrollen. Kvalitetslosens malverk legger opp til at det skal gjennomføres ROS-analyser/vernerunder, identifiseres forhold som bør utbedres, tiltak som skal iverksettes og hvem som er ansvarlige for iverksetting av tiltakene.

Nøtterøy har hatt mye aktivitet knyttet til internkontroll vinteren 2016/2017. I dette arbeidet er det lagt vekt på involvering av ledere og medarbeidere. Det er bl.a. gjennomført ROS-analyser i fosterhjemtjenesten, i mobilt team/institusjon og for forsøkets prosjektorganisering. Det er gjort konkrete vurderinger av risiko og sårbarhet og utarbeidet risikoreduserende tiltak som følges opp på alle disse områdene. Nøtterøy har også arbeidet med risikoreduserende tiltak i forhold til de risikofaktorene som ble identifisert i fjorårets evaluering.

Nøtterøy arbeider nå med å endre rutiner slik at disse er tilpasset driftssituasjonen etter innføringen av forsøket. For å bygge opp under den tverrfaglige jobbingen utarbeides det også rutiner for dette.

Erfaringen er at det tar tid å få alle elementene i internkontrollen på plass. Erfaringen er også at det vil være behov for å evaluere og korrigere de nye rutinene løpende. Ledere og medarbeidere bemerker selv at Kvalitetslosens avvikssystemet er lite brukt. Det uttrykkes ønske om mer systematisk registrering og oppfølging av uønskede hendelser.

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner er lagt til grunn for virksomheten ved akuttinstitusjonen.

4.6.3 Røyken

I Røyken ble det i forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen gjennomført en ROS-analyse. I denne er flere av de identifiserte risikomomentene knyttet til oppfølging og evaluering av egen praksis. Dette dreier seg bl.a. om kommunikasjon til interessentene, sammenhengene mellom linjeoppgaver og prosjektoppgaver, planlegging, rutiner og sjekklister og krav til rapportering. Det ble vurdert som lite sannsynlig at det skulle inntreffe risikosituasjoner knyttet til disse momentene. I og med at mye av utviklingsarbeidet den første tiden har foregått utenfor linja, har det vært diskutert hvordan man skal sikre godt eierskap til dette arbeidet i hele Røykenhuset.

Tilbakemeldingene er at man ser det som viktig å bruke tilstrekkelig tid på å sikre kvalitet i utviklingsarbeidet før nye løsninger implementeres. Det innebærer også at det gjennomføres evalueringer av eget arbeid. På intervjudtidspunktet var det planer om en evaluering av arbeidet med utvikling og implementering av familieråd.

4.7 Analyse og vurderinger

De tre forsøkskommunenes arbeid med evidensbaserte metoder var relativt vidtrekkende allerede før forsøket startet. En stor andel av medarbeiderne har spisskompetanse på en eller flere av metodene. Inntrykket fra intervjuene er at bruken av metodene er utstrakt og at det generelt er høy bevissthet om at man skal bruke metoder som er vitenskapelig dokumentert.

Andelen medarbeidere med opplæring i bruk av metodene gir anledning til faglig refleksjon og kollegial veiledning, noe som i seg selv vurderes å være en viktig del av kvalitetssikringen i tjenesten. I intervjuene påpeker kommunene selv at det å ha en eller to medarbeidere med en spesifikk kompetanse blir sårbart. Den generelle tilbakemeldingen fra kommunene er at de nå er godt dekket med den kompetansen de mener de behøver for å ivareta et utvidet ansvar på barnevernområdet. Fremfor å tilføre kommunen ny kompetanse på metoder som ikke allerede er i bruk, ønsker man å øke kapasiteten. Dette dreier seg både om å utvikle gode fagmiljø og å redusere sårbarhet med tanke på tilgjengeligheten på tjenestene.

⁵⁶ Se institusjonsplan Storbakken.

Alta har flere utfordringer på kompetansesiden. På grunn av høyt sykefravær har barneverntjenesten i praksis ikke hatt tilgang på den kompetansen som egentlig finnes i kommunen. Fraværet medfører høyere arbeidspress på de som er på jobb, og gjør det vanskelig å frigjøre ressurser til å delta på de kompetansehevingstiltakene som tilbys. Det har også vært en tilleggsutfordring når det gjelder tilgangen på egen kompetanse og rekruttering av nye medarbeidere. Alta melder også om at de har mistet flere medarbeidere til private leverandører som tilbyr bedre betingelser.

Strategisk kompetansestyring innebærer, som nevnt, en målrettet og helhetlig satsing på kompetanse, med vekt på planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre organisasjonen og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål. Vi velger å trekke dette prinsippet inn i vurderingene fordi erfaringen fra andre satsninger som innebærer ansvarsoverføring eller endring i oppgaver har vist seg å kreve svært bevisst bygging og styring av kompetanse.

I fjorårets rapport ble det påpekt at forsøkskommunene ikke hadde gjennomført noen kompetansekartlegging direkte knyttet til forsøket. Dette er fremdeles ikke gjort og fraværet av en felles kompetanseplattform vurderes fortsatt å være en svakhet. Forsøkskommune synes imidlertid å ha høyere bevissthet om hvilken kompetanse som behøves for å ivareta et utvidet ansvar, hva kapasiteten bør være og hvilke ledere og medarbeidere som bør ta del i ulike kompetansetiltak. I det videre arbeidet med kompetanseutvikling blir det viktig å sikre at tilført kompetanse kommer *hele* kommunen til gode og ikke isoleres til et team, et tiltak eller en målgruppe. Det betyr ikke at alle skal arbeide «over alt», men at man må ta aktivt stilling til hvor kompetansen bør brukes for at den skal få størst verdi for barna.

I fjorårets rapport ble også behovet for kompetanse på endringsledelse omtalt. Forsøkskommunenes utfordringer knyttet til organiseringen av forsøket og overgangen mellom gammel og ny praksis fremhever behovet for å ha kompetanse på endringsledelse. Både i Alta og Nøtterøy vil ledere i barnevernet delta i lederutviklingsprogram som vil styrke disse kommunene på dette området.

Fosterhjemsområdet er et prioritert område for alle tre forsøkskommuner. I løpet av det første året av forsøket har allerede tre kommunen styrket seg på dette, både gjennom nyansettelser og gjennom omprioritering av ressurser. Vår vurdering er at dette har vært nødvendig, både for å legge tilstrekkelig kraft i rekrutteringsarbeidet, men også for å gi fosterforeldrene den oppfølgingen de forventer å få. Behovet for ytterligere styrking av spesifikk fosterhjemskompetanse må trolig vurderes kontinuerlig for å sikre at tilgangen på fosterhjem samsvarer med behovet.

Oversendt dokumentasjon og utsagn fra intervjuene viser at det er langt større bevissthet rundt risikohåndtering i forsøkskommunene enn det som var tilfellet i 2016. Nå har kommunene fått bedre tid til å koble forsøket til kommunens internkontrollsystemer. Alle kommunene har arbeidet aktivt med å redusere risiko på de risikoområdene som ble identifisert i fjorårets evaluering. Nøtterøy og Røyken har i tillegg gjennomført ROS-analyser og utarbeidet handlingsplaner for å følge opp risikoreduserende tiltak. Erfaringen herfra er at det er gunstig å operere med ROS-analyser på to nivå: Risiko og sårbarhet som omhandler gjennomføringen av forsøket på overordnet nivå og risiko og sårbarhet knyttet til det enkelte tiltak, hvor risikofaktorer knyttet til bemanning, kompetanse og driftsmessige forhold kan trekkes inn. Dette gjør det enklere å plassere ansvar og følge opp på riktig nivå. Alta har engasjert en ekstern ressurs for å utarbeide nødvendige rutiner og dokumentasjonen knyttet til dette. Dette kan være en god løsning for å få et dokumentasjonen på plass. Svakheten kan imidlertid være at ledere og ansatte i tjenestene ikke får tilstrekkelig eieforhold til internkontrollsystemet.

Avvikshåndtering er en svært sentral del av internkontrollen. En viktig forutsetning for å sikre nødvendig kvalitet i barneverntjenesten er at uønskede hendelser meldes inn og følges opp. Kommunene benytter internkontrollsystemets systemer for avvikshåndtering i liten grad i dag, og det meldes følgelig i liten grad om avvik. Her er det et forbedringspotensial; å oppfordre medarbeidere til å melde om avvik kan gi høyere bevissthet om hva som er ønsket tilstand, hvor sårbarhetene ligger og hva som utgjør en direkte risiko. Dette gir i neste omgang et bedre grunnlag for å følge opp og lukke avviket.

5 Forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

5.1 Innledning

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

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

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

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

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

For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

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

5.2 Kommunenes forebyggende arbeid blant barn og unge

5.2.1 Alta

Alta kommune har prioritert tverrfaglighet, samordning og samlokalisert tilbud for barn, unge og familier over lang tid. Kommunens mål er bl.a. å få på plass en helhetlig og koordinert planlegging og iverksetting av tiltak på de arenaer barn og unge er, samt øke innsatsen knyttet til forebyggende tiltak og tidlig intervensjon.

Alta er både en TIBIR-kommune, og TI-kommune med egen modell.⁵⁷ Disse tiltakene har vært på plass i flere år. I intervju kommer det frem at det stadig er større fokus på tidlig innsats i flere av hjelpetjenestene i kommunen. Som eksempler på tiltak for forebyggende arbeid, pekes det bl.a. på at PPT nå har kompetanse til å drive PMTO i skolen, og i økende grad arbeider systemrettet. Også helsesøstrene har blitt kurset, og kan i dag gi foreldreveiledning.

Fra skolesektoren meldes det at det forebyggende arbeidet gjennom tidlig innsats tidligere var prosjektorientert, med oppsøkende tilstedeværelse fra flere av hjelpetjenestene. Nå er tidlig innsatsarbeidet organisert som en del av den daglige driften, og det har dannet seg litt ulik praksis mellom skolene i kommunen; i intervju blir det pekt på at skolene nok er gode til å kartlegge og avdekke utfordringer, men kanskje ikke like gode på tiltakssiden på tidlig innsats. Det er også til en viss grad personavhengig i hvilken grad det jobbes aktivt med tidlig innsats i skolene.

Også i barnehagesektoren har det vært et prosjekt med tidlig innsats, der tverrfaglige grupper var på stedlige besøk og screenet barna i barnehagen. Dette ble opplevd som veldig positivt i barnehagene. Nå er det prosjektet avsluttet, og man er over i selvdrift av tidlig innsats. Man kan fortsatt be om å få besøk av de tverrfaglige teamene, men det er likevel et savn at hjelpetjenestene kommer på uoppfordret besøk og observerer barna.

Gjennomgående er barnevernet savnet i den tidlige innsatsen og mer generelt i det forebyggende arbeidet. «Alle» er involvert i det forebyggende arbeidet og den tidlige innsatsen – bortsett fra barnevernet. F.eks. drives det forebyggende arbeid mot seksuelle overgrep, og man har i denne forbindelse forsøkt å få med barnevernet, uten å lykkes. Samarbeidspartnerne antar at barnevernets fravær dreier seg om høyt sykefravær, flere sykemeldinger over lang tid, og generelt høyt arbeidspress. Barnevernet på sin side forteller at de har fått fritak fra å være med på tidlig innsats i skolen pga. stor saksmengde og få saksbehandlere. De er klare på at de nok oppleves som fraværende hos de andre hjelpetjenestene.⁵⁸ Det blir òg kommentert at når direktekontakten med barnevernet etableres, så fungerer det bra.⁵⁹

5.2.2 Nøtterøy

Hovedgrepene i Nøtterøys forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og unge er BTI-modellen og Familiens hus. I intervjuene gis det uttrykk for at det er strevsomt å ha så mange initiativ gående parallelt. Samtidig er den klare tilbakemeldingen at kommunen får mye «gratis» gjennom det sterke fokuset på tidlig og tverrfaglig innsats. Det rapporteres om mer aktivitet i «grønn sone» enn tidligere og at prinsippene i BTI-modellen er i ferd med å sette seg.

Flertallet av intervjukandidatene mener at det forebyggende arbeidet og tidlig innsats rettet mot utsatte barn og unge nå er en integrert del av kommunens virksomhet. Intervjuene avdekker imidlertid at det fremdeles er ulike perspektiv på hva forebygging er og hva det vil si å sette inn innsatsen tidlig. Representanter fra helsestasjon, barnehager og skoler fremhever BTI-modellens fokus på «undring» og at utsatte barn og unge må fanges opp før det oppstår problemer. Barneverntjenesten beskriver at de ikke blir trukket inn i saken før det oppstår problemer, og at deres fokus blir å forhindre at situasjonen forverrer seg.

Av intervjuene fremgår det også at det fremdeles er usikkerhet om hva som skal være barnverntjenestens rolle i BTI-modellen. Medarbeiderne i barnevernet gir uttrykk for at de er usikre på når deres kompetanse er relevant og når de bør komme på banen. Ledere og medarbeidere fra de samarbeidende tjenestene uttaler at barneverntjenesten bruker verktøyene i BTI-modellen lite og at det er vanskelig å få barnevernet til å engasjere seg før saken er i «rød sone». Fra de andre tjenestene i Familiens hus gis det uttrykk for at barnevernet arbeider som før og at de ikke har satt seg godt nok inn i hvilke endringer BTI innebærer.

Et nytt og sentralt tiltak i den forebyggende innsatsen i Nøtterøy er etableringen av en stilling som nettverkskontakt som kom i drift fra 1. oktober 2016. Nettverkskontaktens primære oppgave er å skape relasjoner og nettverk i «grønn sone» for å gjøre barneverntjenestens arbeid kjent og bidra til tidlig

⁵⁷ Alta-modellen bygger på Kvellos modell for tidlig innsats, ICDP, LP og PMTO. Se også avsnitt 4.3.1.

⁵⁸ Barnevernet forteller at det er etablert god informasjonsflyt til politiet, med møter hver 14. dag. Dette er barnevernet tydelige på at kan fungere forebyggende.

⁵⁹ Dette gjelder både skole og barnehage.

intervensjon. To barnehager og to barneskoler, samt forebyggende helse er deltakende i arbeidet. Det har vært forskjellige ideer om hvordan denne stillingen burde innrettes og det har tatt tid å finne en hensiktsmessig form på arbeidet. Nettverkskontakten er nå definert som en rådgivende stilling som skal ha kontakt med skoler og barnehager.

Arbeidsformen er at det nedsettes tverrfaglige team på de utvalgte skolene og barnehage. Innenfor rammene av teamet settes «undring» i system. Stafettlogg benyttes som verktøy slik at det ikke er tvil om hvem som holder i saken. Det etableres kontinuitet gjennom faste møter. Tilbakemeldingene fra skolene og barnehagene som deltar i ordningen er svært gode. Med nettverkskontakten opplever de å ha fått konkret hjelp til det som er vanskelig når de bekymrer seg for et barn.

Nettverkskontakten bidrar også til at informasjon om barnevernet og deres arbeid kommer ut, gjennom deltakelse på foreldremøter og personalmøter. Skolene og barnehagene forteller at det ikke lenger er noen terskel for å ta kontakt med barnevernet. De gode erfaringene med nettverkskontakten har ført til at det er stor etterspørsel etter dette tilbudet ved skolene og barnehagene som ikke har vært involvert.

5.2.3 Røyken

Kommunen la i sin søknad om forsøksdeltakelse stor vekt på hvordan etableringen av Røykenmodellen har ført til tettere flerfaglig samarbeid og økt satsing på forebyggende arbeid i kommunen.

I Røykenhuset er det etablert flerfaglige ledermøter som gjennomføres månedlig, hvor kommunalsjef for oppvekst, leder PPT, nestleder, enhetsleder Røykenhuset, avdelingsledere i Røykenhuset, barnehagesjef, fagrådgiver skole og SLT-koordinator deltar. Det er ønskelig å styrke og videreutvikle Røykenmodellen som en del av forsøket.

De intervjuede aktørene i kommunen viser til at det legges stor vekt på tverrfaglig samarbeid og på at tjenestene skal jobbe sammen for å møte familiene. Videre viser de til at kommunen legger vekt på både å se et barn tidlig og å få til et tidlig samarbeid mellom tjenestene.

I forbindelse med prosjektet «Fullt og helt» og i implementeringen av Røykenmodellen har det blitt jobbet for å få tjenestene til å bli likeverdige parter som skal hjelpe barna. Kommunens politiske og administrative ledelse opplyser at kommunen har jobbet målrettet og aktivt med forebyggende arbeid, og at ledelsen er svært tydelige på at barnevernet også skal delta i det forebyggende arbeidet.

Siden forrige rapportering har det blitt etablert noen nye forebyggende tiltak. I november 2016 ble det også startet et nytt tiltak som heter barne- og ungdomskontakt. Dette tilbudet består av to erfarne barnevernspedagoger som besøker alle skolene i kommunen og deltar på møter og arrangementer og er tilgjengelige for barn og unge. Rektorene har gitt tilbakemelding om at de er fornøyd med dette tilbudet. Et av målene er at dette skal være mobbeforbyggende og at man fanger opp utsatte barn og unge tidlig. Videre er det tilsatt en familieterapeut i familieteamet. Ved Røykenhuset er det 21 ansatte som har vært på kurs i TBO.

Det er etablert et hasjavvenningsprogram for å følge opp barn unge som har blitt tatt for bruk av hasj av politiet eller oppdaget av foreldrene.

Det meldes ellers om at det har vært økning av reelle bekymringsmeldinger i barnevern siden september 2016. Dette er noe som tilskrives handlingsplan for vold i nære relasjoner, økt kunnskap for å oppdage slike forhold og lavere terskel for å melde. Gjennom handlingsplanen er det gjennomført forelesninger og holdt informasjonskvelder og gjennomført et «sinna mann-prosjekt» hvor filmen med samme navn ble vist. Dette har også utløst noen saker og barnevernet har fått inn meldinger fra politiet, barnehager, skoler og fra familieteamet. Tilbakemeldingene er at mange av sakene har blitt løst på en god måte, hvor man har unngått omsorgsplasseringer og fått til skånsomme løsninger for barna.

Ellers er planen å jobbe mer med videreutvikling av forebyggende tiltak høsten 2017, når fosterhjemsarbeidet og familierådene er implementert. I løpet av høsten 2016 og våren 2017 har mye av arbeidet i selve prosjektet gått med på å utvikle og implementere dette tilbudet.

5.2.4 Meldingsinstanser

Hvilke instanser som melder saker til barnevernet kan fungere som en indikator for hvilke etater og aktører som samarbeider godt med barnevernet.⁶⁰ Statistikken i kapittel 3 viste at Alta og Røyken har hatt betydelig økning i antall meldinger fra 2015 til 2016. Spørsmålet er om denne økningen kan spores til enkelte aktører.

Tabell 10 viser hvem som meldte saker til barnevernet. Det er også markert endringer fra 2015. F.eks. betyr +5 at barnevernet har fått inn 5 flere meldinger fra denne instansen i 2016 sammenlignet med 2015. Endringer på 3 meldinger eller færre pr. kategori er satt til = for å fremheve de kategoriene som har større endringer. Økning er merket med blått og reduksjon er merket med rødt.

Tabell 10: Hvem meldte saken? Prosentandeler i 2016 og endring i antall meldinger.^a

	Landet	Røyken	Nøtterøy	Alta
Barnet selv	1 %	< 2 %	=	< 2 %
Mor / far / foresatte	8 %	10 %	+15	6 %
Familie for øvrig	2 %	<2 %	-4	<2 %
Andre privatpersoner	7 %	6 %	-19	9 %
Barnevernstjeneste	16 %	11 %	+4	17 %
NAV (kommune og stat)	3 %	4 %	+7	3 %
Barnevernsvakt	6 %	3 %	=	10 %
Politi / lensmann	16 %	12 %	-8	8 %
Barnehage	5 %	8 %	+14	4 %
Helsestasjon / skolehelsetjeneste	5 %	6 %	+10	5 %
Skole	13 %	15 %	+15	10 %
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	0 %	< 2 %	=	< 2 %
Psykisk helsevern for barn og unge	2 %	<2 %	-5	< 2 %
Psykisk helsevern for voksne	3 %	3 %	+7	< 2 %
Lege / sykehus / tannlege	8 %	6 %	=	8 %
Familievernkontor	1 %	< 2 %	=	< 2 %
Tjenester og instanser med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer	1 %	< 2 %	=	<2 %
Krisesenter	1 %	< 2 %	=	2 %
Asylmottak / UDI / innvandringsmyndighet	3 %	< 2 %	=	3 %
Utekontakt / fritidsklubb	0 %	< 2 %	=	< 2 %
Frivillige organisasjoner / idrettslag	0 %	< 2 %	=	< 2 %
Andre offentlige instanser	4 %	7 %	+15	8 %
Andre	5 %	3 %	+7	< 2 %
Uoppgitt	0 %	< 2 %	=	< 2 %

Det er en del endringer i hvem som melder sakene, både med økt og redusert antall, men uten tydelige mønstre som er felles for de tre kommunene. Unntaket er at barnevernstjenesten selv har meldt flere saker i alle kommuner, med en særlig økning i Nøtterøy. Røyken har også hatt en økning fra foresatte men en nedgang fra andre privatpersoner. Videre har de en klar økning i meldinger fra barnehage, skole, helsestasjon og andre offentlige instanser, men en nedgang i meldinger fra politi. Nøtterøy har også

⁶⁰ Meldingsstatistikken vil ikke være et reliabelt mål på samarbeid, men som en målbar enkeltindikator kan det være interessant å forfølge eventuelle store forskjeller eller endringer. I diskusjonen om samarbeid mellom barnevern og barnehager, har lavt antall meldinger fra deler av barnehagesektoren vært sett på som en indikasjon på dårlig samarbeid. Nova finner sammenheng mellom barnehagers erfaring med barn på hjelpetiltak og i hvorvidt barnehagen har sendt bekymringsmelding. (Nova notat 6/2009 Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern.)

^a Endringer på +/-3 eller mindre er merket med =.

nedgang i antall meldinger fra politi, mens det er en klar økning i samme kategori i Alta. Både Nøtterøy og Alta har også fått færre meldinger fra skolene i 2016 enn i 2015. Alta har også økt antall meldinger fra psykisk helsevern og lege/sykehus/tannlege.

5.3 Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

På landsbasis var 35 % av barn med barnevernstiltak plassert av barnevernet i 2016, en liten økning fra i 2015. I Nøtterøy har andelen økt fra 40 % i 2015 til 50 % i 2016. Alta og Røyken er uendret på hhv. 40 % og 25 %. Som i fjor, finner vi en klar forskjell på Nøtterøy og Tjøme, med andeler på hhv. 52 % og 35 %, men begge har økt betydelig.

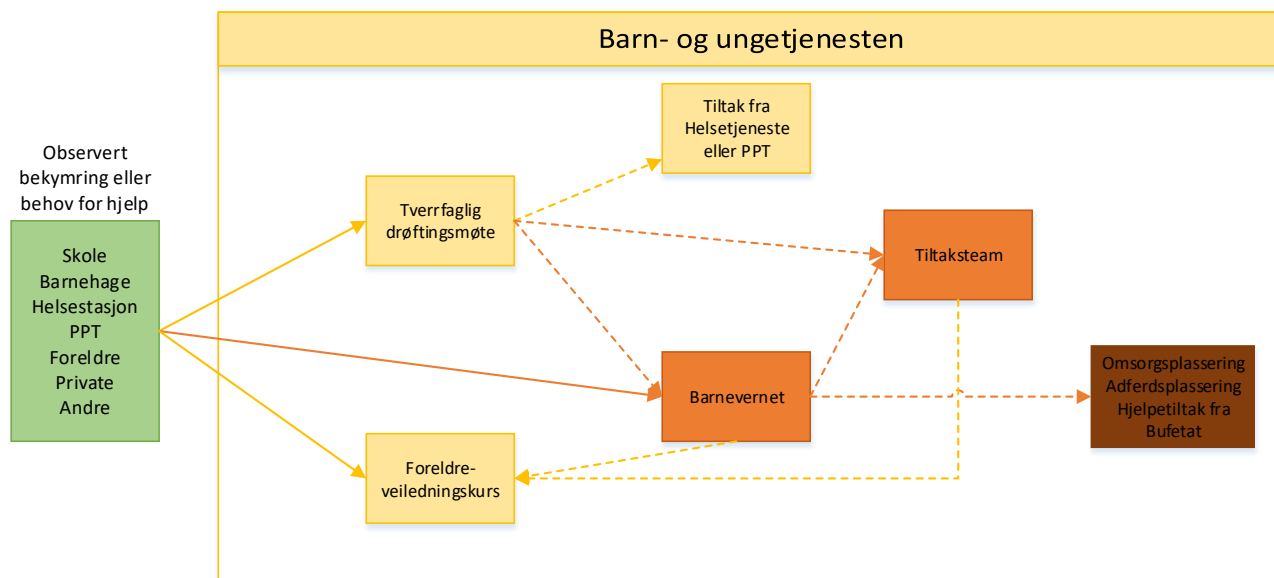
5.3.1 Alta

Som en del av Alta kommunes arbeid med tidlig innsats, er det etablert tverrfaglige arbeidsgrupper og drøftingsmøter, hvor målet er at hjelpetjenestene skal komme så tidlig som mulig i posisjon til å sette inn rett tiltak på system eller individnivå.

Saker som meldes fra skoler og barnehager tas opp i tverrfaglige drøftingsmøter mellom de ulike barn- og ungetjenestene. Kommunen har etablert tverrfaglige arbeidsgrupper knyttet til alle skoler og barnehager, men det er ifølge tjenestene varierende hvor godt disse fungerer. I de tverrfaglige drøftingene deltar også kommunens tiltaksteam ved behov. På ungdomstrinnet gjennomføres faste tverrfaglige drøftingsmøter. Barn- og ungetjenestene uttrykker gode erfaringer med disse møtene, og mener det bidrar til at tiltak kan settes inn på et tidligere tidspunkt.

Figur 19 viser en forenklet fremstilling av forløp i Alta kommune når det observeres bekymring knyttet til et barn.

Figur 19: Fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Alta kommune



Representanter fra helsesøstertjenesten, PPT, skole og barnehage, forteller at de jobber tett med hverandre når det kommer til det forebyggende arbeidet, og får bistand fra tiltaksteamet når det trengs. De arbeider òg med barneverntjenesten, men etterlyser et tettere samarbeid med dem. Som i fjor, beskrives en situasjon der barnevernet er lukket, og de andre hjelpetjenestene får lite eller ingen informasjon om status i saker som er meldt til barnevernet, eller om de faglige vurderingene som ligger til grunn for vedtak. Noen av de intervjuede antar at taushetsplikten kan spille inn på dette, men det understrekes samtidig at de alle har taushetsplikt, og må kunne arbeide sammen for å arbeide forebyggende overfor barn og unge.

Intervjuede saksbehandlere fra barnevernet forteller på sin side om et stort omfang av undersøkelsessaker, og generelt høy arbeidsbelastning. Som nevnt tidligere i rapporten,⁶¹ opplever saksbehandlerne at de allerede hadde mye å gjøre før forsøket ble satt i gang, og forteller at situasjonen ikke oppleves som bedre ett år inn i forsøket. Dette har negativ påvirkning på samhandlingen mellom barnevernet og de andre hjelpetjenestene i deres arbeid med å forebygge plasseringer utenfor hjemmet.

Til tross for utfordringene nevnt i dette avsnittet, blir det gjennomgående vist til at tidlig innsats og forebyggende arbeid er sentrale tiltak som må på plass i kommunen for at man skal kunne hindre at saker utvikler seg i en negativ retning, og barn og unge må plasseres utenfor hjemmet.

5.3.2 Nøtterøy

Bedre forutsetninger for tidlig innsats, bedre løsninger for barnet og familien og forebygging av plassering utenfor hjemmet var en viktig motivasjon for Nøtterøy da de søkte om å få delta i forsøket. Mye av det forebyggende arbeidet som nå foregår i kommunen er derfor rettet inn mot å forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Allerede før forsøket startet hadde kommunen etablert tverrfaglige arenaer for å drøfte bekymringssaker rettet både mot barn og ungdom. Dette arbeidet er videreført og styrket gjennom funksjonen til nettverkskontakten, samt etableringen av Familiens hus og implementeringen av BTI-modellen.

I fjorårets evaluering ble det vist til at Nøtterøy har utfordringer når det gjelder å fange opp barna tidlig nok, og at det ble meldt for få saker til barnevernet. Dette ble sett i sammenheng med barneverntjenestens plassering i «rød sone» i BTI-modellen. Ansatte i de andre tjenestene uttalte også at de vegret seg for å melde saker til barnevernet, fordi de opplevde at dette bidro til å forverre relasjonen som den aktuelle tjenesten har til barnet og familien.

Intervjuene som ble gjennomført med de samme tjenestene i år viser tegn til bedring på dette området. Det synes å være to hovedårsaker til dette. Den ene er at man har kommet lenger i implementeringen av BTI-modellen, og at flere har fått bedre forståelse for sin rolle der. Den andre er at møtene med nettverkskontakten har introdusert en arbeidsform som skoler og barnehager opplever som nyttig og som har redusert terskelen for å involvere barnevernet. Nøtterøy ser slik ut til å i stadig større grad oppfylle BTI-modellens formål, ved å samordne innsatsen mellom de ulike tjenestene rettet mot barn og unge, med særlig fokus på tidlig og forebyggende innsats.

Både skole og barnehager er sentrale arenaer for forebyggende arbeid. Nøtterøy opplyser at det som et ledd i forsøket derfor er ansatt spesialpedagoger på alle barnehager, og at det delvis ble sett hen til kompetansebehovet sett fra et barnevernfaglig perspektiv i disse ansettelsene.⁶² Videre opplyser kommunen at det gjennomføres «prøveforelesninger» i forbindelse med ansettelse av nye lærere, for slik å sikre at kommunen får den kompetansen de trenger. Kommunen opplyser også at de har nedsatt en tverrfaglig gruppe som arbeider med bekymringsfullt fravær i skolen.⁶³

Inntrykket fra intervjuene er også at familieråd benyttes oftere enn tidligere, og at man har erfart at familieråd i mange tilfeller er en gode metode for å finne alternative løsninger til plassering utenfor hjemmet. Flere kommenterer at man burde ha brukt familieråd mer. Når man nå vet hva familieråd er og hvordan det kan brukes, burde det benyttes på et tidlig tidspunkt i mange flere saker, uttales det.⁶⁴

Også det mobile teamet har en viktig rolle i å forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Tanken er at kombinasjonen av mobilt team og akuttinstitusjon skal være en fleksibel løsning, hvor mobilt team og/eller institusjonsplassering benyttes som tidsavgrensede tiltak for at ungdommene i målgruppen skal kunne fortsette å bo hjemme dersom de faglige vurderingen tilsier at dette er det beste for ungdommen.

Figur 20 viser en forenklet fremstilling av forløp i Nøtterøy/Tjøme når det observeres bekymring knyttet til et barn.

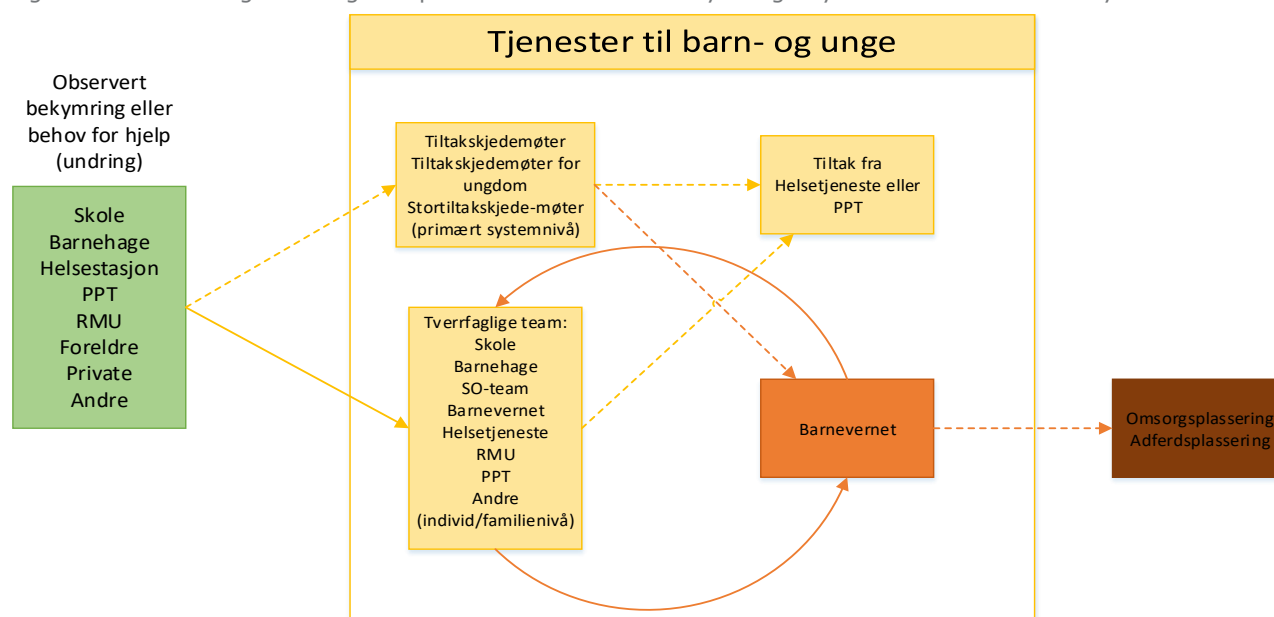
⁶¹ Se f.eks. avsnitt 2.1.3.

⁶² Stillingene ble besatt vår 2017, og alle tiltrådte stillingen den 1. august.

⁶³ En ny veileder knyttet til dette er under utarbeidelse i kommunen.

⁶⁴ Fra tertialrapporteringen fra kommunen til Bufdir, går det frem at Nøtterøy har gjennomført 24 familieråd uten bistand fra Bufetat i perioden 1. september 2016 til 30. april 2017.

Figur 20: Fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Nøtterøy kommune



Som figuren viser har Nøtterøy kommune tverrfaglige arenaer for drøfting av enkeltsaker eller systemsaker på tvers av de ulike tjenestene til barn og unge. På individnivå gjøres dette primært i tverrfaglige team, mens tiltakskjedemøtene ofte har et systemfokus.

5.3.3 Røyken

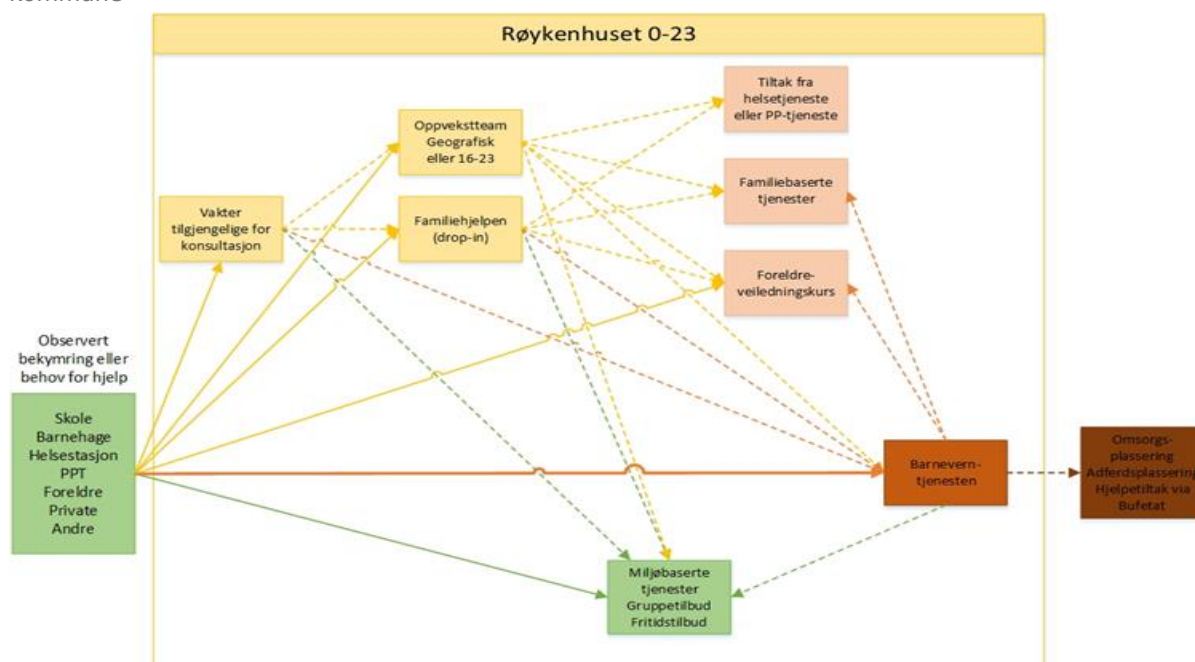
Det viktigste formålet med Røykenmodellen er å styrke det forbyggende arbeidet og vri mer av ressursene over til lavere nivåene i tiltakspyramiden. Dette er snuoperasjon som startet før kommunene ble med i forsøket, og arbeidet med videreutvikling av Røykenmodellen pågår kontinuerlig. Det er også sentral målsetting å styrke og videreutvikle Røykenmodellen som en del av forsøket. Gjennom forsøket blir lagt spesielt vekt på utvikling av nye forebyggende tiltak og aktiviteter fra høsten 2017.

Figur 21 viser en forenklet fremstilling av forløp i Røyken kommune når det observeres bekymring knyttet til et barn. Som figuren viser har kommunen etablert flere lavterskel-arenaer for å ta opp bekymring knyttet til et barn eller en familie. Disse arenaene er organisert slik at de skal mobiliseres før barneverntjenesten kobles inn, slik at barneverntjenesten kan konsentrere seg om saker som åpenbart er barnevernrelaterte.

Det er ingen større endringer av denne modellen siden fjorårets rapportering. Oppvekstteamene er sentrale, og tre team er geografisk basert og ett er rettet mot aldersgruppen 16-23 år. Oppvekstteamene ledes av kommunens SLT-koordinator, som har et utvidet ansvar for det forebyggende arbeidet til barn og unge i kommunen. Teamene møtes én gang i måneden og drøfter saker enten anonymt eller med samtykke. Den aktøren som melder en sak til oppvekstteam innhenter også samtykke fra foreldrene eller barna til innhenting av opplysninger og samarbeid med andre instanser. Kommunen benytter samtykkeerklæringer aktivt, og erfaringen er at tjenestene i de aller fleste saker lykkes med å innhente samtykke. Skoler og barnehager melder saker til oppvekstteamene før de melder til barnevernet, med mindre det er snakk om åpenbare barnevernssaker. Det er utarbeidet en egen femtrinnsplan for offentlige meldere for melding av de mest alvorlige sakene til barnevernet.

Ved siste intervjurunde i slutten av april 2017 ble det opplyst at man vurderte en justering av oppvekstteamene. Utfordringen var at oppvekstteamene i en del tilfeller ble oppfattet som litt for store av de som melder, og det at det går med mye tid og ressurser for de som sitter der. SLT-koordinator hadde fått ansvar for å utarbeide forslag til alternative modeller for å organisere disse teamene.

Figur 21: Forenklet fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Røyken kommune



Familiehjelpen fungerer som tidligere som et lavterskel *drop-in-tilbud* som er åpent tre timer hver fredag. Her det fagpersoner som kan gi råd og veiledning og bistå med annen hjelp dersom det er behov for det.

Målet med kommunens familieteam og miljøteam er å komme tidligere i posisjon overfor barna. Familieteamet får i utgangspunktet sine oppdrag fra Røykenhuset 0-23 og oppvekstteamene. Det er også mulig for barnehage, skole, helsestasjon og psykisk helse og barnevernstjenesten å kontakte avdelingen direkte. Familieteamet hadde i 2016 om lag 140 saker, hvorav en tredjedel var på oppdrag fra barneverntjenesten.

Siden forrige rapportering har det også blitt jobbet med å sette rusforebyggingen mer i system, bl.a. gjennom etablering av et hasjavvenningsprogram. Det har også blitt etablert barne- og ungdomskontakt som jobber aktivt på skoler og oppvekstarenaer for å fange opp og ta tak i problemer på et tidlig stadium. Dette er et primærforebyggende tiltak og det samarbeides tette med rektorene på skolene. Man har også fått på plass en veileder i forhold til bekymringsfullt fravær i skolen, og det har vært jobbet med nettvett og digital dannelse. Dette siste har fokus på hvordan barn skal forholde seg til sosiale medier fra de er små til de går ut av skolen. Gode skoler og barnehager blir generelt sett som viktige for det forebyggende arbeidet fordi det er på disse arenaene at barn og unge tilbringer mest tid. Røyken har i den forbindelse også vedtatt økt voksentetthet i barnehager, og gjort forsøk med «prøveforelesninger» i forbindelse med ansettelse av lærere. Dette for å ha større trygget for at man har lærere med de kvalifikasjonene skolene trenger.

5.4 Prioritering og organisering av forebyggende tiltak

5.4.1 Alta

I intervju og tilsendt dokumentasjon blir det gjennomgående vist til at nettopp forebyggende tiltak er et sentralt mål og skal prioriteres, både i forsøket, men også mer generelt i de ulike hjelpetjenestene til kommunen. Det overordnede målet er å få på plass fungerende tidlig innsats, forebyggende arbeid og hjemmebaserte tiltak, slik at man unngår institusjonsplasser.

Deler av det kommunale hjelpeapparatet lykkes sannsynligvis i relativt stor grad med det forebyggende arbeidet. Men selv om tidlig innsats og forebyggende arbeid er prioritert i Alta kommune, blir det gjennomgående vist til at dette arbeidet nok ikke fungerer etter intensjonen; særlig er det usikkerhet knyttet til hvor godt denne satsningen har blitt forankret i barneverntjenesten. Det pekes bl.a. på at de som ble ansatt i forsøksprosjektet har tidlig innsats og forebyggende arbeid inne som en del av målsettingen, mens barneverntjenesten selv jobber mye etter samme mønster som tidligere. Som nevnt

over, etterlyses en større tilstedeværelse fra barnevernet i dette arbeidet fra skole, barnehage, helsesøster og PPT.

5.4.2 Nøtterøy

Satsningen på BTI i Nøtterøy innebærer at mye av den primærforebyggende innsatsen foregår på helsestasjonen, i barnehager og i skoler. Dette betyr at det i begrenset grad er satt av «rene årsverk» til denne delen av det forebyggende arbeidet. Innsatsen ytes av fagpersoner som søker å arbeide forebyggende i sitt daglige virke. Unntaket er nettverkskontakten, som er organisert i barnevernet med som arbeidere innenfor «grønn sone».

Tabell 11 i avsnitt 5.5 nedenfor gir en oversikt over antall årsverk som inngår i det primærforebyggende arbeidet i forsøkskommunene. Sammenlignet med Alta og Røyken har Nøtterøy oppgitt forholdsvis færre årsverk som arbeider forebyggende i barnehagene, men flere som arbeider forebyggende innenfor PPT.

Som beskrevet i avsnitt 5.2.2 er det forebyggende arbeidet i ferd med å bli en integrert del av kommunens virksomhet. Samtidig er det potensial for å arbeide bedre med forebygging og tidlig innsats. I intervjuene gir kommuneledelsen uttrykk for at forebyggende innsats er høyt prioritert og at de nå begynner å se verdien av å vri tiltak over til «grønn sone». Samtidig er det en erkennelse av at man må ta små skritt, og at det vil ta tid å få det forebyggende fokuset fullt etablert i alle virksomheter.

Når det gjelder det sekundærforebyggende arbeidet har Nøtterøy tilført flere nye stillinger og tiltak man ikke tidligere har hatt (familieterapeut, familierådskoordinator, PMTO-terapeut). I tillegg er det gjennomført kompetanseheving og kurs rettet mot å styrke det sekundærforebyggende arbeidet. I intervjuene gis det uttrykk for at man nå har tilgang til de tiltakene og arbeidsmetodene og verktøyene man mener behøves for å arbeide godt med forebygging i «gul og rød sone». Det uttales også at man nå bør rette innsatsen mot å øke kapasiteten i de tiltakene man allerede har, og sikre at arbeidsmetoder og verktøy faktisk blir brukt.

I intervjuene fremkommer det også at satsningen på primærforebygging i aldersgruppen 0-12 år muligens har fått noen negative konsekvenser. Det pekes på at prioriteringer av primærforebygging og de minste barna muligens har ført til en nedprioritering av tiltak rette mot ungdom i «gul sone». Særlig ungdomsteamet opplever at de har få tiltak å spille på.

5.4.3 Røyken

Røyken har gjennom arbeidet med Røykemodellen prioritert å bruke ressurser på å opprette flere lavterskeltiltak for å nå utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt. Røyken er også den kommunen som bruker flest årsverk på forebyggende arbeid. Målet med etableringen av Røykemodellen har vært å komme tidligere inn og gi en bedre tilbud til barn og familier samtidig som man reduserer behovet for krevende og kostbare omsorgssaker på et senere tidspunkt. Kommunen har allerede erfart at dette arbeidet har gitt positive resultater.

I og med at man i forsøksprosjektet frem til nå har arbeidet mest med å få plass den kommunale fosterhjemstilbudet, har man foreløpig ikke som en del av prosjektet jobbet spesielt med utvikling og forbedring av hjelpetiltak. Dette er et arbeid som vil få større fokus fra høsten 2017. I henhold til prosjektplanen ønsker man å utvikle en pakke/katalog med hjelpetiltak, jobbe med nettverksmobilisering, etablere et ambulant team, utvikle nye og forbedre eksisterende hjelpetiltak. Man ønsker også å jobbe med forbedring av prosedyrer, rutiner og opplegg for dokumentasjon. Det er således grunn til å forvente en ytterligere forbedring av det forebyggende arbeidet i Røyken i tiden som kommer.

5.5 Oppsummering av kommunes prioritering av forebyggende arbeid

Tabell 11 gir en oversikt over antall årsverk som inngår i det forebyggende arbeidet i forsøkskommunene. Årsverksinnsatsen er basert på kommunenes egne anslag, ut fra hvordan de har organisert sitt primærforebyggende arbeid, og hvordan det arbeides innenfor de ulike tjenestene.

Fordi ressursinnsatsen på det primærforebyggende arbeidet i forsøkskommunene ytes av fagpersoner innenfor ulike tjenester, er det vanskelig å tallfeste hvor mye ressurser som brukes til forebygging. Forskjellige måter å organisere det primærforebyggende arbeidet på, medfører også at det kommunenes årsverksinnsats innenfor de ulike tjenestene ikke er direkte sammenlignbar. Forskjeller mellom kommunene må derfor tolkes med forsiktighet. Det vil imidlertid være interessant å følge utviklingen i

kommunene og se hvilke prioriteringer som gjøres innenfor den forebyggende innsatsen i de gjenstående årene av forsøket.

Som det fremgår av tabellen er antallet årsverk som inngår i det forebyggende arbeidet omtrent på samme nivå i forsøkskommunene. Røyken har et totaltall som er høyere enn Alta og Nøtterøy, mye som følge av antallet årsverk ved Røykenhuset. I forhold til kommunestørrelsen, og antallet barn og unge i alderen 0-18 år, er det Røyken som har den høyeste andelen ressurser til forebyggende arbeid, mens Nøtterøy ligger lavest.

Alta er den av kommunene som har oppgitt flest årsverk til forebygging i barnehagesektoren. For de andre tjenestene ligger Alta omtrent på samme nivå som Nøtterøy og Røyken. For Nøtterøys del viser oversikten forholdsvis færre årsverk som arbeider forebyggende i barnehagene, men flere som arbeider forebyggende innenfor PPT. Røyken skiller seg fra de to andre kommunene ved å ha forholdsvis flere årsverk til det forebyggende arbeidet på helsestasjonen og ved Røykenhuset.

Tabell 11: Anslagsvis antall årsverk som inngår i det forebyggende arbeidet i kommunene

	Alta	Nøtterøy ⁶⁵	Røyken
Barnehagesektoren:	19	8	8,4
Skolesektoren:	31,2	38,2	35
Helsestasjon	14	13,1	23
PPT	7	10,65	4
Helse	0	5,2	0
Røykenhuset	0	0	16
Totalt:	71,2	75,15	86,4

5.6 Analyse og vurdering

Et hovedformål med forsøket er at økt kommunalt ansvar skal bidra til sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats. Grunntanken er at fullt kommunalt finansieringsansvar skal gi kommunene bedre incentiver til å forebygge behovet for barneverntjenester og bruke mer ressurser på forebyggende tiltak.

Antallet meldinger til barnevernet kan benyttes som en indikator for hvor godt det forebyggende arbeidet i kommunen fungerer og hvorvidt kommunen klarer å fange opp utsatte barn og unge i en tidlig fase. Som det fremgår av tabell 3, tabell 5 og tabell 7 i kapittel 3, melder alle forsøkskommunene om en økning i antallet meldinger til barnevernet fra 2015 til 2016. Alta har den største økningen, og kan vise til en økning på 24 %. For Røyken og Nøtterøy er økningen hhv. 22 % og 7 %. Det tydeligste fellestrekket er at alle kommunene har registrert flere meldinger fra barneverntjenesten selv. Ellers er det flere endringer, men disse fremstår som mer spesifikke for den enkelte kommune. Årsakene til denne økningen er trolig sammensatt og kan ikke tilskrives direkte til forsøket. Det er likevel interessant å merke seg at to av kommunene har hatt en sterk økning i antallet meldinger etter at forsøket ble igangsatt.

Fjorårets evaluering viste at det var ulike oppfatninger, både internt i forsøkskommunene og mellom forsøkskommunene, om hva det vil si å arbeide forebyggende. De observerte ulikhetene gjaldt hvilke tjenester som burde inngå i det forebyggende arbeidet, hva barneverntjenestens rolle i dette burde være, og hva som skulle til for at det tverrfaglige arbeidet skulle fungere i en tidlig fase av et forløp. Intervjuene som er gjennomført i forsøkskommunene i år tilsier at det fremdeles er relativt stor avstand mellom de ulike faginstansene på dette området, og at dette til dels er et hinder for *tverrfaglig* forebyggende innsats.

Særlig i Alta og Nøtterøy har barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge forskjellige perspektiver på forebygging og tidlig innsats. Noe forenklet kan dette oppsummeres som at andre faginstanser mener barnevernet burde bidra mer i det primærforebyggende arbeidet, mens barnevernet selv mener deres rolle er å jobbe sekundærforebyggende innenfor egen tjeneste. I begge kommunene

⁶⁵ Tallene for Nøtterøy inkluderer også anslagsvise årsverk involvert i forebyggende arbeid i Tjøme.

beskrives barnevernets plass innenfor hhv. TIBR-modellen og BTI-modellen som utydelig. Gitt at Alta har arbeidet med disse modellene over flere år, er det urovekkende at barnevernets rolle i kommunens forebyggende innsats ennå ikke er helt avklart.

Røyken er den av kommunene med flest årsverk knyttet til forebyggende arbeid, og kommunen iverksetter også en del utradisjonelle tiltak i det forebyggende arbeidet gjennom Røykenmodellen. Oppsummert fremstår det som at kommunen lykkes bedre i samordningen av det tverrfaglige forebyggende arbeidet enn de andre to forsøkskommunene.

Vår vurdering er at barneverntjenestens involvering i både det primærforebyggende og det sekundærforebyggende arbeidet er en forutsetning for å lykkes med forsøkets målsettinger. Erfaringene fra Alta og Nøtterøy tilsier at det er behov for å arbeide med barnevernets holdninger til deltakelse i forebyggende, tverrfaglig arbeid og at det må legges bedre til rette for at medarbeiderne i barnevernet får anledning til å prioritere den typen innsats. Godt forebyggende arbeid og riktig innretning på den tidlige innsatsen krever ikke bare at forsøkskommunene klarer å prioritere de forebyggende tiltakene, men at det gjøres prioriteringer som sikrer at medarbeiderne får anledning til å delta i utviklingen i det forebyggende arbeidet.

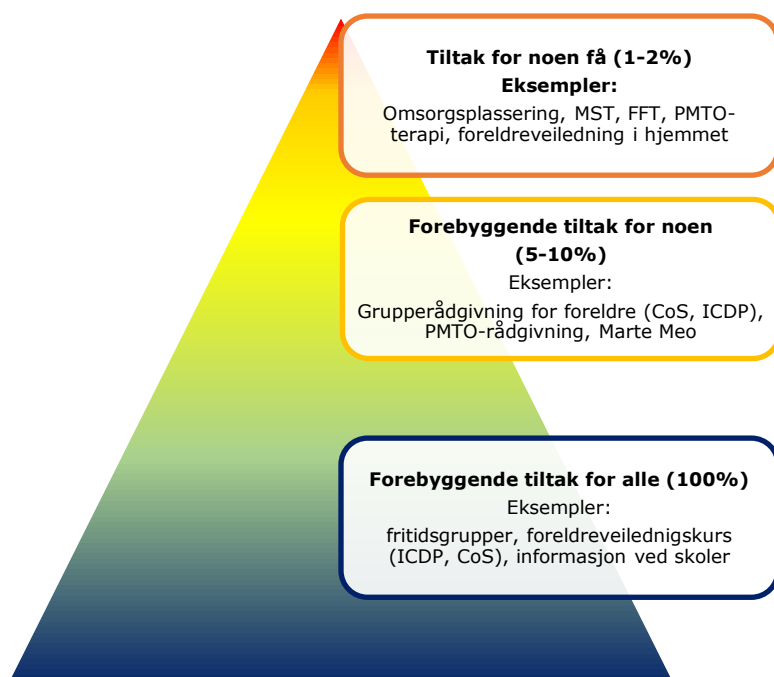
I kapittel 4 ble det beskrevet hvordan arbeidspresset i barneverntjenesten har økt. Økt arbeidsmengde kan både sees i sammenheng med flere meldinger til barnevernet, flere alvorlige saker og flere oppgaver som følge av deltakelsen i forsøket. Dette, sett i sammenheng med de vurderingene som her gjøres når det gjelder å legge til rette for deltakelse i forebyggende arbeid, tilsier at forsøkskommunene bør vurdere å tilføre flere saksbehandlingsressurser i barneverntjenesten. Vurderingen er at en økning av saksbehandlingskapasiteten kan bidra til å opprettholde kvaliteten på saksbehandlingen, sikre at behandlingstiden ikke blir for lang og samtidig legge til rette for at saksbehandlerne kan delta mer i tverrfaglige fora.

6 Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

6.1 Innledning

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

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



Figur 22: Fremstilling av en tiltakspyramide.⁶⁶

Vi omtaler i dette kapittelet både hjelpetiltak i hjemmet og øvrige tiltak kommunene tilbyr på lavere forebyggingsnivå, i tillegg til omsorgs-, atferds- og akutt plasseringer.

⁶⁶ Figuren bygger på forsøkskommunenes egne tiltakspyramider, som igjen er bygget på anerkjente modeller, f.eks. Nordahl, Sørli, Manger, Tveit (2005), De utrolig årene, «Response to intervention».

For dette delmålet belyser evalueringen fem underproblemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

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

6.2 Hjelpetiltak

6.2.1 Alta

Kommunens tiltaksteam ble opprettet i 2013, og skal bistå de ulike tjenesteområdene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Tiltaksteamets hovedarbeidsområder er foreldreveiledning, kollega- og saksveiledning, og korttidssterapi for lettere psykiske vansker.

I intervju beskrives tilgangen på hjelpetiltak i Alta kommunen gjennomgående som relativt god. Det kommenteres at man alltid ønsker seg mere, men at tilgangen i dag er tilstrekkelig. Særlig tiltaksteamet blir trukket frem som en viktig ressurs i denne forbindelse, med god kompetanse og gode tiltak. Videre blir det i denne sammenheng pekt på en positiv utvikling i arbeidet med tidlig innsats og familieveiledning.

Også det mobile teamet fra Storbakken inngår i kommunens hjelpetiltaksportefølje, og har bistått barneverntjenesten i flere ressurskrevende saker.

Det blir imidlertid også pekt på at noen av tiltakene som det tidligere var tilgang på i Alta kommune, har forsvunnet eller blitt redusert i takt med at tiltaksteamet må bruke mye tid og krefter på forsøksordningen. En del er også opptatt av at tilfanget av hjelpetiltak ikke har vært så stort som man håpet på da Alta ble med i forsøket.

I tillegg bemerkes det at det fra deler av barnevernet uttrykkes en viss misnøye med dagens tilgangen på hjelpetiltak; flere i barnevernet opplever at det ikke alltid er tilgang på de ressursene som trengs for å best hjelpe barna. Spesifikt etterlyses det tilgang på avlastningshjem og støttekontakt i Alta. Det erkjennes av dem som etterlyser disse at det er vanskelig å rekruttere slike tiltak, men samtidig understrekes det at det er stort behov for nettopp slike tiltak.

I kommunens tertialrapportering til Bufdir for siste tertial 2016 og første tertial 2017, oppgis det at det til sammen har vært iverksatt 46 hjelpetiltak, fordelt på 21 gjennomførte familieråd uten bistand fra Bufetat, 22 barn med PMTO, og 3 plasseringer i private sentre for foreldre og barn.

6.2.2 Nøtterøy

I løpet av det første året som forsøkskommune har Nøtterøy etablert et familieteam med tiltakspersoner. Den kompetansen og de tiltakene familieteamet bringer inn i barneverntjenesten blir beskrevet som et viktig tilskudd til tjenesten og et av flere hovedgrep for å ivareta målsettingen med forsøket.

Pr. juni 2017 består teamet av to fosterhjemsrådgivere, en nettverkskontakt, en familieveileder/familieterapeut, en PMTO terapeut og en familierådskoordinator.⁶⁷ Familierådskoordinator er direkte underlagt barnevernleder men har også vært en del av familieteamet. Det er etablert strukturer og rutiner for søknader til teamet, samt nødvendige verktøy for de som skal arbeide i eller samarbeide med teamet (rapportmaler, faglige standarder mv).

Da medarbeiderne i teamet har ulike faglige spisskompetanser og er rettet inn mot «sine» respektive tiltak, har det vært utfordrende å etablere et sterkt faglig fellesskap. Det har også vært usikkerhet knyttet til behovet for å ha en leder for et så lite team og hvem som skal fylle denne funksjonen. Fordi det ikke er andre i kommunen med tilsvarende kompetanse, har flere av medarbeiderne i familieteamet fått veiledning og faglig påfyll utenfor kommunen.

⁶⁷ I september begynner en foreldreveileder i 100 %, og i november begynner enda en foreldreveileder i 100 %.

Teamets PMTO terapeut har lang erfaring fra tilsvarende stilling i Bufetat. Så langt er erfaringen at det er noe helt annet i jobbe med PMTO-metodikken fra innsiden i en kommune enn å komme inn via Bufetat. Det handler bl.a. om at man som kommunalt ansatt er sidestilt med de andre instansene arbeider med barna og må opparbeide seg en legitimitet som fagperson. Også familierådskoordinator har lang erfaring fra Bufetat. Etter en periode hvor ulike arbeidsformer og kombinasjoner av roller er prøvd ut, skal familierådskoordinatoren nå jobbe 100% som koordinator. Dette for å ha mulighet til å arbeide mer i «grønn sone»

En utfordring både for PMTO-terapeuten og familieveilederen har vært at de trekkes inn i mye. Etter oppstarten, hvor de sa ja til de fleste henvendelser, har det nå vært behov for å stramme inn og prioritere hvilke saker de skal arbeide med. De merker en forventning om at de skal bidra i både gul og grønn sone men sier at de har måttet prioritere de mest alvorlige sakene.

Som en integrert del av akutt-tilbudet i kommunen har man også etablert et beredskapshjem. Beredskapshjemmet er ansatt i kommunen, og gjør andre oppgaver i barneverntjenesten når det ikke bor barn der. Det rapporteres om noen utfordringer i forhold til arbeidsavtale og betingelser for beredskapshjem i etableringsfasen, men at dette nå er avklart. Det føres månedlige oversikter over antall døgn i beredskap og oppgaver beredskapshjemmet ivaretar.

Mobilt team er et annet hjelpetiltak som er etablert i Nøtterøy i løpet av det første året av forsøket. Som nevnt er bemanningen av teamet sett i sammenheng med bemanningen på institusjonen og samme personalgruppe skal betjene begge tilbudene. Personalgruppen opplever at dette er god løsning faglig sett, fordi de kan arbeide med de samme ungdommene i ulike situasjoner og tilpasse sin bistand etter variasjoner i ungdommenes behov. Det at den samme personalgruppen følger opp ungdommene både før, under og etter et institusjonsopphold bidrar dessuten til en forutsigbarhet og stabilitet som virker konfliktdempende.

I følge personalet i det mobile teamet har de klart å opprettholde oppdragene sine også med fullt belegg på institusjonen. I barneverntjenesten uttrykkes det imidlertid bekymring for at det vil gå ut over kapasiteten og fleksibiliteten til det mobile teamet dersom det er fullt belegg på institusjonen. Som nevnt opplever ungdomsteamet at det er mangel på tiltak for den målgruppen de arbeider med. De frykter at det mobile teamet ikke vil være tilgjengelig for nye oppdrag fordi de må prioritere institusjonsdriften.

Nøtterøy får fortsatt noe bistand fra Bufetat når det gjelder MST. Da det var stor pågang på MST på tidspunktet når henvendelsen ble sendt, var tilbakemeldingen fra Bufetat at andre kommuner ville bli prioritert foran en forsøkskommune.

I kommunens tertialrapportering til Bufdir for siste tertial 2016 og første tertial 2017, oppgis det at det har vært iverksatt totalt 47 hjelpetiltak, fordelt på 24 gjennomførte familieråd uten bistand fra Bufetat, 21 barn med PMTO, og to plassering i private sentre for foreldre og barn.

6.2.3 Røyken

Miljøteamet tilbyr gruppetilbud og fritidsaktiviteter i form av eksempelvis fritidsgrupper, sommerleirtilbud og gratis svømmeopplæring, og miljøterapeutisk oppfølging av enkeltbarn. I tillegg driver miljøteamet oppsøkende virksomhet, samarbeid med frivillige i kommunen og bidrar med å kanalisere barn og unge videre i hjelpeapparatet. Familieteamet tilbyr familierapi, samtaletiltak og veiledningstiltak overfor barn og familier. Familieteamet ivaretar også psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunen.

Familieteamet har eget henvendelsesskjema, og mer formaliserte prosedyrer for henvendelser fra barnevernet, inkludert arbeid ut fra vedtak og tiltaksplan. Teamet veileder også fosterforeldre på oppdrag fra barneverntjenesten. Teamet er ambulerende og kan komme på hjemmebesøk.

Ifølge de ansatte er det lettere for foreldre å akseptere slike tiltak når de blir informert om at de kan ta kontakt selv. Det samme gjelder deltakelse i familieveiledningsprogram. Også skolefaglig rådgiver og PPT viser til at det for skolene er en langt lavere terskel for å henvise til kommunens lavterskeltilbud enn å måtte sende dem til barnevernet.

Ved forrige intervjurunde ble det pekt på at det var et mål i forsøket å bygge opp egne tiltak høyere opp i tiltakspyramiden, og at det manglet tiltak i skjæringspunktet mellom barnevern, rus og psykiatri, et område som kommunen mente skulle ligge under Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)

ansvar. I løpet av 2016 har kommunen ansatt psykolog og er ferd med å rekruttere en til. Kommunen har også etablert rusforebyggende tiltak.

Kommunen har siden 2013 benyttet Familieråd via Bufetat aktivt, og har vært den kommunen i Buskerud som har benyttet seg mest av dette tiltaket.⁶⁸ Aktiviteten har senere gått noen ned, men man ønsker å styrke arbeidet med familieråd gjennom forsøket. Tidligere hadde man en tilfeldig familierådskoordinator fra Bufetat. Man har nå inngått en avtale med en privat familierådskoordinator, som da vil fungere som kommunens faste koordinator. I løpet av 2016 har kommunen jobbet med å utvikle og implementere et eget tilbud for dette.

Ved siste intervjurunde er tilbakemeldingene fra barneverntjenesten at de har tilgang til de tiltakene de har behov for, og at både familieteamet og miljøteamets tiltak benyttes aktivt i barneverntjenestens arbeid. Ett tiltak som barneverntjenesten savner tilgang på er veiledningsinstitusjoner, dvs. en leilighet hvor foreldre og barn kan flytte inn og få veiledning for en periode.

Det er utarbeidet et eget system i Familia for familiebaserte og miljøbaserte tjenester slik at tiltakskodene i de ulike saksbehandlingssystemene stemmer overens. I løpet av det siste året er det i tillegg gjort tilpasninger i Familia slik at fosterhjemsforvaltningen også kan håndteres der. Kommunen kan hente ut statistikk for tiltakene på samme måte som for barneverntjenesten. Bruken av tiltaksteamene gjør at en del tiltak ikke føres i statistikken til Fylkesmannen og SSB som barnevernstiltak. Kommunen inkluderer derfor egne vedlegg i sine rapporteringer til Fylkesmannen for å synliggjøre helheten av kommunens tiltak for barn og unge.

I kommunens tertialrapportering til Bufdir for siste tertial 2016 og første tertial 2017, oppgis det at det kun har vært iverksatt 3 hjelpetiltak; to gjennomførte familieråd uten bistand fra Bufetat, og én plassering i private sentre for foreldre og barn.⁶⁹

6.3 Fosterhjem

6.3.1 Alta

Som en del av forsøket har Alta kommune etablert et eget fosterhjemsteam som skal jobbe med å rekruttering av og å gi opplæring til fosterhjem. Teamet er satt sammen av medarbeidere fra både barnevernstjenesten og tiltaksteamet (totalt seks personer). Flere av medlemmene i gruppen har vært på PRIDE-veilederkurs i regi av Bufetat, og kan gi PRIDE-opplæring til fosterhjemsforeldre.

Teamet opplever noe usikkerhet knyttet til egen rolle og hvilke ansvar de skal ha. Dette antas å henge sammen med at organiseringen fortsatt er relativt ny. De har alle beholdt mye eller alt av sine ordinære arbeidsoppgaver, og det er ulikt i hvilken grad de er frikjøpt til å drive rekruttering og opplæring av fosterhjem. Generelt opplever de at det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å skjøtte arbeidet med rekruttering og opplæring av fosterhjem.

Overordnet kommer det frem at det fortsatt er vanskelig å få rekruttert tilstrekkelig med fosterhjem. Det har vært forsøkt med ulike kampanjer (avis, stand, brosjyrer, direkte kontakt med familier), men effekten har så langt uteblitt. Det understrekes at dette er en generell utfordring, og ikke noe nytt eller spesielt for Alta.

En konsekvens av forsøket for tilgangen på fosterhjem, er at Alta nå kan kjøpe fosterhjems plasser direkte i markedet, uten å gå via Bufetat. Dette opplever de som en forbedring, da det tidligere var vanskeligere og mer tidkrevende å få på plass fosterhjemstiltak når dette var påkrevd. Samtidig understrekes det at denne muligheten til å kjøpe fosterhjems plasser i markedet ikke kan bli en hvilepute;

⁶⁸ Røyken brukte familieråd fra Bufetat 16 ganger i 2015. Det er ca. 5 ganger mer enn snittet i Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark når vi måler familieråd som andel av tiltak.

⁶⁹ Det antas at denne rapportering kun inneholder tiltak direkte relatert til forsøket. I prosjektet har det vært jobbet mest med utvikling av fosterhjemtjenesten og utvikling og implementering av familieråd. Andre tiltak og aktiviteter er nok iverksatt uten at de har en direkte kobling til arbeidet i forsøksprosjektet. I prosjektet skal det jobbes spesifikt gjennomgang og utvikling av hjelpetiltak fra høsten 2017

kommunen ønsker å rekruttere sine egne fosterhjem og å gi opplæring til disse selv, for slik å sikre at fosterhjemmene er egnet til barnas behov.⁷⁰

I løpet av siste tertial 2016 og første tertial 2017, var det var totalt 55 plasseringstiltak i fosterhjem i Alta kommune.⁷¹

I samme periode ble det rekruttert totalt 20 fosterhjem i kommunen. Ingen av de rekrutterte fosterhjemmene er rapportert å være i slekt eller nettverk. Per 31. mai 2017 var det 39 kommunale fosterhjem i bruk i Alta. 19 av disse får godtgjøring der det tidligere ville blitt søkt refusjon om fra Bufetat.

6.3.2 Nøtterøy

Nøtterøy har ansatt to rådgivere på fosterhjemsområdet. Begge har bakgrunn fra Bufetat og lang erfaring fra fosterhjemsområdet. De to rådgiverne ivaretar i prinsippet det ansvaret på fosterhjemsområdet som Bufetat tidligere hadde. Siden rådgiverne også har kompetanse på andre områder (akuttkompetanse, familieråd og traumebevisst omsorg) går de inn som ressurspersoner der.

Barneverntjenesten i Nøtterøy/Tjøme har over lengre tid arbeidet mye med rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk. Siden dette er en godt innarbeidet praksis har det ikke oppstått nye utfordringer når det gjelder denne typen rekrutteringer. Erfaringen er at det oppstår utfordringer når rekruttering i slekt og nettverk ikke er mulig eller tilrådelig. Da opplever Nøtterøy at det er vanskelig å finne hjem som «matcher» barnets ønsker og behov. Så langt har man klart å rekruttere mange nok fosterhjem, men det forventes at denne delen av forsøket vil innebære en vedvarende risiko. Rekruttering av ordinære fosterhjem, utenom slekt og nettverk, følges derfor spesielt opp.

Som et ledd i rekrutteringsarbeidet er det gjennomført flere kampanjer, det er utarbeidet informasjonsskriv, annonsert i lokalavisen, i kulturblad, på intranett og Facebook. Det er også arrangert to informasjonsmøter. Erfaringen er at det er få konkrete «napp» som leder ut av hvert av disse initiativene, men at summen av initiativ bidrar til at flere potensielle fosterfamilier melder seg. For å holde orden på henvendelsene og følge potensielle fosterfamilier er det utarbeidet et henvendelsesregister, et egenpresentasjonsskjema og egne sjekklister for når og hvordan oppfølgingen av de potensielle familiene skal skje.

Når det gjelder rekruttering har Nøtterøy etablert et formelt samarbeid med Bufetat region sør. Kommunen og Bufetat har faste møter hver 6. måned, og de koordinerer rekrutteringsarbeidet av fosterhjem, bl.a. ved at potensielle fosterhjem som Bufetat får kjennskap til informeres om at kommunene er med i forsøket. Nøtterøy og Bufetat kjenner til hverandres kampanjer og passer på at de ikke går i bena på hverandre når de settes i gang. Bufetat har også et spisskompetansemiljøet på fosterhjem, hvor fosterhjemtjenesten i Nøtterøy har fått en «plass». Nøtterøy opplever at samarbeidet fungerer bra, og at det er viktig å utveksle erfaringer med denne arbeidsdelingen fremover.

For å ivareta fosterforeldrenes behov om kursing og oppfølging er det utviklet et eget veiledningskonsept med egne rutiner og kursmateriell. Alle nye fosterforeldre får tilbud om et grunnkurs som går over fem kvelder. Det gjennomføres også individuell veiledning til disse fosterhjemmene de tre første månedene. For hjem med store behov gis det også individuell veiledning. I tillegg til dette er det etablert eller planlagt etablert veiledningsgrupper for fosterforeldre med hhv. yngre barn, ungdommer og slektsfosterhjem.

Nøtterøy har overtatt ansvaret for flere fosterhjem som tidligere var statlige familiehjem. Ved oppstarten av forsøket arrangerte kommunen, i samarbeid med Bufetat, et informasjonsmøte for alle de statlige fosterhjemmene i Nøtterøy/Tjøme. I etterkant av dette ble det gjennomført individuelle møter med hvert

⁷⁰ Det ble i intervju gjort poeng av at det ikke alltid er hensiktsmessig å plassere barn som trenger fosterhjems plass i fosterhjem lokalisert i Alta kommune. I noen tilfeller kan dette bli problematisk pga. nærhet til biologiske foreldre eller nettverk. Fosterhjemsteamet opplever ikke at dette er tilstrekkelig hensyntatt i utformingen av forsøket eller deres arbeid. Det bemerkes likevel at kommunen er i kontakt med Tromsø og Bodø for å få på plass «makebytte» av fosterhjem med disse kommunene.

⁷¹ I siste tertial 2016 fordelte de 53 plasseringstiltakene seg på 45 kommunale, et statlig og syv private. Denne tertialrapporteringen skilte ikke mellom slekt og nettverk og ordinære fosterhjem. Rapporteringen fra første tertial 2017 gjør det; av de 51 plasseringstiltakene registrert i denne perioden, var 7 i slekt eller nettverk, 33 i ordinære kommunale fosterhjem, 2 i statlige og 9 i private.

fosterhjem. To av fem statlige familiehjem ble kommunale hjem. Med disse ble det fremforhandlet nye avtaler. For de resterende hjemmene ble det fremforhandlet priser med Bufetat, og inngått nye avtaler.

Arbeidet med å inngå avtaler med det statlige familiehjemmene viste seg å bli utfordrende og arbeidskrevende. Hjemmene var fornøyde med Bufetat og ønsket i utgangspunktet ikke å gå over til kommunen. Særlig arbeidet med avtalene var krevende. Ved overgang til kommunen ville ikke hjemmene få de samme vilkårene som hos Bufetat, hverken når det gjaldt ansettelse eller pensjon. Flere av foreldrene opplevde også at kommunens avtale ble for usikker med tanke på hva som ville skje etter at barn flyttet ut.

Nøtterøy har også hatt fem familiehjem drevet av private aktører. De er inngått avtaler med tre av disse, mens ett hjem gikk over til å bli kommunalt. Kommunen viser til at de har reforhandlet samtlige priser for fosterhjemtjenester, og at kommunen følgelig har hatt besparelser knyttet til dette. Det har vært utfordringer knyttet til forhandlingene av nye avtaler med en av de private aktørene.

Erfaringen med den nye ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet er at det er en fordel for saksbehandlere og fosterhjemsrådgivere å være en del av den samme tjenesten. I arbeidet med å finne et passende hjem er det nødvendig med dialog om saken og hva behovet er, og nærheten mellom tjenestene oppleves å være en bedre måte å jobbe på som også kommer barnet og familiene til gode.

Nøtterøy tilbyr nå flere kurs og veiledningstilbud til fosterforeldrene, og mener det gir en bedre oppfølging av foreldrene enn det Bufetat har anledning til å gi. Så langt har tilbakemeldingene fra foreldrene vært at det er en fordel at ikke all kursing kommer i forkant. Det oppleves greit å få kursing/veiledning samtidig som man blir kjent med barnet.

Barneverntjenesten i Nøtterøy har gjennomført en egen brukerundersøkelse blant sine fosterforeldre. 34 av 52 fosterfamilier svarte på undersøkelsen, 12 av disse var rekruttert etter at forsøket ble igangsatt. I undersøkelsen har foreldrene svar på spørsmål knyttet til informasjon, veiledningen og oppfølging, tilgjengeligheten til kontaktpersoner, veiledere og ledelse samt koordinering mot andre faginstanser. Resultatene fra undersøkelsen viser at fosterfamilien i all hovedsak er godt fornøyde med det tilbudet de får, men også at det er forbedringspotensial på flere punkter. Av de fosterfamiliene som kan sammenligne situasjonen før og etter 1. april 2016, svarer 45 % at de ikke har merket noen endring, 30% svarer at tilbudet har blitt bedre, og 25% at oppfølgingen har blitt bedre.

Nøtterøy har vurdert å etablere en fosterhjemsbank. Tanken er at en bank med fosterhjem som står klare til å ta imot nye barn vil gi bedre rekrutteringsprosesser som er mindre preget av å få en løsning på plass raskt. Foreløpig har ikke kommunen etablert denne banken. Kommunen er også opptatt av at de ikke kan ha en stor bank, men at ett til to hjem for henholdsvis barn og ungdom er tilstrekkelig.

I tertialrapporteringen fra kommunen til Bufdir,⁷² går det frem at Nøtterøy gjennomførte 71 plasseringstiltak i fosterhjem.⁷³ I første tertial 2017, fordelte plasseringstiltakene seg mellom 23 plasseringer i fosterhjem i slekt eller nettverk, 33 i ordinære kommunale fosterhjem, to i statlige, og fire i private fosterhjem.

Fra rapporteringen til Bufdir for siste tertial 2016, går det frem at Nøtterøy rekrutterte 15 fosterhjem. I tillegg kommer de 5 familiedrevne fosterhjemmene nevnt over.⁷⁴ I første tertial 2017, rapporterte kommunen å ha rekruttert 6 fosterhjem, hvorav 5 var i slekt eller nettverk.

6.3.3 Røyken

Røyken har i prosjektet det siste året hatt hovedfokus på utvikling og implementering av eget fosterhjemstilbud. En egen prosjektmedarbeider med spesialkompetanse på fosterhjemsarbeid har vært tilsatt for å bistå med utviklingsarbeidet. I forbindelse med utviklingsarbeidet ble det høsten 2016 gjennomført en spørreundersøkelse til fosterhjemmene for å kartlegge behov for opplæring og aktuelle tiltak som kan øke kvaliteten på tilbudet. Utviklingsarbeidet har ellers omfattet utvikling av et årshjul for fosterhjemsoppgavene, og en strategimodell som beskriver oppgavene som skal gjennomføres og

⁷² Rapporteringen dekker siste tertial 2016 og første tertial 2017.

⁷³ I siste tertial 2016, ble det gjennomført 9 plasseringstiltak.

⁷⁴ Det får også frem i en kommentar i rapporteringen at kommunen har rapportert for 1. april 2016 til 31. desember 2016, og altså ikke bare siste tertial.

hvorfor. Dette dreier seg bl.a. om opplegg for rekruttering av fosterhjem, utvikling av godkjenningsprosedyrer og opplegg for opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjem.

Ved årsskiftet var planen at man skulle ha klart å rekruttere tre nye fosterhjem, og at man i løpet av juni skulle ha klart å rekruttere syv nye. I slutten av april hadde man rekruttert to og var i ferd med å godkjenne det tredje. Dette tredje fosterhjemmet ble rekruttert.⁷⁵ Selv om det er gjennomført mange tiltak i forhold til rekruttering har dette vist seg å være mer krevende enn antatt. Kommunen har behov for å bygge opp en egen fosterhjemsbank hvor man har et visst antall fosterhjem, og som er tilpasset ulike behov. Videre er tilbakemeldingene at man håper det blir lettere å rekruttere etter hvert som det blir kjent at kommunen legger vekt på kvalitet, opplæring og tett oppfølging av fosterhjemmene. Samtidig blir det også vist til at Røyken ikke har stort behov for fosterhjem, og det kan være tilstrekkelig med en bank på fire-fem fosterhjem.⁷⁶

Ellers er tilbakemeldingene at det er godt samarbeid mellom Røyken kommune og fosterhjemtjenesten i Bufetat, og at man unngår å konkurrere om rekruttering av de samme fosterhjemmene. Videre har det vært samarbeid om kompetanseoverføring i forbindelse med oppbygging av fosterhjemtjenesten i Røyken kommune. Bufetat har også på vårparten 2017 bistått med to fosterhjem som kommunen har hatt behov for.

I tertialrapporteringen fra kommunen til Bufdir,⁷⁷ går det frem at Røyken har gjennomført 23 plasseringstiltak i fosterhjem; av disse var 8 i fosterhjem i slekt eller nettverk, 13 i ordinære fosterhjem, og 1 hver i hhv. statlig og privat fosterhjem.⁷⁸

Og som nevnt over, har Røyken rekruttert totalt 3 fosterhjem ila. siste tertial 2016 og første tertial 2017. 1 av disse var i slekt eller nettverk.

6.4 Institusjonsplassering

6.4.1 Alta

Alta bestemte seg tidlig i prosjektet for å etablere en egen institusjon, Storbakken. Institusjonen er organisert direkte under sjef for barn- og ungetjenestene, altså på samme nivå i linjen som hhv. barnevernstjenesten og tiltaksteamet. Formelt er det sjef for barn- og ungetjenesten som er institusjonsleder, men det er ansatt en egen stedlig leder som har ansvar for den daglige driften.

Det er etablert egne inntaksprosedyrer, der stedlig leder på Storbakken og barnevernsleder sammen drøfter institusjonsplasseringer.

Storbakken ungdomssenter har åtte miljøterapeuter/miljøarbeidere i langturnus, tre i todelt turnus foruten nevnte daglig leder. Når det er tilgjengelig kapasitet i staben på Storbakken, er tanken at denne skal disponeres til ambulerende oppgaver. Forespørsler om slike oppdrag går via tiltaksteamet.

Storbakken skal være et flerbrukshus; i tillegg til fire institusjonsplasser for ungdom i alderen 13-18 år,⁷⁹ er det en avdeling med tre hybler til ettervernbruk for ungdom i alderen 18-23 år, samt en leilighet som barn- og ungetjenestens tiltaksteam disponerer til ulike tiltak for foreldre og barn.

Institusjonen kom i drift medio mai 2017, etter flere utsettelse. Det viste seg vanskelig å tilfredsstille alle kravene for institusjonsdrift, særlig da det ble klart at forhold ved selve huset som var innleid ikke oppfylte krav i plan- og bygningsloven.⁸⁰ Flere kommenterer at det ikke ble gjort en tilstrekkelig god kartlegging av bygget før man bestemte seg for å leie det. På den ene siden viste det seg at utbyggeren selv nok ikke hadde god nok kompetanse på dette, samtidig som det kanskje ikke ble tydelig nok kommunisert hva huset skulle brukes til. På den andre siden var det sykemeldinger i barn- og

⁷⁵ Jf. tertialrapportering fra kommunen til Bufdir.

⁷⁶ Det blir i intervjuene pekt på at det er balansegang hvor mange fosterhjem kommune til enhver tid kan ha i en fosterhjemsbank, og som samtidig sikrer tilgang på fosterhjem som tilfredsstiller ulike behov. De som ønsker å være fosterhjem kan ikke gå for lenge uten at de får fosterbarn.

⁷⁷ Rapporteringen dekker siste tertial 2016 og første tertial 2017.

⁷⁸ Rapporteringen antyder at det har skjedd en flytting fra statlig til privat fosterhjem i første tertial 2017.

⁷⁹ § 4-4 sjette ledd, § 4-12.

⁸⁰ Det har vært dårlig kommunikasjon mellom kommunen og utleier, mens barn- og ungetjenesten har måttet gå imellom og forsøkt å mekle og få det til å fungere.

ungetjenesten i denne perioden, så ansvaret for leieforholdet var litt uklart. Det tok derfor lang tid fra institusjonen ble etablert, til den ble satt i drift.

Det er imidlertid grunn til å tro at kommunen sannsynligvis ikke hadde kapasitet og/eller kompetanse til å få institusjonen opp å gå innen planen, uavhengig av de byggetekniske utfordringene. Det blir f.eks. pekt på at fagsystemet ikke ble installert før utpå vårparten 2017, om lag seks måneder etter planlagt oppstart. Også andre prosesser ifm. etableringen av Storbakken har tatt langt lenger tid enn planlagt.

I intervju kommer det også frem at ansvarsforholdene mellom de ulike avdelingene på Storbakken (institusjonsplassene, ettervernhyblene og leiligheten for foreldre og barn) ikke er helt avklart. Akkurat hvem som skal ta seg av oppfølgingen av ungdommene på ettervern, er f.eks. ikke tydelig definert. Videre er det noe bekymring knyttet til at ungdommene på ettervern vil kunne tiltrekke seg uønskede besøk, og slik skape uro og utrygghet for ungdommene på institusjonen.⁸¹

Likevel uttrykkes det ikke alvorlige bekymringer knyttet til driften av institusjonen; gjennomgående har de fleste involverte aktørene høye forventninger til institusjonen.

Det ble pekt på at de stadige utsettelsene av oppstarten av Storbakken var et frustrasjonsmoment både i barnevernet, tiltaksteamet, og andre tilstøtende hjelpetjenester i kommunen. Flere peker også på at forsøket endelig vil komme ordentlig i gang, bare Storbakken kommer i drift. Det er generelt knyttet store forhåpninger til Storbakken; både fra ansatte ved institusjonen og andre i kommunen, kommer det til uttrykk at forutsetningene for å lykkes er gode. Kommunens vurdering er at man med en egen institusjon sikrer større nærhet mellom institusjon og saksbehandler i barnevernet. Også familien til barna vil være mye nærmere enn det som før var tilfelle når barn ble plassert utenfor hjemmet. Dette betyr at både ansatte og barnet kan ha god relasjon til familien.

Alta kommune hadde bistandsavtale med Bufetat om akutt plasseringer frem til 1. april 2017.⁸² Avtalen ble ikke fornyet. I avtaleperioden erfarte kommunen at det tok lang tid å få akuttplasser gjennom Bufetat. Bufetat hadde ofte ikke slike plasser selv, og måtte da skaffe slik på vegne av kommunen i det private markedet. Kommunen må nå selv få på plass avtaler med private tilbydere om slike institusjonsplasser. De vurderte dette likevel som mer hensiktsmessig; ved å gå gjennom Bufetat må de betale et lite mellomlegg, så det blir dyrere plasser enn om de kjøper dem i markedet direkte selv. Videre går det fortere om kommunen gjør det på egenhånd. Dette var de primære årsakene til at de valgte å ikke forlenge bistandsavtalen med Bufetat. I tillegg er det en fordel at kommunen selv får både eierskap og kontroll over prosessen.

I løpet av siste tertial 2016 og første tertial 2017, ble det totalt gjennomført 4 plasseringstiltak i Alta kommune. Samtlige av disse var i statlig institusjon.

6.4.2 Nøtterøy

Nøtterøy har søkt og fått godkjenning av en akuttinstitusjon for inntil to barn i alderen 13-18 år, plassert i henhold til §§ 4-4, 6. ledd, 4-6, 1. og 2. ledd og 4-17 jfr. 4-12. I henhold til institusjonsplanen tar enheten imot ungdom som befinner seg i en utsatt eller akutt situasjon og har behov for umiddelbar flytting ut av hjemmet. Enhetens primæroppgave er å gi et kortvarig tilrettelagt miljøterapeutisk tilbud for ungdom som har behov for akutt ivaretagelse og befinner seg i en kritisk livssituasjon.

Institusjonen er lagt i tilknytning til Ressurssenter for mennesker med utviklingsmuligheter (RMU). Den driftes ut fra en grunnturnus som dekker dag og kveld med 4x80% stilling. På natt benyttes vikarer fra RMU som er kjent i miljøet. Bemanningen er beregnet ut fra tidligere års belegg på Bufetats institusjoner. Det er oppnevnt egen skoleansvarlig og helseansvarlig. Det er utarbeidet en institusjonsplan som beskriver det rettslige grunnlaget for driften, organisering, bemanning, kompetanse og sentrale prosedyrer.

Institusjon har vært i drift siden 1. oktober 2016, og fire ungdommer fra da og til 1. april 2017.⁸³ Situasjonen for enkelte av ungdommene har vært slik at oppholdet har fått lengre varighet enn det man først hadde tenkt. Som en følge av dette har personalet endret sin faglige tilnærming. Opprinnelig hadde

⁸¹ Lignende bekymringer kom òg til uttrykk i intervju med Fylkesmannen i Finnmark.

⁸² Dette var før Alta sin egen institusjon (Storbakken) kom i drift.

⁸³ Jf. kommunens rapportering til evaluator.

man fokus på å skape trygghet og ro, mens det nå arbeides mer med oppfølging i forhold til målsettinger, samt i samsvar med *Faglig veileder akuttarbeid* og institusjonsplanen.

Erfaringen fra prosessen rundt godkjenning av institusjonen er at dette har vært tidkrevende. Det er mye dokumentasjon som må være på plass og som det er ressurskrevende å få utarbeidet. Bufetat, som godkjennende instans, ble opplevd som streng men løsningsorientert både når det gjaldt bygningsmessig utforming og bemanning/kompetanse.

Barneverntjenesten i Nøtterøy opplever at akuttinstitusjonen dekker et «hull» i tiltakskjeden og at enheten har vært et viktig tilskudd til de tiltakene man ellers har å spille på. I intervjuene kommer det frem at det er ulike synspunkter på hva som er bra for ungdommene, men et institusjonsopphold i eget nærmiljø oppleves likevel som langt bedre enn et tilsvarende opphold langt unna. Det stilles også spørsmål ved ressursbruken på institusjonen og om det er riktig å binde så mye ressurser til et tiltak i toppen av tiltakskjeden.

Fylkesmannen gjennomførte tilsyn ved akuttinstitusjonen i januar 2017. Det ble ikke påpekt feil eller mangler ved dette tilsynet. Før øvrig gis det uttrykk for at Fylkesmannen har vært en god støttespiller og samarbeidspartner i arbeidet med å etablere institusjonen.⁸⁴

I henhold til forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar skal kommunene be Bufetat om bistand til å fremskaffe plasser på institusjon etter «atferdsparagrafene». Nøtterøy og Tjøme har så langt i forsøket hatt behov for slike plasser til tre ungdommer. Ved den første henvendelsen var Nasjonalt Inntaksteam (NIT) ukjent med ordningen, forskriften, og at forsøkskommunene skulle få mulighet til å velge mellom flere alternative institusjonsplasser. Ved den andre og tredje henvendelsen hadde NIT satt seg bedre inn i forsøksordningen og opplyste om at de kunne tilby flere alternative institusjonsplasser dersom Nøtterøy ønsket det. Nøtterøy beskriver dialogen med NIT som god.

Nøtterøy har bistandsavtale med Bufetat når det gjelder plassering i akuttinstitusjon og beredskapshjem. Så langt har det ikke vært behov for å bruke avtalen. Avtalen tas opp til revurdering hver 6. måned. Selv om kommunen nå har etablert to plasser i akuttinstitusjon og ansatt et beredskapshjem, har man valgt å videreføre avtalen for å redusere sårbarheten ved å ha bare to slike plasser.

I løpet av siste tertial 2016 og første tertial 2017, ble det gjennomført 2 institusjonsplasseringstiltak i og 1 akuttplasseringstiltak i kommunal institusjon i Nøtterøy kommune. I tillegg var det 3 institusjonsplasseringstiltak og 1 akuttplasseringstiltak i statlig institusjon, samt 2 institusjonsplasseringstiltak i privat institusjon.⁸⁵

6.4.3 Røyken

Røyken hadde åtte barn i institusjon i løpet av 2015 og 2016. Det vises i intervjuene til at det er begrenset hvor mange plasser kommunen selv bør etablere, og at et kommunalt institusjonstilbud vil være sårbart for svingninger i behovet. Det kan være krevende å ha kompetanse som ivaretar et slikt tilbud over tid. Kommunen har foreløpig ikke tatt stilling til i hvilken grad den selv vil etablere institusjonsplasser, og dekker inntil videre dette behovet med bistandsavtalen med Bufetat. Etter planen skal man begynne å se nærmere på dette i 2018 og fatte en beslutning om hvordan dette skal håndteres videre i januar 2019. Det er foreløpig heller ikke avklart hva slags betydning sammenslåingen med Asker og Hurum vil ha for dette arbeidet, men det er klart at det fremtidige institusjonsbehovet må vurderes ut fra den nye kommunens helhetlige behov.

I løpet av siste tertial 2016 og første tertial 2017, ble det totalt gjennomført 2 institusjonsplasseringstiltak i Røyken kommune, samt 4 akuttinstitusjonsplasseringer. Samtlige av disse var i statlig institusjon.

6.5 Konsekvenser for Bufetat

Bufetat region nord har ikke merket store endringer etter at Alta gikk inn i forsøket. Etter at bistandsavtalen gikk ut i april 2017, har kontakten mellom Bufetat og kommunen blitt noe mindre, men

⁸⁴ Tilsynsrapport, datert 24.01.2017.

⁸⁵ Jf. tertialrapporteringen fra kommunen til Bufdir. I kommunens tilbakemelding til evaluator, oppgis det at det har vært fire ungdommer i akutenheten fra 1. oktober 2016 til 1. april 2017.

perioden uten bistandsavtale er for kort til å trekke klare slutninger for hvilke konsekvenser dette vil ha for Bufetat.

Som den mest folkerike kommunen Finnmark, har Alta vært en stor bruker av Bufetat sine tjenester i fylket. Sett på regionsnivå, utgjør likevel ikke etterspørselen fra Alta en stor del av tjenesteytingen til Bufetat region nord. Så selv om regionen merker at Alta ikke lenger har krav på den samme bistanden, utgjør de ikke en stor nok del av det totale arbeidet til at dette har særlige konsekvenser for kompetanse- eller kapasitetsbehovet i Bufetat.

De tre momentene som *har* hatt konsekvenser for Bufetat region nord, er etableringen av institusjonen i Alta, der kommunen rekrutterte flere fra Bufetat; at Alta ikke lenger ville benytte seg av MST-teamet til Bufetat, noe som førte til at dette temaet ble nedlagt; samt at en stilling er holdt vakant ved fosterhjemtjenesten, da antall søknader er noe redusert.⁸⁶ Regionen merker at egen ramme er redusert, men de har samtidig hatt noe høyere inntekter fordi Alta kommune har måtte kjøpe tjenester, samt mindre utgifter pga. nedleggelsen av MST-temaet og den vakante stillingen. Dersom Alta kjøper mindre tjenester fra Bufetat, er det mulig at de økonomiske konsekvensene blir større.⁸⁷

Bufetat region sør har heller ikke merket de store endringene etter at Røyken og Nøtterøy gikk inn i forsøket. Den økonomiske rammen er redusert, men man opprettholder det samme tilbud og bemanning som før. Det blir også gitt uttrykk for at hverken Røyken eller Nøtterøy var store brukere av Bufetats tilbud før forsøket startet opp. Slik sett har man ikke merket noen store forskjeller i arbeidsmengden. Andre faktorer har hatt langt større betydning, f.eks. variasjoner i flyktningestrømmen.

Den største forskjellen er at det blir litt ekstra arbeid med inngåelse av avtaler. Bistandsavtalene bidrar også til at noe av den økonomiske rammen som er overført fra Bufetat til kommunene, kommer tilbake til Bufetat gjennom kjøp av ulike tilbud. Dersom man skulle utvidet forsøket i en større skala, blir det pekt på at det ville vært behov for standarder når det gjelder beregninger av kostnader for beredskapshjem og familiehjem. Dette for å effektivisere arbeidet og skape større forutsigbarhet.

6.6 Analyse og vurdering

Samtlige forsøkskommuner har brukt det første året av forsøket til å etablere nye tiltak. Innsatsen reflekterer planene for etablering av nye tiltak som ble lagt i 2016 og at kommunene har lagt forskjellige strategier for hvilke tiltak de har ønsket å etablere.

Alta og Nøtterøy har valgt ulike profiler for sine institusjonstilbud. Felles for kommunene er at de ser for seg en fleksibel bruk av institusjonsplassene og at institusjonen skal være en integrert del av kommunens helhetlige tiltakspyramide. Likevel uttrykkes det bekymring for at institusjonstilbudet skal bli for eksklusivt, forbeholdt noen få, og at ressursbruken knyttet til institusjonsdriften vil gå ut over andre barn. Vår vurdering er at dette er en reell problemstilling og at kommunene må være svært bevisste på hvordan institusjonsplassene brukes, slik at det er de barna/ungdommene som har størst utbytte av et institusjonsopphold som bor der.

Erfaringene fra Alta og Nøtterøy er at det å ha et institusjonstilbud i egen kommune er et viktig tilskudd til kommunens tiltakspyramide. Tilbakemeldingene fra ungdommene som har benyttet seg av tilbudet så langt, er at det betyr svært mye for dem å kunne være sammen med venner, fortsette på samme skole og delta på de samme fritidsaktivitetene, selv om det ble nødvendig å flytte hjemmefra for en periode. Erfaringene fra Alta og Nøtterøy tilsier at bruken bør følges nøye for å sikre at oppholdene samsvarer med institusjonens godkjenning. Dette gjelder spesielt varigheten på oppholdene og at personalet har kompetanse til å ivareta beboernes behov.

Alle kommunene har i løpet at det første forsøksåret prioritert fosterhjemsområdet. Vår vurdering er at kommunene så langt har lyktes godt med overtakelsen av fosterhjemmene. De har styrket sin kompetanse på rekruttering og oppfølging av fosterhjemmene, etablert opplærings- og veiledningstilbud og utarbeidet rutiner som skal sikre at fosterfamiliene blir godt ivaretatt. Forsøkskommunenes erfaringer

⁸⁶ Henvendelser fra potensielle fosterhjem, også bosatt i Alta kommune, rapporteres som uforandret.

⁸⁷ Fra regionen opplyses det at endringer i tildeling for 2017 som følge av Altas deltagelse i forsøket, er et økt inntektskrav på NOK 10,4 millioner, og redusert rammetildeling på NOK 9,4 millioner. Differansen er dermed på nærmere NOK 20 millioner. En evt. endring i etterspørsel etter institusjonstiltak fra Alta kommune vil i siste ledd påvirke Bufetat sine kjøp av tiltak. Med dagens omfang utgjør dette to-tre plasser.

med overtakelsen av fosterhjemmene er særlig interessante for andre kommuner, fordi de kan forvente å møte på flere av de samme utfordringene når de skal overta sine fosterhjem (selv om ansvaret for rekruttering ikke vil bli det samme som i forsøkskommunene). Ved en overføring av ansvar på fosterhjemsområdet i større skala bør det etableres retningslinjer for overføring av statlige og private fosterhjem, samt ordninger som sikrer at det ikke oppstår uheldige variasjoner i hvilke betingelser som tilbys fosterfamiliene.

Tilgangen på fosterhjem, hvor mange og hvilke typer hjem det er behov for, vurderes fremdeles å være en risiko i forsøket. Der Alta og Nøtterøy så langt rapportere å rekruttert tilstrekkelig med egnede fosterhjem, har Røyken hatt utfordringer på dette området. Alle tre forsøkskommunene har vurdert eller er i prosess med å opprette en fosterhjemsbank, ut fra en vurdering av at man må ha hjem tilgjengelig når behovet oppstår. Med tanke på utveksling av erfaringer mellom forsøkskommunene vil det være interessant å følge erfaringene med etablering av en fosterhjemsbank.

Alle tre forsøkskommunene har gjennomført brukerundersøkelser blant sine fosterforeldre. Resultatene fra disse undersøkelsene gir nyttig innsikt i hva fosterforeldrene er opptatt av og hva som oppleves som styrker og svakheter ved den nye ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet. Dette er innsikt som også kan være relevant å bringe opp på nasjonalt nivå, da det etter hvert vil skje tilsvarende endringer der.

I kapittel 3 beskrives kommunenes ressursbruk og prioriteringer på barnevernområdet. Kommunens samlede ressursbruk reflekterer både de tiltakene kommunene tidligere hadde og de nye tiltakene som er etablert. Hovedbildet er at kommunene viderefører et kostnadsnivå som, relativt sett, er på samme nivå som tidligere. Det er foreløpig ingen tydelige indikasjoner på at kommunene bruker sine tiltakspyramider på andre måter enn tidligere, eller gjør helt andre prioriteringer i forhold til hvilke tiltak som igangsettes. Dette kan ha sammenheng med at det å ha tilgang til hele tiltakspyramiden i egen kommune fremdeles er relativt nytt.

I de neste fasene av forsøket kan det forventes at kommunene vil arbeide mer med å integrere de nye tiltakene i kommunens helhetlige tiltakspyramide. Vi forventer også at kommunene da vil gjøre mer strategiske valg av tiltak, ut fra faglige vurderinger av hva som vil være det beste for barnet ut fra de samlede ressursene som kommunen rår over. Eventuelle dreininger i bruken av de ulike tiltakene og de kostnadmessige konsekvensene dette får, vil bl.a. være tema for neste års evaluering.

Alle forsøkskommunene gir likevel uttrykk for at de kan gjøre prioriteringer som ikke var mulig tidligere og foreta faglig funderte valg som de mener er bedre for barna. Dette er innsikt som det er viktig at kommunene er bevisste på å fange opp og videreformidle. Erfaringen fra reformer og endringsarbeid i andre sektorer tilsier at det er behov for å få frem de gode historiene og fortelle om hva man klarer å få til. Slike gode historier kan være viktige, både for å motivere medarbeiderne, men også for å synliggjøre resultater overfor lokal politisk ledelse.

7 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

7.1 Innledning

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

Medvirkning fra barn og unge i barnevernet er en rettighet som er nedfelt i lovverket. Brukermedvirkning i barnevernet kan skje gjennom påvirkning på både systemnivå og individnivå.

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

For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker

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

7.2 Barns medvirkning i egen sak

7.2.1 Alta

I intervju opplyses det at kommunen har hatt barnekonvensjonen på agendaen i flere år. Likevel etterlyses det av noen av hjelpetjenestene en felles metodikk og kompetanse på barnesamtaler i kommunen.

I barnevernet er barns medvirkning nedfelt i rutinene, og det er bl.a. en del av den faste sakskontrollen mellom teamleder og saksbehandler. En av barneverntjenestens ansatte er kurset i DCM, og denne kan bistå i samtalene ved behov. De ansatte i barneverntjenesten opplyser i intervju at de alltid snakker med barna i undersøkelsessaker.

Også de andre hjelpetjenestene opplyser at det er fokus på å sikre barns medvirkning i egen sak.⁸⁸ Det pekes særlig på at skolesektoren og PPT har blitt flinkere til dette i forbindelse med spørsmål om spesialundervisning. Det blir imidlertid også sagt at det ikke alltid skjer i den grad det burde, og at å prate med barnet ikke nødvendigvis betyr at barnet har medvirket eller påvirket utfallet i egen sak.

7.2.2 Nøtterøy

Barneverntjenesten i Nøtterøy og Tjøme har over lengre tid hatt fokus på barns medvirkning, og det er gjennomført en rekke tiltak med sikte på å øke barns medvirkning ytterligere. En oversikt over kompetanse og verktøy som Nøtterøy benytter for å fremme barns medvirkning fremgår av kapittel 4. Det bemerkes spesielt at alle medarbeidere i barneverntjenesten og PPT har kompetanse på bruk av KOR. Nøtterøy har avsatt en 30 % stilling som skal bidra til at KOR på tvers i kommunen. Vedkommende skal bl.a. drive opplæring av nyansatte, videreføre arbeidet i de avdelingene som har implementert KOR, og drive generell veiledning og oppfølging av at KOR tas i bruk i sektoren.⁸⁹ Kommunen har også to veiledere i DCM, og at flere av de ansatte er kurset i dette.

I tillegg skal barns medvirkning alltid dokumenteres i arbeidet til barneverntjenesten. Slik medvirkning er et fast punkt i alle maler. Teamene i barneverntjenesten fremhever spesielt Mitt Liv som betydningsfullt i

⁸⁸ Fra barnehagesektoren vises det til at det kan være komplisert å involvere barna i tilstrekkelig grad, og de opplever selv at det tidvis synes mot dette prinsippet.

⁸⁹ Kommunen opplyser også at de har egne proffer som medvirker på systemnivå, f.eks. i forbindelse med ansettelse av kontaktpersoner og familieveiledere.

forhold til egen arbeidspraksis. I tillegg opplyser kommunen at slik dokumentasjon også sikres gjennom saksbehandlingssystemet og Kvalitetslosen.

Familieråd benyttes i flere sammenhenger. Erfaringen er at familieråd som metode i stor grad gir rom for at barnas synspunkter og ønsker kan hensyntas.

Etableringen av mobilt team og egen institusjon gjør det lettere å ta hensyn til barnas ønsker når de helst vil fortsette å bo i eget nærmiljø. Videre fremheves samspillet mellom mobilt team og akuttinstitusjonen som et organisatorisk grep som legger til rette for at det kan tas hensyn til barnas mening i vurderingen av hvilke tiltak som skal settes inn. Ved akuttinstitusjonen gjennomføres det nå samarbeidsmøter med ungdommen som midtpunkt. Der er det også utarbeidet en «sikkerhetsplan» som beskriver hvordan ungdommene ønsker å bli møtt når de har det vanskelig.

7.2.3 Røyken

Gjennom intervjuene i kommunen opplyses det at det de siste årene har blitt lagt vesentlig mer vekt på barns medvirkning enn tidligere, og at det er strenge krav til å dokumentere dette. Krav til samtaler med barnet inngår bl.a. i barneverntjenestens skriftlige rutiner og sjekklister. Barneverntjenestens rutiner inneholder flere sjekkpunkter for samtaler med barn. Kommunen benytter seg aktivt av Familieråd, og de ansatte tror forsøket vil legge til rette for å bruke familie og nettverk enda mer aktivt.

Ved forrige intervjurunde fikk vi opplyst at tre ansatte i Røykenhuset, to i familiebaserte tjenester og én i barneverntjenesten hadde utdanning i DCM, og at alle ansatte i barneverntjenesten har deltatt på todagerskurs i DCM. Videre hadde én saksbehandler kurs i samtaler med ungdom med atferdsvansker.

Våren 2017 fikk vi opplyst at fem av saksbehandlerne i barnevernet var sertifisert i DCM, slik at barn og unge i større grad gis anledning til å bli hørt i saker som angår dem. Alle saksbehandlerne hadde også deltatt på ABC-traumekurs, som gir en innføring i grunnleggende traumeforståelse innen psykisk helsevern.

7.3 Ungdommenes tilbakemeldinger

I denne seksjonen presenteres et sammendrag av intervjuene med ungdommene. Sammendraget er et ekstrakt av samtalene med ungdommer i Røyken og Nøtterøy.⁹⁰ Totalt er det tilbakemeldingene fra seks ungdommer som inngår i dette intervjumaterialet. Ungdommene har alle hatt kontakt med barnevernet i sin kommune over flere år og har erfaring med mange ulike tiltak – fra hjelpetiltak i hjemmet til ettervern. Alle har også erfaring med hvordan barnevernet samarbeider med andre tjenester.

Som omtalt i kapittel 0, er det innhentet samtykke fra foreldre/foresatte i forkant av intervjuene. Ungdommene fikk skriftlig informasjon om tema for samtalen og hvordan intervjuet ville bli gjennomført. Ungdommenes tilbakemeldinger omhandles under ett. Av personvern hensyn har vi valgt å ikke oppgi hvilke kommuner som omtales.

Spørsmålene som dannet rammene for samtalene med ungdommene var:

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

Utsagn fra ungdommene er gjengitt som punkter. Vi har trukket frem utsagn som er typiske. I dette ligger en vurdering av en viss representativitet i forhold til hvilke tilbakemeldinger som oftest er gitt. I sammendraget er de forhold vektlagt som er vesentlige for oppfyllelsen av målsettingene med forsøket, sett fra ungdommenes perspektiv.

7.3.1 Ungdommenes tilbakemeldinger på forsøket

Ungdommenes hovedtilbakemelding er at de ikke har merket så mye til at kommunen har overtatt flere oppgaver fra det statlige barnevernet. Deres opplevelse har vært at kontaktpersonene er travle og har

⁹⁰ Det var ikke mulig å rekruttere ungdommer som ønsket å delta på intervjuene i Alta år.

lite tid til hvert enkelt barn. De uttrykker derfor bekymring for at det kommunale barnevernet påtar seg flere oppgaver og lurer på om dette medfører at det blir enda mindre tid til hvert enkelt barn.

På spørsmål om de har opplevd endringer etter at forsøket ble igangsatt svarer ungdommene at de opplever større stabilitet hos saksbehandlerne og at færre avtaler blir brutt. De av ungdommene som har byttet fosterhjem i løpet av det siste året opplever også at kommunen har tatt større ansvar for å finne et passende fosterhjem og har bestrebet seg på å finne et hjem i nærmiljøet, noe de opplever som positivt.

Typiske utsagn fra ungdommene i samtale om forsøket er:

- Hvordan kan kommunene ta på seg flere oppgaver når de hadde mer enn nok med å ivareta de oppgavene de allerede hadde?
- Det er positivt at noen kommuner får mulighet til å prøve noe nytt
- Det er veldig fint at barn og unge blir spurt om sine opplevelser og erfaringer – vi ønsker å bidra til at barnevernet kan forbedre seg
- Nå som kommunene har fått ansvar for fosterhjem blir det veldig viktig at fosterfamiliene får god oppfølging, barnevernet må både sjekke hvordan det går med barnet og gi foreldrene den oppfølgingen de trenger
- Kanskje burde det vært forskjellige kurs for fosterforeldre avhengig av alderen på barnet – å passe på et lite barn er noe helt annet enn å sette grenser for en ungdom
- Barnevernet burde hatt egen psykolog som kunne ha tatt de lette samtale

7.3.2 Ungdommenes generelle tilbakemeldinger

Siden ungdommene ikke har merket store forskjeller etter at forsøket ble igangsatt, dreide samtale seg også om andre tema de var opptatt av. Alle ungdommene har hatt kontakt med barnevernet over flere år. De mener det vanskeligste i kontakten med barnevernet er at det stadig er skifte av saksbehandler. Ungdommene er lei av å måtte fortelle sin historie om igjen og om igjen. Selv om man klarer å bearbeide vanskelige ting gjør det vondt å måtte snakke om det på nytt. Når man har lært at voksne ikke er til å stole på gjør ikke barnevernet det bedre ved å bytte kontaktperson.

Ungdommenes generelle opplevelse er at deres meninger blir lyttet til, og at de blir tatt med på råd. De opplever å ha medvirkning i egen sak. Dette gjelder spesielt i spørsmål som barnevernet synes er store og viktige som iverksetting av nye tiltak, flyttinger eller endringer i samvær med biologiske foreldre. Ungdommene påpeker at det også kan være av stor betydning for dem at de blir hørt i mindre viktige spørsmål. Dette dreier seg f.eks. om praktiske ting rundt samvær med foreldre, økonomisk støtte eller samarbeid med skolen.

Ungdommene har sterke synspunkter på barnevernets fremgangsmåte «når det har skjedd noe». De skulle ønske at barnevernet da tok kontakt med dem først, for å få deres versjon av hendelsen. Flere erfarer at praksis er at barnevernet snakker med «alle andre» og har gjort seg opp en mening om hva som har skjedd før ungdommen får si sitt.

Typiske utsagn fra ungdommene når det gjelder den generelle kontakten med barneverntjenesten er:

- Barnevernet må vise at vi kan stole på dem, holde avtaler og gjøre det de sier
- Barnevernet må fortsette å stå på og ikke gi seg selv barnet/ungdommen ikke ønsker å ta imot hjelp
- Barnevernet må bli bedre på å fortelle hva som skal skje og hvorfor
- Det er fint når saksbehandler ringer og spør hvordan det går, uten at de har noe spesielt å følge opp, det viser at de bryr seg
- Barn og unge som er i kontakt med barnevernet kan slite med skyldfølelse, det er viktig at barnevernet forteller dem at det ikke er deres feil
- Barnet må slippe å være mellomledd mellom biologiske foreldre og barnevernet når dialogen dem imellom ikke fungerer
- All saksbehandling går for sakte, unntatt når det gjelder flyttinger, da skjer alt for fort
- Barnevernet bør sikre at saksbehandlere har rett kompetanse i forhold til aktuelle problemstillinger, eksempelvis rus.

Ungdommene har også erfart at det er vanskelig å finne fosterhjem som er «god match». De anerkjenner barnevernets innsats for å finne et godt hjem til dem. De er imidlertid skeptiske til at kolleger fra

barnevernet, enten det er i en nabokommune eller i Bufetat, får oppdrag som fosterfamilie. Flere har erfart at oppfølgingen av fosterfamilien blir dårligere fordi barneverntjenesten stoler på at foreldrene er fagpersoner som forstår sin rolle. Ungdommenes tilbakemelding er at alle fosterfamilier må få den samme oppfølgingen og alt må dokumenteres, uavhengig av foreldrenes relasjoner til barneverntjenesten og deres fagbakgrunn.

7.4 Foreldrenes tilbakemeldinger

Det er gjennomført intervju med både biologiske foreldre og fosterforeldre. Fosterforeldrene som har deltatt i evalueringen har alle vært fosterforeldre i mer enn to år. De med lengst erfaring har vært fosterforeldre i mer enn 10 år, hatt flere fosterbarn, og har hatt kontakt med flere kommuner underveis.

Totalt er det gjennomført samtaler med 10 fosterforeldre og seks biologiske foreldre.⁹¹

Spørsmålene som dannet rammen for samtalene med foreldrene var:

- Hvordan har du opplevd muligheten til å medvirke i saken som angår deg og ditt barn/det barnet du har ansvar for?
- Hvordan samarbeider barnevernet med andre tjenester i kommunen (f.eks. barnehage, skole, helsetjeneste)?
- Hvordan opplever du oppfølgingen du får fra barneverntjenesten?
- Hvordan er barnevernets tilbud tilpasset barnets behov?
- Har du merket noen forskjell i tilbudet etter at barneverntjenesten i kommunen ble med i forsøket (etter 1. april 2016)?

7.4.1 Tilbakemeldinger fra fosterforeldrene

Flertallet av fosterforeldrene oppgir at den største forskjellen de har merket etter at kommunen ble med i forsøket er at det blir færre personer å forholde seg til. De mener dette er særlig positivt for barna, men at det også er en fordel for dem som foreldre. Fosterforeldrene erfarer også at de i større grad kan henvende seg ett sted, og at saken løses uten at så mange instanser trenger å være involvert. Samtidig uttrykker fosterforeldrene bekymring for at det er så få ressurser å spille på. De frykter at det vil gå ut over deres egen oppfølging dersom mange av de andre fosterfamilien i kommunen sliter. Hovedtilbakemeldingen fra fosterforeldrene er at de får den oppfølgingen de har behov for, men at det kan gå for lenge mellom hvert besøk når kontaktpersonen blir syk eller slutter.

De fosterforeldrene som har merket mest til forsøket er foreldre som tidligere har vært statlige familiehjem eller private fosterhjem og som ble overført til det kommunale barnevernet. For disse fosterforeldrene var det mye usikkerhet knyttet til økonomisk kompensasjon og andre arbeidsbetingelser den første tiden. Det var også en del usikkerhet knyttet til hvilken oppfølging de ville få fra kommunen og om de ville miste det fellesskapet de opplevde å få gjennom Bufetats eller den private leverandørens gruppeveiledning. Kommunikasjonen rundt overgangen fra statlig/privat til kommunalt fosterhjem ble opplevd som dårlig. Flere statlige og private hjem oppfattet at de ikke hadde noe annet valg enn å gå over til kommunen.

I ettertid har det kommet frem at kommunene også var usikre på hvordan overgangen skulle administreres og at spørsmålene fra de statlige/private hjemmene ble håndtert etter hvert som de dukket opp. Tilbakemeldinger fra fosterhjemmene som har gått fra stat/privat til kommune er at overgangsproblemene etter hvert ble løst, og at ny ordning har gått seg til. De er jevnt over godt fornøyde med den oppfølgingen de får fra kommunen, og opplever ikke noe «fall i kvaliteten» som en følge av overføringen.

Den «typiske» situasjonen for fosterforeldrene er at behovet for veiledning varierer. Behovet for kontakt og oppfølging fra fosterhjemtjenesten er gjerne stort i starten. Dersom det er behov for utredning fra andre instanser oppleves situasjonen som særlig krevende, fordi det tar så lang tid å få svar. Videre vil behovet for veiledning avhenge av barnets utvikling. Flere trekker frem at ferier og høytider kan være ekstra vanskelige perioder og at det er dumt at fosterhjemtjenesten har lavere bemanning da.

⁹¹ For Alta var det en utfordring å finne foreldre som ønsket å delta på intervjuene, derfor er det bare to fosterforeldre med herfra.

Alle fosterforeldrene gir uttrykk for at de får gode muligheter til å medvirke i saken som angår dem og det barnet de har ansvar for. De opplever å bli lyttet til og at deres observasjoner og erfaringer som foreldre blir hensyntatt. Den generelle tilbakemeldingen er også at samarbeidet mellom barnevernet, skolen og andre kommunale tjenester fungerer bra.

Typiske utsagn fra fosterforeldrene er:

- Det er blitt færre personer å forholde seg til – det er positivt for både barna og fosterforeldrene
- En liten fosterhjemtjeneste gjør at det blir færre ressurser å spille på; det kan bli sårbart
- Bytte av saksbehandler skjer for ofte og perioden med usikkerhet mellom saksbehandlere blir for lang
- Barna får stort sett det de har behov for, men det er behov for at fosterforeldrene passer på og følger opp, det går ikke av seg selv
- Oppfølgingen fra fosterhjemtjenesten er i for stor grad personavhengig
- Gruppeveiledning for fosterforeldre er veldig bra

7.4.2 Tilbakemeldinger fra biologiske foreldrene

De biologiske foreldrene som har deltatt i intervjuene gir uttrykk for at de synes det er svært gledelig at også deres synspunkter får komme frem. De mener at de har konstruktive tilbakemeldinger å komme med, selv om de i møter om egen sak kan være kritiske til barnevernets rolle og arbeidsform.

Flere av foreldrene har erfaring med at barneverntjenesten har vært en viktig medhjelper overfor andre instanser i kommunen, det gjelder spesielt skole og PPT. Der hvor skolen eller PPT ikke har tatt tak i problemstillingene eller ikke har fulgt opp som avtalt, har barnevernet stilt opp. Barnevernet har bidratt til at foreldrenes synspunkter har blitt hensyntatt og sørget for at saken blir fulgt opp.

Foreldrene som har fått erfaringer med de nye tiltakene som kommunene har etablert er svært fornøyde med dette. De opplever at kommunen har flere tiltak å spille på og at de nå får tilgang på hjelpsomme tiltak raskere enn før.

Psykisk helse ble tatt opp som en problemstilling i flere av samtalene med de biologiske foreldrene. Hovedtilbakemeldingen er at barnevernets kompetanse på psykisk helse bør bli bedre. Foreldrenes tilbakemeldinger er at manglende kunnskap på dette området kan føre til at barnevernet tolker situasjonen feil, foreslår tiltak som ikke virker eller tiltak som gjør situasjonen verre.

Typiske utsagn fra foreldrene er:

- Det tar for lang tid fra barnevernet begynner å jobbe med en sak til de iverksetter tiltak som virker
- Barnevernet må bli flinkere til å informere om hva deres oppgave er og hvordan de jobber
- Det ville vært enklere for oss som foreldre om også de andre kommunale tjenestene forsto at barnevernet er der for å hjelpe
- Barnevernet må ha kunnskap om konfliktnivået i familien før de setter i gang med tiltak, ellers kan de gjøre vondt verre
- Ansatte i barnevernet burde hatt bedre kunnskap om psykisk helse, både hos voksne og barn

7.5 Systematisk og helhetlig kartlegging

Beskrivelsene av forsøkskommunenes organisering av tilbudet til utsatte barn og familier (kapittel 2), beskrivelsene av kommunenes kompetanse og bruk av evidensbaserte metoder (kapittel 4) og kommunenes forebyggende innsats (kapittel 5) tilsier at de har gode forutsetninger for å arbeide systematiske og helhetlig med utredning av barnas behov. De tverrfaglige samarbeidsformene som legges til grunn for TIBR-modellen (Alta), BTI-modellen (Nøtterøy) og Røykenmodellen tilsier også at kommunene, strukturelt sett, har lagt til rette for at utsatte barn kan fanges opp tidlig og kartlegges med utgangspunkt i barnets helhetlige situasjon.

Graden av systematikk og helhet i kartleggingen av barna vil imidlertid være avhengig av at etablerte rutiner og maler brukes og at de fagpersonene som barna møter i barnehage, skole, helsetjenester og barnevern faktisk samhandler om å få et så helhetlig bilde av situasjonen som mulig. Her avslører intervjumaterialet at det er forskjeller mellom de ulike faginstansene internt i kommunen og at det til dels er personavhengig hvor systematisk og helhetlig kartleggingen faktisk blir.

Alle forsøkskommunene har opplevd økt saksmengde og høyere arbeidspress i løpet av det siste året. En av konsekvensene av dette synes å være at den enkelte medarbeider fokuserer på å få unna sine arbeidsoppgaver og dermed (bevisst eller ubevisst) nedprioriterer å innhente opplysninger fra andre faginstanser som møter barna. Denne utfordringen beskrives på forskjellige måter i Alta, Nøtterøy og Røyken, avhengig av hvilke organisatoriske utfordringer de har hatt i løpet av det siste året, men kjernen i utfordringene synes å være den samme: Det oppleves vanskelig å prioritere systematisk og helhetlig kartlegging i alle saker i det daglige. I denne sammenheng bør det fremheves at kommunene synes å ha gode rutiner for å prioritere de alvorlige sakene, og at ressurser kanaliseres til de sakene som krever høy, tverrfaglig oppmerksomhet over lengre tid.

Systematisk og tverrfaglig kartlegging krever en viss kontinuitet i hvilke saksbehandlere og fagpersoner som følger saken. I denne sammenheng er det relevant å trekke inn tilbakemeldingene fra ungdommene. Felles for de fleste av dem er at de har opplevd hyppig bytte av saksbehandler og at de stadig må fortelle sin historie på nytt til ulike personer. Stadig bytte av saksbehandler vil ha innvirkning på hvor systematisk og helhetlig kartleggingen av det enkelte barn blir. Selv om dokumentasjonen er god, er saksbehandlers kjennskap til barnets helhetlige livssituasjon en viktig forutsetning for helhetlig kartlegging og at riktige tiltak iverksettes.

Flere av de biologiske foreldrene som er intervjuet mener at barneverntjenesten burde hatt bedre kunnskap om psykisk helse, både hos voksne og barn. Deres erfaring er at barnevernet feiltolker konflikter i familien og gjør feil vurderinger av behov og tiltak, fordi de ikke forstår at situasjonen egentlig handler om den psykiske helsetilstanden til barn og/eller foreldre. Bedre kunnskap om psykisk helse kan dermed være viktig for å forstå barnets helhetlige livssituasjon.

7.6 Sammensetning og samordning av tiltak

Kommunens hjelpetjenester – helsestasjon, PPT og barnevern – sitter på kunnskap om ulike sider av barnas livssituasjon og behov. I mange tilfeller innebærer «rett hjelp» til barnet at barnet får oppfølging og tiltak på tvers av de ulike hjelpetjenestene. Bare slik vil barnets og familiens helhetlige støttebehov kunne dekkes. Samtidig fordrer det at kommunen har tilgang på de tiltakene som tjenestene mener vil gi barnet og familien den beste hjelpen. Hjelp til rett tid forutsetter god informasjonsflyt mellom tjenestene og med skoler og barnehager.

Som drøftet i avsnittet om forebyggende arbeid og tidlig innsats (kapittel 5) arbeider hjelpetjenestene i kommunen sammen om å gi barn og unge et best mulig tilbud. Det uttalte målet er å få på plass et helhetlig og tverrfaglig fokus for hvert barn, så tidlig som mulig i saksforløpet.

Beskrivelsene i kapittel 6 viser at forsøkskommunene nå har flere tiltak å spille på en før. Det er etablert nye hjelpetiltak som fyller «huller» i kommunenes tiltakspyramider, fosterhjemstilbudet er styrket og to av kommunene har etablert institusjonstilbud for å dekke behov i den øverste delen av tiltakspyramiden. I intervjuene blir det fremhevet – særlig i Alta og Nøtterøy, men også i Røyken – at man opplever det som en stor fordel å ha flere tiltak i egen kommune og ikke behøver å gå via et annet forvaltningsnivå for å dekke barnas behov.

Som det kommenteres i vurderingene til kapittel 6,⁹² har kommunene det første forsøksåret konsentrert seg om å få etablert de nye tiltakene og få de til å fungere som forutsatt. I vurderingene av barnas og familienes behov og i vedtakene som fattes virker det som at kommunenes fremdeles tenker relativt tradisjonelt i måten tiltakene settes sammen på. Det kan ha sammenheng med at mye fremdeles er nytt, og at det kreves mer erfaring med å ha hele tiltaksporteføljen i egen kommune før man ser muligheten til å sette sammen og samordne tiltak på en annen måte enn tidligere.

7.7 Analyse og vurdering

I fjoråret evaluering ble det påpekt at det å skulle ta hensyn til barnets helhetlige situasjon forutsetter et godt samspill mellom barnevernet og de øvrige tjenestene rettet mot barn og unge i kommunen. Selv om forsøkskommunene arbeider systematisk for at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, er det fremdeles et forbedringspotensial på dette området, særlig mht. barns medvirkning,

⁹² Se avsnitt 6.6.

på system og individnivå, og at de ulike tjenestene som barna er i kontakt med samarbeider om å få et helhetlig bilde av barnets livssituasjon.

Intervjuene med ungdom og foreldre gir viktige innspill til gjennomføringen av forsøket. Deres perspektiver på hva som fungerer bra og hva som burde vært forbedret bør tillegges stor vekt i det videre arbeidet med forsøket.

Hovedtilbakemelding fra intervjuene med ungdom og foreldre er at de har merket få forskjeller etter at forsøket ble igangsatt. De forskjellene som er trukket frem er de biologiske foreldrenes positive erfaringer med flere av de nye hjelpetjenestene og fosterforeldrenes opplevelse av å få en oppfølging/veiledning som går over lengre tid og som er tilpasset familiens situasjon. Flere av fosterforeldrene har også kommentert at det nå har blitt færre personer å forholde seg til; dette oppleves som positivt både for barn og foreldre. Det har ikke kommet frem noen negative erfaringer fra hverken ungdom eller foreldre som er knyttet direkte til forsøket.

Mange av ungdommenes tilbakemeldinger er knyttet til deres relasjon til egen saksbehandler. De vektlegger viktigheten av å ha samme saksbehandler over lengre tid, at saksbehandler opptrer forutsigbart og at saksbehandler skal være deres talsperson i systemet. Ungdommene uttrykker bekymring for at barnevernet nå har tatt på seg flere oppgaver, og frykter at dette vil bety enda mindre tid til hver enkelt. Ungdommene er også opptatt av hvilken veiledning fosterfamiliene får og foreslår flere tiltak som kan bidra til å gi fosterfamiliene mer treffsikker oppfølging, som alderstilpassede veiledningsgrupper.

Forsøkskommunene bør merke seg ungdommenes tilbakemelding om at de ønsker å bidra til å forbedre barneverntjenesten i sin kommune. Å bruke egne «barnevernproffer» som referansegruppe i gjennomføringen av forsøket, slik Nøtterøy har gjort, kan være en god måte å sikre brukermedvirkning på også for de to andre kommunene.

Tilbakemeldingene fra ungdommene gir også en viktig påminnelse når det gjelder å ha tilgang på tiltak i egen kommune. For dem er det et viktig signal at hjelpeapparatet i kommunen sier «vi vil ha deg her», og ikke sender dem bort selv om hjemmesituasjonen er vanskelig.

Flere av fosterforeldrene var i utgangspunktet relativt skeptiske til at det kommunale barnevernet skulle få et utvidet ansvar på fostrehjemsområdet. Dette med bakgrunn i tidligere erfaringer om at den kommunale fosterhjemtjenesten var sårbar, og at det var personavhengig hvilken oppfølging man fikk som fosterfamilie. Erfaringene så langt er i hovedsak positive og fosterforeldrene opplever at de får bedre tilpasset veiledning og hyppigere oppfølging enn før.

En viktig tilbakemelding fra de biologiske foreldrene er at barnevernets formål, ansvar og arbeidsform er for dårlig kjent blant de andre tjenestene i kommunen. Foreldrene mener det ville ha lettet deres situasjon om barnehager og skoler visste mer om hvorfor og hvordan barnevernet kobles inn. Dette underbygger betydningen av at barneverntjenesten driver et aktivt informasjonsarbeid overfor andre tjenester i kommunen, og at barnevernet tidlig etablerer kontakt med barnehage og skole når de arbeider med en familie.

Når det gjelder sammensetningen og samordningen av tiltak bør kommunene utforske muligheten til å sy sammen «pakker av tiltak» ytterligere. Et institusjonsopphold er kostbart og innebærer en alvorlig inngripen i barns liv, uansett om institusjonen ligger i egen kommune eller ikke. Det må derfor gjøres vurderinger av hvilke kombinasjoner av tiltak som kan settes inn for å unngå en institusjonsplassering. Dette arbeidet bør ikke avgrenses til barnevernets tiltaksportefølje; innsatser og tiltak fra de andre faginstansene som barna eller familien er i kontakt med bør også vurderes.

8 Samhandling mellom nivåene i barnevernet

8.1 Innledning

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

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

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

For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:

Hvordan forsøket påvirker:

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

8.2 Samhandling mellom stat og forsøkskommuner og klarhet i ansvarsdelingen mellom partene

8.2.1 Alta

I flere intervjuer kommenteres det at Bufetat har vært positive og hjelpsomme ifm. prosjektet i Alta, og bistått kommunen kanskje utover det de kunne forventet. Dette gjelder både mht. fosterhjemtjenesten og ifm. kursing i PRIDE.

Generelt blir samhandlingen mellom Alta og Bufetat av flere beskrevet som bedre nå enn før.

Det kommer frem i intervju at det var – og fortsatt er – noe usikkerhet knyttet til ansvarsdelingen. Bl.a. pekes det på eksempler der barneverntjenesten i Alta kontaktet Bufetat ifm. en sak, hvorpå Bufetat tok over saksbehandlingen i fire måneder, før det ble meldt tilbake at dette nå var kommunens ansvar. Lignende opplevelser ble skildret av flere. Det er likevel tydeligere ansvarsdeling nå, sammenlignet både med før forsøket startet, og sammenlignet med hvordan det var i den første perioden etter oppstarten.

8.2.2 Bufetat region nord

Også Bufetat region nord opplever å ha god kontakt med Alta kommune ifm. gjennomføringen av forsøket. Prosjektansvarlig i Bufetat har jevnlig møter med Alta kommune, og opplever samarbeidet med prosjektledelsen i kommunen som godt. De samarbeider også en del, f.eks. med Hedningskafé, og om fosterhjemsrelaterte spørsmål der det er naturlig at begge parter er involvert.

Dette er en positiv utvikling sammenlignet med situasjonen våren 2016, da forholdet mellom kommunen og regionen var preget av faglige motsetninger og uklare ansvarsforhold. I oppstarten av forsøket var det til dels uklart hvordan overføringen av ansvar mellom Bufetat og kommunen skulle foregå, særlig på fosterhjemsområdet. Partene hadde også divergerende forventninger til hva motparten skulle stille opp med i overgangsfasen. Dette har altså gått seg til i løpet av året.

Av utfordringer som kommer i kjølvannet av forsøksordningen for Alta kommune, peker regionen på at det gikk en stund før den kommunale barneverntjenesten hadde fått innarbeidet de nye rutinene. For øvrig kommenteres det fra regionen at de barnevernfaglige utfordringene i Alta er like som for andre kommuner.⁹³

8.2.3 Nøtterøy

Nøtterøy forteller at de kommunen har hatt et godt og konstruktivt forhold til Bufetat region sør i løpet av det første året av forsøket. De uklarheter i ansvarsforhold som var gjeldende ved oppstarten av forsøket er nå ryddet av veien. Nøtterøy er fornøyd med at region sør har utvist fleksibilitet, både når det gjelder fosterforeldres mulighet til å fortsette i «gamle» veiledningsgrupper i regi av Bufetat, og at ansatte med spisskompetanse har fått mulighet til å delta i faglig veiledning i regi av Bufetat.

Nøtterøy og region sør har etablert et formelt samarbeid om fosterhjemsrekruttering, og har faste møter hvert halvår. De koordinerer rekrutteringsarbeidet av fosterhjem, bl.a. ved at potensielle fosterhjem som Bufetat får kjennskap til informeres om at kommunene er med i forsøket. Nøtterøy og Bufetat informerer hverandre om planlagte kampanjer for å unngå at de konkurrerer om potensielle fosterforeldres oppmerksomhet.

I prosessen rundt godkjenning av institusjonen ga Bufetat veiledning og råd som bidro til at man fant en god bygningsmessig løsning og en bemanningsform som var både fleksibel og robust.

Fra tilsendt dokumentasjon går det frem at Nøtterøy har møter med Fylkesmannen ca. hver 6. måned.

8.2.4 Røyken

Røyken har mange bistandsavtaler med Bufetat, og tilbakemeldingen er at avtalene fungerer bra og at kommunen får den hjelpen de har behov for. I Røyken har det vært jevnlig møter med inntaksleder og fosterhjemtjenesten i Bufetat, og Bufetat har bistått med informasjon, opplæring i Trygg Base og arbeid med fosterhjemsrekruttering. Det har også vært møter med Fylkesmannen annenhver måned. Kommunen opplever at samarbeidet med Bufetat og Fylkesmannen har vært godt i forbindelse med gjennomføring av første fase av forsøket.

8.2.5 Bufetat region sør

Inntrykket fra Bufetat region sør er at forsøket går etter planen, både i Nøtterøy og Røyken. Det blir vist til at både Røyken og Nøtterøy utgjør en liten del av den totale saksmengden i regionen. Begge kommunene hadde gode tjenester før de gikk inn i forsøket, og det var tidligere også få henvendelser fra disse kommunene sammenlignet med andre kommuner. Videre er inntrykket at kommunene har ressurser til å håndtere fosterhjemsarbeidet og fått økt kompetanse og trygghet i denne delen av arbeidet.

Regionen erfarer at behovet for råd og bistand fra Røyken er avtakende. Det blir pekt på at det er færre fosterhjemshenvisninger enn tidligere og det er også synes å være færre og raskere akutt plasseringer. Det blir i den forbindelse vist til at Røyken har et godt tiltaksapparat og at kommunen er rask til å tenke alternative løsninger.

I Nøtterøy er det kun bistandsavtale på akutt plasseringer. I tillegg har Nøtterøy kjøpt MST, FFT, ett ordinært kommunalt fosterhjem, PMTO-tiltak, samt en akutt plassering fra Bufetat. Bufetat har også hatt ansvar for noen familiehjemsplasseringer som ikke var overtatt av kommunen. Barneverntjenesten i Nøtterøy blir beskrevet som veldrevet, og med få plasseringer også før forsøket startet opp. De har god kompetanse, og har styrket bemanningen gjennom forsøket, bl.a. gjennom ansettelse av flere fagpersoner som tidligere jobbet i Bufetat. Det har således vært lite behov for tiltak knyttet til kompetanseoverføring fra Bufetat. Samarbeidet med kommunen sies å fungere bra. Kommunene har måttet vente litt ekstra på tilbud på MST, som de ikke har bistandsavtale på, fordi andre kommuner kom foran i køen.

Det som blir pekt på som den største forskjellen for Bufetat, er at det må utarbeides andre avtaler med forsøkskommunene enn med andre kommuner. Det blir i den forbindelse gitt uttrykk for at forsøket

⁹³ F.eks. kan tiltak kommunen ikke rår over selv ligge langt unna hjemkommune, noe som kan medføre utfordringer ifm. oppfølging, samarbeid, samvær og økonomi. Videre har Alta på lik linje med Bufetat utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig med foster- og beredskapshjem.

burde vært mer omfattende for å få bedre erfaringsgrunnlag, men at man får erfaringer med ulike måter å gjennomføre prosjektet på. Det blir i den forbindelse vist til at forsøket i Nøtterøy er mer direkte forankret i barneverntjenesten. Barnevernleder er prosjektleder og det er ansatt en egen stilling som har ansvar for samhandling med de andre tjenestene. Barneverntjenestene har vært felles for Nøtterøy og Tjøme, og man ser slik sett ikke for seg at kommunesammenslåingen mellom Nøtterøy og Tjøme vil få vesentlige konsekvenser her. Samhandlingen med andre kommunale tjenester blir lettere fordi alle tjenestene kommer under felles ledelse.

I Røyken er utfordringene knyttet til sammenslåingen annerledes fordi barneverntjenesten er en integrert del av det helhetlige kommunale hjelpetilbudet mot barn og unge utviklet gjennom Røykenmodellen. Det er ikke sikkert at disse løsningene like lett lar seg implementere når Røyken blir en del av en storkommune med Asker og Hurum.

8.2.6 Bufdir

Bufdirs rolle i prosjektet er som prosjektleder. Bufdir har etablert en intern prosjektgruppe, bestående av fagpersoner som samlet sett dekker den kompetansen som behøves for å fylle rollen som tilrettelegger. Det gjøres utskiftninger i prosjektgruppen på bakgrunn av tilpasninger i hvilken kompetanse som etterspørres

Det har tatt noe tid å finne riktig innretning på denne rollen og slik bidra til at både forsøkskommunenes og Bufetatregionenes behov for avklaring fra en overordneds instans blir ivaretatt. Bufdirs primære rolle er nå som tilrettelegger, hvor direktoratet har prioritert koordinering mellom instansene som berøres av forsøket, samt å svare på spørsmål og kanalisere henvendelser til riktig instans. Bufdir bistår også med generell veiledning (bl.a. om familieråd), men gir ingen oppfølging.

Det arrangeres møter mellom Bufdir og forsøkskommunene hvert tertial, i forbindelse med den rapporteringen fra kommunene. Bufdir erfarer at antallet henvendelser fra kommunene er sterkt redusert sammenlignet med situasjonen våren 2016. Det er fremdeles stor forskjell i hvor mange henvendelser som kommer fra hver kommune – flest fra Nøtterøy og færrest fra Alta.

8.2.7 Fylkesmennenes oppfølging av forsøket

Fylkesmannen i Finnmark opplever at egen oppfølging av forsøket i Alta har fungert greit. Det har vært gjennomført systemtilsyn i kommunen, og de har løpende kontakt med både barneverntjenesten og prosjektleder i Alta.⁹⁴ Videre deltar de på samlinger med fylkesmennene som har oppfølgingen av de to andre forsøkskommunene, i tillegg til erfaringskonferansen som arrangeres ifm. forsøket.

I likhet med 2016, kommenterer Fylkesmannen i Finnmark også i 2017 at de er usikre på hvor godt forankret forsøket er i selve barneverntjenesten i Alta, da de har fått signaler om at barneverntjenesten ikke er tilstrekkelig koblet på forsøket.⁹⁵

En av risikofaktorene Fylkesmannen hadde utpekt i forkant, dreide seg om at kommunen satte i gang veldig mye på en gang. Fra Fylkesmannens perspektiv, kan det se ut som at kommunen har støtt på utfordringer i gjennomføringen av forsøket, nettopp fordi det har vært forsøkt å iverksette for mange tiltak på samme tid. Som et eksempel, peker Fylkesmannen i Finnmark på at Alta kommune har bestemt å ikke sette familieenheten ved Storbakken-institusjonen i drift ennå, nettopp pga. manglende kapasitet.

Også det relativt høye sykefraværet i barneverntjenesten i Alta kan være en konsekvens av dette, uten at Fylkesmannen er informert om at dette har vært drøftet i forbindelse med gjennomføringen av forsøket. Videre peker Fylkesmannen på at fristoversittelsene i barneverntjenesten i Alta har økt fra siste kvartal i 2016 (53 %) til første kvartal i 2017 (63 %). Det er fortsatt for tidlig å si om dette har sammenheng, og om det er en faktisk tendens eller bare en variasjon, men det uttrykkes bekymring for utviklingen.

Fylkesmannen i Vestfold har god dialog med barnevernleder og prosjektleder i Nøtterøy og følger nøye med på hvordan forsøket gjennomføres. Det gjennomføres møter omtrent en gang i halvåret. Fylkesmannen gir uttrykk for at barneverntjenesten i Nøtterøy har stabil og god drift, overholder

⁹⁴ Det er fortsatt noe usikkerhet knyttet til hva som er forventet av fylkesmannsembetet mht. gjennomføringen av forsøket. Det er derfor noe uklart for Fylkesmannen om det er noe de skulle eller burde gjort ifm. med forsøket, som de ikke gjør.

⁹⁵ Se avsnitt 2.1.1 for redegjørelse knyttet til denne problemstillingen.

saksbehandlingsfrister og har høy kompetanse. Fylkesmannen har gjennomført tilsyn av akuttinstitusjonen og hadde ingen merknader. Så langt har fylkesmannen i Vestfold ikke gjort noen observasjoner som tyder på at Nøtterøys deltakelse i forsøket virker negativt inn på tilbudet til utsatte barn og familier i kommunen.

Fylkesmannen i Buskerud har fulgt forsøket i Røyken relativt tett. Fra høsten 2016 ble det satt opp en møteplan med møter mellom kommunen og fylkesmannen annenhver måned. Fra kommunen har prosjektleder, barnevernleder og leder av Røykenhuset deltatt på møtene. Fylkesmannen har i 2017 hatt tilsyn med kommunens arbeid med meldinger og undersøkelser ved barneverntjenesten i Røyken kommune. Det ble registrert avvik, men det ble konkludert med at driften av barneverntjenesten ikke ble påvirket negativt av deltakelsen i forsøket. Inntrykket fra Fylkesmannen er at Røyken går systematisk til verks i arbeidet med forsøket, og at de ivaretar de fosterhjemmene de har på en god måte gjennom veiledning og oppfølgingsarbeid. Fylkesmannen viser også til at barnevernarbeidet og forsøket er godt innarbeidet og forankret i kommunen, og at det er god støtte til arbeidet både administrativt og politisk. Fylkesmannen følger også ekstra med på klagesaker fra Røyken, og har ikke registret flere saker derfra sammenlignet med andre kommuner.

Samtidig blir det vist til barneverntjenesten har hatt litt lav sakbehandlerdekning og at det har vært en arbeidskrevende periode for barnevernet som følge av økt saksmengde. Dette har også ført til at saksbehandlerne har hatt mindre tid til å engasjere seg i prosjektarbeidet, noe som kan gå ut over eierskapet. Kommunen vil nå styrke barneverntjenesten med to sakshandlerstillinger.

Fylkesmannen har også registret at det har vært krevende å rekruttere fosterhjem. I den forbindelse blir det pekt at kommunen ligger i et pressområde for fosterhjem hvor både Bufetat og flere større private aktører er på banen.

8.3 Samarbeid med andre kommuner

8.3.1 Alta

Flere omkringliggende kommuner har tatt kontakt med Alta den senere tid for å høre om mulighetene for å kjøpe tjenester og motta bistand fra barneverntjenesten der. P.t. er det tre kommuner som har tydelig uttrykt ønske om å kjøpe slike tjenester av Alta kommune. Disse er Loppa, Kvæangen og Nordkapp. I tillegg er Måsøy interessert.

I intervju blir det pekt på at en del av kommunene rundt Alta er små. Dette gjelder for så vidt mange av kommunene i Finnmark. Slike små kommuner har vanskelig for å tilby en fullverdig barneverntjeneste, og Alta ser for seg at de på sikt vil kunne tilby barnevernstjenester til flere av de omkringliggende kommunene.

8.3.2 Nøtterøy

Nøtterøy og Tjøme har hatt felles barneverntjeneste siden 2014. Det er fattet vedtak om kommunesammenslåing, og de to kommunene slås sammen til å bli Færder kommune fra 01.01.2018. Intervjuene som er gjennomført i Nøtterøy/Tjøme viser at tjenestene til barn og unge i disse kommunene allerede er integrert. Det observeres ingen ulikheter eller systematiske forskjeller mellom Nøtterøy og Tjøme. Barnehager og skoler i de respektive kommunene forholder seg til Familiens hus og barnevernet på samme måte. Ingen av intervjukandidatene uttrykker bekymring for at kommunesammenslåingen kan virke negativt inn på målgruppen for forsøket. Det er heller en forventning om at overgangen til ny, felles kommune ikke vil bli så stor.

8.3.3 Røyken

Sammenslåingen med Hurum og Asker medfører at Røyken blir en del av en storkommune på rundt 90 000 innbyggere fra 1. januar 2020. Sammenslåingsprosjektet er i en tidlig fase, men det er klart at mye av det fremtidige planleggings- og utviklingsarbeidet må sees ut fra den nye kommunens behov.

I sammenslåingsprosjektet er det opprettet et administrativt delprosjektet for oppvekst, undervisning og kunnskap. Dette delprosjektet omfatter tjenester som skoler og barnehager, voksenopplæring, helsetjenester for barn og unge og barnevern. Kommunalsjef for oppvekst og utdanning i Røyken kommune er også leder for prosjektstyret for dette delprosjektet. Dette gir et godt grunnlag trekke inn erfaringene fra forsøket og arbeidet med Røykemodellen inn i arbeidet med kommunesammenslåingen, og gode muligheter for å se forsøket og kommunesammenslåingen i sammenheng.

8.4 Analyse og vurdering

På evalueringstidspunktet våren 2016 var forholdet mellom forsøkskommunene og de berørte Bufetatregionene preget av innkjøringsproblemer og uavklarte ansvarsforhold på flere områder. Bl.a. var kommunenes anledning til å be om veiledning fra Bufetat og ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet omdiskutert.

I løpet av det første året av forsøket har samarbeidsproblemene minsket betraktelig, og det har funnet sted viktige avklaringer i ansvarsdelingen. Kommunene berømmer Bufetat for å ha vært villige til å finne løsninger som gagnar barn og foreldre fremfor å fokusere på at kommunene skal klare seg helt på egen hånd. Det ser dermed ut til at forsøkskommunene og Bufetats regioner har funnet en samarbeidsform som ivaretar behovene for formalitet og regelstyring der det er nødvendig, og behovet for kollegial veiledning og faglige diskusjoner når det er behov for det.

På fosterhjemsområdet er det etablert en klarhet i ansvarsdelingen når det gjelder rekruttering. Kommuner og Bufetatregioner er oppmerksomme på at de rekrutterer i hverandres område, og at de ikke må konkurrere om de samme hjemmene. Nøtterøy og region sør har fått på plass et formelt samarbeid, som bl.a. innebærer koordinering av kampanjene som kjøres.

Både barneverntjenesten i kommunene og fosterhjem som tidligere var statlige familiehjem forteller om utfordringer ved overføring av disse hjemmene fra stat til kommune. Dette dreier seg ikke om ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet direkte, men er likevel verdt å merke seg. De statlige familiehjemmene har ikke forstått hvorfor det var nødvendig for dem å flytte over fra stat til kommune, noe som til dels skyldes at kommunikasjonen fra kommunens side ikke har vært tydelig. Det har også vært vanskelige samtaler med hjemmene om lønn og ansettelsesvilkår. Videre har de statlige familiehjemmene formidlet at de finner situasjonen som kommunalt hjem som mer usikker fordi de ikke kan være sikre på å få et nytt barn som «matcher» deres familie når barnet som bor der i dag flytter ut.

På institusjonsområdet har kontakten mellom Bufetat og kommuner vært formell og styrt at retningslinjene for godkjenning av barnevernsinstitusjoner. Samtidig har Bufetat fremstått som velvillig når det gjelder å gi råd om den fremtidige institusjonsdriften.

Forsøkskommunene har valgt ulike strategier for hvilke områder det har inngått bistandsavtaler på, og hvordan de tenker at bistandsavtalene skal brukes i sine respektive tiltakspyramider. Det å ha bistandsavtaler med Bufetat synes å ha gitt kommunene trygghet for at behov som ikke kan dekkes gjennom egne tiltak blir dekket av Bufetat. I dette ligger også en vesentlig reduksjon av risiko. Alta har nå valgt å si opp sin bistandsavtale. Det blir derfor viktig å følge med på hvordan det fungerer og om kommunen klarer å dekke alle behov uten bistandsavtale. Nøtterøy har så langt ikke hatt bruk for sin bistandsavtale på akutt, og tar opp behovet for en avtale hvert halvår. Her vil det bli interessant å følge utviklingen i bruken av kommunens egne akutt-tiltak og om disse faktisk dekker Nøtterøys samlede behov for slike tilbud. Røyken er den av kommunene som har valgt å inngå flest bistandsavtaler med Bufetat. For Røykens del blir det interessant å se hvordan disse avtalene fungerer sammenlignet med erfaringene fra de andre kommunene som har egne institusjoner.

9 Økonomiske konsekvenser av forsøket

9.1 Innledning

Økonomiske konsekvenser av forsøket er allerede en integrert problemstilling i flere av kapitlene ovenfor, jf. særlig kapittel 3 om ressursutnyttelse og tiltakssammensetning i kommunene. I dette kapitlet ser vi mer overordnet på den økonomiske effekten av å gå fra subsidierte egenandeler til fulle enhetskostnader og rammefinansiering. Fjorårets rapport konkluderte med at forsøkskommunene burde komme greit ut av forsøksdeltakelsen ettersom deres reelle kostnadsnivå lå lavere enn det beregnede kostnadsnivået som ligger til grunn for kompensasjonen.

Punktet om økonomiske konsekvenser innbefatter både konsekvenser for forsøkskommunene og konsekvenser for de involverte Bufetat-regionene sør og nord.

9.2 Skille mellom forsøkseffekt og andre endringer

Fra 2015 til 2016 endres kommunenes kostnadsbilde som følge av forsøket. For det første bidrar økte enhetspriser til økte barnevernskostnader. Disse kostnadene kompenseres gjennom økt rammetilskudd. Siden dette er rammetilskudd, føres inntekten ikke på barnevernsfunksjonene, men som en del av det totale rammetilskuddet. Men siden økningen i rammetilskudd er kjent, kan vi korrigere for dette i våre beregninger. For det andre, så vil det fra ett år til det neste være endringer i barnevernets drift. Noen av disse endringene vil skyldes forsøket, men andre forhold vil også påvirke utviklingen.

Som nevnt i avsnitt 3.2, skal kommunene føre forsøksrelaterte kostnader på funksjon 285. For at dette skal gi noen informasjon, må vi vite hvilke prinsipper kommunene selv legger til grunn når de skiller mellom ordinære barnevernskostnader og forsøkskostnader. Helst bør de tre kommunene legge samme prinsipper til grunn. Et perfekt skille mellom endringer som skyldes forsøket og endringer som skyldes andre forhold, kan vi ikke regne med å kunne etablere. Det klareste skillet kan trolig etableres mellom det som skyldes rene finansieringsmessige endringer og det som skyldes endret drift.

Sammenligner vi en kommune som deltar i forsøket med en kommune utenfor forsøket, så vil førstnevnte betale full pris for en institusjonsplass, mens sistnevnte vil betale en egenandel. Kommunenes regnskaper vil kun være sammenlignbare dersom forsøkskommunen fører en ordinær egenandel på barnevernsfunksjonene mens den overskytende kostnaden føres på funksjon 285. Vår kontakt med forsøkskommunene viser at en slik fordeling er gjort, men ikke fullstendig. Både Nøtterøy og Alta har ført egenandeler for eksisterende tiltak for å gjøre tallene sammenlignbare med tilstanden før forsøket. For nye tiltak som produseres i egen regi, føres derimot hele kostnaden på funksjon 285. Utenfor forsøket ville imidlertid også disse tiltakene belaste det ordinære barnevernsbudsjettet med egenandeler, og med en slik føringspraksis vil sammenlignbarheten svekkes over tid. I Røyken føres de fulle kostnadene av kjøpte tjenester på funksjon 285, jf. tabell 12.⁹⁶

Tabell 12: Kostnadsføring av tiltak

	Røyken	Nøtterøy	Alta
Kjøp av tiltak til fullpris føres på funksjon 285	X		
Kjøp av tiltak føres med egenandel på 251/252 og kostnad utover egenandel føres på 285		X	X
Nye egenproduserte tiltak føres på funksjon 285		X	X
Nye egenproduserte tiltak føres med egenandel på 251/252 og kostnad utover egenandel føres på funksjon 285			

⁹⁶ For evalueringen er fordelingen mellom ordinært barnevernsarbeid og forsøksutgifter på funksjon 285 av mindre betydning fordi en slik fordeling uansett vil ha mange usikkerhetsfaktorer. Det viktige er at det som føres på funksjon 285 internt spesifiseres etter KOSTRA-inndelingen *Barnevernstjeneste*, *Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet* og *Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet*.

9.3 Økonomiske konsekvenser for forsøkskommunene

De samlede økonomiske konsekvensene i form av netto økonomisk tap eller gevinst vil i prinsippet avgjøres av hvorvidt utgiftsøkningen knyttet til høyere kommunal egenbetaling per barn, blir høyere eller lavere enn inntektsøkningen i form av økt rammetilskudd. Økningen i rammetilskudd for de tre forsøkskommunene er totalt 53,8 millioner kroner i 2016 og 73,3 millioner kroner i 2017. Beløpet i 2017 er en del høyere ettersom dette er første året med helårseffekt. Potten fordeles etter kostnadsnøkkel for barnevern i det kommunale inntektssystemet. For de enkelte forsøkskommunene utgjorde dette 18,2 millioner til Alta, 15,1 millioner til Røyken og 20,5 millioner kroner til Nøtterøy i 2016. I 2017 er fordelingen 24,8 millioner til Alta, 20,5 millioner til Røyken, og nær 28 millioner til Nøtterøy.

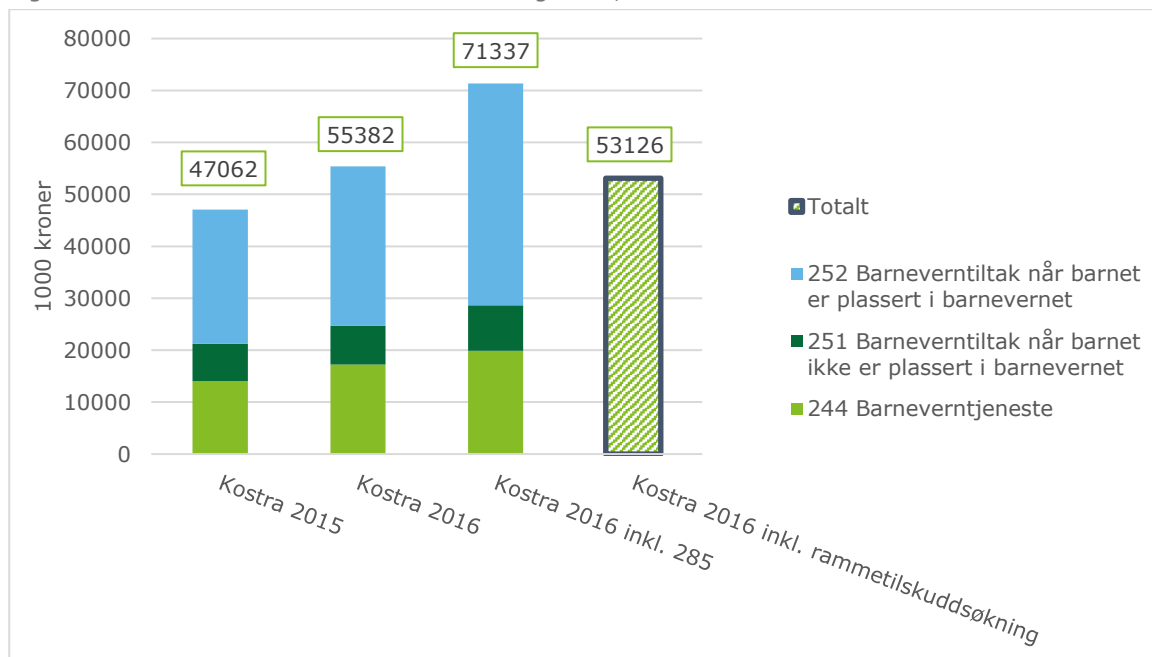
Utgiftsøkningene som følge av høyere enhetspriser per tiltak er i hovedsak knyttet til tiltak som føres på KOSTRA-funksjon 252.

9.3.1 Alta

Figur 23 viser netto driftsutgifter til barnevern i Alta kommune for 2015 og 2016. Figuren viser både effekten av de forsøksrelaterte kostnadene som føres på funksjon 285 og den økte rammefinansieringen, og gir dermed en indikasjon på hvordan forsøket har påvirket økonomien. KOSTRA-tallene viser en kostnadsøkning fra 2015 til 2016 fra 47 millioner til omtrent 55,4 millioner kroner, en prosentvis økning på hele 17,7 %. Medregnet de prosjekterrelaterte kostnadene på funksjon 285, blir de totale kostnadene på 71,3 millioner kroner. Ifølge regnskapet til Alta utgjør altså de prosjekterrelaterte kostnadene ca. 29 % på toppen av de ordinære barnevernskostnadene i 2016.

Mens Alta beregner de prosjekterrelaterte kostnadene til ca. 16 mill. kroner, er økningen i rammetilskudd på 18,2 millioner kroner. Dermed kommer Alta positivt ut av prosjektdeltakelsen isolert sett. På grunn av den høye økningen i ordinære barnevernskostnader, er likevel totale netto driftsutgifter til barnevern omtrent 13 % høyere i 2016 sammenlignet med 2015.

Figur 23: Netto barnevernskostnader i 2015 og 2016, Alta



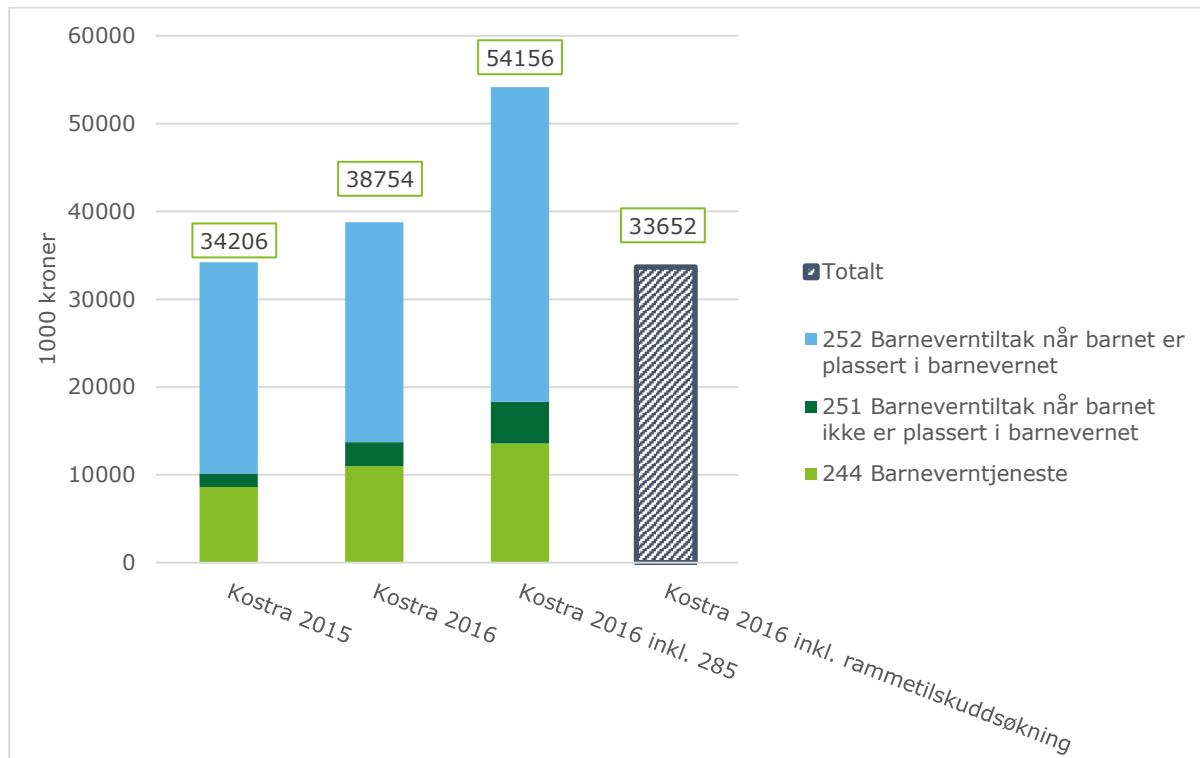
9.3.2 Nøtterøy og Tjøme

Figur 24 viser netto driftsutgifter for Nøtterøy og Tjøme barneverntjeneste. KOSTRA viser en kostnadsøkning i ordinære barnevernskostnader på hele 13 % fra 2015 til 2016, og når vi inkluderer kostnadene på funksjon 285, øker kostnadene ytterligere 39,7 %. Nøtterøy og Tjøme har den høyeste samlede prosentvise kostnadsveksten av de tre kommunene.⁹⁷ Likevel kommer de positivt ut av

⁹⁷ Siden vi her måler netto driftsutgifter er trolig ikke veksten i enslige mindreårige noen forklaring på denne kostnadsveksten. Dette fordi veksten i antall enslige mindreårige også gir en vekst i statlige refusjoner som er med på å redusere nettokostnadene.

forsøksdeltakelsen. Økningen i rammetilskuddet er stor nok til å dekke både prosjektkostnadene på funksjon 285 og kostnadsøkningen på de ordinære barnehagefunksjonene. De samlede netto-kostnadene er dermed redusert fra 34,2 millioner til 33,7 millioner kroner fra 2015 til 2016. Vi har da ikke tatt hensyn til tilskuddet på 2,75 millioner kroner til administrasjon av prosjektdeltakelsen.

Figur 24: Netto barnevernskostnader i 2015 og 2016, Nøtterøy og Tjøme



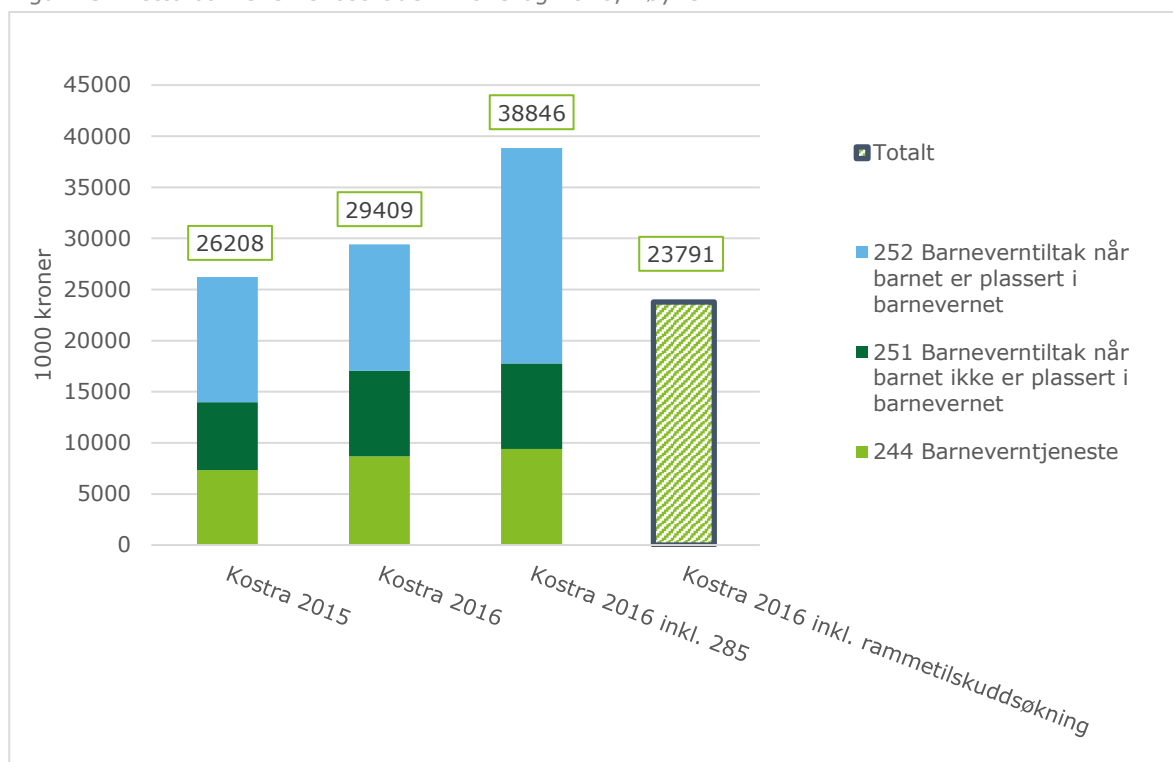
9.3.3 Røyken

Figur 25 viser netto driftsutgifter til barnevern i Røyken kommune for 2015 og 2016. KOSTRA-tallene for de ordinære barnevernskostnadene viser en økning fra ca. 26,2 millioner til 29,4 millioner, en økning på nesten 10 %. Økningen ser særlig ut til å skyldes økning i funksjonene 244 og 251. Legger vi til kostnadene knyttet til forsøksdeltakelsen, finner vi en klar økning i utgifter på funksjon 252, noe som er en naturlig følge av økte enhetspriser for forsøkskommunene. De prosjekterrelaterte kostnadene utgjør et tillegg til de ordinære kostnadene på 32 % ifølge Røykens regnskap.

I fjorårets rapport skrev vi at Røyken trolig ville komme godt ut av forsøket. Kommunen har et forholdsvis lavt antall dyre tiltak (plasseringstiltak), slik at kostnadsøkningen ved å måtte betale full pris er begrenset. Samtidig får de rammetilskudd bestemt ut fra kostnadsindeksen for barnevern i kommunenes inntektssystem, en indeks som beregner at Røyken har et høyere kostnadsnivå enn de faktisk har. Kompensasjonen skal dermed være høyere enn kostnadsøkningen. Dette ser vi også i figuren. Når vi regner med økningen i rammetilskudd (fjerde stolpe), har kommunen lavere nettokostnader i 2016 enn i 2015. Økningen i rammetilskuddet er dermed stor nok til å dekke både økningen i ordinære kostnader og ekstrakostnadene som følger av forsøket. Ifølge kommunens egen rapportering utgjør de forsøksrelaterte kostnadene kun 9,4 millioner kroner, mens økningen i rammetilskudd var 15,1 millioner kroner.

Vi har ikke regnet med tilskuddet på 2,75 millioner som skal dekke administrasjonskostnader knyttet til forsøksdeltakelsen. Reelt kommer kommunen dermed enda litt bedre ut.

Figur 25: Netto barnevernskostnader i 2015 og 2016, Røyken



9.4 Bufetat

Det statlige barnevernet blir i hovedsak berørt av forsøket gjennom endringer i to bevilgningsposter i statsbudsjettet.⁹⁸ Dette er hhv. kap. 855 Statlig forvaltning av barnevernet, post 01 Driftsutgifter og kap. 3855 Statlig forvaltning av barnevernet, post 60 Kommunale egenandeler. Disse bevilgningene har blitt justert i budsjettene for 2016 og 2017 for å ta høyde for forventede utslag av forsøksordningen for Bufetats økonomi. Nærmere bestemt har kap. 855 post 01 blitt redusert ut fra en forventning om redusert etterspørsel etter statlige tiltak fra de deltakende forsøkskommunene, samtidig som kommunale egenandeler på kap. 3855 post 60 har blitt justert opp som følge av at forsøkskommunene jo skal betale mer for de statlige tiltakene de faktisk benytter.

Hvis man følger disse to statsbudsjettspostene for budsjettårene 2016 og 2017, ser man at det har skjedd betydelige endringer fra de første tallene ble presentert i statsbudsjettet for 2016 ble lagt frem høsten 2015. Dette skyldes bl.a. at det på dette tidspunktet ennå ikke var kjent hvilke kommuner som kom til å bli forsøkskommuner. De første tallene var derfor kun å betrakte som grove anslag, som så måtte justeres til mer passende nivåer når forsøkskommunens størrelse og innbyggerantall ble kjent. Bevilgningene på de to aktuelle postene ble derfor justert betydelig i forbindelse med revidert budsjett for 2016, siden forsøkskommunene hadde færre innbyggere og dermed utgjorde mindre andeler av totalt antall barn/ungdom i aktuell alder for barneverntjenester enn det som var lagt til grunn i det opprinnelige budsjettforslaget.

Bevilgningene for 2017 har også blitt noe justert sammenlignet med revidert budsjett for 2016. Dette skyldes dels at 2017-budsjettet er basert på helårseffekt, mens forsøksordningen kun lå inne med ¾ effekt for 2016 da forsøket startet opp 1. april 2016. I tillegg har det blitt foretatt en ytterligere reduksjon i budsjetterte kommunale egenbetalinger i 2017-budsjettet. Dette fordi det ifølge BLDs omtale i budsjettet for 2017 har vært lavere bruk av statlige tiltak fra forsøkskommunene enn det som lå til grunn for 2016-budsjettet, jf. følgende sitat:

⁹⁸ Gjennom samtaler med representanter for Bufdir er vi også kjent med at det har vært enkelte mindre endringer også i andre statsbudsjettsposter enn de to hovedpostene som omtales her. Disse endringene omtales imidlertid ikke konkret i statsbudsjettdokumentene. Vi kommer nærmere tilbake til dette i delrapporten for 2018, da økonomiske effekter for Bufetat og de to berørte regionene vil bli et mer omfattende tema.

Departementet foreslår å redusere løyvinga med 125,1 mill. kroner. Det heng saman med at kommunane som deltek i forsøket, vil bruke statlege tiltak i mindre grad enn føresetnadane som låg til grunn for løyvinga i 2016. Det er usikkerheit knytt til etterspurnaden frå dei kommunane som er med i forsøket, og dermed også til dei statlege inntektene som følgje av dette.⁹⁹

Tabell 13 viser en oversikt over endringene i de to aktuelle budsjettpostene slik dette har fremgått av BLDs omtale av forsøksordningen og dertil hørende endringer i de hittil aktuelle budsjettdokumentene:¹⁰⁰

Tabell 13: Endringer i BLDs bevilgninger til statlig barnevern som følge av forsøksordningen, 2016 og 2017.

	Kap. 855, post 01	Kap. 3855, post 60
BLDs budsjett for 2016 (s. 134-135)	-99,4 mill. kr	+ 133 mill. kr
Reviderte budsjett for 2016, Prop 122 S, Finansdepartementet (s. 76-77)	-27,4 mill. kr	+9,2 mill. kr
BLDs budsjett for 2017 (s. 92-93)	-37,4 mill. kr	+7,9 mill. kr

Merk at disse tallene ikke skal tolkes som akkumulerte tall, men som effekter av forsøket sammenlignet med *hva de tilsvarende bevilgningene for hvert år ville vært uten forsøksordningen*. Hvis vi eksemplifiserer med bevilgningene over Kap. 855, post 1, så reduserte altså departementet denne bevilgningen med 99,4 mill. kr i statsbudsjettet for 2016. I revidert budsjett for 2016 ble det så plussset på igjen 72 av disse 99,4 millionene, slik at netto reduksjon dermed ble nedjustert til 27,4 mill. kr for 2016. I budsjettet for 2017 (s. 92) blir det så omtalt at «Departementet foreslår nå å auke løyvinga med 62 mill. kroner fordi reduksjonen i etterspurnad er mindre enn forventa.» Dette tallet blir i teksten sammenlignet mot den opprinnelige reduksjonen i 2016-budsjettet på 99,4 mill. kr, slik at netto reduksjon for 2017 over denne posten dermed skulle bli 37,4 mill. kr, jf. tabellen ovenfor.

Når det gjelder en nærmere vurdering av om etterspørselen etter statlige barnevernstjenester og Bufetats økonomi faktisk har blitt like stor som forventet – og i tråd med de anslagene som er lagt til grunn i BLDs budsjettendringer – er datagrunnlaget foreløpig svært tynt. Dette siden vi foreløpig kun har datamateriale for 2016 som jo ikke ligger inne med fullårseffekt. Videre vil det rimeligvis uansett ta noe tid før evt. endringer i rammebetingelser gir seg fullt utslag i forsøkskommunenes forbruk av Bufetats tjenester mv. Vi har dermed ikke prioritert å hente ut kvantitative data fra Bufetat når det gjelder tall for økonomi (inntekter, kostnader, årsverk osv.) eller etterspørsel etter tjenester fra forsøkskommunene i forbindelse med denne delrapporten. Vi legger heller opp til å gjøre evt. utslag på Bufetats økonomi til et større tema i delrapporten for 2018, da vi kan basere oss på kvantitative data fra statlig barnevern også fra 2017. Som omtalt i avsnitt 6.5, er de foreløpige inntrykkene fra informantene i hhv. Bufetat region sør og nord at de økonomiske effektene for Bufetat foreløpig uansett har vært relativt beskjedne. Ett ytterligere år der forsøket ligger inne med full effekt bør imidlertid gi bedre grunnlag til å vurdere om det har blitt noen målbare utslag også i kvantitative data fra Bufetat og vi avventer dermed mer konkrete vurderinger omkring dette til delrapporten for 2018.

9.5 Oppsummering

I 2016 lå alle de tre deltakerkommunene an til å kunne komme godt ut av forsøket. Alle tre hadde i utgangspunktet lavere kostnadsnivå enn det som lå til grunn for beregningen av den kompenserende økningen i rammetilskuddet. Legger vi til grunn kommunenes egen spesifisering av prosjekterrelaterte kostnader, er dette også et resultat vi finner når vi ser på regnskapstallene for 2016. Alta har likevel så stor økning i ordinære barnevernskostnader at de totale kostnadene (inkl. funksjon 285 og kompenserende rammetilskudd) viser en klar økning fra 2015 til 2016. Røyken er den kommunen som ble spådd å komme aller best ut av forsøket, økonomisk sett, og tallene viser også lavere kostnader i 2016 enn i 2015.

De forsøksrelaterte kostnadene ser ut til å utgjøre et påslag på ca. en tredjedel av de ordinære kostnadene, men med noe variasjon. For Alta er det snakk om 29 %, Røyken 32 % og Nøtterøy nær 40 %. Det er naturlig at dette kan variere noe, både på grunn av reelle forskjeller i prisøkning for tiltakene og på grunn av ulik regnskapsføring.

⁹⁹ Prop. 1 S (2016-2017) BLD, s. 93

¹⁰⁰ Så vidt vi har kunnet registrere har det ikke skjedd noen endringer fra budsjett 2017 til revidert budsjett 2017 som har med forsøksordningen å gjøre.

10 Status år 2: Oppsummering og konklusjon

10.1 Oppsummering av status i henhold til målsettingene for forsøket

Denne andre evalueringen av forsøk med ny ansvarsdeling mellom statlig og kommunale barnevern viser at de tre forsøkskommunene er godt i gang med å løse sitt mandat. Det første året har forsøket har vært preget av etablering av nye tiltak, samtidig som det forebyggende arbeidet og innsats på fosterhjemsområdet har vært prioritert. I avsnittene nedenfor gis en kortfattet oppsummering av status i henhold til målsettingene for forsøket.

10.1.1 Kommunenes organisering av forsøket

Beskrivelsene av status i arbeidet med forsøket og kommunenes erfaringer fra det første året som forsøkskommune viser at kommunene i hovedsak holder seg til planlagt fremdrift, har gjennomført planlagte aktiviteter og etablert tiltak som planlagt. De utfordringene som oppstår er særlig knyttet til overgangene fra tidligere organisering og samarbeidsform til de nye ordningene som et utvidet ansvar på barnevernområdet bringer med seg. Utvikling, etablering og implementering av nye tiltak oppleves som krevende, men er faglig interessant og gjennomførbart. Det som fremstilles som mer krevende er at arbeidsvaner og samarbeidsformer «henger etter» og ennå ikke er tilpasset forsøkskommunenes nye oppgaver.

Alta har hatt større utfordringer med sin organisering av forsøket enn de to andre kommunene. Det er nå foretatt endringer i prosjektorganiseringen som forventes å gi et bedre eierskap til forsøket hos de berørte instansene, sikre tilstrekkelig ledelsesinvolvering og legge bedre til rette for samarbeid mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge.

I Nøtterøy har arbeidet med forsøket gått fra etablering til drift av tiltak. Dette synliggjøres bl.a. gjennom at nyetablerte tiltak er i ferd med å finne sin form, at roller- og ansvar er tydeliggjort og at det er utarbeidet rutiner og prosedyrer. Det har også vært betydelig aktivitet knyttet til kursing og kompetanseheving. For Nøtterøy har det vært en utfordring å holde fast i utviklingsarbeid, spesielt for kontaktpersonene som må prioritere sine primæroppgaver i en travel hverdag.

Røyken, som har etablert færre nye tiltak enn Alta og Nøtterøy, synes i mindre grad å ha merket utfordringer knyttet til overgangen mellom gammel og ny organisering. Organiseringen i Røykenhuset ser øg ut til å bidra til at det oppstår færre spenninger mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge. Samtidig har også Røyken erfart at det er krevende å drive utviklingsarbeid når ressursene som skal drive arbeidet fremover må prioritere andre oppgaver.

10.1.2 Ressursbruk og tiltakssammensetning

Kommunene fikk overført hhv. 53,8 og 73,3 millioner kroner i ekstra rammetilskudd i 2016 og 2017. Sammenlignet med siste overføring før forsøket startet (2015), utgjør rammetilskuddet i 2017 en økning på hhv. 96 % for Alta, 167 % for Røyken og 116 % for Nøtterøy. Tallgrunnlaget sier så langt lite om kostnadsnivå knyttet til enkelttiltak, og gir ingen mulighet til å si noe om hvorvidt kommunene prioriterer annerledes når de har det fulle kostnadsansvaret for tiltakene. Tallgrunnlaget gir ikke grunnlag for å si at forsøket så langt har ført til lavere total kostnader pr. barn. Indirekte kan tallgrunnlaget likevel tolkes som en bekreftelse på at kommunene så langt har hatt mest fokus på å etablere planlagte tiltak; selve kostnadsprioriteringene kommer sannsynligvis senere.

Videre er det foreløpig få endringer å spore fra oppstarten av forsøket mht. ressursbruk og tiltakssammensetning. Unntaket er fordelingen av ressurser mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester, da alle kommunene har økt utgiftene sine til egenproduksjon av tiltak ettersom de har overtatt statlige og private tiltak. Generelt er det fortsatt vanskelig å måle noen effekt på valg av tiltak som følge av endret finansieringsordning. Med full egenfinansiering har kommunene sterkere incentiver til å tenke pris i valg av tiltak. Imidlertid ser det ut som at kommunene så langt har prioritert etablering av nye tiltak. Etter hvert som kommunene får mer trening med å benytte alle tilgjengelige tiltak, åpnes det for mer strategisk bruk av disse, og det kan bli mulig å vurdere kostnader ved ulike hjelpetiltak sett opp mot kostnadene for ulike omsorgstiltak.

10.1.3 Et mer kunnskapsbasert barnevern

De tre forsøkskommunenes arbeid med evidensbaserte metoder også før forsøket startet.

Den generelle tilbakemeldingen fra kommunene er at de nå er godt dekket med den kompetansen de mener de behøver for å ivareta et utvidet ansvar på barnevernområdet. Fremfor å tilføre kommunen ny kompetanse som på metoder som ikke allerede er i bruk, ønsker man å øke kapasiteten. Dette dreier seg både om å utvikle gode fagmiljø og å redusere sårbarhet i forhold til tilgjengeligheten på tjenestene.

Forsøkskommune synes nå å ha høyere bevissthet om hvilken kompetanse som behøves for å ivareta et utvidet ansvar, hva kapasiteten bør være og hvilke ledere og medarbeidere som bør ta del i ulike kompetansetiltak. I det videre arbeidet med kompetanseutvikling blir det viktig å sikre at tilført kompetanse kommer hele kommunen til gode og ikke isoleres til ett team, ett tiltak eller én målgruppe.

Forsøkskommunenes utfordringer knyttet til organiseringen av forsøket og overgangen mellom gammel og ny praksis fremhever behovet for å ha kompetanse på endringsledelse. Både i Alta og Nøtterøy vil ledere i barnevernet delta i lederutviklingsprogram som vil styrke disse kommunene på dette området.

I løpet av det første året av forsøket har alle de tre kommunen styrket sin kompetanse og kapasitet på fosterhjemsområdet, både gjennom nyansettelser og gjennom omprioritering av ressurser. Behovet for ytterligere styrking av spesifikk fosterhjemskompetanse må trolig vurderes kontinuerlig for å sikre at tilgangen på fosterhjem samsvarer med behovet.

Forsøkskommunene har nå langt større bevissthet rundt risikohåndtering enn det som var tilfellet i 2016. Videre har kommunene fått bedre tid til å koble forsøket til kommunenes respektive internkontrollsystemer. Alle kommunene har arbeidet aktivt med å redusere risiko på de risikoområdene som ble identifisert i fjorårets evaluering. Nøtterøy og Røyken har i tillegg gjennomført ROS-analyser og utarbeidet handlingsplaner for å følge opp risikoreduserende tiltak.

10.1.4 Forebyggende innsats

Et hovedformål med forsøket er at økt kommunalt ansvar skal bidra til sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats. Grunntanken er at fullt kommunalt finansieringsansvar skal gi kommunene sterkere incentiver til å forebygge behovet for barneverntjenester gjennom å prioritere forebyggende tiltak.

Antallet meldinger til barnevernet kan benyttes som en indikator for hvor godt det forebyggende arbeidet i kommunen fungerer og hvorvidt kommunen klarer å fange opp utsatte barn og unge i en tidlig fase. Alle forsøkskommunene melder om en økning i antallet meldinger til barnevernet fra 2015 til 2016. Røyken har den største økningen, og kan vise til en økning på 24 %. For Alta og Nøtterøy er økningen hhv. 19 % og 8 %.

Det er fremdeles til dels ulike oppfatninger, både internt i forsøkskommunene og mellom forsøkskommunene, om hva det vil si å arbeide forebyggende. Særlig i Alta og Nøtterøy har barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge forskjellige perspektiver på forebygging og tidlig innsats. Erfaringene herfra tilsier at det er behov for å arbeide med barnevernets holdninger til deltakelse i forebyggende, tverrfaglig arbeid og at det må legges bedre til rette for at medarbeiderne i barnevernet får anledning til å prioritere den typen innsats. Godt forebyggende arbeid og riktig innretning på den tidlige innsatsen krever ikke bare at forsøkskommunene klarer å prioritere de forebyggende tiltakene, men at det gjøres prioriteringer som sikrer at medarbeiderne får anledning til å delta i både utviklingen og gjennomføringen av det forebyggende arbeidet.

10.1.5 Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

Samtlige forsøkskommuner har brukt det første året av forsøket til å etablere nye tiltak. Innsatsen reflekterer planene for etablering av nye tiltak som ble lagt i 2016 og at kommunene har lagt forskjellige strategier for hvilke tiltak de ønsker å etablere. Forsøkskommunene gir nå uttrykk for at de kan gjøre prioriteringer som ikke var mulig tidligere og foreta faglig funderte valg som de mener er bedre for barna.

Alta og Nøtterøy har valgt ulike profiler for sine institusjonstilbud. Felles for kommunene er at de ser for seg en fleksibel bruk av institusjonsplassene og at institusjonen skal være en integrert del av kommunens helhetlige tiltakspyramide. Erfaringene fra Alta og Nøtterøy er at det å ha et institusjonstilbud i egen kommune er et viktig tilskudd til kommunens tiltakspyramide. Tilbakemeldingene fra ungdommene som har benyttet seg av tilbudet så langt, er at det betyr svært mye for dem å kunne være sammen med venner, fortsette på samme skole og delta på de samme fritidsaktivitetene, selv om det ble nødvendig å flytte hjemmefra for en periode.

Alle kommunene har i løpet at det første forsøksåret prioritert fosterhjemsområdet høyt. De har styrket sin kompetanse på rekruttering og oppfølging av fosterhjemmene, etablert opplærings- og veiledningstilbud og utarbeidet rutiner som skal sikre at fosterfamiliene blir godt ivaretatt.

Tilgangen på fosterhjem, hvor mange og hvilke typer hjem det er behov for, vurderes fremdeles å være en risiko i forsøket. Der Alta og Nøtterøy så langt rapportere å ha rekruttert tilstrekkelig med egnede fosterhjem, har Røyken hatt større vansker med dette.

Det er foreløpig ingen tydelige indikasjoner på at kommunene bruker sine tiltakspyramider på andre måter enn tidligere, eller gjør helt andre prioriteringer i forhold til hvilke tiltak som igangsettes. Alle forsøkskommunene gir likevel uttrykk for at de kan gjøre prioriteringer som ikke var mulig tidligere og foreta faglig funderte valg som de mener er bedre for barna.

10.1.6 Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

Selv om forsøkskommunene arbeider systematisk for å bidra til at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, er det fremdeles et forbedringspotensial på dette området. Forbedringene dreier seg både om barns medvirkning, på system og individnivå, og at de ulike tjenestene som barna er i kontakt med samarbeider om å få et helhetlig bilde av barnets livssituasjon.

Hovedtilbakemeldingen fra intervjuene med ungdom og foreldre er at de har merket få forskjeller etter at forsøket ble igangsatt. De forskjellene som er trukket frem er de biologiske foreldrenes positive erfaringer med flere av de nye hjelpetjenestene og fosterforeldrenes opplevelse av å få en oppfølging/veiledning som går over lengre tid og som er tilpasset familiens situasjon. Flere av fosterforeldrene har også kommentert at det nå har blitt færre personer å forholde seg til, det oppleves som positivt både for barn og foreldre. Det har ikke kommet frem noen negative erfaringer fra hverken ungdom eller foreldre som er knyttet direkte til forsøket.

Mange av ungdommenes tilbakemeldinger er knyttet til deres relasjon til egen saksbehandler. De vektlegger viktigheten av å ha samme saksbehandler over lengre tid, at saksbehandler opptre forutsigbart og at saksbehandler skal være deres talsperson i systemet. Ungdommene uttrykker bekymring for at barnevernet nå har tatt på seg flere oppgaver, og frykter at dette vil bety enda mindre tid til hver enkelt. Ungdommene er også opptatt av hvilken veiledning fosterfamiliene får og foreslår flere tiltak som kan bidra til å gi fosterfamiliene mer treffsikker oppfølging, som alderstilpassede veiledningsgrupper.

Flere av fosterforeldrene var i utgangspunktet relativt skeptiske til at det kommunale barnevernet skulle få et utvidet ansvar på fosterhjemsområdet. Dette med bakgrunn i tidligere erfaringer om at den kommunale fosterhjemtjenesten var sårbar, og at det var personavhengig hvilken oppfølging man fikk som fosterfamilie. Erfaringene så langt er i hovedsak positive og fosterforeldrene opplever at de får bedre tilpasset veiledning og hyppigere oppfølging enn før.

En viktig tilbakemelding fra de biologiske foreldrene er at barnevernets formål, ansvar og arbeidsform er for dårlig kjent blant de andre tjenestene i kommunen. Foreldrene mener det ville ha lettet deres situasjon om barnehager og skoler visste mer om hvorfor og hvordan barnevernet kobles inn.

10.1.7 Samhandling mellom nivåene i barnevernet

På evalueringstidspunktet våren 2016 var forholdet mellom forsøkskommunene og de berørte Bufetat-regionene preget av innkjøringsproblemer og uavklarte ansvarsforhold på flere områder. Bl.a. var kommunenes anledning til å be om veiledning fra Bufetat og ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet omdiskutert.

I løpet av det første året av forsøket har samarbeidsproblemene minsket betraktelig, og det har funnet sted viktige avklaringer i ansvarsdelingen. Kommunene berømmer Bufetat for å ha vært villige til å finne løsninger som gagnar barn og foreldre fremfor å fokusere på at kommunene skal klare seg helt på egen hånd. Det ser dermed ut til at forsøkskommunene og Bufetats regioner har funnet en samarbeidsform som ivaretar behovene for formalitet og regelstyring der det er nødvendig og behovet for kollegial veiledning og faglige diskusjoner når det er behov for det.

10.1.8 Økonomiske konsekvenser

Forsøkskommunenes regnskapstall for 2016 viser at de har lavere kostnadsnivå enn det som lå til grunn for beregningen av den kompenserende økningen i rammetilskuddet. For Røyken og Nøtterøy/Tjøme er kompensasjonen stor nok til å dekke både merkostnadene ved prosjektet og økningen i ordinære barnevernsutgifter fra 2015 til 2016. Røyken er den kommunen som ble spådd å komme aller best ut av forsøket, økonomisk sett, og tallene viser også lavere kostnader i 2016 enn i 2015.

De forsøksrelaterte kostnadene ser ut til å utgjøre et påslag på ca. en tredjedel av de ordinære kostnadene, men med noe variasjon. For Alta er det snakk om 29 %, Røyken 32 % og Nøtterøy nær 40 %. Det er naturlig at dette kan variere noe, både på grunn av reelle forskjeller i prisøkning for tiltakene og på grunn av ulik regnskapsføring.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser for Bufetat, tyder intervjuene med de to berørte regionene sør og nord på at effektene foreløpig har vært relativt beskjedne. Bevilgningene over statlig barnevern har blitt justert ut fra forventet utslag av forsøksordningen og det er interessant å vurdere nærmere hvorvidt disse bevilgningsendringene er i tråd med faktiske endringer i behov og bruk av statlige barnevernstjenester fra forsøkskommunene. Vi har imidlertid foreløpig et tynt grunnlag for å vurdere økonomiske effekter for Bufetat nærmere ved hjelp av kvantitative data. Dette temaet vil vi derfor avvente å komme mer detaljert inn på før vi i delrapporten for 2018 også kan basere oss på kvantitative data for 2017.

10.2 Risikofaktorer

Endringer i ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet innebærer en betydelig omlegging av barneverntjenesten. Omleggingen berører både det formelle ansvaret som legges til statlig og kommunalt barnevern, samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, og ikke minst ivaretagelsen av tjenester til barn og foreldre. Kompleksiteten i arbeidet medfører en rekke risikofaktorer som partene i forsøket må håndtere. Gjennom evalueringens kartlegging av status i forsøkskommunene og de involverte aktørenes beskrivelser av arbeidet etter at forsøket har pågått i ett år, er det identifisert flere risikofaktorer som særlig forsøkskommunene bør være oppmerksomme på. I det understående har vi supplert risikofaktorene identifisert i fjorårets rapport med risikofaktorer identifisert i årets devaluering.

Som ved oppstarten av forsøket, er det fortsatt særlig tre områder som vurderes som kritiske for det videre arbeidet:

- Prosjektstyring, forberedelser til iverksetting og iverksetting
- Kompetanse og bemanning
- Ansvarsforhold og overtakelse av nye oppgaver

Nedenfor gis en kortfattet oversikt over hvordan disse risikofaktorene har vært håndtert i forsøkets første år, i tillegg til at noen ytterligere risikoer identifisert i årets evaluering drøftes.

10.2.1 Prosjektstyring, forberedelser til iverksetting og iverksetting

- Det var ved begynnelsen av forsøket mange aktiviteter som skulle igangsettes samtidig i forsøkskommunene. Risikoen i dette var at:
 - Kommunene iverksatte for mye på en gang og at den samlede belastningen på ledere og medarbeidere ble for stor
 - Kapasiteten til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte ble for dårlig
- Status etter ett år, indikerer at denne risikoen i all hovedsak har vært håndtert på en tilfredsstillende måte. Belastningen på medarbeidere og ledere har til dels vært stor, men det er ingen indikasjoner på dette har hatt konsekvenser for kommunenes kapasitet til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte.
- Likevel bemerkes det at barneverntjenesten i alle forsøkskommunene har opplevd økt arbeidsmengde, noe som kan sees i sammenheng med flere meldinger til barnevernet, flere alvorlige saker og flere oppgaver som følge av deltakelsen i forsøket. Risikoen for overbelastning vedvarer

derfor, med tilhørende risiko for at kapasiteten til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte blir for dårlig.

- Forrige devaluering viste videre at arbeidet med å forberede og iverksette overtakelsen av nye oppgaver er komplekst og omfattende, og at mye av ansvaret for framdrift og resultater lå til enkelte ledere og enkeltpersoner. Risikoen i dette var at:
 - Framdriften i forsøksarbeidet avhenger av at enkeltpersoner har kapasitet og energi til å fungere som pådrivere i alle faser av arbeidet
 - Ledere med beslutningsmyndighet har for mange oppgaver, og blir «flaskehalser» som hindrer effektive beslutningsprosesser
- Denne risikoen har kommunene øyensynlig håndtert godt; i det store og hele har framdriften i forsøksarbeidet vært god i samtlige forsøkskommuner, og for Røyken og Nøtterøy er det ingen indikasjoner på at enkeltledere har hindret effektive beslutningsprosesser.
- Unntaket her er Alta, hvor prosjektorganiseringen ikke fungerte etter hensikten, og hvor det oppstod utfordringer knyttet til forsøksgjennomføringen. Kommunen har tatt grep, bl.a. ved å omorganisere prosjektorganisasjonen. Dette er imidlertid alene ikke en garanti for at samarbeidet som kreves for å lykkes med forsøket vil falle på plass. I det kommende året er det derfor behov for at kommunens øverste administrative ledelse støtter opp forsøket og sikrer at samarbeidet mellom prosjektet og barneverntjenesten fungerer.
- Ved forsøkets begynnelse, hadde Nøtterøy lagt ambisiøse tidsplaner for når de skulle være klare for å overta nye oppgaver og for hva som må være på plass. Dette innebærer høyt tidspress og fare for at prosessen går raskere enn det berørte medarbeidere klarer å følge med på. Risikoen i dette lå i at:
 - Det mobiliseres ekstra motstand, fordi medarbeidere ikke opplever å bli involvert i endringsprosesser som virker direkte inn på deres arbeidshverdag
 - Medarbeidere opplever at forsøket ikke angår dem
- Årets devaluering finner i liten grad at disse risikoene har gjort seg gjeldende.
- Røyken kom noe senere i gang enn de to andre kommunene, og hadde også opprinnelig mindre ambisiøse planer for når de vil overta oppgaver fra det statlige barnevernet. Blant annet planlegger Røyken å etablere bolig-/institusjonstilbud i egen kommune først i 2018-2019. Risikoen i dette ligger i at:
 - Røyken ikke får testet ut konsekvensene ved forsøket i samme grad som Alta og Nøtterøy
 - Erfaringene fra Røyken når det gjelder etablering og drift av bolig-/institusjonstilbud kommer for sent til at de kan inngå i sluttevalueringen
- Disse risikoene er fortsatt gjeldende i dag; Røyken har overtatt færre oppgaver enn de to andre forsøkskommunene, så det er fortsatt usikkert i hvilken grad Røyken får testet ut konsekvensene av forsøket, og om etablering og drift av institusjonstilbud kommer i gang tidnok til at erfaringene derfra kan inngå i sluttevalueringen. Når det gjelder institusjonstilbudet ser man også at dette må vurderes ut fra at Røyken blir en del av en storkommunen sammen med Asker og Hurum fra 1.1.2020. Ved intervju tidspunktet var det fortsatt usikkert hvordan dette skulle håndteres.

10.2.2 Kompetanse og bemanning

- Overtakelsen av oppgaver fra det statlige barnevernet krever at forsøkskommunene rekrutterer tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta disse oppgavene. Både i fjor og i år beskriver Alta en situasjon hvor det har vært utfordrende å rekruttere kvalifiserte medarbeidere til ledige stillinger. Risikoen i dette ligger i at:
 - Alta kan få vanskeligheter med å ivareta nye oppgaver på en tilfredsstillende måte, fordi de ikke har tilstrekkelig kapasitet
 - Kvaliteten på tiltakene blir lavere enn forutsatt, fordi medarbeiderne ikke har riktig kompetanse

- Evalueringen finner at denne risikoen i liten grad har gjort seg gjeldende. Alta har i det store og hele rekruttert kvalifisert kompetanse til å ivareta oppgavene, og det er ingen indikasjoner på at kvaliteten på tiltakene er lavere enn forutsatt.
- Kommunen har imidlertid fortsatt en utfordring med sykemeldinger og gjennomstrømning blant barneverntjenestens saksbehandlere, noe som har konsekvenser for kapasiteten til tjenesten. Dette sees i sammenheng med risikoen identifisert over knyttet til overbelastning og risiko for at kapasiteten til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte blir for dårlig.
- Fjorårets devaluering vurderte det som en risiko at kommunene prioriterer spesialisert kompetanse, noe som kunne føre til at:
 - Barnevernfaglig spisskompetanse ble styrket på bekostning av kompetanse på mer generell forebyggende innsats og screening
 - Kommunene ikke har tilstrekkelig bevissthet på hvor mange medarbeidere med spesialisert kompetanse det er behov for og det oppstår en ubalanse mellom generalister og spesialister
- Heller ikke disse risikoen har gjort seg gjeldende i noen særlig grad, da kommunene vurderes å ha hatt et balansert fokus på kompetansehevingstiltakene. Alle kommunene jobber systematisk med kompetanseheving knyttet til forebyggende innsats, samtidig som de jevnt over tilegner seg den nødvendige spesialistkompetansen uten at dette går på bekostning av generalistkompetansen.
- Det bemerkes imidlertid at kapasiteten i barneverntjenesten i forsøkskommunene vurderes som potensielt mangelfull, noe som indirekte kan føre til en risiko for at det forebyggende arbeidet blir skadelidende:
 - Mangelfull saksbehandlingskapasitet kan føre til at saksbehandlerne ikke i tilstrekkelig grad får prioritert deltagelse i tverrfaglige fora lavere i tiltakspyramiden.
- Mye ressurser rettes mot å sikre at oppgavene som kommunene overtar blir godt ivaretatt. Dette gjelder både planleggingen av prosessen og i tjenesteleveransen. For ledere og medarbeidere kan det virke mer spennende å ta fatt på nye, utfordrende oppgaver, framfor å jobbe videre med forbyggende innsats. Risikoen ved dette er at
 - Forebyggende arbeid og tidlig innsats blir nedprioritert.
- Denne risikoen har ikke gjort seg gjeldende i særlig grad. Forsøkskommunene jobber systematisk med både forebyggende arbeid og tidlig innsats. Som nevnt er det imidlertid risiko for at kapasitetsutfordringer fører til manglende deltagelse fra barnevernet lavere i tiltakspyramiden.
- I tillegg har barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge i Alta og Nøtterøy ulike perspektiver på forebygging og tidlig innsats, forenklet oppsummert som at andre faginstanser mener barnevernet burde bidra mer i det primærforebyggende arbeidet, mens barnevernet selv mener deres rolle er å jobbe sekundærforebyggende innenfor egen tjeneste. Årsaken er dermed ulik fjorårets devaluering, men risikoen er relativt lik; forebyggende arbeid og tidlig innsats kan bli nedprioritert av barneverntjenestene i Alta og Nøtterøy.
- Denne risikoen gjør seg ikke gjeldende i Røyken, som både er den av kommunene med flest årsverk knyttet til forebyggende arbeid, og som arbeider mest fokusert med forebyggende arbeidet gjennom Røykenmodellen.
- Alta og Nøtterøy planla i fjor å etablere botiltak med døgnbemanning. Risikoen ved døgndrift i små enheter er at:
 - Mange ansatte i små stillinger gir dårlig kontinuitet og mer utrygghet for barna/ungdommene
 - Driften er sårbar for sykdom/fravær blant personalet
 - Det faglige miljøet blir for lite til å opprettholde høy faglig kvalitet på tjenestene
- Både Alta og Nøtterøy har nå etablert sine institusjoner, og øyensynlig funnet løsninger på risikoen knyttet til døgnbemanning; Alta har løst dette med en kombinasjon av langturnus og todelt turnus, mens Nøtterøy kombinerer todelt turnus med nattevakter fra RMU. De generelle risikoene knyttet til

turnusarbeid vil naturligvis vedvare, men det er ingen indikasjoner på at Alta eller Nøtterøy er mer utsatt for disse utfordringene enn ellers.

- Tilgangen på fosterhjem vurderes å være en risiko i alle forsøkskommunene. Selv om Alta og Nøtterøy så langt har rekruttert tilstrekkelig med fosterhjem, er alle klare på at dette er en utfordrende oppgave det er nødvendig å holde fokus på for å lykkes med.

10.2.3 Ansvarsforhold og overtakelse av nye oppgaver

- Ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet innebærer omfattende endringer i ansvar, roller og oppgaver, både i kommunene og i Bufetat. Erfaringen fra forvaltningsreformen og tilsvarende reformer i andre sektorer er at de ledelsesmessige utfordringene ved omstillingen er sterkt undervurdert. Risikoen ved manglende fokus på endringsledelse ligger i at:
 - Det oppstår motstand fordi ledere og medarbeidere ikke har blitt informert eller involvert i tilstrekkelig grad
 - Framdriften i forsøket forsinkes fordi håndteringen av motstand krever mye tid
 - Berørte ledere har ikke den kompetansen eller de verktøyene som kreves for å lede organisasjonen gjennom endringene
- Risikoene knyttet til endringsledelse har gjort seg gjeldende i ulik grad i forsøkskommunene i forsøkets første år. Da Røyken så langt ikke har tatt over like mange barnevernoppgaver som de to andre forsøkskommunene, har heller ikke kommunen stått overfor de samme utfordringene knyttet til endring. Kommunen har likevel engasjert prosjektleder med spesialkompetanse på ledelse, og som ikke er engasjert i drift av barneverntjenesten. Dette har bidratt til å opprettholde fokuset på prosjektarbeidet selv om arbeidsbelastningen i barnevernet har vært stor. I tillegg bemerkes det at forsøket i Røyken kommer i etterkant av implementeringen av Røykenhuset, slik at det fra tidligere har vært etablert en felles forståelse av hva det tverrfaglig forebyggende arbeidet innebærer.
- I Alta har det som nevnt vært større utfordringer knyttet til organiseringen av forsøket. En del av denne utfordringen kan spores tilbake til manglende kompetanse på endringsledelse. Kommunen har tatt organisatoriske grep for å utbedre situasjonen, i tillegg til at tre teamledere i barnevernet tar en master i barnevern ved UiT.
- Også Nøtterøy har hatt utfordringer knyttet til endringsledelse; disse har vært mindre omfattende enn i Alta, men har likevel gjort seg gjeldende f.eks. i forbindelse med teamorganiseringen. Vår vurdering er at dette er utfordringer som bør adresseres av barnevernleder og prosjektleder og løses i den neste fasen av forsøket.
- Oppsummert er det vår vurdering at risikoene knyttet til manglende kompetanse på endringsledelse vedvarer, om enn i noen mindre grad enn ved forsøkets begynnelse.
- I fjor ble det også pekt på at forsøkskommunene ønsker å vise at det er mulig for kommunal sektor å ivareta flere oppgaver på barnevernområdet enn hva som er tilfellet med dagens arbeidsdeling. Risikoen ved at kommunenes ønsker å klare seg med egen kompetanse og egne ressurser er at:
 - Kommunene velger de tiltakene som er tilgjengelige (i egen kommune) framfor det tiltaket som ville ha vært det beste for barnet
 - Kommunene venter for lenge med å be om bistand fra Bufetat
- Det er ingen holdepunkter for å hevde at disse risikoene har gjort seg gjeldende i forsøkskommunene.
- Det ble også pekt på i fjor at forsøkskommunene står overfor en større økonomisk usikkerhet enn andre kommuner, fordi endringer i antallet barn med dyre tiltak påvirker utgiftene sterkere enn hva som ellers ville ha vært tilfellet. Risikoen i dette ligger i at:
 - Egenbetalingen for tiltak kan bli høyere enn rammetilskuddet. For Alta, som har mange plasseringer, er den økonomiske risikoen vesentlig.

- Nye tiltak som etableres tar ressurser fra andre (eksisterende) tjenester til barn og unge eller tjenester i andre sektorer
- Ingen av forsøkskommunene rapportere om økonomiske utfordringer knyttet til forsøket, verken på grunn av egenbetaling for tiltak eller etablering av nye tiltak. Imidlertid vurderes særlig egenbetalingsrisikoen som fortsatt tilstedeværende. Selv om det jobbes godt forebyggende, er det ingen garantier for at omfanget av omsorgsovertakelser plutselig øker. Denne risikoen er særlig relevant for Røyken, som ikke har et eget institusjonstilbud. Samtidig har det her over tid vært et spesielt fokus på styrking av det tverrfaglig forebyggende arbeidet. Dette er noe som også reduserer risikoen for økning i omfanget av omsorgsovertakelser.
- I fjor var fortsatt ikke barnevernsreformen iverksatt, men fortsatt under utarbeidelse. Risikoen knyttet til dette var at:
 - Interessen for forsøket og resultatene av arbeidet som kommunene og Region Sør og Region Nord gjør blir liten
 - Det skjer endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern på nasjonalt nivå som gjør det vanskeligere å evaluere effektene av forsøket
- I år ble barnevernsreformen behandlet av Stortinget, og risikoen identifisert i fjor er dermed ytterligere aktualisert. Det bemerkes imidlertid at:
 - Barnevernsreformen i utgangspunktet ikke endrer på forsøkskommunenes mandat. Forskriften som regulerer hvordan Alta, Nøtterøy og Røyken skal gjennomføre sitt oppdrag går lenger i å overføre ansvar til kommunene enn det endringene i barnevernloven gjør.
 - Dette betyr at forsøkskommunene «tester ut» en ansvarsdeling som er mer vidtrekkende enn den som vil gjelde for andre kommuner i iverksettingen av lovendringene.
- Likevel er det fortsatt risiko for at interessen for forsøket og resultatene av arbeidet avtar, og at endringene gjør det vanskeligere å evaluere effektene av forsøket.
- Ellers er det også en viss risiko knyttet til den forestående kommunesammenslåingen med Røyken, Asker og Hurum. Hvordan arbeidet med forsøket skal håndteres inn i den prosessen ikke klart på intervjuetidspunktet, og usikkerheten knyttet til dette kan ha konsekvenser for forsøksgjennomføringen.

10.3 Overføringsverdi

En overordnet målsetning ved forsøket er å innhente kunnskap og erfaringer med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. I den sammenheng er det nyttig å se nærmere på læringspunkter fra forsøksarbeidet så langt.

De viktigste læringspunktene fra den andre fasen av forsøket kan oppsummeres slik:

- Kommunenes arbeid med ny ansvarsdeling må forankres hos administrativ og politisk ledelse, og organiseres slik at de involverte aktørene og affiserte tjenesteområdene får eierskap til både prosessen og de nye arbeidsoppgavene.
- Erfaringene fra forsøkskommunene knyttet til overtagelse av fosterhjemsområdet viser at det med fordel kan etableres retningslinjer for overføring av statlige og private fosterhjem, samt ordninger som sikrer at det ikke oppstår uheldige variasjoner i hvilke betingelser som tilbys fosterfamiliene.
- Erfaringene fra Alta og Nøtterøy knyttet til å ha et institusjonstilbud i egen kommune, er både at det er arbeidskrevende å få på plass, og at å drifte et døgntilbud er ressurskrevende. Samtidig uttrykker kommunene at det er et viktig tilskudd til tiltakspyramiden.
- Av særlig viktighet her, er tilbakemeldingene fra ungdommene som har benyttet seg av tilbudet så langt; disse uttrykker at det betyr svært mye for dem å beholde en stedlig tilhørighet selv om det ble nødvendig å flytte hjemmefra for en periode.
- Overtagelse av ansvar på barnevernsområdet bør gjøres gradvis. Erfaringene fra Alta og Nøtterøy tilsier at det kan bli for mye som skjer samtidig, noe som kan ha negative konsekvenser både for fremdriften av overtagelsen av ansvarsområder, for kvaliteten på tjenestene som tilbys, og for

eierskapet til de nye arbeidsoppgavene i de eksisterende kommunale tjenestene. Røyken, som har overtatt statlige ansvarsområder i en lavere takt, har i mindre grad hatt slike utfordringer.

- For å sikre effekt av det tverrfaglige, forebyggende arbeidet, er også erfaringene fra Røyken nyttig for andre; tidlig og fokusert innsats knyttet til dette har gitt gode gevinster i kommunen, også sett opp mot de noe mindre gunstige erfaringene i Alta og Nøtterøy knyttet til dette.

10.4 Oppsummering av hovedfunn

Evalueringen av forsøkets første år, finner at de tre forsøkskommunene er godt i gang med å løse sitt mandat. Dette første forsøksåret har vært preget av etablering av nye tiltak, fokus på forebyggende arbeid, og innsats på fosterhjemsområdet. Forsøkskommunene har nå også langt større bevissthet rundt risikohåndtering enn det som var tilfellet i 2016. Alle kommunene har arbeidet med å redusere risiko på de risikoområdene som ble identifisert i fjorårets evaluering.

Forsøkskommunene har i hovedsak holdt seg til planlagt fremdrift; de har gjennomført aktiviteter og etablert tiltak som planlagt. De utfordringene som har oppstått har vært knyttet til overgangene fra tidligere organisering og samarbeidsform, til de nye ordningene som et utvidet ansvar på barnevernområdet bringer med seg. Utvikling, etablering og implementering av nye tiltak oppleves som til dels krevende av kommunene, men òg som faglig interessante og gjennomførbare. Mer krevende er det at arbeidsvaner og samarbeidsformer i noen grad oppleves å «henge etter», og fortsatt ikke er tilpasset alle forsøkskommunenes nye oppgaver.

Alle de tre forsøkskommunen har styrket sin kompetanse og kapasitet på fosterhjemsområdet i året som har gått, både gjennom nyansettelser og gjennom omprioritering av ressurser. Behovet for ytterligere styrking av spesifikk fosterhjemskompetanse må trolig vurderes kontinuerlig for å sikre at tilgangen på fosterhjem samsvarer med behovet. Tilgangen på fosterhjem, hvor mange hjem det er behov for og ulike typer hjem, vurderes imidlertid fremdeles å være en risiko i forsøket. Alle kommunene har hatt utfordringer på dette området, men der Alta og Nøtterøy så langt rapportere å ha rekruttert tilstrekkelig med egnede fosterhjem, har Røyken hatt større vansker med dette.

Evalueringen finner videre at det fremdeles er til dels ulike oppfatninger, både internt i forsøkskommunene og mellom forsøkskommunene, om hva det vil si å arbeide forebyggende. Særlig i Alta og Nøtterøy har barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge forskjellige perspektiver på forebygging og tidlig innsats. Godt forebyggende arbeid og riktig innretning på den tidlige innsatsen krever ikke bare at forsøkskommunene klarer å prioritere de forebyggende tiltakene, men at det gjøres prioriteringer som sikrer at medarbeiderne får anledning til å delta i både utviklingen og gjennomføringen av det forebyggende arbeidet.

Erfaringene fra Alta og Nøtterøy er at det å ha et institusjonstilbud i egen kommune er et viktig tilskudd til kommunens tiltakspyramide. Tilbakemeldingene fra ungdommene som har benyttet seg av tilbudet så langt, er at det betyr svært mye for dem å kunne være sammen med venner, fortsette på samme skole og delta på de samme fritidsaktivitetene, selv om det ble nødvendig å flytte hjemmefra for en periode.

Mange av ungdommenes tilbakemeldinger er knyttet til deres relasjon til egen saksbehandler. De intervjuede ungdommene uttrykker bekymring for at barnevernet nå har tatt på seg flere oppgaver, og frykter at dette vil bety mindre tid til hver enkelt.

Forsøkskommunene og Bufetats regioner har funnet en samarbeidsform som ivaretar behovene for formalitet og regelstyring der det er nødvendig og behovet for kollegial veiledning og faglige diskusjoner når det er behov for det.

Vedlegg 1: Evalueringsmatrise

Problemstilling	Evalueringskriterium (hovedproblemstillinger)	Datakilde
A: Et mer kunnskapsbasert barnevern		
Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet	Er igangsatte kompetanseutviklingstiltak basert på oppdatert kunnskap om hva som er god praksis?	Handlingsplaner på HR-området Kompetanseutviklingsplaner Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres innenfor kommunenes ansvarsområder? Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres innenfor områdene kommunene ikke har hatt oppgaver tidligere?	Kompetanseutviklingsplaner Oversikt over sertifiseringer og kurstilbud Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Hvilke kriterier ligger til grunn for vurderinger av hvilke medarbeidere som trenger å styrke sin kompetanse gitt nye oppgaver?	Kompetanseutviklingsplaner Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak	Benyttes evidensbaserte metoder i arbeidet med å avdekke og vurdere den enkelte families/det enkelte barns behov?	Kartleggingsskjema Screeningsverktøy Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og foreldre
	I hvilken grad er tiltak som igangsettes evidensbaserte/ kunnskapsbaserte?	Den enkelte kommunes «tiltaksvifte» Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med barn og foreldre
	Tilbyr kommunen evidensbaserte tjenester selv, eller kjøpes disse fra Bufetat/private?	
Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak	Har kommunen et helhetlig internkontrollsystem? Benyttes dette i barneverntjenesten?	Internkontrollsystem Gjennomførte forvaltningsrevisjoner Intervju med ledere og medarbeidere
	I hvilken grad evaluerer kommunen egen praksis?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	I hvilken grad avdekkes feil og mangler og i korrigeres praksis på grunnlag av egnevalueringer?	Dokumentstudier Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten

B: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier		
Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen	Hvorvidt kommunen har rutiner for å fange opp utsatte barn og familier i en tidlig fase	Rutiner Screeningverktøy Handlingsveiledere ¹⁰¹ Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Utvikling i barneverntjenestens samarbeid med helsestasjon, barnehage, PPT, skole, SLT-koordinator, politiet og BUP	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Prioritering og organisering av forebyggende tiltak	Hvor forebyggende innsats er plassert i kommunens organisasjon (i barneverntjenesten og samarbeidende instanser)	Organisasjonskart Stillingsbeskrivelser Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Utvikling i ressursbruk (årsverk og utgifter) knyttet til forebyggende tiltak	Årsverk knyttet til forebyggende tiltak Regnskapstall
Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet	Andel av tiltak som ender med plassering utenfor hjemmet	Statistikk – uttrekk fra fagsystem
	Utvikling i tiltak som ender med plassering utenfor hjemmet	Statistikk – uttrekk fra fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med foreldre og barn
C: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov		
Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering	Hvordan påvirker forsøket mulighetene til å rekruttere fosterhjem?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Hvilke tiltak har kommunene innført for å sikre tilstrekkelig rekruttering?	Kartlegging av kommunale planer knyttet til forsøksordningen Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene
	I hvilken grad bruker kommunen Fosterhjemtjenesten i Bufetat?	Statistikk fra de kommunale fagsystemene og/eller ODA Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Ventetid i forbindelse med plassering i fosterhjem	Fagsystem
Bruken av akutttiltak	Utvikling i andelen akutttiltak	Fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser	Medfører kommunal produksjon av omsorgstiltak bedre kvalitet, lavere kostnad eller et mer effektivt tjenestetilbud?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Hva er erfaringene i kommuner som i stor grad velger å produsere omsorgstiltak i egen regi?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og unge
	Tilpasses tiltakene til barns individuelle behov?	Intervju med barn og unge Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten

¹⁰¹ Med handlingsveiledere forstår vi prosessbeskrivelser som tydeliggjør barnets/familiens forløp og hvilke faglige vurderinger som skal gjøres på ulike stadier i et saksforløp

Bufetats tiltaksapparat	Hvilke konsekvenser har forsøket for Bufetat f.eks. i forhold til økonomi, tilgang på kompetanse?	Intervju med Bufetat Statistikk
	Hvilke lærdommer kan Bufetat trekke ut av måten kommunene utformer sitt tiltaksapparat?	Intervju med Bufetat Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene
	Hvilke valgmuligheter har kommunene i forhold til tiltak fra Bufetat? Hvordan fungerer samarbeidsavtalene som regulator?	Kartlegging av samarbeidsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene Intervju med Bufetat
D: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon		
Barns medvirkning i egen sak	Opplever barn og unge at de har mulighet for å medvirke?	Intervju med barn og unge
	Har kommunene rutiner og systemer som sikrer nødvendig medvirkning?	Kartlegging av systemer og rutiner i Barneverntjenesten Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov	Hvilke kartleggingsverktøy og metoder bruker kommunene?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Screeningverktøy Handlingsveiledere
	Hvordan har forsøksordningen påvirket kvaliteten på kartleggingsarbeidet?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og unge Intervju med samarbeidspartnere
Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov	Hvorvidt kommunen har tilgang til tiltak som representerer en bredde når det gjelder faglige problemstillinger, alder, etnisitet, osv.	Skriftlige beskrivelser av tiltak og målgruppen for disse Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Veiledning og oppfølging av fosterforeldre Se også C	Får fosterforeldre nødvendig oppfølging og veiledning fra kommunen?	Intervju med foreldre
E: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet		
Valg av tiltak, herunder incentiver knyttet til, og prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak	Generelt: avdekke evt. endringer i tiltakssammensetning som følge av endrede kommunale enhetskostnader	Beskrivelser av tiltak og endring i tiltakssammensetning Regnskapstall
	I hvilken grad prioriteres tidlig intervensjon og forebygging? – Lykkes man bedre med tidlig intervensjon og forebygging?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Vil det utvikles nye typer tiltak med høyere kostnadseffektivitet?	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Vil kommunene redusere sin bruk av de dyreste tiltakstypene?	Regnskapstall Kostra
Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen	Analyse av samlede kostnader, samt kostnadsutvikling for de enkelte tiltakstyper	Kostra Regnskapstall
	Skille kostnader i priskomponent og mengdekomponent, analysere utviklingen i begge størrelser over tid.	Regnskapstall Antall tiltak i ulike kategorier

	Sammenligne inntektsøkning (rammetilskuddsøkning) mot kostnadsøkning pga. økte enhetskostnader. Evaluere samlet gevinst/tap for hver kommune som følge av deltakelse i forsøket.	Regnskapstall Antall tiltak i ulike kategorier
	Sammenligning av utvikling i utgiftsnivå med kommuner i samme kommunegruppe	Kostra
	Hvordan disponerer kommunen de økte midlene i sitt budsjett?	Intervju
Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private	Som del av analysen av tiltakssammensetning, studere utviklingen i bruk av private aktører for hhv. hjelpe- og omsorgstiltak	Andel av tiltak levert av private aktører Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Studere prisutviklingen på tjenestetilbud fra private aktører – vil økte enhetskostnader skape økt prisbevissthet og lavere kommunal betaling?	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med Bufetat
F: God samhandling mellom nivåene i barnevernet		
Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner	I hvilken grad kommunen velger å støtte seg på statlige tiltak	Oversikt over oppgaver kommunen ivaretar i egen regi og oppgaver hvor de støtter seg til statlige barnevern Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Innhold i og bruken av bistandsavtaler	Bistandsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Etablerte samarbeidsarenaer mellom stat og forsøkskommune, og hvordan de fungerer	Beskrivelse av etablerte samarbeidsarenaer Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
Samarbeid med andre kommuner	Etablerte samarbeidsarenaer mellom forsøkskommuner og hvordan de fungerer	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Utvikling i erfaringsutveksling mellom forsøkskommuner	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Klarhet i ansvarsdelingen	Beskrivelser av avtalt oppgavefordeling	Dokumentstudium
	Bruk av bistandsavtaler	Bistandsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Opplevd tydelighet i ansvarsdeling hos partene og utvikling i denne	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
G: Økonomiske konsekvenser av forsøket		
Hvordan påvirker forsøket kostnadsutvikling i statlig og kommunalt barnevern?	Vurdering av inntektstap opp mot utgiftsreduksjoner som følge av forsøket	Kostra Statres Regnskapstall
	Endring i betalingen for statlige tiltak fra forsøkskommunene	Regnskapstall

Hvordan påvirker forsøket prioriteringer og tiltakssammensetning i hhv. statlig og kommunalt barnevern	Endring i etterspørselen etter statlige tiltak fra forsøkskommunene	Uttrekk fra fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Hvordan Bufetats regioner evt. omprioriterer ansatte og kapasitet som følge av endret etterspørsel fra og endret tidsbruk overfor forsøkskommunene	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Permanente vs. midlertidige effekter. Hvordan vil en Bufetat-region med forsøkskommuner vurdere sin egen tilpasning av utgifter, bemanning og kapasitet når forsøket er midlertidig og de etter forsøket trolig evt. vil få høyere budsjetter og økte arbeidsoppgaver igjen?	Intervju med Bufetat

Vedlegg 2: Tiltakskategorier

(Kilde: Oversikt over rapportering av barnevernsdata for 2014, versjon 23.10.2014, Statistisk sentralbyrå)

1. Institusjon

1.1 Barnevernsinstitusjoner (gjelder alle typer barnevernsinstitusjoner)

1.2 Plassering i institusjon etter annen lov

1.99 Andre institusjonstiltak (spesifiser)

2. Fosterhjem

(Tilsynsfører og utgifter som følger av fosterhjemsavtalen skal ikke registreres som egne tiltak, med unntak av 4.1 Barnehage og 4.2 SFO, som skal registreres.)

2.1 Fosterhjem i familie og nære nettverk

2.2 Fosterhjem utenom familie og nære nettverk

2.3 Statlige familiehjem (gjelder fosterhjem som staten har ansvar for)

2.4 Fosterhjem etter § 4-27

2.5 Beredskapshjem

2.99 Andre fosterhjemstiltak (spesifiser)

3. Tiltak for å styrke foreldreferdigheter

(Gjelder tiltak rettet mot familien/ foreldre og foreldre-barn-samspill. Skal ikke brukes i fosterfamilier.)

3.1 MST (Multisystemisk terapi)

3.2 PMTO (Parent Management Training Oregon)

3.3 FFT (Funksjonell familieterapi)

3.4 Webster-Stratton - De utrolige årene (Forebygge og redusere atferdsproblemer.)

3.5 ICDP (International Child Development Program)

3.6 Marte Meo (Metoden brukes for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.)

3.7 Andre hjemmebaserte tiltak (spesifiser) (gjelder andre tiltak i hjemmet som følger en spesiell metodikk og som gjennomføres på en systematisk måte)

3.8 Sentre for foreldre og barn

3.9 Vedtak om råd og veiledning

3.10 Hjemmekonsulent/miljøarbeider

3.99 Andre tiltak for å styrke foreldreferdigheter (spesifiser)

4. Tiltak for å styrke barnets utvikling

(Gjelder tiltak rettet mot barnet)

4.1 Barnehage

4.2 SFO/ Aktivitetsskole

4.3 Fritidsaktiviteter

4.4 Økonomisk hjelp for øvrig (gjelder økonomisk hjelp som ikke inngår i 4.1, 4.2 og 4.3)

4.5 Besøkshjem/ avlastningstiltak

4.6 Støttekontakt

4.7 Samtalegrupper/ barnegrupper (gjelder strukturerte samtale- og aktivitetstilbud for aldersbestemte grupper).

4.8 Utdanning og arbeid (gjelder oppfølging og støtte for å styrke barn og ungdoms tilknytning til skole eller arbeid)

4.9 ART

4.99 Andre tiltak for å styrke barnets utvikling (spesifiser)

5. Tilsyn og kontroll

(Tilsynsfører jf. bvl § 4-22 skal ikke registreres som eget tiltak.)

5.1 Frivillig tilsyn i hjemmet (gjelder der foreldre har samtykket til tilsyn)

5.2 Pålagt tilsyn i hjemmet (gjelder der tilsyn skjer etter vedtak i fylkesnemnd)

5.3 Tilsyn under samvær

5.4 Ruskontroll

5.99 Andre tiltak av tilsyn og kontroll (spesifiser)

6. Nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester

(Tiltak knyttet til tverrfaglig samarbeid og styrking av barnets nettverk.)

6.1 Familieråd

6.2 Nettverksmøter (Strukturerte dialogmøter som består av barnevernstjenesten, foreldre og ungdom, og andre personer som er viktige i ungdommens liv. Invitasjon av deltakere skjer i samråd mellom barnevernstjenesten, ungdom og foreldre.)

6.3 Individuell plan

6.4 Deltakelse i ansvarsgruppe/ samarbeidsteam

6.99 Andre tiltak av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester (spesifiser)

7. Undersøkelse og behandling fra andre tjenester

7.1 Bvl § 4-10 medisinsk undersøkelse og behandling

7.2 Bvl § 4-11 behandling av barn med særlige opplæringsbehov

7.3 Psykisk helsehjelp for barn og unge (Gjelder ikke ved henvisninger, men når barn får behandling av psykolog eller innen psykisk helsevern/BUP).

7.99 Andre tiltak av undersøkelse og behandling fra andre tjenester (spesifiser)

Vedlegg 3: Informanter i kommunene

Informanter i Røyken:

- Prosjektleder og prosjektmedarbeider
- Enhetsleder for Røykenhuset
- Enhetsleder for barneverntjenesten
- To ansatte i barneverntjenesten
- Leder for helsestasjon og leder for familiebaserte tjenester
- Skolefaglig rådgiver
- Avdelingsleder PPT
- Virksomhetskontroller for Røykenhuset
- SLT-koordinator
- Rådmann og Kommunalsjef for oppvekst og utdanning

Informanter i Alta:

- Prosjektleder, virksomhetsleder, barnevernleder, leder for Storbakken barneverninstitusjon
- Fagpersoner som arbeider spesielt med rekruttering og oppfølging av fosterhjem
- Teamledere og medarbeidere fra omsorgsteam og teamene på undersøkelse og tiltak
- Rådmann, kommunalleder for oppvekst og kultur og virksomhetsleder barn og ungetjenesten
- Representant fra PPT og representant fra helsesøstertjenesten.
- Representanter fra skoler og barnehager
- Leder og tre ansatte fra Storbakken

Informanter i Nøtterøy:

- Prosjektleder og fagrådgiver
- Rådmann og kommunaldirektør oppvekst og kultur i Nøtterøy
- Kommunaldirektør oppvekst og kultur eller tilsvarende funksjon i Tjøme
- Leder forebyggende helse
- Representanter fra de fire teamene barneteam, ungdomsteam, omsorgsteam og familieteam
- Fagpersoner som arbeider spesielt med rekruttering og oppfølging av fosterhjem
- Leder og ansatte fra institusjonstilbudet
- Ansatte i Familiens hus: tverrfaglig koordinator/leder, fagleder skole, fagleder barnehage, representant fra PPT og representant fra helsesøstertjenesten
- Representanter fra skoler og barnehager i Nøtterøy og Tjøme
- SLT-koordinator
- Nettverkskontakt
- PMTO- Terapeut
- Familierådskoordinator



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.