

Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet



Tittel: Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet
Oppdragsgiver: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Prosjektperiode: Oktober 2010 - november 2011
Prosjektleder: Stein Ove Songstad
Forfattere: Stein Ove Songstad, Birte Bjørkelo, Tone Mari Dahle, Gunnar Husabø og Stein Bjørnstad

Kort om rapporten: Denne rapporten er en del av en større evaluering av det statlige barnevernet som er bestilt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. De ulike delbidragene vil bli oppsummert i en samlet rapport som vil publiseres i 2012. Denne del-evalueringen omhandler den faglige og økonomiske styringen av det statlige barnevernet.

Innholdsfortegnelse

SUMMARY	11
SAMMENDRAG	14
1. INNLEDNING.....	20
1.1 BAKGRUNN	20
1.2 MANDAT OG PROBLEMSTILLINGER	20
1.3 STYRING OG ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIV	21
1.4 STATLIG STYRING	23
1.4.1 Styringsprinsipper i staten.....	24
1.5 METODISK TILNÆRMING	25
1.5.1 Dokumentanalyse	25
1.5.2 Foreliggende statistikk og analyseverktøy.....	25
1.5.3 Intervju	25
1.5.4 Spørreundersøkelser	26
1.5.4.1 Spørreundersøkelse til fagteam	26
1.5.4.2 Spørreundersøkelse til regionledelse.....	26
1.5.4.3 Spørreundersøkelse til kommunene	26
1.5.5 Å evaluere en organisasjon i endring	26
2. BARNEVERNREFORMEN OG ORGANISERING AV DET STATLIGE BARNEVERNET.....	28
2.1 INNLEDNING	28
2.2 BAKGRUNNEN FOR REFORMEN	28
2.3 GJENNOMFØRING AV REFORMEN.....	29
2.4 NØKKELTALL FOR ØKONOMI- OG AKTIVITETSUTVIKLING I DET STATLIGE BARNEVERNET	30
2.5 ORGANISERING OG OPPGAVEDELING I DET STATLIGE BARNEVERNET.....	31
2.5.1 BLDs oppgaver og myndighet	31
2.5.2 Bufdirs oppgaver og myndighet.....	32
2.5.3 Regionenes oppgaver og myndighet.....	32
2.5.3.1 Regionenes organisering.....	33
2.5.4 Andre statlige barnevernaktører.....	35
2.6 HAR REFORMEN FØRT TIL SENTRALISERING OG BYRÅKRATISERING AV DET STATLIGE BARNEVERNET?.....	35
2.6.1 Bufetat som byråkrati	35
2.6.2 Opplevs barnevernet som byråkratisk?.....	35
2.6.2.1 Antall beslutningsledd	38
2.6.2.2 Rapportering	39
2.7 VURDERING.....	39
3. MÅL OG MÅLFORSTÅELSE	41
3.1 OVERORDNEDE MÅL I BARNEVERNET	41
3.2 MÅLENE MED BARNEVERNREFORMEN.....	41
3.2.1 Mål og virkemidler i St.meld. nr. 40	41
3.2.2 Mål og virkemidler i Ot. prp. nr. 9.....	42
3.2.3 Mål og virkemidler i strategidokumentet for reformen	42
3.3 MÅL I ETATENS STYRINGSdokUMENT.....	43
3.3.1 Økonomiske mål.....	44
3.3.2 Mål for innholdsmessig kvalitet	44
3.3.3 Omstillingsmål	44
3.4 ANSATTES OPPFATNINGER OM MÅL.....	45
3.4.1 Grad av felles målforståelse.....	45
4. MÅLOPPNÅELSE.....	47

4.1	MÅLOPPNÅELSE FOR OMSTILLINGSMÅL	47
4.1.1	<i>Dreining fra bruk av institusjon til hjemmebaserte tjenester og fosterhjem</i>	47
4.1.2	<i>Dreining fra bruk av private til statlige institusjoner</i>	48
4.1.3	<i>Oppholdstid.....</i>	50
4.1.4	<i>Akutt plasseringer</i>	51
4.2	MÅLOPPNÅELSE FOR ØKONOMISKE MÅL.....	52
4.2.1	<i>Kostnadseffektivitet</i>	52
4.2.2	<i>Tiltaksvalg og oppholdsdager</i>	54
4.2.2.1	Endringer i utgifter per tiltak	54
4.2.2.2	Beleggsprosent	57
4.2.2.3	Forklaring på den samlede kostnadsveksten	58
4.2.3	<i>Budsjettbalanse.....</i>	59
4.3	MÅLOPPNÅELSE KVALITETSMESSIG INNHOLD	61
4.3.1	<i>Bruk av evidensbaserte metoder.....</i>	61
4.3.2	<i>Ventetid fosterhjem</i>	63
4.3.3	<i>Differensiering.....</i>	65
4.3.4	<i>Likeverdighet.....</i>	68
4.3.5	<i>Brukermedvirkning</i>	70
4.4	VURDERING.....	70
4.4.1	<i>Måloppnåelse for omstillingsmål.....</i>	70
4.4.2	<i>Måloppnåelse for økonomiske mål.....</i>	71
4.4.3	<i>Måloppnåelse for kvalitetsmål.....</i>	71
5.	ETATSSTYRING.....	73
5.1	KORT OM ØKONOMIREGELVERKETS KRAV TIL ETATSSTYRING OG STYRINGSDIALOG	73
5.2	OPPRETTelsen AV EN NY ETATSSTYRINGSGRUPPE I BLD KAN FORBEDRE ETATSSTYRINGEN	74
5.3	INNHOLDET I STYRINGSDIALOGEN BØR KLARGJØRES	74
5.3.1	<i>Innholdet i styringsdialogen</i>	74
5.3.2	<i>Uformell styring</i>	75
5.3.3	<i>Detaljeringsgrad i styringen</i>	75
5.4	BUFDIRS ANSVAR OG OPPGAVER BØR INSTRUKSFESTES	76
5.5	BUDSJETTPROPOSISJONEN ER ENDRET TIL Å BLI ET MER STRATEGISK DOKUMENT FOR HELE BARNEVERNfeltET	77
5.6	TILDELINGSBREVET HAR BEDRE STRUKTUR OG FORMIDLER KLARERE STYRINGSSIGNAL	78
5.6.1	<i>Utarbeidelse av tildelingsbrev.....</i>	78
5.6.2	<i>Innholdet i tildelingsbrevene</i>	78
5.6.3	<i>Tildelingsbrev for 2008 - 2010.....</i>	79
5.6.4	<i>Tildelingsbrev for 2011.....</i>	80
5.7	SAMARBEIDSKLIMAET I ETATSSTYRINGSMØTENE ER BEDRET, MEN DET ER ET POTENSIAL FOR Å VIDEREUTVIKLE FORM, INNHOLD OG PROSESS	82
5.8	RAPPORTERINGSKRAVENE TIL BUFDIR ER NOE REDUSERT, MEN AKTIVITETS- OG REGNSKAPSRAPPORTERINGEN BØR VURDERES	83
5.8.1	<i>Rapportering på mål i tildelingsbrev</i>	83
5.8.2	<i>Regnskapsrapportering</i>	84
5.8.3	<i>Aktivitetsrapportering</i>	84
5.8.4	<i>Fagsystemet ODA.....</i>	84
5.9	BLDs KRAV TIL INTERNKONTROLL I BUFETAT HAR VÆRT LITE KONKRETE	85
5.9.1	<i>Kort om virksomhetens plikt til å drive internkontroll.....</i>	85
5.9.2	<i>BLDs krav til internkontroll i Bufdir</i>	86
5.9.3	<i>Vurdering av BLDs krav til internkontroll i Bufdir.....</i>	87
5.10	VURDERING OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER	87
6.	VIRKSOMHETSSTYRING.....	89
6.1	KORT OM ØKONOMIREGELVERKETS KRAV TIL VIRKSOMHETSSTYRING	89
6.2	BUFDIR HAR ET FORBEDRINGSPOtENSIAL KNYTTET TIL VIRKSOMHETSPLANLEGGING	89

6.3	EN NY SAMARBEIDSFORM MELLOM BUFDIR OG REGIONENE HAR BIDRATT TIL Å UTVIKLE BUFETAT I EN MER ENHETLIG RETNING	90
6.4	DISPONERINGSBREVET HAR BLITT ET BEDRE OG TYDELIGERE STYRINGSdokUMENT	92
6.4.1	<i>Felles strategi, målbilde og styringskort</i>	92
6.4.2	<i>Disponeringsbrevet</i>	93
6.4.3	<i>Andre styringsdokument</i>	95
6.4.4	<i>Vurdering av disponeringsbrev og andre styringsdokument</i>	95
6.5	BEDRET SAMHANDLING OG ØKT STRATEGISK FOKUS I VIRKSOMHETSSTYRINGSSAMTALENE.....	96
6.5.1	<i>Virksomhetsstyringssamtaler.....</i>	96
6.5.2	<i>Andre møter</i>	97
6.5.3	<i>Vurdering av virksomhetsstyringssamtalene</i>	98
6.5.4	<i>Kommunikasjon av mål og styringssignal fra Bufdir.....</i>	98
6.6	RAPPORTERING	99
6.6.1	<i>Vurdering av regionenes rapportering til Bufdir</i>	101
6.7	VIRKSOMHETSSTYRING I REGIONENE	102
6.7.1	<i>Mål.....</i>	102
6.7.2	<i>Rapporteringskrav i regionene.....</i>	102
6.7.3	<i>Kommunikasjon av mål.....</i>	103
6.7.4	<i>Styringsverktøy og rapportering</i>	104
6.7.5	<i>Styringsdokumenter i regionene</i>	105
6.8	INTERNKONTROLL OG RISIKOSTYRING I BUFDIR OG BUFETAT	105
6.8.1	<i>Vurdering av internt kontroll og risikostyring i Bufdir og Bufetat</i>	106
6.9	VURDERING OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER.....	106
7.	UTVIKLINGEN AV DEN FAGLIGE OG ØKONOMISKE STYRINGEN	109
7.1	INNLEDNING	109
7.2	ØKONOMISTYRING.....	109
7.2.1	<i>Budsjett</i>	109
7.2.2	<i>Kriteriemodell.....</i>	110
7.2.2.1	<i>Budsjettarbeid i Bufetat.....</i>	111
7.2.3	<i>Aktivitetsanalyse og aktivitetsbasert budsjettering.....</i>	114
7.2.4	<i>Budsjettoverskridelser.....</i>	116
7.2.4.1	<i>Budsjettstyrt virksomhet uten kontroll over aktivitets- og utgiftsvekst</i>	116
7.2.4.2	<i>Ulike faglige oppfatninger.....</i>	116
7.2.4.3	<i>Manglende omstilt tiltaksapparat.....</i>	116
7.2.4.4	<i>Effektivisering av driften</i>	116
7.2.5	<i>Budsjettet forutsetter omstilling, og inntektssiden i budsjettet er redusert</i>	117
7.2.6	<i>Plan for budsjettbalanse 2011</i>	118
7.2.7	<i>For optimistiske budsjetter eller for lite omstillingsarbeid?.....</i>	119
7.3	FAGLIG STYRING	119
7.3.1	<i>Departement og direktorat som faglige premissleverandører</i>	120
7.3.1.1	<i>Forskning og utvikling (FoU).....</i>	121
7.3.1.2	<i>Bufdirs faglige rolle overfor regionene</i>	122
7.3.1.3	<i>Hva inngår i den faglige styringen?</i>	122
7.3.2	<i>Kvalitetssikring og godkjenning av institusjoner.....</i>	123
7.3.3	<i>Kunnskapsbaserte metoder</i>	123
7.3.4	<i>Tilpasning av tiltaksapparatet</i>	125
7.4	UTVIKLING AV DEN FAGLIGE OG ØKONOMISKE STYRINGEN	126
7.4.1	<i>Fase I - Underbudsjettert reform, kulturell motstand og blomstring av hjelpetiltak</i>	126
7.4.1.1	<i>Underbudsjettering og kulturell motstand</i>	126
7.4.1.2	<i>Hjelpetiltak – fra utprøving til innstramming.....</i>	127
7.4.2	<i>Fase II - Styringen har vært preget av økonomi mer enn fag.....</i>	128
7.4.2.1	<i>Oppfattelse av styringssignalene</i>	130
7.4.3	<i>Fase III - Fagutvikling og kvalitet i sentrum (2010 -)</i>	135
7.4.3.1	<i>Program 2010</i>	135

7.4.3.2	Omorganisering av Bufdir og Bufdirs forhold til regionene	138
7.4.3.3	Kvalitetsutviklingsprogrammet	139
7.4.4	<i>Mot en mer faglig rolle for direktoratet og utvikling av en enhetlig styringskultur</i>	140
7.5	VURDERING OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER.....	142
7.5.1	<i>Sterkere fagstyring av etaten</i>	142
7.5.1.1	Tydeligere rolledeling mellom departement og direktorat	142
7.5.1.2	Opprette et uavhengig kunnskapsorgan som kan sikre tilstrekkelig legitimitet i den faglige utviklingen av barnevernfeltet (kunnskapssenter)	142
7.5.1.3	Etablere nettverk på tvers for å utvikle enhetlig faglig praksis og å lære av beste praksis	143
7.5.2	<i>Økonomisk styring</i>	143
7.5.2.1	Budsjettering og aktivitetsplanlegging.....	143
7.5.2.2	Bedre analyseredskap og analysekompetanse	143
7.5.3	<i>Fokus på ledelse og enhetlig styringskultur</i>	144
8.	BARNEVERN MELLOM TO FORVALTNINGSNIVÅ – FAGTEAMENES DILEMMA	145
8.1	INNLEDNING	145
8.2	FAGTEAMET SOM BINDELEDD MELLOM STAT OG KOMMUNE	146
8.2.1	<i>Personalressurser, kompetanse og faglig videreutvikling</i>	146
8.2.2	<i>Fagteamets mandat og retningslinjer</i>	147
8.3	ANSVARSDILING MELLOM STAT OG KOMMUNE.....	149
8.3.1.1	Fordeling av kostnader	152
8.3.1.2	Utfordringer knyttet til ansvarsdelingen	153
8.4	MANGLENDE SAMTIDIGHET I STYRINGEN OG FAGLIG FORANKRING	154
8.4.1	<i>Ulike styringslinjer</i>	159
8.5	SAMARBEID	160
8.5.1	<i>Samarbeidsavtaler</i>	162
8.6	TILTAKSAPPARAT OG LIKEVERDIG TILBUD I KOMMUNENE	163
8.6.1	<i>Kommunale barneverntjenester</i>	165
8.6.1.1	Kompensasjon	166
8.7	VURDERING OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER.....	167
8.7.1	<i>Tydeligere ansvarsdeling</i>	168
8.7.2	<i>Samtidighet i styringen og felles faglig kunnskapsgrunnlag</i>	168
8.7.3	<i>Tilstrekkelig tiltaksapparat</i>	169
8.7.4	<i>Styrking av det kommunale barnevernet</i>	169
8.7.5	<i>Samhandling</i>	169
9.	AVSLUTNING OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER	171
9.1	INNLEDNING	171
9.2	DE ANSATTES OPPFATNING AV FORBEDRINGSOMRÅDER	172
9.2.1	<i>Tydeligere ledelse, enklere organisering og gode system og rutiner</i>	172
9.2.2	<i>Bedre faglig styring</i>	172
9.2.3	<i>Et mer differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat</i>	173
9.2.4	<i>Bedre kommunesamarbeid</i>	173
9.3	FORBEDRINGSOMRÅDER	173
9.3.1	<i>Mer hensiktsmessig organisering av Bufetat og etatens oppgaver</i>	173
9.3.1.1	Mindre byråkrati?	173
9.3.1.2	Likere organisering og felles system	174
9.3.2	<i>Utvikle et behovstilpasset tiltaksapparat</i>	174
9.3.2.1	Gjennomføre en behovsanalyse knyttet til institusjonsbruk	175
9.3.2.2	Øke satsingen på fosterhjem og tydeliggjøre rollen til de ulike typene fosterhjem	175
9.3.2.3	Avklare hvilke hjelpetiltak staten skal finansiere	175
9.3.3	<i>Bedre etats- og virksomhetsstyring</i>	176
9.3.3.1	Oppgavedeling mellom departementet og direktoratet.....	176
9.3.3.2	Styringsdialogen.....	176
9.3.3.3	Rapportering og styringsinformasjon	176

9.3.3.4	Bedre analyseredskap og analysekompetanse vil gi bedre innsikt i utfordringer og muligheter for forbedring	177
9.3.3.5	Etablering av et helhetlig internkontrollsystem og en internrevisjonsfunksjon kan gi sikkerhet for at virksomheten er underlagt betryggende kontroll	177
9.3.3.6	Felles budsjetteringssystem og mer bruk av aktivitetsplanlegging vil bidra til bedre og mer realistiske budsjetteringsprosesser	178
9.3.3.7	Gjennomgang av driftsutfordringer	178
9.3.4	<i>Tydeligere faglig styring og forankring i hele barnevernsfeltet</i>	178
9.3.4.1	Tydeligere rolledeling mellom departement og direktorat	179
9.3.4.2	Opprette et uavhengig kunnskapsorgan som kan sikre tilstrekkelig legitimitet i den faglige utviklingen av barnevernsfeltet (kunnskapssenter)	179
9.3.4.3	Etablere nettverk på tvers for å utvikle enhetlig faglig praksis og å lære av beste praksis	179
9.3.5	<i>Økt fokus på samarbeid med kommunene</i>	179
9.3.5.1	Tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune	179
9.3.5.2	Samtidighet i styringen og etablering av felles faglig plattform	180
9.3.5.3	Styrking av det kommunale barnevernet	180
9.3.5.4	Gjennomføre tilfredshetsundersøkelser	180
9.3.6	<i>Omstilling, kulturbygging og ledelse</i>	181
10.	LITTERATUROVERSIKT	182

Oversikt over tabeller

Tabell 1 Utgifter til det statlige barnevernet i 2010.....	30
Tabell 2 Antall barn i statlige barnevernstiltak i 2010.....	30
Tabell 3 Sentrale faktorer for kostnadsutviklingen	53
Tabell 4 Beleggsprosent 2010	57
Tabell 5 Forklaringer på kostnadsvekst i Barnevernet. Kilde: Bufetats årsrapporter 2008 - 2010. Tall i millioner.	58
Tabell 6 Årlige merutgifter / mindreutgifter for regionene (2008-2010). Tall i 1000 kroner.	60
Tabell 7 Tilleggsbevilgninger 2006 – 2010	60
Tabell 8 Ventetid fosterhjem pr. 31.01.2011 . Tall i parentes er antall.	64
Tabell 9 Tildelinger til statlig forvaltning av barnevernet Barnevernets budsjett i tildelingsbrev 2009-2011	117
Tabell 10 Reduserte inntekter for det statlige barnevernet, 2008-2011 (i 1000 kr)	118

Oversikt over figurer

Figur 1 Antall barn i statlige barnevernstiltak (2006-2010). Kilde: Statres. Barnevern. Aktiviteter og tjenester, etter region, statistikkvariabel og tid.	31
Figur 2 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 158-160 (fagteamansatte).	36
Figur 3 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 25 (regionledelsen).	37
Figur 4 Utgifter til fellestjenester per barn, 2010. Kilde: Statres.	38
Figur 5 Oppfattelse av sentrale mål i ulike regioner.	46
Figur 6 Antall barn i statlige barnevernstiltak pr. 31.12 (2008-2010). Fosterhjem med statlig forsterkning er inkludert i tallene. Kilde: Bufdir årsrapporter 2009 og 2010.	48
Figur 7 Antall oppholdsdager på statlige og private barneverninstitusjoner, perioden 2004-2010. Kilde: Statres.	49
Figur 8 Andel oppholdsdager i offentlige institusjoner av totalt antall oppholdsdager (2010). Kilde: Statres.	49
Figur 9 Gjennomsnittlig oppholdstid i aktive saker i institusjon (målt i antall sammenhengende dager i institusjon) pr. 31.12. Kilde: Bufdirs årsrapporter for 2009 og 2010.	50
Figur 10 Antall aktive saker med oppholdstid over 2 år. (Kilde: Bufdir årsrapporter 2009 og 2010)	51
Figur 11 Antall akutt plasseringer per 1000 barn i det statlige barnevernet pr. 31.12. Kilde: Regionenes årsrapporter og StatRes.....	52
Figur 12 Endring i antall oppholdsdager fra 2006 til 2010 (prosentvis endring i parentes) Kilde: StatRes. Oppholdsdager i fosterhjem og institusjoner, etter region, type tiltak, eierforhold, tid og statistikkvariabel.	54
Figur 13 Endring i utgift per oppholdsdag fra 2006 til 2010. Kilde: Statres. Barnevern. Enhetskostnader (kr), etter region, statistikkvariabel og tid.	55
Figur 14 Utgifter per tiltak i regionene (2010). Kilde: Statres.	56
Figur 15 Endring i utgifter per oppholdsdag, regionsvis (2006 – 2010). Kilde: Statres.	56
Figur 16 Beleggsprosent i statlige institusjoner, MultifunC institusjon, MultifunC oppfølging og MST (2008 – 2010).....	57
Figur 17 Prosentvis endring i oppholdsdager i evidensbaserte tiltak. Kilde: Årsrapporter for regionene 2008-2010.	62
Figur 18 Andel barn med ventetid fosterhjem, hele landet pr. 31.01 (2008-2011)	63
Figur 19 "I hvilken grad medfører mangler ved tiltaksapparatet at tiltaksbruken ikke er i samsvar med målene for barnevernet?" N = 215.	66
Figur 20 "I hvilken grad er regionens tiltaksapparat etter din mening..." N = 25.	66
Figur 21 "I hvilken grad opplever du at..." N = 211.	69
Figur 22 Organisasjonskart for Bufetat før (øverst) og nå (nederst). Kilde: Bufetat.	91
Figur 23 Bufetats målbilde.	93
Figur 24 «Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: spørsmålene nedenfor gjelder disponeringsbrevet for 2011.» N=25.94	
Figur 25 «Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor.» N = 22-23.....	96
Figur 26 "I hvilken grad opplever du at mål og styringssignal fra Bufdir..." N = 25.....	98
Figur 27 «Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: påstandene nedenfor gjelder nåværende rapporteringskrav og – system.» N = 24-25.....	100
Figur 28 "I hvilken grad oppfatter du at de viktigste overordnede målene og styringssignalene for barnevernet er kommunisert på en god måte til deg som fagperson?" N= 219.	103
Figur 29 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: - Styringssignalene fra regionledelsen gir et godt grunnlag for prioritering av fagteamets oppgaver." N = 26.	104
Figur 30 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: - Styringssignalene fra regionledelsen er relativt stabile over tid." N = 26.....	104
Figur 31 "I hvilken grad opplever du at kriteriemodellen (slik den er utformet) fordeler ressursene mellom regionene på en riktig måte?". N = 25.	111

Figur 32 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: -Fagteamet er i tilstrekkelig grad involvert i regionens årlige prosess der det settes styringsmål for regionens arbeid". N = 26.	112
Figur 33 "I hvilken grad har regionen et realistisk budsjett som muliggjør oppgaveutførelse i henhold til mål og regelverk". N = 25.	113
Figur 34 "Vennligst ta stilling til påstanden nedenfor: -Fagteamet har et realistisk budsjett som muliggjør oppgaveutførelse i henhold til mål og regelverk". N = 26.	113
Figur 35 "I hvilken grad har fagteamet/ regionledelsen tilstrekkelig fortløpende oversikt over budsjettsituasjonen?" N = 26 og 25.	114
Figur 36 "Vil regionene/ fagteamet klare å overholde sitt budsjett i 2011?" N = 25.	114
Figur 37 "Påstandene nedenfor gjelder nåværende rapporteringskrav og -system: ..." N = 26.	115
Figur 38 "I hvilken grad mener du at..." N = 25.	129
Figur 39 "I hvilken grad mener du at..." N = 27.	130
Figur 40 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 158.	130
Figur 41 "I hvilken grad opplever du at mål og styringssignal for barnevernet er tilstrekkelig faglig begrunnet." N = 217.	131
Figur 42 "I hvilken grad opplever du at mål og styringssignal er tilstrekkelig faglig begrunnet." N = 25.	131
Figur 43 "Opplever du at følgende mål/styringssignal er primært faglig, økonomisk eller politisk begrunnet?" N = 215-217.	132
Figur 44 "I hvilken grad opplever du..." N = 217.	134
Figur 45 "I hvilken grad opplever du at det noen ganger er riktig å ikke være lojal mot styringssignalene fra regionledelsen for å ivareta barnets beste?" N = 217.	134
Figur 46 "Barnevernreformen har etter min mening medført enhetlig styringskultur i barnevernet". N = 25 og 158.	141
Figur 47 "I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstand: – Arbeidet med barnevern i min kommune/det interkommunale samarbeidet har blitt styrket som følge av forvaltningsreformen." N = 211.	145
Figur 48 "I hvilken grad mener du at ditt fagteam..." N = 220.	147
Figur 49 "I hvilken grad er du fornøyd med dagens situasjon for ditt fagteam på følgende områder: - Klargjøring av fagteamets mandat og arbeidsoppgaver." N = 212.	148
Figur 50 "Ta stilling til påstandene nedenfor: - Det er på enkelte områder behov for en ytterligere klargjøring av fagteamenes mandat." N = 214.	148
Figur 51 "I hvilken grad er du fornøyd med dagens situasjon for ditt fagteam på følgende områder: - Fordeling av ansvar overfor kommunene." N = 213.	151
Figur 52 "I hvilken grad opplever du at føringene i rundskrivet om oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter (Q-06/2007)..." N = 210-213.	152
Figur 53 "I hvilken grad opplever du at: - ...kommunene etterlever føringene i rundskrivet om oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter (Q-06/2007)?" N = 214.	152
Figur 54 "I hvilken grad er du fornøyd med dagens situasjon for ditt fagteam på følgende områder: - Fordeling av kostnader overfor kommunene." N = 211.	153
Figur 55 "I hvilken grad opplever du at..." N = 215-216.	156
Figur 56 "I hvilken grad opplever du at..." N = 213-214.	157
Figur 57 "Staten har de siste årene vært opptatt av å redusere bruken av institusjoner. I hvilken grad mener du at..."	158
Figur 58 "I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander..."	159
Figur 59 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 25.	160
Figur 60 "Hvordan vil du i hovedsak karakterisere samarbeidet mellom fagteamet og kommunene i opptaksområdet?" N = 218.	161
Figur 61 "Hvordan mener du situasjonen for ditt fagteam har utviklet seg de siste tre årene på følgende områder? – Samarbeid med kommunene." N = 211.	162
Figur 62 "I hvilken grad er du enig eller uenig i...: - Oppgavefordelingen mellom kommune og stat fører til at unødvendig mye ressurser i barnevernet benyttes til samhandlingsmøter, koordinering og saksbehandling."	162
Figur 63 "Hvordan mener du situasjonen for ditt fagteam har utviklet seg de siste tre årene på følgende områder? – Kvalitet i tiltaksapparatet."	164
Figur 64 "Hvor godt eller dårlig dekker Bufetat behovet for..."	164
Figur 65 "I hvilken grad opplever du at... - ...barn i de ulike kommunene i fagteamets opptaksområde får et likeverdig tilbud? (Gjelder samlet tilbud fra kommunen og Bufetat.)" N = 211.	165
Figur 66 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: - Fagteamet kompenserer for mangler ved det kommunale barnevernstilbudet ved å gi mer oppfølging til kommuner med dårlig utbygd tilbud." N = 211.	167

Summary

This report is part of a larger evaluation of the state child welfare system, on behalf of the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion.

In 2004 the Norwegian government implemented a child welfare reform, where the state assumed responsibility of the child welfare system previously managed by the 19 county authorities. The state established a directorate (Bufdir), and five regional agencies responsible for developing a unified state child welfare system (Bufetat). The purpose of the reform was, among other things, to reduce the continuous increase in costs, improve the quality of the services rendered, and ensure equality in the services provided across regions and municipalities.

Our focus in this evaluation has been on the achievement of the reform objectives, and on the factors that may have either facilitated or impeded the achievement of the purpose of the reform. The report focuses especially on the professional and financial management of the state child welfare system. We investigate how the ministry governs the underlying directorate, and how the directorate governs the five underlying regional agencies. We also discuss the relationship between the state and municipal child welfare services.

Goal Achievement

An important instrument for achieving the goals of the Child welfare reform was to reduce the use of child welfare institutions, and instead increase the use of foster homes, and different types of in-home assistance (in particular evidence based services). Furthermore, the time each child spent in an institution was also to be reduced. This was considered to have a positive effect both concerning the quality of care and reduction of costs. This shift in child welfare services from institution-based services to more in-home assistance, has taken a longer time than expected. Even if the use of institutions has gradually decreased over time, it has not decreased to the extent and in the pace assumed by the reform initiative. There are also significant regional differences in relation to the use of institutions and other service offerings. This impedes the development of a unified child welfare service and equality in the service provision across regions and municipalities.

As we see it, the main challenge today is for the state to create sufficiently differentiated services according to the children's needs. More than anything else, the state lacks available foster homes. As a result, children stay longer than they should in institutions waiting for a suitable foster home. The study also finds that even if regional agencies have had an increased use of evidence based methods the last couple of years, the share of evidence based methods has only to a little extent increased over time in relation to the total provision of in-home assistance.

It was also a goal to reduce the use of private institutions, and increase the capacity utilization in the state owned institutions. Lack of differentiated service offerings adapted to the children's needs may have impeded the achievement of these goals.

Agency and enterprise management

Agency and enterprise management implies that the objectives laid down in governing documents for the child welfare services are implemented in underlying agencies and enterprises for which the ministry is responsible. The study finds that there have been several challenges both concerning the ministry's management of the directorate (agency management) and in relation to the directorate's management of the underlying region's (enterprise management).

One of the main challenges has been to implement a shift in the service offerings as mentioned above. This has had consequences both for the quality of services, equality across regions and for financial management.

The study finds that there is room for improvement concerning the governing structure and documents between the different levels of government and administrative agencies. This is particularly true for the system of reporting.

The regional entities have developed quite different organizational arrangements and management systems, which pose a challenge in terms of cross-regional collaboration and the degree of which the services provided are equal within the child welfare system.

It has been challenging to create a uniform perception of the management message across the regions, as well as internally in the regions and between the employees.

One of the main challenges in the relation between the Ministry and directorate, and between the directorate and underlying regional agencies is related to the professional management of the state policies. The division of responsibility between the Ministry and directorate concerning the professional management of the state child welfare system has been unclear. Also, the regional agencies report that the directorate's professional management of the underlying agencies has been insufficient.

For the agency and enterprise management of the state child welfare system, the main challenge has been to communicate and legitimize the need for a shift in service offerings. It has especially been difficult to legitimize this message in the operating levels such as the consultation teams.

There is a general perception that the continuous focus on financial management has overshadowed the professional management of the organization. The continuous focus on financial management, and the emphasis on budget balance, has led many to believe that the management signals and the shift in service offering is primarily financially motivated. This in turn influences the legitimacy of this shift and the implementation of the policies in the operating levels. To a certain degree, the management signals' lack of legitimacy has been an obstacle for the necessary restructuring of the state child welfare system.

Collaboration with the municipalities

After the reform, the responsibility for the child welfare system was divided between the government and the municipality. The study shows that there have been challenges in regards to the collaboration between Bufetat and the municipalities, and that there is still a need for a clearer division of responsibilities.

The state and the municipalities are different administrative entities and not part of the same chain of command. The policies that the state regional agencies are responsible for exercising are not binding for the municipalities. At the same time, the state is required to deliver certain services to the municipalities in accordance with the decisions made by the municipalities. The consultation teams which are responsible for the interaction between the state and the municipality are faced with a dilemma in that they are responsible for exercising state policies on the one hand, and for providing the municipalities with services that the municipalities require on the other.

Organizational change and cultural development

The study suggests that the reform was poorly prepared, and the scale and costs were not sufficiently taken into consideration. Moreover, there has not been sufficient focus on establishing a common management culture and a unified service offering across the different regions. The regions have developed substantially different structures, systems, organizational cultures, professional preferences and expectations vis-à-vis the municipalities. If the entire state child welfare organization (Bufetat) shall develop in one direction, and be able to provide equal services in line with the purpose of the reform, there need to be established a uniform governing culture. The “quality development program” which is now established is a first right step, and this initiative has already started to have positive effects.

Sammendrag

Innledning

Denne rapporten er en del av en større evaluering av det statlige barnevernet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Dette deloppdraget fokuserer på i hvilken grad målene med reformen er oppnådd, og hva som har hemmet og fremmet måloppnåelse. Vi fokuserer spesielt på den faglige og økonomiske styringen av det statlige barnevernet, herunder etats- og virksomhetsstyringen. Forholdet mellom den statlige og kommunale barneverntjenesten blir også diskutert ettersom denne samhandlingen er avgjørende for god faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet. Evalueringen baserer seg på intervju både i departement, direktorat og de fem Bufetat regionene. Vi har også gjennomført to spørreundersøkelser, en til fagteamansatte og en til ledelsen i regionene. I tillegg har vi stilt noen utvalgte spørsmål til kommunene. Relevant dokumentasjon er gjennomgått og det er gjort en analyse av foreliggende statistikk. Evalueringen ble gjennomført i perioden oktober 2010 til november 2011.

Reformen og organisering av det statlige barnevernet

Barnevernreformen i 2004 innebar at staten overtok de fylkeskommunale barneverntjenestene. Formålet med reformen var å redusere kostnadsveksten og øke kvaliteten i barneverntjenestene, herunder å sikre et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. De 19 fylkeskommunale barneverntjenestene ble fordelt på fem statlige, regionale barnevernmyndigheter som sammen med Bufdir utgjør Bufetat.

Reformen medførte en sentralisering av den overordnede styringen ut fra et ønske om bedre kostnadskontroll, kvalitet og likeverdighet i barneverntjenestene. Bufetats størrelse, geografiske utbredelse og generelle kompleksitet krever tydelige felles rutiner og system for oppfølging av de enkelte enhetene i organisasjonen. I forbindelse med reformen ble det etablert flere beslutningsledd, flere forvaltningsnivå og tydeligere krav til mål- og resultatstyring. Sentralisering og økte krav til mål- og resultatstyring medfører også et økt behov for resultatrapportering og kontroll for å følge opp at underliggende enheter utfører oppgaver i samsvar med de mål som er gitt.

Undersøkelsen viser at de fagteamansatte opplever Bufetat som unødig byråkratisk og at de opplever at det er for mye dobbeltarbeid, for mange beslutningsledd og at etaten er en topptung organisasjon med for mye administrasjon. Byråkratisering blir av mange trukket fram som et hinder for tilstrekkelig effektivitet og fleksibilitet i tjenesten. I hvilken grad vi kan snakke om unødig byråkratisering må sees i forhold til de oppgavene som byråkratiet er satt til å løse. Det er uansett viktig å ta på alvor at de ansatte og de kommunale tjenestene opplever at det er for mye byråkrati i Bufetat. Det vil være viktig å arbeide med å etablere en organisering av regionkontorene som oppleves som effektiv og oversiktlig, og som reduserer antallet unødige beslutningsledd. I den forbindelse bør en også vurdere å gjennomgå eksisterende system og prosesser for å sikre at disse er hensiktsmessige og effektive.

Etter reformen startet de fem regionene med en lik organisasjonsstruktur, men de har i ettertid valgt å organisere seg på ulike måter med ulike styringssystem. Ulik organisasjonsstruktur og styringssystem i regionene skaper utfordringer for samarbeid, styring, likeverdighet og etatens mulighet til å fremstå enhetlig utad. Kvalitetsutviklingsprogrammet som er initiert av Bufdir skal blant annet vurdere om det er hensiktsmessig å finne en felles organisasjons- og styringsmodell som alle regionene kan slutte seg til. Dette mener vi vil være en god løsning.

Måloppnåelse

Som utgangspunkt for reformen ble det i 2003 utviklet et strategidokument for Bufetat. Målene i strategidokumentet var som følger:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Et sentralt virkemiddel for å nå disse målene har vært omstillinger knyttet til tiltaksbruken. Omstillingene har bestått i å dreie tiltaksbruken fra institusjon til henholdsvis fosterhjem og hjemmebaserte tjenester, og å redusere oppholdstiden på institusjon. Omstillingene er begrunnet ut ifra både faglige og økonomiske hensyn. Faglige vurderinger tilsier at det er bedre for barn å vokse opp i eget hjem eller i fosterhjem fremfor i institusjon. Ettersom institusjonsplasser er mye dyrere enn fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, vil en slik omstilling også bidra til en generell utgiftsreduksjon i barnevernet. For å sikre en effektiv drift har det også vært fokus på kostnader per oppholdsdøgn, kapasitetsutnyttelse i eget tiltaksapparat og å redusere kjøp av private institusjonsplasser.

Omstilling av tiltaksbruken har vært et sentralt virkemiddel helt siden starten av reformen, og andelen barn i institusjon har blitt redusert gradvis siden 2005. Det er likevel store variasjoner mellom regionene i omfanget av institusjonsbruken, noe som tilsier at enkelte regioner har et betydelig potensial for videre omstilling. Gjennomsnittlig oppholdstid i institusjon økte frem til 2009, men ble redusert fra 2009 til 2010. Samtidig klarte etaten å redusere antall opphold av lengre varighet (over to år). Etaten nådde likevel ikke egne mål knyttet til reduksjon i oppholdstid.

En av utfordringene knyttet til omstillingen er å tilpasse og dimensjonere det tilgjengelige tjenesteapparatet til barnas behov. I dag rapporteres det om mangel på fosterhjem i alle regioner, og ventetiden for å få tildelt fosterhjem har økt de tre siste årene. Per 31. januar 2011 hadde over 40 % av barna med vedtak om fosterhjems plass ventet i mer enn 6 uker. Mangel på fosterhjem og lang ventetid hindrer omstillingen, ettersom en stor andel av barna som venter på fosterhjem befinner seg på institusjon.

Etaten har også i liten grad klart å nå målene om å redusere bruken av private institusjoner og å øke kapasitetsutnyttelsen i eget tiltaksapparat. Det har vært utfordrende å nå målet om høy kapasitetsutnyttelse samtidig som en skal redusere antall institusjonsplasser. I en omstillingsprosess vil en kunne forvente at det vil være noe ledig kapasitet inntil tiltaksapparatet er ferdig omstilt. Andelen kjøp av private plasser sett i forhold til bruk av statlige institusjonsplasser er opprettholdt på et høyt nivå, noe som også medvirker til at kapasitetsutnyttelsen i eget tiltaksapparat ikke har en ønsket utvikling. De økonomiske konsekvensene av manglende kapasitetsutnyttelse er betydelige. Samtidig kan manglende differensiering av det statlige institusjonstilbudet medføre at kjøp av plasser er nødvendig for å dekke barnas behov, til tross for at det er ledig kapasitet i de statlige institusjonene.

Det har vært et mål å øke bruken av evidensbaserte metoder for å øke kvaliteten i de hjemmebaserte tiltakene. Undersøkelsen viser at de fleste regioner har hatt en økning i bruken av evidensbaserte metoder de to siste årene. Andelen evidensbaserte tiltak av totalt antall hjemmebaserte tiltak har imidlertid i liten grad økt over tid. Geografi og spredt bosetting har vært en utfordring i forhold til

dekningsgraden av evidensbaserte tiltak. I dag er noe over halvparten av de hjemmebaserte tiltakene som Bufetat finansierer evidensbaserte.

Det er store forskjeller i tiltaksbruk både mellom regioner og internt i de enkelte regionene. Etaten har ikke klart å omstille tiltaksbruken i en enhetlig retning og i tråd med målet om et mer likeverdig barnevernstilbud. Tiltaksapparatet er heller ikke tilstrekkelig differensiert. Undersøkelsen viser at tiltaksapparatet ikke er bygget opp med utgangspunkt i systematiske analyser av behov, og det rapporteres om en rekke mangler ved Bufetats tilbud i forhold til å dekke barnas behov. Det er positivt at etaten nå har satt i gang et kvalitetsutviklingsprogram med fokus på blant annet kvalitet i institusjoner og hvilke typer institusjoner som det skal satses på. For å bygge et tiltaksapparat i samsvar med barnas behov er det viktig med brukermedvirkning. Etaten har økt sitt fokus på brukermedvirkning de senere årene, men har fortsatt utfordringer knyttet til å klargjøre begrepsbruk og å implementere prinsipp om brukermedvirkning i hele etaten.

Parallelt med at etaten de siste par årene har hatt en positiv utvikling knyttet til dreining i tiltaksbruk, har den fått bedre økonomiske resultater. Fram til 2010 har etaten hatt behov for tilleggsbevilgninger, men den har likevel ikke klart å overholde sitt budsjett. I 2010 klarte etaten å overholde budsjettet. Det var i 2010 ikke behov for tilleggsbevilgninger utover det som fulgte av revidert nasjonalbudsjett, og som var forårsaket av nye standardkontrakter for statlige fosterhjem.

Etats- og virksomhetsstyring

Etats- og virksomhetsstyringen bygger på en forventning om at mål og resultatkrav som formuleres i budsjettproposisjoner og tildelingsbrev og som kommuniseres i etatsstyringsmøtene, blir implementert i hele styringskjeden. Dersom resultater ikke oppnås i tråd med intensjonen, forventes det at virksomheten korrigerer praksis for å oppnå bedre samsvar mellom mål og resultater. Som vist over, har det vært flere utfordringer knyttet til å nå de mål som er satt for reformen. Spesielt har det vært en betydelig utfordring knyttet til å overholde den økonomiske rammen. Selv om det nok er mulig å forbedre driften i en mer kostnadseffektiv retning, viser undersøkelsen at de største økonomiske utfordringene skyldes at en ikke i tilstrekkelig grad har klart å dreie tiltaksvalg og tiltaksapparat i samsvar med de forutsetninger som er gitt for budsjettet.

Det at den forutsatte dreiningen i valg av tiltak og omstilling av tiltaksapparatet ikke har funnet sted i den grad som det har vært forventet, har ledet til spørsmål blant annet om styringssignalene fra departementet som blir formidlet i etats- og virksomhetsstyringen er tydelige, og om de når ut til hele styringskjeden i det statlige barnevernet.

I undersøkelsen har vi identifisert utfordringer som er knyttet både til forholdet mellom departement og direktorat (etatsstyringen) og i forhold til direktoratets styring av regionene (virksomhetsstyring). Forholdet mellom departementet og direktoratet har til dels vært karakterisert av at departementet har hatt manglende tiltro til direktoratets styringsevne, mens direktoratet har opplevd at departementet i for stor grad har detaljstyrt etaten. Departementet hadde liten erfaring med styring av ytre enheter da direktoratet ble etablert, og det har vært ulike oppfatninger i departementet om hvordan etatsstyringen skal foregå.

Styringsinstrumentene som inngår i etatsstyringen, slik som Stortingsproposisjoner, tildelingsbrev og styringssamtaler, har utviklet seg over tid. Styringsdokumentene har frem til de to siste år vært svært detaljerte og relativt uoversiktlige. Departementet har imidlertid forbedret både stortingsproposisjon og tildelingsbrev for 2011. Rapporteringskravene som følger av tildelingsbrevet har vært til dels detaljerte og omfattende. I tillegg har departementet hatt behov for en del tilleggsrapportering som ikke følger av

tildelingsbrev. Rapporteringskravene har blitt bedre og mer oversiktlige. Samtidig er det fortsatt store utfordringer knyttet til både kvaliteten på data som rapporteres og fagsystemet Bufetat bruker for å registrere og rapportere klientdata.

I tillegg til de formelle styringssamtalene har det vært en bred kontaktflate og flere ulike samarbeidsarenaer mellom departement og direktorat, noe som har ført til uklarhet knyttet til når det er formelle styringsinstrukser som kommuniseres fra departement til direktorat, og når det bare er en faglig utveksling av synspunkt. Slik uformell styring har blitt redusert og det har blitt presisert både fra departementet og direktoratet at kommunikasjon og styring skal skje gjennom styringslinjen og bør dokumenteres gjennom tildelingsbrev, tillegg til tildelingsbrev eller i etatsstyringsmøtene.

Uklare styringssignal og uformell styring har i større grad vært knyttet til faglig styring enn økonomisk styring. Den faglige styringen har i stor grad foregått på siden av den ordinære etatsstyringen gjennom fagmøter, samarbeidsprosjekt o.l. Undersøkelsen viser at også oppgavedelingen mellom departementet og direktoratet knyttet til fagstyring og FoU-arbeid oppleves som utydelig. Spesielt blir det påpekt at departementet selv utfører en del fagoppgaver som kunne vært lagt til direktoratet. Dette er med på å skape utydelighet i styringssignalene og en uklar rolledeling, som direktoratet oppfatter som problematisk i forhold til å skape en entydig fagstyring av barnevernområdet.

De økonomiske resultatene i barnevernet styres i stor grad av faglige avveininger knyttet til tiltaksbruk. Den faglige styringen vil derfor i stor grad legge grunnlaget for den økonomiske styringen. Regionene mener at direktoratets rolle som etatsstyrer har overskygget rollen som faglig premissleverandør.

Det er en gjennomgående oppfatning at det fram til 2010 har vært et tydeligere fokus på økonomi fremfor fag og kvalitet i styringen. Regionledere opplever at direktoratet har vært tydelige på de økonomiske føringene, og at de i mindre grad har hatt fokus på den kompetansen og kunnskapen som kreves for å etablere faglige virkemidler. De fagteamansatte opplever at styringssignalene ikke har vært tilstrekkelig faglig begrunnet. Det direktoratet mener er tydelige faglige styringssignal slik som for eksempel redusert bruk av institusjon og kortere oppholdstid, blir av flere av fagteamansatte opplevd primært som økonomiske styringssignal. Manglende forankring av faglige styringssignal har fått konsekvenser for både den økonomiske og faglige utviklingen.

Til tross for utfordringer knyttet til etats- og virksomhetsstyringen opplever de aller fleste at styringssignalene når frem. Det er ikke ukjent for de ytre operative ledd i etaten at departementet og direktoratet ønsker å vri tiltaksbruken, og at overholdelse av budsjettammer er et overordnet krav. Årsaken til manglende måloppnåelse og endring er ikke mangel på tydelige styringssignaler knyttet til målene. Utfordringen er i større grad knyttet til hvilke styringssignal som oppleves som dominerende (økonomi eller fag), hvordan styringssignalene blir forstått (er de faglige eller økonomiske styringssignal?), i hvilken grad de oppleves som legitime (er styringssignalene i tråd med det de ansatte opplever som barnas beste?), i hvilken grad de er praktisk gjennomførbare (har en tilstrekkelig med fosterhjem og tiltak som støtter gjennomføringen av styringssignalene?), og i hvilken grad signalene stemmer overens med andre krav som de operative leddene stilles overfor i beslutningssituasjonene (er signalene i tråd med kommunens behov og vedtak?). Det er i fagteamet de faglige tiltaksvalgene og de store kostnadene utløses. Styringssignalene må derfor være forankret, forstått og etterlevd av de fagteamansatte dersom de skal implementeres og få effekt.

Undersøkelsen viser at det har vært en utfordring å skape en enhetlig oppfatning av styringssignalene på tvers av regionene, internt i regionene, mellom enheter og mellom ansatte. Samtidig er det avgjørende å forstå at fagteamene utgjør Bufetats «frontlinje», og utsettes for ulike styringsprinsipper og

forventninger som kan dominere handlingsmønsteret. Ansatte i fagteam skal forholde seg til krav knyttet til budsjettstyring, regelstyring, mål- og resultatstyring, i tillegg til egne faglige betraktninger og skjønnsutøvelse. I flere sammenhenger kan fagteamansatte oppleve at styringskravene kan være motstridende og det kan være dilemma knyttet til hvilke hensyn som skal veie tyngst.

Samarbeid med kommunene

Fagteamenes dilemma blir forsterket ved at det i stor grad er fagteamene som skal ivareta samhandlingen mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Ansvaret for barnevernet ble som en følge av reformen delt mellom stat og kommune. Staten har ansvar for å bistå det kommunale barnevernet med plassering av barn utenfor hjemmet, etablering, drift og godkjenning av institusjoner samt rekruttering og formidling av fosterhjem. Samtidig har kommunene avgjøresansvar knyttet til hvilke tiltak som skal iverksettes for barn som trenger tiltak fra barnevernet.

Det statlige barnevernet er derfor avhengig av kommunene for å nå sine mål, noe som skaper utfordringer for Bufetats faglige og økonomiske styring. Undersøkelsen viser at Bufetat ikke har lyktes i tilstrekkelig grad med samarbeidet med kommunene. Fagteamene står i et press mellom statlige styringssignaler om å vri tiltaksbruken i en bestemt retning, samtidig som de er forpliktet å levere tiltak i tråd med kommunenes vedtak. Manglende samtidighet i styringen har medvirket til at fagteam og kommunale barneverntjenester ikke har hatt en felles faglig plattform for samhandlingen. Selv om det i dag er blitt større grad av enighet om faglig praksis mellom stat og kommune, opplever begge parter at Bufetat ikke har et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat i tråd med de faglige føringene som gis. For eksempel er ikke utfordringen i dag først og fremst å bli enige om å bruke fosterhjem, men å ha tilstrekkelig antall fosterhjem.

Det er ingen tvil om at det er etablert en krevende modell ved at beslutningsansvar og finansieringsansvar er lagt på to ulike forvaltningsnivå. Økt fokus på samarbeid og samarbeidsavtaler mellom stat og kommune har bidratt til å bedre samhandlingen, men det er fortsatt behov for en mer tydelig avklaring av ansvar på en del områder. For å få til en god faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet må omstilling og endringsarbeid i Bufetat involverer og tar hensyn til kommunenes rolle. Selv om ansvarsdelingen er krevende kan en argumentere for at den bidrar til rettssikkerhet for barna og likeverdighet i tilbudet uavhengig av kommunestørrelse. Vi mener derfor at det er gode argumenter for å beholde dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune dersom en adresserer utfordringene i samarbeidet, og løser disse på en tilfredsstillende måte.

Omstilling og kulturbygging

Undersøkelsen viser at reformprosessen har vært utfordrende, reformen var dårlig forberedt, og det ble ikke i tilstrekkelig grad tatt høyde for omfanget og kostnadene ved en slik omstilling. Dette medførte at Bufetat var underfinansiert i starten, og brukte mye tid på å etablere grunnleggende funksjoner. Konsekvensen var at det tok lenger tid å utvikle organisasjonen i riktig retning.

Samtidig viser undersøkelsen at det ikke har vært tilstrekkelig fokus på felles omstillingsarbeid og kulturbygging i etaten, og de ulike regionene og fagteamene har i for stor grad fått utvikle seg i forskjellig retning i forhold til organisasjonskultur, faglige preferanser og forventninger fra kommunene.

Enkelte regioner har gjennomført omstillingsprosjekt med fokus på ulike områder, men dersom Bufetat skal utvikle seg i samme retning og kunne gi et likeverdig tilbud i tråd med reformens intensjon, må det i større grad være fokus på å etablere en enhetlig styringskultur i hele etaten.

Samtidig er det flere forhold som peker i retning av at direktoratet har fått en tydeligere faglig rolle de siste 1-2 år. Program 2010 blir fremhevet som et viktig initiativ som har bidratt til økt faglig fokus. Gjennom å utarbeide gode analyser og faglige virkemidler fremmet programmet læring på tvers av regionene og la grunnlaget for en mer enhetlig styring. Program 2010 er blitt videreført gjennom Kvalitetsutviklingsprogrammet som direktoratet har igangsatt. Gjennom programmet ønsker etaten å utvikle en felles tjenestemodell, og retter fokus mot en mer enhetlig organisering, styring og ledelse i etaten. Undersøkelsen viser at Bufetat som et resultat av disse initiativene har blitt en mer samlet enhet de to siste årene og at det har blitt mer lydhørhet og endringsvillighet i regionene og enhetene.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

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

Denne rapporten er en evaluering av barnevernreformen med fokus på den faglige og økonomiske styringen. Evalueringen er et av flere delprosjekt som tar for seg ulike sider ved barnevernreformen og det statlige barnevernet. Denne delrapporten vil også bli en del av en samlerapport som skal oppsummere de ulike delprosjektene. Evalueringen er gjennomført i perioden fra oktober 2010 til november 2011.

1.2 Mandat og problemstillinger

Formålet med dette deloppdraget er å undersøke hvordan forvaltningsreformen har bidratt til å nå målsettingene under, og hvordan faglig og økonomisk styring bør innrettes og utøves. I følge oppdragsbeskrivelsen fra departementet var det ønsket at en rekke forhold skulle belyses i denne evalueringen.

Departementet ønsket at følgende målsettinger for reformene skulle ligge til grunn for evalueringen av dette deloppdraget:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet

Hovedmålet for deloppdraget er å vurdere:

- I hvilken grad det statlige barnevernet har nådd de målene som ble satt ved oppstart av forvaltningsreformen
- Om det er god kontroll og styring av det statlige barnevernet (Bufdir og de fem regionene),
- Identifisere forhold som hemmer og fremmer god styring og kontroll,
- Foreslå begrunnede forbedringer regionalt og sentralt.

I tillegg har vi sett på hvordan det statlige styringssystemet påvirker kommunene, og hvordan forholdet mellom stat og kommune påvirker muligheten for styring og kontroll av det statlige barnevernet.

I samsvar med departementets oppdragsbeskrivelse skal også følgende moment belyses:

1. Gi en beskrivelse av dagens faglige og økonomiske styring, herunder
 - a. Identifisere hvilke faglige, politiske og økonomiske målsetninger styringen skal ivareta (for eksempel et likeverdig barnevern, god kvalitet i alle ledd).

- b. Gjennomgå behovene for, og tilgangen til, styringsinformasjon (herunder rapportering) i hele styringskjeden i barne-, ungdoms- og familieforvaltningen. Herunder skal innrettingen av styringsdialogen også gjennomgås.
 - c. Beskrive utviklingen de siste årene, herunder etableringen av en enhetlig styringskultur.
- 2. Vurdere om dagens faglige og økonomiske styring bidrar til ønsket faglig og økonomisk utvikling.
 - a. Vurdere om styringssignalene er tydelige og når ut til hele styringskjeden i det statlige barnevernet.
 - b. Vurdere behovene for, og tilgangen til, styringsinformasjon (herunder rapportering) i hele styringskjeden.
 - c. Vurdere om dagens styring møter brukernes behov, sikrer god rettssikkerhet innen barnevernet, bidrar til god kvalitet i alle ledd og faglig videreutvikling, samt effektiv ressursutnyttelse. Eventuelle regionvise forskjeller skal også identifiseres.
- 3. Hvordan kan dagens faglige og økonomiske styring forbedres?
 - a. Foreslå endringer i dagens faglige og økonomiske styring basert på leverandørs analyser

I tillegg til disse overnevnte tema, ønsket departementet at evalueringen også bidrar til kunnskap om eventuell byråkratisering, sentralisering av makt, dobbeltarbeid, og eventuelt hvordan reformen har ført til lengre og mer kompliserte beslutningsprosesser. Videre ønskes det en vurdering av om reformen har ført til større eller mindre grad av brukermedvirkning.

1.3 Styring og organisasjonsteoretiske perspektiv

Evalueringen har som formål å belyse effekter av barnevernreformen, spesielt i forhold til den faglige og økonomiske styringen av barnevernet. Faglig og økonomisk styring er både et middel for å oppnå de mål som barnevernet skal nå, men god faglig og økonomisk styring er også et mål i seg selv. Styring kan defineres som:

"det samlede sett av tiltak, som en overordnet instans benytter seg av for å sikre at en underliggende enhet opptrer i samsvar med de formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og av de mål som er fastlagt. " ¹

Statlig styring og endringsprosesser kan studeres ut fra ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger. Innenfor organisasjonsteorien skilles det i hovedsak mellom en instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. *Den instrumentelle tilnærmingen* representerer det tradisjonelle paradigmat innenfor organisasjonsforskningen. I et instrumentelt perspektiv ser man organisasjoner som redskap for å realisere organisasjonens mål. Endringer er et resultat av en vurderer tilgjengelige alternativer ut fra konsekvensene de har for de mål som skal oppnås og at en foretar bevisste valg.² Reformen og endringsprosesser handler i første rekke om å definere klare mål og hvilke resultater man ønsker å oppnå, og om å velge de virkemidler som er best egnet for å oppnå de ønskede resultatene. Dersom resultatene viser at man ikke klarer å nå de mål som er satt, forutsettes det at organisasjonen vil korrigere egen praksis for å oppnå bedre samsvar mellom mål og resultater.

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/styring_og_organisering_av_statsforvaltn/hva-er-styring-og-organisering-i-offentl.html?id=450357&offentl.html?id=450357

² Christensen, Lægveid, Roness og Røvik (2009): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte. Oslo: Universitetsforlaget.

(Ny)- *institusjonell teori* utfordrer den instrumentelle tilnærmingen og tankegangen om at all endring er et resultat av rasjonelle valg. I denne tilnærmingen vil en vektlegge at alle organisasjoner har et sett av handlingsrutiner som er utviklet (institusjonalisert) over tid.³ Disse handlingsrutinene blir ofte referert til som "organisasjonskultur" som påvirker den enkeltes oppfatninger om hvordan oppgaver best kan løses og resultater best kan oppnås. En organisasjonskultur kjennetegnes ved at den har vært stabil over tid og at den blir tatt for gitt og ikke stilt spørsmål ved. En etablert organisasjonskultur vil også utvikle en motstand mot endring hvis endringene bryter med grunnleggende verdier, interesser og oppfatninger som preger kulturen.

Organisasjonskulturen vil også kunne påvirke hvordan styringsbudskap og budskap om endring blir fortolket og implementert. For eksempel vil det samme styringssignalet kunne bli fortolket og implementert på ulike måter avhengig av hvilke handlingsrutiner de skal tilpasses til.

Den institusjonelle tilnærmingen tar også i større grad enn den rasjonelle tilnærmingen hensyn til omgivelsene for å forstå endringsprosesser. En snakker gjerne om institusjonaliserte omgivelser som refererer til at forskjellige eksterne aktører som kan ha forskjellige krav og forventninger til organisasjonens aktivitet. Dersom viktige aktører i omgivelsene har forventninger som ikke er i samsvar med det en internt i organisasjonen opplever som styrende, kan en få en situasjon der organisasjonen forsøker å speile inkonsistente normer.⁴ Dette er svært relevant for organisasjoner som har en frontlinje som skal yte tjenester overfor eksterne aktører. Lipsky viser til hvordan frontlinjepersonell i en organisasjon vil kunne være konfrontert med motstridende indre og ytre krav om å etterleve overordnede styringssignaler samtidig som de skal respondere på eksterne aktørers forventninger og behov.⁵

En tilsvarende situasjon som kan oppstå er at dersom en organisasjon prøver å innføre nye konsepter og styringsformer som dårlig er tilpasset de krav som frontlinjepersonellet utsettes for, vil de nye konseptene kunne frikobles fra den daglige aktiviteten.⁶ Det innebærer at ulike styringsoppskrifter kan eksistere side om side i en organisasjon, mer eller mindre koblet til hverandre. Dette representerer et klart brudd med den rasjonelle instrumentelle tilnærmingen som forutsetter en sterk kobling mellom styringsbudskap og implementering. Forskning viser likevel at reformer som i utgangspunktet kan synes som frikoblet fra de daglige operasjoner etter hvert kan bli starten på en endringsprosess som vil føre til sterkere koblinger mellom struktur og atferd dersom forholdene legges til rette for det.⁷

Det rasjonelle instrumentelle perspektivet skal imidlertid ikke forkastes, og er ikke uten forklaringskraft. Tilnærmingen er likevel ufullstendig for å forklare endring i organisasjonsstruktur og organisasjonsatferd. I stedet for å se på den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen som to motpoler, vil det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i hvordan de legger ulike føringer på hvordan reformer og endringsprosesser kan forstås. Dersom en ny type fag- eller økonomistyring skal introduseres i en organisasjon, er det altså viktig å være bevisst på at de ansatte kan være preget av en allerede etablert organisasjonskultur som legger føringer på hvordan endringer mottas. I tillegg kan de ansatte være utsatt for motstridende forventninger og krav fra omgivelsene som kan medføre at de forsøker å ivareta flere konflikterende styringslogikker på en og samme tid. Endringsprosesser må

³ James G. March, Johan P. Olsen (1975): *Ambiguity and choice in organizations*. Oslo: Universitetsforlaget

⁴ Nils Brunsson og Olsen, Johan P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag og Nils Brunsson (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley

⁵ Michael Lipsky (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York Russel Sage Foundation

⁶ Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag og Tor Busch (1988) *Økonomistyring: Fokus på effektivitet eller legitimitet*. TØH serien 1988:12 (<http://www.toh.hist.no/~tor/forskning/inst.pdf>)

⁷ Sahlin Andersen referert til i Tor Busch (1988) *Økonomistyring: Fokus på effektivitet eller legitimitet*. TØH serien 1988:12

derfor involvere og forankres hos de ansatte, noe som er en langt mer krevende prosess enn å utvikle nye formelle systemer eller nye retningslinjer for fag- eller økonomistyring.

Busch viser til Melander (1997) som har studert hvordan økonomistyringsfunksjonen har blitt forstått og implementert i en organisasjon. Melander påpeker at for å komme frem til en mer felles forståelse av hvordan økonomistyringen skal ivaretas var det nødvendig å benytte dialog som styringsform. Dette innebærer at aktørene i felleskap kan utfordre hverandres handlingsrutiner for dermed å prøve å skape en mer felles oppfatning av økonomistyringen.

1.4 Statlig styring

Statlig styring innebærer i hovedsak en instrumentell tilnærming gjennom fokus på bl.a. etats- og virksomhetsstyring. Økonomiregelverket for staten fastsetter standarder og prinsipper for statlig styring, økonomistyring, regnskapsførsel og betalingsformidling. Det omfatter krav til den interne styringen i virksomheter (virksomhetsstyring), og til departementenes overordnede styring og oppfølging av virksomhetene (etatsstyring).

Etatsstyring er departementets styring av underliggende enheter. Etatsstyring innebærer å sette mål, gi rammer, veilede og følge opp resultater i underliggende virksomheter i samsvar med gjeldende lover og regler og politiske prioriteringer. Virksomhetsstyring er den styringen som foregår internt i en virksomhet, som for eksempel internt i Bufdir, men også mellom Bufdir og regionene.

Bevilgningsreglementet er det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen. Bevilgningsreglementet for statlige virksomheter er forskriftsfestet, og regulerer utformingen og oppstillingen av statsbudsjettet, samt legger føringer for styringsprinsipper og krav i statlig økonomistyring. Ifølge reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser har departementene ansvar for at økonomiforvaltningen blir innrettet i samsvar med gjeldende lover og regler.

Hvordan departementene skal disponere bevilgningene går fram av Reglement for økonomistyring i staten⁸ «Reglementet», og Bestemmelser om økonomistyring i staten «Bestemmelsene». Bestemmelsene er en operasjonalisering av de reglene som er nedfelt i Reglementet. Reglementet og Bestemmelsene blir i denne rapporten omtalt samlet som «økonomiregelverket».

Økonomiregelverket inneholder bestemmelser som gjelder disponering av gitte bevilgninger, slik som bestemmelser om planlegging, gjennomføring, kontroll og evaluering. Herunder er også bestemmelser om styring mellom de respektive nivåene, etatsstyring, og styring internt i virksomheten.⁹ Formålet med Reglementet er bl. a. å sikre at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at statlige midler brukes effektivt.¹⁰

⁸ Fastsett ved kronprinsregentens resolusjon av 12. desember 2003. Finansdepartementet har samme dato fastsatt utfyllende bestemmelser til reglementet. Begge regelsett (som til sammen kalles "økonomiregelverket") trådte i kraft 1. januar 2004, sist endret 8. juni 2010.

⁹ Jf Bestemmelsene kapittel 1 og 2

¹⁰ Reglementet §1

1.4.1 Styringsprinsipper i staten

I økonomiregelverket fokuseres det på *mål- og resultatstyring* som et sentralt styringsprinsipp,¹¹ med presisering av at aktivitetene må skje innenfor rammen av bevilget budsjett. Kjernen i mål og resultatstyring¹², er at overordnede nivå skal fastsette krav til resultater, mens gjennomføringen i utgangspunktet overlates til underliggende nivå. Resultatoppfølging er en vesentlig forutsetning for å benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Dette innebærer at:

- Resultatmål formuleres for virksomheten i samsvar med krav om realistisk budsjett, kostnads- og formåleffektivitet
- Valg av virkemidler delegeres til utførende nivå
- Ledelsen/ overordnet nivå regelmessig får informasjon om virksomhetens resultater
- Resultatene vurderes regelmessig opp mot virksomhetens resultatmål

Resultatene brukes som grunnlag for målfastsettelse og korrigerende av forutsetninger for drift

For at mål- og resultatstyring skal kunne benyttes, er det viktig at måloppnåelsen kan kontrolleres. Det må derfor fokuseres på å utvikle resultatindikatorer som forklarer og spesifiserer innholdet i resultatmålet dersom målet ikke kan stå alene kvalitativt eller kvantitativt. I noen tilfeller vil det være en klar sammenheng mellom målet og resultatindikatoren, mens det i andre tilfeller kan være nødvendig å benytte flere resultatindikatorer som viser/ indikerer om målet er nådd.

Mål- og resultatstyring blir i staten brukt i kombinasjon med andre styringsprinsipper som for eksempel regelstyring, budsjettstyring og faglig styring.

Regelstyring innebærer at det etableres formelle regler for å regulere organisatorisk atferd, for eksempel i form av lov, forskrifter, instruks, standarder, rutiner og prosedyrer. Styringsformen skal sikre likhet, ivareta rettssikkerhet og garantere bestemte kvaliteter. På mange områder kan det være vanskelig å måle resultater. Gode resultater må derfor sikres gjennom styring av prosessene.

Budsjettstyring handler om å etablere noen økonomiske rammer for virksomheten, gjerne med anvisninger om hva ressursene skal brukes til. Som en del av budsjettstyringen blir det avgjort hvilke ansvars og resultatområder, eventuelt hvilke aktiviteter og tiltak, som skal få ressurser, hvilken mengde og hvilken type ressurser som skal tildeles.¹³

Fagstyring handler om å styre den faglige utviklingen på et område. Fagstyring kan knyttes både til det som omhandler kvalitetsstyring og til aktivitetsstyring. Aktivitetsstyring handler om hvilke aktiviteter og oppgaver som skal gjennomføres. Aktivitetsstyringen definerer hvilke aktiviteter overordnet enhet ønsker at underliggende enhet utfører for å oppnå visse mål, og begrenser dermed virksomhetens mulighet til selv å velge hvilke virkemidler som den mener er hensiktsmessig.¹⁴ Kvalitetsstyring handler i større grad om å definere og styre innhold og kvalitet i tjenesten.

En vil i ulike situasjoner se at noen av styringsformene vektlegges mer enn andre, og i noen beslutningssituasjoner kan en også oppleve konflikt mellom de ulike styringsprinsippene. For eksempel

¹¹ Finansdepartementet (2006): Veileder i statlig budsjettarbeid

¹² SSØ definerer mål og resultatstyring: Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

¹³ SSØ (2011): En beskrivelse av styringsmodellen i et departement. Fra SSØs prosjektarbeid, juni 2011. Rapport 2/2011

¹⁴ SSØ (2011): En beskrivelse av styringsmodellen i et departement. Fra SSØs prosjektarbeid, juni 2011. Rapport 2/2011

kan krav til å følge regelverket komme i konflikt med krav til å holde budsjettrammen. Generelt vil blandingsforholdet mellom styringsprinsippene tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

1.5 Metodisk tilnærming

Datagrunnlaget for undersøkelsen bygger på en rekke ulike kilder, henholdsvis dokumenter, intervju, spørreundersøkelser og foreliggende statistikk.

1.5.1 Dokumentanalyse

Som grunnlag for undersøkelsen er det hentet inn en rekke ulike dokumenter fra ulike nivå i det statlige barnevernet. Dette omfatter blant annet forarbeid til reformen, sentrale strategier for det statlige barnevernet, styringsdokumenter, referat fra styringssamtaler, rapportering knyttet til både etats- og virksomhetsstyringen, samt interne og eksterne evalueringer og rapporter.

1.5.2 Foreliggende statistikk og analyseverktøy

Det er innhentet statistikk over aktivitet og kostnader i barnevernet fra SSB (StatRes) og fra barnevernets saksbehandlingssystem ODA og andre interne rapporteringssystem. Videre er det tatt ut tall fra årsrapporter fra Bufetat og de ulike regionene.

Det foreligger utfordringer knyttet til datakvaliteten i den foreliggende statistikken fra Bufdir. Det blir fra flere hold gitt uttrykk for at rapporteringsvariabler har vært dårlig forklart, slik at ulike enheter kan ha rapportert på ulikt grunnlag. Dette vil også påvirke kvaliteten på data som vi har lagt til grunn.

1.5.3 Intervju

Vi har gjennomført 34 intervju med til sammen 50 personer fra departement, direktorat og regionene i Bufetat.

I regionene har vi intervjuet regiondirektør, representanter fra regionledelsen med ansvar for henholdsvis faglig styring og økonomisk styring, samt en eller flere ledere for fagteam og fosterhjemstjenester. Intervjuene ble organisert litt ulikt i de enkelte regionene, noe som skyldtes ulikheter i regionenes organisering og regionenes egne forslag til hvem som burde intervjues.

Gjennomførte intervju er fordelt mellom forvaltningsnivå og regioner på følgende måte:

BLD	3 intervju / 5 personer
Bufdir	4 intervju / 7 personer
Bufetat regionene samlet	27 intervju / 38 personer
Totalt	34 intervju / 50 personer

Vi benyttet semi-strukturerte intervju, med intervjuguider som var tilpasset de enkelte intervjupersonene, hvor det ble stilt oppfølgingsspørsmål underveis. Det ble i forbindelse med de fleste intervjuene skrevet referat som ble sendt til intervjuobjektene for verifisering.

1.5.4 Spørreundersøkelser

Det ble som en del av prosjektet gjennomført to spørreundersøkelser; en rettet mot alle ledere og ansatte i fagteam, og en rettet mot representanter for ledelsen i de ulike regionene.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført elektronisk ved hjelp av spørreskjemaprogramvaren Questback. I tillegg til å stille spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativ inkluderte vi i begge undersøkelsene åpne tekstfelt der den enkelte respondent kunne skrive inn kommentarer til svarene. Enkelte av spørsmålene i undersøkelsene ble kun rettet mot bestemte respondenter avhengig av stillingsnivå og svar på tidligere spørsmål i undersøkelsen.

1.5.4.1 Spørreundersøkelse til fagteam

Spørreundersøkelsen til fagteam ble gjennomført i perioden 14. juni – 31. august 2011. Av totalt 393 respondenter fikk vi svar fra 221, noe som gir en svarprosent på 56 %. En lav svarprosent kan medføre risiko for at svarene i undersøkelsen ikke er representative. Det er likevel ikke noe som tyder på at det er systematiske skjevheter i datamaterialet. Årsakene til den relativt lave svarprosenten synes heller å ligge i at e-postlisten som ble benyttet for utsending av undersøkelsen ikke var oppdatert. Vi fikk blant annet tilbakemeldinger fra flere personer som hadde mottatt undersøkelsen selv om de hadde sluttet i fagteam flere år tidligere.

1.5.4.2 Spørreundersøkelse til regionledelse

Spørreundersøkelsen til ledelsen i regionene ble gjennomført i perioden 22. august – 14. september 2011. Undersøkelsen ble sendt ut til regionledere, avdelingsledere med ansvar for økonomisk og/ eller faglig styring av barnevernet, samt områdeledere. Av totalt 29 respondenter fikk vi svar fra 25, noe som gir en svarprosent på 86 %.

1.5.4.3 Spørreundersøkelse til kommunene

Telemarksforskning, som var oppdragstaker for et av de andre delprosjektene i evalueringen av barnevernreformen, gjennomførte våren 2011 en spørreundersøkelse i kommunene. Vi samarbeidet med Telemarksforskning om utarbeiding av enkelte spørsmål i undersøkelsen, og har i etterkant fått benytte disse dataene i vår rapport.

Spørreundersøkelsen ble sendt til i alt 311 kommuner/ interkommunale samarbeid (hvert interkommunalt samarbeid ble regnet som en kommune) Det kom inn svar fra 259 av kommunene/ de interkommunale samarbeidene. Det utgjør en svarprosent på i overkant av 80 %.

1.5.5 Å evaluere en organisasjon i endring

Data til denne undersøkelsen ble samlet inn våren, sommeren og høsten 2011. Dette var en periode som var preget av store omstillinger i det statlige barnevernet. BLD og Bufdir var i ferd med å gjennomføre omorganiseringer av stor relevans for styringen. Bufetat hadde nettopp sluttført et stort omstillingsprosjekt, Program 2010, som skulle gå over i neste prosjekt, kvalitetsutviklingsprogrammet. Dette programmet vil etter planen omfatte en rekke endringer i organiseringen og styringen av regionene så vel som i tiltaksapparatet.

Ettersom flere av de pågående organisasjonsendringene var i startfasen, vil de ulike nivåene i organisasjonen befinne seg ulike steder i endringsprosessen. Funnene i rapporten må derfor sees i lys

av en slik kontekst preget av endring. I tillegg vil det kunne forekomme at forhold som vi fremstiller kan ha blitt endret etter at rapporten er ferdigstilt, men før den er blitt publisert.

2. Barnevernreformen og organisering av det statlige barnevernet

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi fokusere på barnevernreformen og hvordan det statlige barnevernet ble organisert som et resultat av reformen. Vi vil også kort presentere nøkkeltall for økonomi- og aktivitetsutvikling i det statlige barnevernet. Til slutt vil vi diskutere i hvilken grad reformen og organiseringen av barnevernet har medført en unødig byråkratisering av det statlige barnevernet.

2.2 Bakgrunnen for reformen

Staten overtok ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet fra 1. januar 2004. Samtidig ble det opprettet en ny statlig barnevernorganisasjon (Bufetat) bestående av et statlig kontor (senere et direktorat) og fem regioner.

Et viktig utgangspunkt for reformen var at rammebetingelsene for det fylkeskommunale barnevernet var endret etter at staten overtok ansvaret for barne- og ungdomspsykiatrien og deler av rusmiddelomsorgen i 2002. En så for seg at samarbeidet mellom barnevernet og tilgrensende tjenester ville bli vanskeliggjort dersom de ble lagt til ulike forvaltningsnivåer.

Reformen var også begrunnet med utgangspunkt i kvalitetsmessige mangler og kostnadsvekst i de fylkeskommunale barneverntjenestene.¹⁵ Kostnadsveksten i barnevernet skyldtes både at barnevernet hadde fått et økt antall barn under omsorg, og at utgiftene per plassering hadde steget. Samtidig var det stor variasjon mellom de ulike fylkeskommunene når det gjaldt kostnader knyttet til kjøp av plasser. Flere av de som er intervjuet bekrefter at økonomistyringen i det fylkeskommunale barnevernet generelt var preget av lav grad av kontroll. Det blir samtidig gitt uttrykk for at det forelå store variasjoner mellom de ulike fylkene når det gjaldt tilnærming til budsjettstyring.

Når det gjelder kvaliteten på tjenestene var det særlig institusjonstilbudet som ble vurdert som mangelfullt. I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)¹⁶ ble institusjonene omtalt som for lite differensierte, samtidig som tilbudet ikke var likeverdig i ulike deler av landet. Kapasiteten var også mangelfull, særlig knyttet til ungdom med atferdsvansker og tiltak for foreldre og barn. Det var ikke tilstrekkelig kvalitetssikring av egne og innkjøpte institusjonstiltak, og en manglet dokumentasjon på tiltakenes effekt. Når det gjaldt fosterhjem ble det stilt spørsmål ved om fylkeskommunene hadde et tilfredsstillende støtte- og beredskapsapparat, spesielt i forhold til fosterhjem som tok imot ungdom med atferdsvansker. Samtidig var det store forskjeller i tiltaksstrukturen i de ulike fylkeskommunene. Mens noen fylkeskommuner hadde et høyt antall plasseringer i institusjon, knyttet andre i hovedsak fosterhjem. Det var også stor variasjon i fordelingen mellom bruk av egne institusjoner og innkjøpte plasser. I tillegg varierte det hvordan samarbeidet med de kommunale barneverntjenestene fungerte. I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) ble staten trukket frem som den aktøren som hadde best forutsetninger for å kunne samordne og styrke institusjonstilbudet og andre barnevernstiltak.

¹⁵ Barne- og familiedepartementet: Ot.prp. nr. 9 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

¹⁶ Barne- og familiedepartementet: Ot.prp. nr. 9 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

I forkant av den statlige overtakelsen ble det gjennomført en høring blant kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, statlige organ og ulike organisasjoner. Et flertall av de høringsinstansene som uttalte seg om organisering (57 %, dvs. 87 av 153), ønsket en overføring av fylkeskommunens oppgaver til staten. Av intervju går det fram at mange av de fylkeskommunale barnevernansatte likevel var kritiske til reformen, og at mange så statlige overtagelse som beste løsning i mangelen på bedre alternativer.

2.3 Gjennomføring av reformen

Stortinget vedtok endringene i ansvarsforholdene i barnevernet i februar 2003¹⁷, i underkant av ett år før reformen trådte i kraft. I samsvar med forslaget i odelstingsproposisjonen ble det vedtatt å opprette fem regioner som skulle være sammenfallende med helseregionene. Den sentrale etatsledelse skulle legges til det allerede eksisterende BUFA (Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen), et statlig kontor som blant annet hadde ansvar for adopsjon. Departementet valgte likevel å opprette et nytt nasjonalt koordinerende organ for etaten, Statens barne- og familievern (SBF). Direktørene for de fem regionene og for SBF ble ansatt høsten 2003. I starten eksisterte BUFA og SBF side om side, men det viste seg raskt at det ikke var hensiktsmessig med to organisasjoner. BUFA og SPF ble derfor slått sammen til et direktorat (Bufdir) med virkning fra 1. juli 2004, med direktør i SBF som leder.

Flere uttrykker at reformen ikke var tilstrekkelig forberedt, og at etaten de første årene var preget av at de økonomiske rammene ikke var tilstrekkelige i forhold til de oppgavene som skulle løses. Dette skyldtes blant annet at det ikke var beregnet omstillingsmidler i tilknytning til reformen. Dette ble bekreftet i Riksrevisjonen¹⁸ sin analyse av etaten. Konsekvenser av underfinansieringen var at det tok lenger tid å utvikle organisasjonen i riktig retning, og at det ble vanskeligere for etaten å ha en optimal og effektiv drift de første par årene. Underfinansieringen medførte også at Bufdir brukte alt for mye tid på økonomien og forsøk på økonomistyring de første årene framfor å fokusere på faglig utvikling og kvalitet.

Det blir videre gitt uttrykk for at det var utfordrende for departementet å styre en utøvende etat med store utfordringer. Departementet hadde liten erfaring knyttet til rollen som etatsstyrer, og departementet hadde heller ikke bygd opp en administrasjon med tilstrekkelig kapasitet til å styre en slik etat. Det var også utfordringer knyttet til kompetanse og personell i direktoratet. Ved oppstarten sommeren 2004 var det bare 18 ansatte i direktoratet. Av disse var det to barnevernfaglige ansatte, ingen jurister og noen få økonomer. Det tok et par år før kompetansen var bygd opp i Bufdir. I sin virksomhetsanalyse kommenterte også Riksrevisjonen at Bufdir ikke hadde tilstrekkelig bemanning eller kompetanse i starten. Det går fram av intervju at kompetansen i regionene var svært ulik i starten, og det tok lang tid før kompetansen var tilstrekkelig i enkelte regioner. Det var også utfordrende å vite hvilken kompetanse organisasjonen hadde behov for ettersom de i liten grad hadde oversikt over oppgavene som skulle løses. Det tok også lang tid å få de praktiske forholdene i etaten til å fungere.

I tillegg til disse mer konkrete utfordringene med å bygge en ny organisasjon, ble en etter hvert klart over at hovedutfordringen med omstillingsprosessen var de store forskjellene i organisasjonskultur som Bufetat hadde tatt med seg fra fylkeskommunene. Dette dreide seg om holdninger til økonomistyring og budsjett, om kultur knyttet til tjenesteprofil, og om rollen som tjenesteleverandør overfor kommunene. Selv om det ble iverksatt tiltak for å utvikle en mer felles organisasjonskultur i etaten var ikke tiltakene tilstrekkelige for å skape en enhetlig styringskultur og å omgjøre 19 fylkeskommunale barneverntjenester til ett statlig barnevern så raskt som forventet.

¹⁷ Besl.O.nr.64 (2002-2003)

¹⁸ Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

2.4 Nøkkeltall for økonomi- og aktivitetsutvikling i det statlige barnevernet

I 2011 var utgiftsbevilgningen til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet omtrent 46 mrd. kroner,¹⁹ herunder var utgiftsbevilgningen til Bufetat omtrent 5,8 mrd kroner.²⁰ Denne budsjetttrammen er fordelt med ca. 90 % til statlig forvaltning av barnevernet, ca. 6 % til familievern og ca. 4 % til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. I tillegg forvalter Bufdir en rekke tilskudd og prosjektmidler.

Tabellen under viser hvordan de samlede utgiftene i det statlige barnevernet i 2010 fordeler seg på ulike utgiftsposter.

Tabell 1 Utgifter til det statlige barnevernet i 2010

Formål	Utgifter i mill. kroner ²¹
Fosterhjem	1 067
Barneverninstitusjon	2 955
Hjelpetiltak i hjemmet	273
Fagteam	199
Fosterhjemstjenesten	291
Adopsjon	11
Regionale fellesfunksjoner	231
Sum utgifter fratrukket refusjoner	5 026

Bufetat hadde ca. 5 300 medarbeidere per 31.12.2010 (4919 årsverk). Av disse var 204 årsverk ansatt i direktoratet. De øvrige var ansatt i regionene (regionkontor og underliggende enheter).²²

Antall barn i statlige barnevernstiltak har økt de seneste årene. I 2006 var det 3 983 barn i statlige barnevernstiltak. Ved utgangen av 2010 var antallet økt til 4 879 barn i tiltak, fordelt på fosterhjem, institusjon og hjemmebaserte tiltak. Tabell 2 på neste side viser at hovedvekten av barn med tiltak i 2010 fikk fosterhjemsbaserte tiltak.

Tabell 2 Antall barn i statlige barnevernstiltak i 2010

Tiltak	Antall barn ²³
Fosterhjem	2 761
Institusjon	1 102
Hjelpetiltak i hjemmet	1 016
Sum statlige barnevernstiltak	4 879

Utviklingen i antall barn i statlige barnevernstiltak har vært ulik mellom regionene. Figur 1 under viser at Region øst, sør og Midt-Norge har opplevd økning i antall barn i tiltak. Antall barn i tiltak i Region

¹⁹ St.prp. nr. 1 (2010-2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

²⁰ Summen av utgiftsbevilgning i forslag for 2011 fordelt på følgende kapitler: kap. 842 *Familievern*, kap. 855 *Statlig forvaltning av barnevernet*, og kap. 858 *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. I tillegg til 5,8 mrd, fikk Bufetat i 2011 1,3 mrd kroner på andre kapitler og poster.

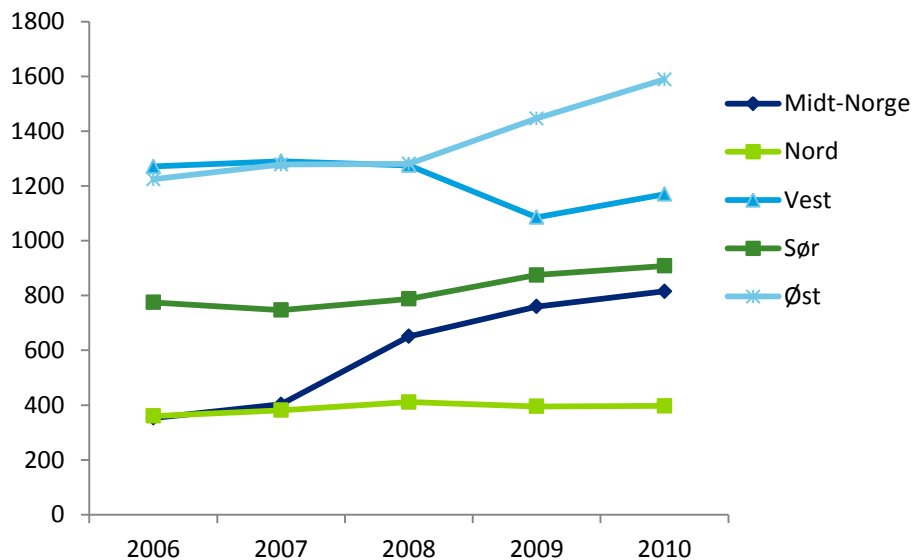
²¹ Utgifter fratrukket refusjoner kap. 855 Statlig forvaltning av barnevernet etter formål i 2010. Utgiftene er hentet fra vedlegg til årsrapport for Bufdir 2010.

²² Antall årsverk er hentet fra årsrapport for Bufdir 2010. I tillegg til barnevern, arbeider de ansatte Bufdir med familievern og behandling av adopsjonssaker. Direktoratets ansatte arbeider i tillegg til barnevern med blant annet familievern, tilskuddsforvaltning, EU programmet Aktiv ungdom, samt har ansvaret for etatens IKT system.

²³ Kilde: Statres. Barnevern. Aktiviteter og tjenester, etter region, statistikkvariabel og tid.

nord har i liten grad endret seg, mens Region Vest har opplevd en reduksjon i antall barn i barnevernstiltak.

Figur 1 Antall barn i statlige barneverntiltak (2006-2010). Kilde: Statres. Barnevern. Aktiviteter og tjenester, etter region, statistikkvariabel og tid.



2.5 Organisering og oppgavedeling i det statlige barnevernet

Ansvar for barnevernet er delt mellom stat og kommune. Under skal vi se nærmere på det statlige barnevernets organisering og oppgavedeling. Forholdet mellom stat og kommune vil vi gå nærmere inn på i kapittel 8.

2.5.1 BLDs oppgaver og myndighet

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) har fire fagavdelinger, en administrasjonsavdeling og en stabsavdeling. En av fagavdelingene, Barne- og ungdomsavdelingen (BUA), har ansvaret for utformingen og samordningen av den generelle barne- og ungdomspolitikken, herunder barnevern. BUA har også ansvaret for etatsstyringen av Bufdir gjennom en nyopprettet etatsstyringsgruppe.

BLD skal styre sin virksomhet og underliggende enheter (herunder Bufdir og Bufetat) med utgangspunkt i de mål og budsjett som går fram av årlig budsjettproposisjon fra Stortinget. Etter barnevernloven § 2-2 har departementet (BLD) ansvar for å føre tilsyn, forvalte regelverket, gi retningslinjer og instruksjoner for å sikre regel etterlevelse, iverksette forskning, sikre at det finnes et forsvarlig utdanningstilbud og å utarbeide informasjonsmaterieil for barnevernet. BLDs instruksjonsrett over Bufdir er forutsatt gjennom forarbeidene til ny barnevernlov. Dette er også blitt presisert i flere av tildelingsbrevne og i delegasjonsoversiktene som oversendes som vedlegg til tildelingsbrevet.

2.5.2 Bufdirs oppgaver og myndighet

Bufdir skal styre egen virksomhet og Bufetat med utgangspunkt i de mål og budsjett som går fram av årlig tildelingsbrev fra BLD. Ytterligere styringssignal kan bli formidlet gjennom tillegg til tildelingsbrev og gjennom styringsdialogmøter, som avholdes fire ganger årlig. Budsjett og hovedmål i tildelingsbrevet er basert på budsjettproposisjonen for departementet, og det står i tildelingsbrevene at BLD legger til grunn at målene beskrevet i budsjettproposisjonen er retningsgivende for Bufetats arbeid. Bufdir rapporterer til BLD gjennom årsrapport, tertialrapporter og månedlige rapporter.

Bufdirs oppgavespekter er delt mellom oppgaver knyttet til ledelse og virksomhetsstyring av Bufetat og utøvelse av ulike forvaltningsoppgaver (ofte referert til som tradisjonelle direktoratsoppgaver). Forvaltningsoppgavene er knyttet til flere fagområder i tillegg til barne- og familievern slik som inkludering, funksjonshemmede områder, voldsområdet mv. Direktoratet har i tillegg samlet en del fellesfunksjoner som er organisert under direktoratets organisasjon. Dette gjelder IKT-, innkjøps- og sentralbordfunksjoner. Selve virksomhetsstyringen utgjør omlag 7 årsverk i direktoratet. I tillegg har økonomiseksjonen oppgaver knyttet til analyser og understøtting av etatsstyringen. De tre fagavdelingene i direktoratet har i hovedsak direktoratsoppgaver, men på barne- og familievernsvernsområdet har i tillegg avdelingene enkelte oppgaver knyttet virksomhetsstyringen. Disse oppgavene styres gjennom virksomhetsstyringsenheten.

Bufdirs oppgaver er ikke direkte omtalt i barnevernloven, og direktoratet har ikke en fast instruks som beskriver direktoratets formål og arbeidsområder.²⁴ Bufdirs ansvar og oppgaver går fram av korte beskrivelser i budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og vedlegg til tildelingsbrev. Dette har vært gjort på ulike måter over tid, og beskrivelsene er ikke samlet på et sted.

I tildelingsbrevet for 2011 er Bufdirs oppgaver beskrevet på en mer utfyllende og systematisk måte. Her går det fram følgende at Bufdir er et fagdirektorat underlagt BLD. Dette innebærer at direktoratet fungerer som fagorgan på en rekke nærmere spesifiserte områder, herunder barnevern. Direktoratet skal inneha nødvendig kompetanse på disse fagområdene, og ha bestillingskompetanse slik at de kan hente inn ekspertkompetanse etter behov. Bufdir og regionene i Bufetat har faste forvaltningsoppgaver som utføres på vegne av departementet. Bufdir skal styre Bufetats regioner og sikre at vedtatt politikk iverksettes på etatens ansvarsområder.²⁵

2.5.3 Regionenes oppgaver og myndighet

Bufetat er inndelt i fem regioner, henholdsvis Region nord, Region Midt-Norge, Region vest, Region sør og Region øst. Regionene skal styre sin virksomhet med utgangspunkt i de mål og budsjett som går fram av årlig disponeringsbrev fra Bufdir. Ytterligere styringssignaler kan bli formidlet gjennom tillegg til disponeringsbrev og virksomhetsstyringssamtaler, som avholdes fire ganger årlig. Regionene rapporterer til Bufdir gjennom årsrapport, tertialrapporter og månedlige rapporter.

Etter barnevernloven § 2-2 har statlig regional myndighet (regionene) ansvar for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, å rekruttere og formidle fosterhjem og å gi opplæring og veiledning til fosterhjemmene. Regionene har også ansvar for etablering, drift og godkjenning av barneverninstitusjoner, jf. barnevernloven §§ 5-1 og 5-8.

²⁴ Det er imidlertid utarbeidet en Hovedinstruks for økonomistyring i Bufetat. Fastsett 10.01.05, sist endret 12.08.08.

²⁵ Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2011.

I disponeringsbrevene går det fram at budsjett- og disponeringsmyndighet er delegert til regiondirektørene. Regionledelsen styrer egen region, og står fritt til å delegere myndighet videre til ledere av underliggende enheter.

2.5.3.1 Regionenes organisering

Følgende funksjoner finnes i alle regioner:

- Regionkontor
- Fagteam
- Fosterhjemstjenester
- Institusjoner
- Hjemmebaserte tiltak (MST, PTMO m.fl.)

Regionkontorene er geografisk plassert i henholdsvis Alta, Trondheim, Bergen, Tønsberg og Oslo. Regionkontorene administrerer driften av underliggende enheter i form av fagteam, fosterhjemstjenester og tiltaksenheter. Dette inkluderer utarbeidelse av styringsdokumenter og budsjett for underliggende enheter, drive støttefunksjoner og å hente inn og systematisere rapportering fra enhetene.

I barnevernloven § 2-2 er *fagteamene* beskrevet som «bindeleddet mellom regionene og barneverntjenestene i de enkelte kommunene». Bufetat har totalt 27 fagteam, og antall fagteam per region varierer med utgangspunkt i regionens størrelse og befolkningssammensetning. Fagteamenes oppgaver er beskrevet i Retningslinjer for fagteam der det fremgår at fagteamene er ansvarlig for å motta alle søknader om bistand fra kommunal barneverntjeneste, og er delegert myndighet til å tildele tiltak. Fagteamene skal også gi råd, veiledning og bistand etter forespørsel fra kommunal barneverntjeneste.²⁶ Selv om det står i retningslinjene at fagteamene er delegert myndighet til å tildele tiltak, ser vi av data fra intervju og spørreundersøkelse at det varierer i hvilken grad fagteamene er delegert ansvar til å avgjøre kjøp av plasser og til å omdisponere mellom poster i sine budsjett.

Fosterhjemstjenestene har ansvar for rekruttering, formidling, opplæring og veiledning av fosterhjem, jf. Barnevernloven § 2-3. De ulike regionene har valgt ulike løsninger når det gjelder organisering av sine fosterhjemstjenester når det gjelder størrelse og samarbeidsforhold med fagteam

Det er i dag 66 statlige *barneverninstitusjoner* i Norge. Institusjonene er av ulik størrelse, er rettet mot ulike grupper og driver etter ulike faglige metoder. Alle barneverninstitusjoner må følge kravene i kvalitetsforskriften.²⁷

I tillegg til institusjoner tilbyr Bufetat andre tiltakstyper som for eksempel *hjemmebaserte tiltak* for barn og ungdom med særlige atferdsproblemer (f.eks MST, PTMO, FFT eller egenutviklede familie- og nettverkstjenester), foreldre og barn-tjenester og ungdomshjem. Slike tiltak kan være organisert i egne tiltaksenheter eller i sentre der ulike tiltakstyper er samlet.

2.5.3.1.1 Ulike organisasjonsmodeller i regionene

Ved opprettelsen av Bufetat var alle regionene organisert med utgangspunkt i en funksjonsorganiseringsmodell. I etterkant har alle regionene valgt noe ulike organiseringsmodeller. Mens Region nord i stor grad har valgt å opprettholde opprinnelig organisering, har Region øst utviklet

²⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. Gjelder 2010-2011.

²⁷ FOR 2008-06-10 nr 580: Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner.

en annen type funksjonsorganisering. Region vest og Region Midt-Norge har valgt områdemodeller med områdeledere. De to regionene er likevel ulike idet Region Midt-Norge har lagt stab til områdene, mens staben i Region vest er lagt til hovedkontoret. Region sør har valgt en matriseorganisering der linjestrukturen følger en områdestruktur. Regionen har ingen områdeledere, og enhetslederne i de ulike opptaksområdene har felles beslutningsansvar. Samtidig er det etablert en tversgående faglig nettverksstruktur.

Fagteam og fosterhjemstjenester var i utgangspunktet organisert som to funksjoner i alle regionene. Region Midt-Norge og Region øst har i ettertid valgt å samordne disse tjenestene. Region sør har organisert sine fosterhjemstjenester i to store, regionale tjenester som hver samarbeider med tre fagteam.

I spørreundersøkelsen ble de fagteamansatte spurt om de opplevde at organiseringen av deres region fungerte på en hensiktsmessig måte. Svarene varierte noe mellom regionene, og resultatene indikerer at de fagteamansatte i Region midt er mest fornøyde med organiseringen av sin region, mens de fagteamansatte i Region nord er minst fornøyde.

I intervju blir det pekt på at det er en rekke ulemper knyttet til at regionene er organisert ulikt. Ulik organisering vanskeliggjør samarbeid mellom regionene fordi det kan være utfordrende å finne igjen sin funksjon i en organisasjon som ser helt annerledes ut. Det blir også pekt på at det foreligger et potensial for å ta ut flere stordriftsfordeler ved å organisere felles funksjoner på tvers av regionene.

Et sentralt forhold ved organiseringen som flere trekker fram, er hvorvidt fagteam og fosterhjemstjeneste bør samorganiseres. God samhandling mellom fagteam og fosterhjemstjeneste er avgjørende for å sikre god og rask behandling av fosterhjemssakene, samt god kommunikasjon med kommunene i slike saker. Erfaring viser at samordning av disse tjenestene kan bidra til at en får et felles kontaktpunkt med kommunene i fosterhjemssaker, og at en i større grad kan få samordnet arbeidet. Fosterhjemstjenestene opplever det likevel som en utfordring at akutfokuset i fagteamarbeidet kan gå på bekostning av fosterhjemstjenestens mer langsiktige oppfølgingsarbeid.

Det blir trukket fram ulike fordeler og ulemper ved regionenes organiseringsmodeller. Områdemodellen har fordeler knyttet til god koordinering internt i området, men den bidrar samtidig til at det blir vanskeligere å skape likeverdighet internt i regionen, og at beslutningslinjene fra enheter til regionledelse blir lange. Funksjonsorganisering har den fordel at den lettere bidrar til erfaringsdeling og lik praksis innen et funksjonsområde. Samtidig kan funksjonsorganisering medføre utfordringer knyttet til samhandling på tvers av ulike funksjoner, for eksempel fagteam og tiltaksenheter. Region sør har valgt en kombinasjon av område og funksjon. For å ivareta erfaringsdeling mellom funksjonstypene og på tvers av opptaksområdene, har regionen valgt å etablere faglige nettverk. Til tross for at denne modellen søker å hente det beste fra de andre modellene, gir fagteamansatte tilbakemeldinger om at strukturen skaper utydelig lederskap og en uklar ansvars- og rolledeling mellom de ulike styringslinjene.

Selv om alle organisasjonsmodeller kan ha sine fordeler og ulemper, viser undersøkelsen at den største utfordringen er ulikheter i struktur på tvers av regionene. Ved å velge en felles struktur i alle regioner skaper en et bedre utgangspunkt for samarbeid, styring og likeverdighet. Dette vil også legge til rette for diskusjoner og sammenlikning på tvers om hva som er de mest optimale løsningene, samt eventuell samordning av fellesfunksjoner. Felles organisasjonsstruktur vil også bidra til at etaten framstår mer enhetlig utad, ikke minst overfor kommunene som samarbeidspartnere. I en eventuell ny organiseringsløsning bør en likevel ta høyde for at det kan være noen funksjoner der det er hensiktsmessig å åpne for en viss grad av lokal variasjon.

2.5.4 Andre statlige barnevernaktører

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen skal sikre at kommunene etterlever sine oppgaver etter regelverket, og føre tilsyn med dette. Fylkesmannen skal også gi råd og veiledning til kommunene.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er statlige domstolliknende organ underlagt departementet som i faglige spørsmål har en uavhengig stilling i forhold til departement og fylkesmann. Disse nemndene avgjør om staten skal overta omsorgen for barn i enkeltsaker.

2.6 Har reformen ført til sentralisering og byråkratisering av det statlige barnevernet?

Gjennom reformen har man sentralisert en del av barneverntjenestene gjennom å overføre ansvaret til staten. Sentraliseringen kan ses som et ledd i en *byråkratisering* av barnevernet. Byråkrati er i utgangspunktet et verdinøytralt begrep som viser til en organisasjonsform som er preget av visse særtrekk som hierarki, arbeidsdeling og regelstyring.²⁸ Byråkratiet er i denne forståelsen en nødvendig del av den demokratiske styringskjeden, og elementer av byråkratisk organisering er et grunnleggende trekk ved alle offentlige virksomheter. Formålet med en byråkratisk organisasjonsform er å håndtere problemer knyttet til planlegging og samordning innen virksomheten og å sikre forutsigbarhet og minimere innslaget av personlig skjønn i saksbehandlingen. Byråkratisering kan på denne måten ses på som et positivt virkemiddel for å sikre likebehandling, kvalitet og rettsikkerhet.

Byråkratibegrepet har også blitt benyttet for å beskrive organisatorisk ineffektivitet. Byråkratisering blir ofte i dagligtale brukt for å beskrive tungvint og ressurskrevende saksbehandling, dobbeltarbeid, unødig vekst i administrative prosesser og uheldig sentralisering av makt. I en slik forståelse blir byråkrati ofte motsatsen til effektiv ressursutnyttelse i en organisasjon. Det er også en slik forståelse som blir lagt til grunn av mange av informantene når de snakker om byråkrati og byråkratisering av barnevernet, selv om noen også viser til de mer nøytrale og positive trekkene ved byråkrati.

2.6.1 Bufetat som byråkrati

Bufetats størrelse, geografiske utbredelse og generelle kompleksitet krever tydelige felles rutiner og system for oppfølging av de enkelte enhetene i organisasjonen. I forbindelse med reformen ble det etablert flere beslutningsledd, flere forvaltningsnivå og tydeligere krav til mål- og resultatstyring. Reformen medførte dermed en sentralisering av makt, samtidig som man opprettholdt lokal beslutningsmakt i kommunene knyttet til valg av tiltak. Det innebar flere ansatte sentralt, samt større standardisering av rutiner og retningslinjer. Sentralisering, kombinert med økte krav til mål- og resultatstyring, har ført til økt behov for resultatrapportering og kontroll for å følge opp at underliggende enheter leverer i samsvar med de mål som er gitt.

2.6.2 Opplever barnevernet som byråkratisk?

Et av målene for barnevernreformen var å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse. I spørreundersøkelsen har halvparten av de fagteamansatte likevel svart at de er ganske eller helt uenig i at reformen har medført en mer effektiv ressursutnyttelse.²⁹ Flere av de ansatte ved regionkontorene

²⁸ Hjulstad, Roar (1991): Organisasjonsteori. NKS-Forlaget. Oslo. Se også Weber, M. (2000). Makt og byråkrati: essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Oversatt av D. Østerberg. Oslo: Gyldendal.

²⁹ Regionledelsen er mer positiv og det er kun 16,7 % som oppgir at reformen ikke har bidratt til mer effektiv ressursutnyttelse.

gir også uttrykk for at det statlige barnevernet oppleves som unødig byråkratisk og lite fleksibelt. En av de intervjuede uttrykker:

”Etaten, og spesielt Bufdir, bruker for mye penger på det byråkratiske. For mye barnevernpenger går med til å drifte direktoratet og byråkratiet”.

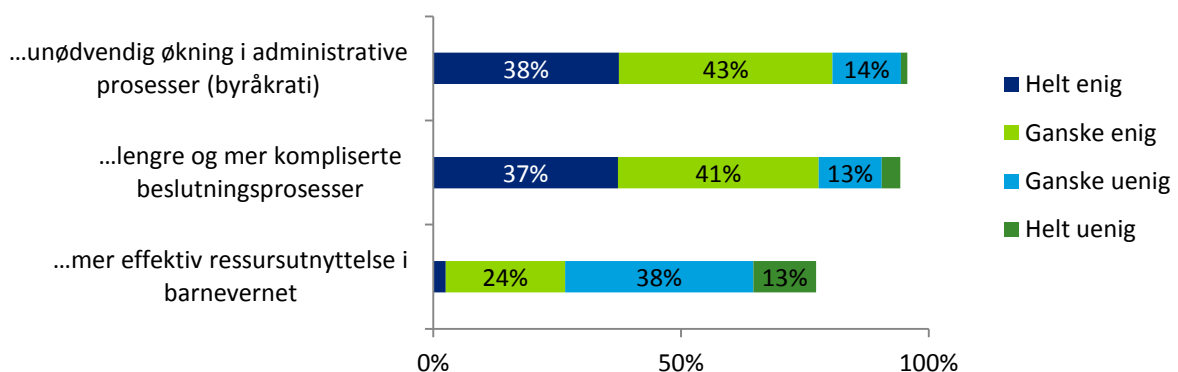
Opplevelsen av at det statlige barnevernet preges av byråkrati og manglende effektiv ressursutnyttelse fremkommer også av andre undersøkelser. I en Fafo-rapport³⁰ blir det vist til at både fagteamansatte og ansatte i den kommunale barneverntjenesten opplever at det er for mye byråkrati i det statlige barnevernet, og at dette er til hinder for et godt samarbeid mellom det statlige og kommunale barnevernet.

Flere av de fagteamansatte uttrykker at det statlige barnevernapparatet oppleves som unødig byråkratisk, at det er dobbeltarbeid, og at beslutninger skal igjennom for mange ledd. Byråkratiseringen blir av mange trukket frem som et hinder for tilstrekkelig fleksibilitet og effektivitet i tjenestene. I spørreundersøkelsen har flere av de fagteamansatte gitt uttrykk for hvorfor de mener at organiseringen av regionkontoret ikke er hensiktsmessig. Organiseringen av regionkontoret preges ifølge informantene av blant annet:

- For mange beslutningsledd
- For stor administrasjonsdel og etaten er unødvendig overadministrert
- For stort og overbemannet regionkontor
- For toppstyrt
- For mye dobbeltarbeid

Også på et mer generelt spørsmål om barnevernreformen har medført unødvendig økning i administrative prosesser (byråkrati) svarer vel 80 % av de fagteamansatte at de er ganske eller helt enige. Omtrent like mange av de fagteamansatte (78 %) mener at barnevernreformen har medført lengre og mer kompliserte beslutningsprosesser.

Figur 2 ”Barnevernreformen har etter min mening medført...” N = 158-160 (fagteamansatte).



Spesielt de fagteamansatte viser til at Bufetat oppleves som topptung. Flere stiller spørsmål ved om ressursfordelingen og veksten i antall ansatte skjer der behovet er størst og der hvor en i størst grad

³⁰ Heidi Gautun (2009): Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet. Fafo-rapport 2009:41

kan påvirke kvaliteten i barneverntjenestene. Spesielt fokuserer mange på forholdet mellom ressurser til fagteam og ressurser til regionkontor og direktorat. En av fagteamlederne uttrykker:

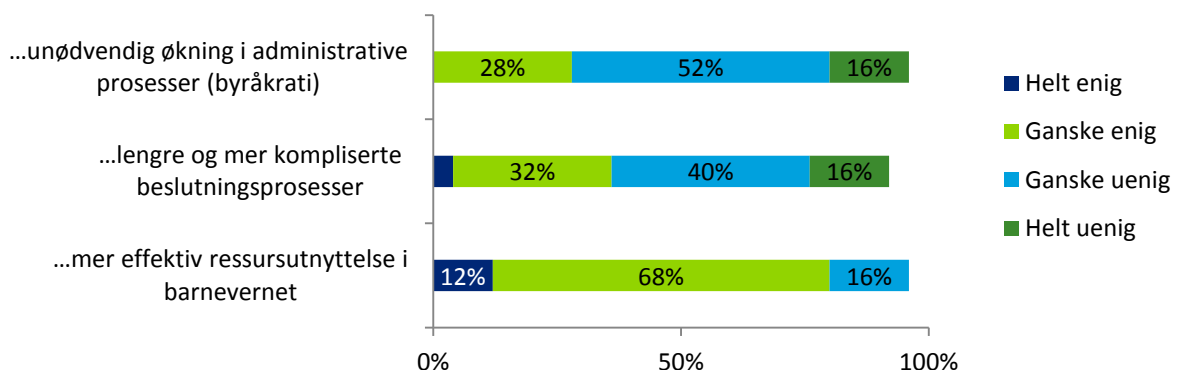
"Over fagteamet er det tre store enheter – regionkontor, direktorat og departement. De vokser og får tildelt mer ressurser. Dette er delvis på grunn av at det stadig er nye områder om skal følges opp og rapporteres på som for eksempel enslige mindreårige asylsøkere, adopsjon, familievern m.v. Rapporteringskrav gjør at det stadig blir flere stillinger på regionalt nivå. Vi kunne tenke oss at regionkontoret i stedet kunne "serve" fagteamene med informasjon og løse oppgaver for fagteamene. Men fagteamene opplever tvert om at de får oppgaver av regionkontoret og at de må serve regionkontoret innimellom alle oppgavene som må løses ute mot brukerne. Dette gjelder oppgaver i forhold regnskap, lønn og økonomi m.m. – en drøss av oppgaver som blir fordelt nedover i stedet for oppover i systemet. Det oppleves som om verden er snudd på hodet og derfor føles det som om de har en stor og tung konstruksjon over fagteamene. Men det er mulig at regionledelsen også opplever det sånn. Alle føler nok presset fra noen over – kommunene, institusjonene osv."

Selv om regionledelsene ikke er like enige i at det har skjedd en økende grad av byråkratisering og at tjenestene ikke er effektive, stilles det også her spørsmål ved dimensjoneringen både av det administrative apparatet i egen region og i Bufdir, og om det har blitt en uforholdsmessig økning i administrasjonen på bekostning av de brukernære tjenestene.

"Generelt har det blitt litt for mange ansatte inne på kontorene i forhold til ute hos brukerne. Det er en ambisjon om at regionkontoret skal være lite. Men dette krever en omstilling og vil være en utfordring for de ansatte. Dette er en omstilling som brukerne ikke vil merke for det skjer internt på kontorene. Det er fortsatt mer å gå på for å gjennomføre en slik omstilling, selv om flere gjerne vil være uenige i dette."

Nesten 30 % av regionledelsen er ganske enige i at barnevernreformen har medført nødvendig økning i administrative prosesser (byråkrati), og vel 37 % er helt eller ganske enige i at barnevernreformen har medført lengre og mer kompliserte beslutningsprosesser.

Figur 3 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 25 (regionledelsen).

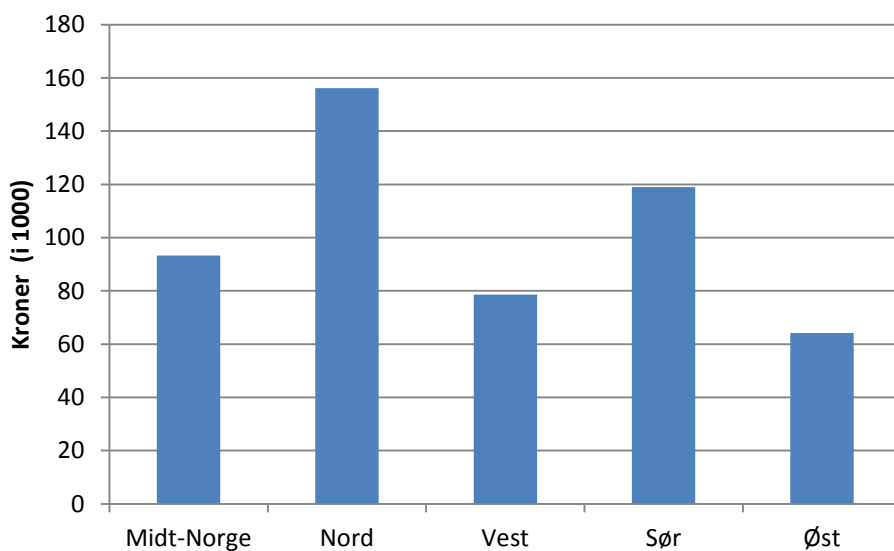


Regionledelsen i Region nord mener i mindre grad enn regionledelsen i andre regioner at barnevernreformen har ført til økt grad av byråkratisering.

En av utfordringene knyttet til det som oppleves som "byråkratisering" av etaten, er at det administrative arbeidet i mindre grad aksepteres som legitimt, samt at tiltak for å sikre styring og kontroll med etaten kan bli mistenkeliggjort. Dette kan ha sammenheng med at det ennå ikke har blitt etablert en gjennomført etatskultur eller forståelse av etaten som et fellesskap, men det kan også ha sammenheng med at styringssignal, ansvarsdeling og mål ikke er tydelig nok kommunisert ut til ansatte i alle nivå i etaten.

Det er ikke metodisk mulig å isolere personell- eller økonomiressursene som brukes til "byråkrati" i barnevernet. Et mål som likevel kan være relevant i denne sammenhengen, er utgifter til regionale fellestjenester. Dersom vi sammenligner regionene finner vi at utgifter til fellestjenester per barn varierer:

Figur 4 Utgifter til fellestjenester per barn, 2010. Kilde: Statres.



I årsrapporten fra 2010 går det fram at det brukes mindre ressurser enn forrige år til disse tjenestene. I tildelingsbrevet for 2011 er det en tydelig føring på at antall ansatte i direktoratet og i regionene knyttet til drift av de regionale fellestjenestene ikke skal vokse med mindre etaten eksplisitt får tildelt midler til nye stillinger. Dette gir en viktig signaleffekt om at ressursbruken til de tjenestene som gjerne forbindes med byråkratisering ikke skal øke.

2.6.2.1 Antall beslutningsledd

Delegering av myndighet mellom regionkontoret og fagteam varierer mellom regionene. Noen regioner har i større grad delegert beslutningsmyndighet til fagteamledere, mens andre i større grad har sentralisert myndigheten. Dette er også relevant i forhold til innsparingstiltak, for eksempel ved at man får kontroll på utgiftene ved å sentralisere enkeltkjøp av institusjonsplasser, som er en svært stor kostnadspost.

Det blir i regionene påpekt at grad av delegering i stor grad handler om en organisasjonens modenhet og at en i større grad tør å legge opp til en organisasjonsmodell med utstrakt delegering dersom en opplever at det er enighet om felles mål, føring og praksis.

Samtidig påpeker flere at for mange beslutningsledd og for lang avstand mellom regiondirektør og fagteam gjør det utfordrende å oppnå effektive prosesser internt og ut mot kommunene. Spesielt fremhever de som har områdemodell med en områdeleder at det blir et ekstra ledd som oppleves som byråkratiserende.

2.6.2.2 Rapportering

Et av områdene som spesielt blir trukket frem som unødig ressurskrevende og som årsak til en del dobbeltarbeid er kravene til rapportering. Dette gjelder både rapporteringen mellom fagteam og regionkontor, og mellom regionkontor og Bufdir. Det er i stor grad fagteam og fosterhjemstjenesten som må bruke tid på å fremskaffe og kvalitetssikre de tall som skal rapporteres. Både lederne vi har intervjuet og de fagteamansatte som har svart på spørreundersøkelsen uttrykker at rapportering tar unødig mye tid på grunn av at etaten har et fagsystem (ODA) som ikke er tilfredsstillende. I tillegg er det også en manglende felles forståelse for hva som skal rapporteres og hvordan, noe som medfører at de rapporterer ulike tall og at sammenligningen på tvers av regionene blir feil. Flere viser også til at mye av det de skal rapportere på også skjer manuelt, eller at de oppretter egne lokale system for å holde oversikten over enkelte områder. Dette gjelder spesielt innen fosterhjemstjenesten. En av de intervjuede påpeker at rapporteringskravene ikke er gode:

"Regionene rapporterer med jevne mellomrom til direktoratet, men direktoratet spør på ulike måter hver gang, det er store endringer, og det er vanskelig å forstå hva direktoratet egentlig spør om. Fosterhjemstjenesten må bruke mye tid på å forstå rapporteringskravene og på å skape forutsigbarhet i forhold til hva de skal rapportere på. De opplever også at det er flere personer i direktoratet som spør om det samme på ulike måter."

En ekstra belastning i forhold til rapporteringen er at det i tillegg til de formaliserte rapporteringskravene er en god del ad-hoc rapportering som skyldes direktoratet og departementet sitt behov for informasjon.

Det vil alltid være behov for ad-hoc rapportering i et slikt system, men det er desto viktigere å sørge for en felles forståelse for hva en skal rapportere og hvorfor, og etablere et system som kan støtte disse prosessene på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dersom en får et godt system med data som oppleves som gode vil det også legge til rette for større grad av sammenligning på tvers av regioner og over tid. Flere fremhever at rapporteringen i for liten grad blir brukt til forbedringsarbeid både internt og mellom regionene, men dette har forbedret seg i forbindelse med arbeidet med Program 2010.

Samtidig påpeker flere at rapporteringskravene er blitt mer tydelige og fokuserte. Dette gjelder både på overordnet nivå i tildelingsbrevet fra departementet, og i disponeringsbrevet fra direktoratet.

2.7 Vurdering

Hver region har organisert seg ulikt. Det er ingen klar oppfatning av hvilken organisasjonsmodell som fungerer best. Ulik organisering av regionene hindrer effektivt samarbeid på tvers av regionene, ettersom det kan være uklart hvilke funksjoner som tilsvarer hverandre i de ulike regionene. Kvalitetsutviklingsprogrammet skal blant annet vurdere om det er mer hensiktsmessig å finne en felles organisasjonsmodell som alle regionene kan slutte seg til. Det mener vi vil være en god løsning.

De to dimensjonene ved organiseringen som oftest blir trukket frem, er viktigheten av nærhet mellom fagteam og regionledelse og samordning mellom fagteam og fosterhjemstjenesten. Disse dimensjonene

er ivarettatt på ulike måter i de ulike regionene. Flere peker imidlertid på at ordningen med en områdemodell og en områdeleder kan medvirke til at avstanden mellom fagteam og regiondirektør blir for lang, og at områdeleddet blir oppfattet som et unødvendig administrativt ledd. Det bør derfor vurderes om en slik organisasjonsform er hensiktsmessig. Flere peker på at fosterhjemstjenesten og fagteam burde vært organisert nærmere hverandre for å ivareta god samhandling. Samtidig opplever noen av de som har erfaring med samorganisering av tjenestene at fosterhjemstjenesten kan bli mindre synlig når den blir organisert sammen med fagteamene. Fagteamene har et mye større akutfokus, noe som kan overskygge det langsiktige arbeidet til fosterhjemstjenesten. Dette vil være viktige forhold som må vurderes når mulig felles organisasjonsmodell skal utredes.

Vi mener også at etaten i større grad bør vurdere flere felles systemer, funksjoner og rutiner slik at ikke hver region utvikler sine egne prosesser på like områder. Her er det et stort potensial for større grad av utveksling av beste praksiser og mer effektiv ressursutnyttelse ved å benytte samme system og rutiner. Ikke minst vil dette kunne gjelde områder slik som internkontroll, risikovurderinger, budsjettering og lignende. Det oppleves i dag som utfordrende å etablere gode praksiser på disse områdene.

Det er ingen tvil om at det er en oppfatning internt i den statlige barneverntjenesten om at tjenesten er preget av byråkratisering og lite effektiv ressursbruk. Dette gjenspeiler også en oppfatning den kommunale barneverntjenesten har av de statlige barneverntjenestene.

Det er svært vanskelig å måle grad av unødig byråkratisering, ettersom grad av byråkrati alltid må sees i forhold til de oppgavene som byråkratiet er satt til å løse. Det er også informanter som vektlegger den "positive" siden ved byråkratisering i form av kvalitetssikring og etablering av prosedyrer som kan medvirke til likhet i tilbudene på tvers av fagteamområder og regioner, samt at gode styrings- og oppfølgingssystemer krever både skriftliggjøring av rutiner og rapportering. Dette kan noen ganger oppleves som mye administrasjon, selv om det er nødvendig for å etablere god faglig og økonomisk styring.

Generelt kan en si at det vil være viktig å arbeide med å etablere en organisering av regionkontorene som oppleves som effektiv og oversiktlig, og som reduserer antall beslutningsledd. Det vil være viktig for etaten å vurdere behovet for oppgavene og størrelsen på det administrative apparatet, spesielt i forbindelse med eventuelle omorganiseringer. Det bør også gjennomgås hvilke funksjoner, rutiner og retningslinjer som skal utvikles lokalt og hvilke som eventuelt kan utvikles som felles systemer sentralt. Det er også spesielt viktig å etablere effektive systemer for administrative prosesser slik som for eksempel fagsystem. Samtidig er det viktig å sikre at de ytre enhetene har kunnskap om hvilke oppgaver de administrative systemene og prosessene ivaretar for å legitimere disse.

3. Mål og målforståelse

3.1 Overordnede mål i barnevernet

Etter barnevernloven § 4-1 skal det ved gjennomføring av barneverntiltak legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Mål for barnevernfeltet i Stortingets budsjettproposisjon for 2010-2011 er «Eit barnevern som gir barn og unge omsorg og vern slik at dei meistarar liva sine og utviklar evnene sine».

3.2 Målene med barnevernreformen

Mål som er formulert for barnevernreformen er nedfelt blant annet i Stortingsmelding nr. 40, Odelstingsproposisjon nr. 9 og strategidokumentet for Bufetat³¹. Nedenfor presenterer vi de viktigste målsettingene i disse dokumentene som er av relevans for opprettelsen av det statlige barnevernet.

3.2.1 Mål og virkemidler i St.meld. nr. 40

Stortingsmelding 40 var en samlet tilbakemelding fra Regjering til Storting der barnevernloven, fylkesnemndordningen og Befringutvalgets utredning om barnevernet i Norge ble gjennomgått. Nedenfor vil vi fokusere på de mål som ble fremsatt i Stortingsmeldingen som var av størst betydning for det fremtidige statlige barnevernet.

Stortingsmeldingen la vekt på at barnevernets legitimitet i befolkningen burde styrkes, blant annet gjennom økt åpenhet om barnevernets verdier og rolle. Økt fokus på brukermedvirkning og på tverrfaglig og tverretattlig samarbeid ble også vektlagt. Et av de viktigste budskapene i Stortingsmeldingen var at barnevernet måtte legge større vekt på forebyggende familiearbeid i samarbeid med barn og foreldre. Stortingsmeldingen argumenterte for at institusjonsbruken i barnevernet burde reduseres, både av økonomiske og faglige årsaker, og det ble slått fast at det etter en omsorgsovertakelse som regel var bedre for barn å bo i fosterhjem enn på institusjon. En generell reduksjon i bruk av institusjon ble ikke formulert som en eksplisitt målsetning.³² For gruppen ungdom med atferdsvansker gikk det likevel fram som et mål at barnevernets førstevalg skulle være familie- og nærmiljøbaserte metoder framfor institusjon. Dette ble begrunnet med forskning som viste at institusjonsbruk kan ha negative effekter for ungdom med atferdsvansker.

Når det gjaldt hjelpetiltak la regjeringen opp til en åpen og utprøvende tilnærming for å finne egnede metoder til å styrke barns og familiers ressurser. Regjeringen ønsket å stimulere til å ta i bruk av utradisjonelle løsninger, ny kompetanse og å bruke nye samarbeidsformer og metoder³³.

Stortingsmeldingens foreslåtte virkemidler for å snu tiltaksbruken var i hovedsak å sette inn økte ressurser for å styrke arbeidet med forebygging, og å videreutvikle de familie- og nærmiljøbaserte tiltakene. Herunder planla en å styrke kapasiteten og kompetansen i det kommunale barnevernet, og å videreutvikle metoder for å forebygge, dempe og behandle alvorlige atferdsproblem. En så for seg at

³¹ Barne- og familiedepartementet: Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003.

³² Barne- og familiedepartementet: St.meld. nr. 40 (2001-2002): Om barne- og ungdomsvernet.) s. 169.

³³ Barne- og familiedepartementet: St.meld. nr. 40 (2001-2002): Om barne- og ungdomsvernet. s. 146 og 190.

denne tilnærmingen på sikt ville redusere behovet for institusjonsplasseringer og forsterkede fosterhjem:

«Om behovet for kostbare tiltak vil halde fram med å auke, avheng mellom anna av kor godt ein lukkast med å utvikle og implementere familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Gjennom styrkt innsats i familiane vil fleire kunne få hjelp, samstundes som dei omfattande og dyre tiltaka kan bli sjeldnare. (...) Det vil likevel ta noko tid og krevje ein viss ressursauke før effekten av ei slik satsing på førebygging gjev resultat. Dette inneber at sjølv om innsatsen blir snudd mot meir førebygging, vil det framleis vere barn som alt er så skadde eller utagerande at dei vil ha behov for kostnadskrevjande tiltak frå barnevernet.»³⁴

Andre planlagte virkemidler var å heve kvaliteten på tiltakene gjennom å sette i gang forskriftsbaserte ordninger for godkjenning og kvalitetskrav til barnevernsinstitusjoner. Fosterhjemskvaliteten skulle styrkes blant annet gjennom økt satsing på opplæring av fosterforeldre og bedre faglig kvalitet på oppfølgingen av fosterhjemmene.

3.2.2 Mål og virkemidler i Ot. prp. nr. 9

Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) var daværende regjeringens forslag om å overføre fylkeskommunens barnevernsoppgaver til staten. Målene for det framtidige barnevernet som ble framsatt i proposisjonen hadde nær forbindelse med de utfordringer som forelå i det fylkeskommunale barnevernet. Proposisjonen argumenterte for at staten ville være det forvaltningsnivået som ville ha best forutsetninger for å virkeliggjøre målene på barnevernområdet.

Det mest sentrale målet på barnevernområdet er i følge proposisjonen å etablere et godt og likeverdig tiltaksapparat i hele landet, herunder en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplassene. Videre var det en målsetning at kvaliteten på barnevernstiltakene skulle styrkes og videreutvikles. Institusjons- og fosterhjemstilbudet skulle bli bedre, og det skulle satses på utvikling av nye, sosialpedagogiske tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Tiltakene skulle samtidig være slik innrettet at de var brukervennlige og sikret brukernes rettssikkerhet. Forutsetningene for å nå disse målene var i følge odelstingsproposisjonen at tiltakene var tilstrekkelig differensierte slik at de var tilpasset den enkeltes behov, og at annenlinjetjenesten var i stand til å bistå kommunene med råd og veiledning i vanskelige barnevernssaker.

En mer effektiv bruk av de samlede ressursene ble også fremsatt som et mål. Det ble her argumentert for at en sentral instans ville ha bedre mulighet enn fylkeskommunene til å samordne tilbudet slik at en ville oppnå effektivitetsgevinster.

3.2.3 Mål og virkemidler i strategidokumentet for reformen

Strategidokumentet for barnevernreformen³⁵ tok for seg hovedstrategiene som skulle sikre at den nye, statlige barnevern- og familieforvaltningen ble en organisasjon som kunne realisere målsetningene nedfelt i Ot.prp. nr. 9 og St.meld. nr. 40. Flere av de som er intervjuet i denne undersøkelsen opplever at strategidokumentet fortsatt er retningsgivende og relevant for det arbeidet som utføres i Bufetat i dag.

³⁴ St.meld. nr. 40: s. 214.

³⁵ Barne- og familiedepartementet: Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003.

I dokumentet ble følgende seks hovedmål presentert:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Vi opplever at målene i strategidokumentet i stor grad fanger opp de mål som forelå i forarbeidene. Graden av overlapp mellom de ulike målene i strategidokumentet kan likevel være en utfordring i den grad de brukes som rettesnor for det praktiske arbeidet.

Det ble også presentert seks premisser for hvordan den nye statlige barnevernorganisasjonen måtte organiseres for å sikre at målene ble nådd. Prinsippene for hvordan organisasjonen skal bygges opp er etter vår vurdering hensiktsmessig med utgangspunkt i de oppførte målene. I ettertid kan man likevel se at strategidokumentet la en uforholdsmessig stor del av ansvaret for Bufetats måloppnåelse på fagteamene, kombinert med en noe urealistisk forventning knyttet til fagteamenes mulighet til å involvere seg i det forebyggende arbeidet i kommunene.

I strategidokumentet sto det at regionene skulle samarbeide med kommunene om å hjelpe barna i sitt nærmiljø, og at fagteamene derfor skulle «drive en utstrakt ambulant virksomhet og bistå i det forebyggende barnevernsarbeidet i kommunene». I det praktiske arbeidet viste det seg å bli vanskelig både for regioner og fagteam å kombinere disse føringene med retningslinjer om ansvarsdeling i betalingsrundskrivet.

Vi merker oss også at fosterhjemsarbeidet i svært liten grad er eksplisitt nevnt i strategidokumentet. Dette har trolig sammenheng med at en antok at en større vektlegging av forebyggende arbeid og hjelpetiltak ville redusere behovet for omsorgsovertakelser. I praksis har det de siste årene vist seg at en nedgang i institusjonsbruken i hovedsak har ført til en vekst i bruken av fosterhjem, og i mindre grad til en økt bruk av hjemmebaserte tiltak. I stedet har nedgang i institusjonsbruk ført Fosterhjemsarbeidet og fosterhjemstjenesten har derfor fått en mye mer sentral rolle for etatens måloppnåelse enn det strategidokumentet fra 2003 skisserer.

3.3 Mål i etatens styringsdokument

Mål for Bufdir formidles gjennom årlige tildelingsbrev fra BLD, mens mål til regionene formidles i årlige disponeringsbrev fra Bufdir. Målformuleringer, målstruktur, styringsparametere, omfang og detaljeringsgrad har endret seg over tid både i tildelingsbrev og disponeringsbrev. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5 og 6 om etats- og virksomhetsstyringen.

Nedenfor viser vi hva som har vært sentrale målformuleringer i styringsdokumentene. Vi har organisert målene i kategoriene omstillingsmål, økonomimål og kvalitetsmål.

3.3.1 Økonomiske mål

Økonomiske mål for Bufetats virksomhet har utviklet seg fra å fokusere på «reduisert utgiftsvekst» (tildelingsbrev 2005-2006), via «kostnadseffektiv drift» (tildelingsbrev 2007-2009) til «budsjettbalanse» (tildelingsbrev 2010-2011). Parallelt med disse målene har etaten hatt mål knyttet til omstillingen av tiltaksapparatet, omtalt i 3.3.3 nedenfor. Styringsparametere som har vært benyttet på økonomiområdet har i hovedsak vært knyttet til tiltaksbruk og kapasitetsutnyttelse, mens budsjettbalanse er tatt inn som en egen styringsparameter de to siste årene.

3.3.2 Mål for innholdsmessig kvalitet

Som et mål på kvaliteten på tiltaksapparatet har BLD og Bufdir gjennom størsteparten av perioden kommunisert i sine styringsdokument at tiltaksapparatet skulle være *likeverdig, differensiert og tilstrekkelig*. I en noe kortere periode hadde både BLD og Bufdir også som mål at tiltakene skulle være *individuell tilpasset*. BLD og Bufdir har også hatt egne målformuleringer knyttet etatens kompetanse, kunnskapsbaserte tjenester og brukermedvirkning.

De siste par årene har både BLD og Bufdir endret sine målformuleringer knyttet til innholdsmessig kvalitet. BLD og Bufdir har gjort dette på noe ulike måter, men har det til felles at de i sine nye målsett har koblet sammen flere av elementene i tidligere separate målformuleringer, og sett dette i sammenheng med kvalitetsbegrepet.

Bufdir utviklet et nytt målbilde i 2009 som blir benyttet i disponeringsbrevene for 2010 og 2011. I dette presenteres Bufdirs tre strategier, og «kvalitetsstrategien» er en av disse. Kvalitetsstrategien bygger på målene om budsjettbalanse, likeverdig tilbud, kunnskapsbaserte tjenester, systematisk brukermedvirkning og profesjonell forvaltning.

BLD la om sitt tildelingsbrev fra 2011, og innførte da følgende nye målformulering for kvaliteten i tjenestetilbudet: *Et barne- og ungdomsvern som baserer omsorg og tilrettelegging på kunnskapsbaserte og differensierte barneverntiltak av god kvalitet*. Herunder har departementet definert delmål knyttet til økt bruk av kunnskapsbaserte tiltak i statlig og kommunalt barnevern, tilstrekkelig fosterhjemstilbud, et differensiert og kvalitativt godt institusjonstilbud som ivaretar behov samt at barn som mottar tiltak fra barnevernet skal ha et godt ettervern.

Vi merker oss at likeverdighetsbegrepet ikke lenger er en del av departementets målformuleringer på kvalitetsområdet, men at det fortsatt er en del av Bufdirs målbilde. Generelt ser vi at departementet har beveget seg i en noe annen retning enn det Bufdir gjorde da de utviklet sitt målbilde i 2009. Bufdirs målbilde er imidlertid i endring, og etaten har i dag innført seks felles prinsipper som skal være styrende for kvalitetsarbeidet. Prinsippene er at Bufetats tjenester skal være virkningsfulle, trygge og sikre, involvere brukerne, være samordnet og preget av kontinuitet, utnytte ressursene på en god måte samt være tilgjengelige og rettferdig fordelt.

Det har i liten grad benyttet styringsparametere som beskriver kvalitetsmessig innhold, og de parametere som har vært benyttet har vært lite stabile over tid.

3.3.3 Omstillingsmål

Den ønskede omstillingen i barnevernets tiltaksbruk som er beskrevet i forarbeidene, dreier seg om en ønsket nedgang i bruk av institusjon til fordel for økt bruk av tiltak i hjem og nærmiljø. Omstillingen er

begrunnet både fra et faglig og økonomisk ståsted. I tillegg til omstillingen fra institusjon til fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, har det vært fokus på andre omstillinger i tiltaksapparatet som dreining fra bruk av private til økt bruk av offentlige institusjoner og redusert oppholdstid i institusjon.

Styringsparameterne som har vært brukt for å vise resultatoppnåelse i omstillingsprosessen har vært knyttet til blant annet fordeling mellom tiltakstyper, oppholdstid, dagpris, kapasitetsutnyttelse (beleggsprosent), kjøp av private plasser og bruk av akutt plasseringer. Det har imidlertid vært stor grad av variasjon over tid i forhold til hvordan de ulike parameterne har vært definert. Dette vanskeliggjør analyser av utvikling over tid.

I tillegg til at det over tid har variert hvordan styringsparameterne er definert, har det variert hvilket mål de enkelte styringsparameterne er knyttet opp mot. Styringsparametere som et år har vært knyttet opp mot mål knyttet til økonomi og effektivitet, har andre år vært knyttet opp mot mål for kvalitetsmessig innhold. Et eksempel på dette er at parameteren «gjennomsnittlig oppholdstid» var en styringsparameter knyttet til målet «kostnadseffektiv drift» i 2008, mens parameteren i 2010, målt på litt ulike måter, var knyttet til både målet om «likeverdig tilbud» og målet om «kunnskapsbaserte tjenester».

3.4 Ansattes oppfatninger om mål

3.4.1 Grad av felles målforståelse

I spørreundersøkelsen fikk fagteamene anledning til å svare på spørsmålet: «Hva oppfatter du som de tre viktigste målene for barnevernet?» Analyse av svarene viser at det er stor grad av variasjon i forhold til hva de ansatte betrakter som sentrale mål, og at det er ulikheter i prioriteringsrekkefølgen mellom regionene.

Samlet sett er følgende fem mål oppgitt flest ganger av de fagteamansatte³⁶:

- 1) Brukermedvirkning
- 2) Rett tiltak til rett tid
- 3) Budsjettbalanse
- 4) Fokus på familie og nettverk
- 5) Likeverdig barnevern

Alle disse fem har vært sentrale mål eller styringssignal i barnevernet. *Brukermedvirkning* er først de siste to årene blitt fremmet som et sentralt mål i styringsdokumentene. At de fagteamansatte oppgir mange ulike mål, er sannsynligvis både uttrykk for at målene i barnevernets styringsdokumenter har vært mange og varierte, at ledelsen i de ulike regionene kommuniserer målene på ulik måte og at ansatte selv vektlegger målene ulikt.

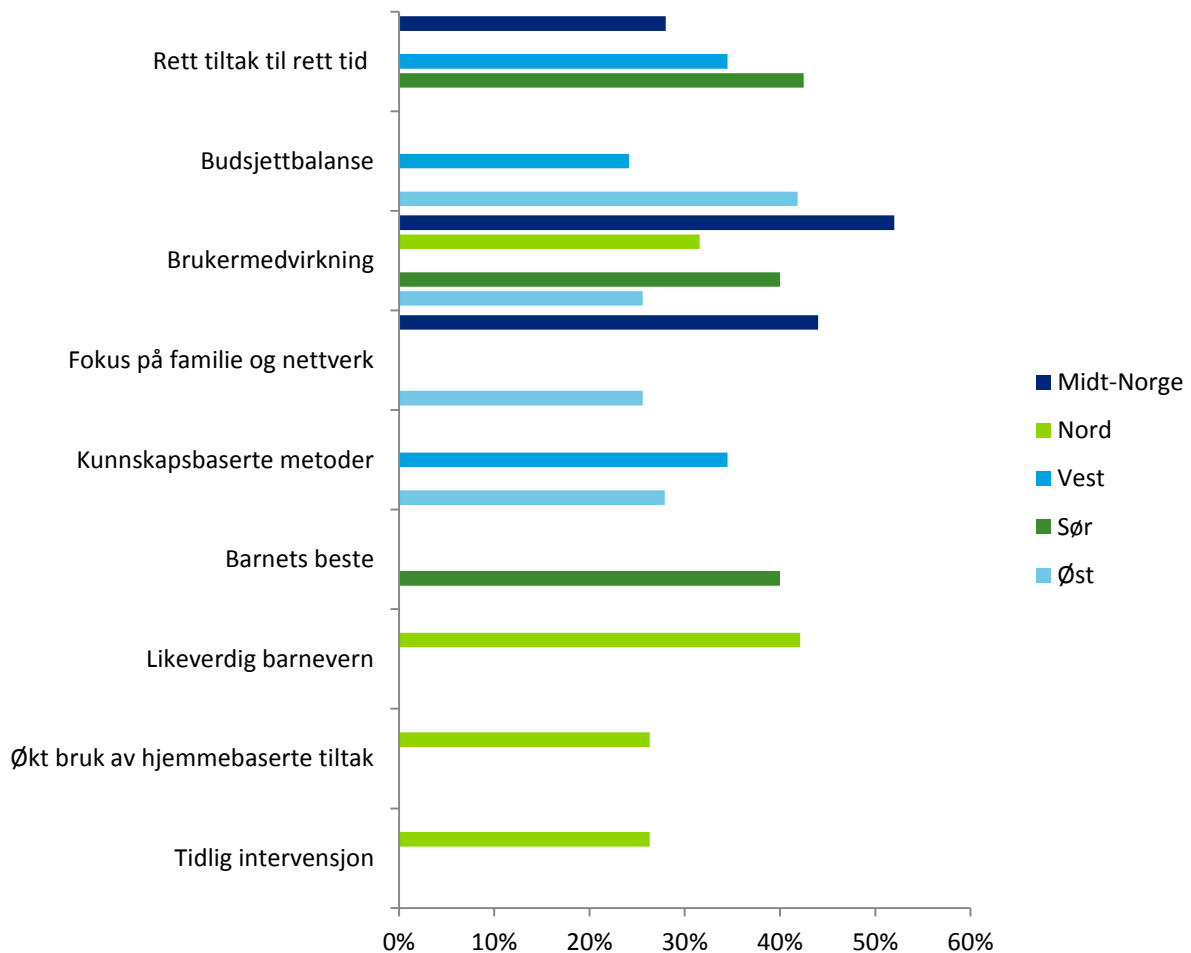
Det er regionsvise ulikheter i forhold til hvilke tre mål som oftest ble nevnt som de viktigste. Figuren under viser hvilke tre mål som ble nevnt hyppigst av ansatte i de ulike regionene. Mål som blir oppfattet som sentrale på tvers av flere regioner er *brukermedvirkning*, som blir oppfattet som et av de tre viktigste målene i fire av fem regioner. *Rett tiltak til rett tid* blir trukket frem som et av de viktigste av

³⁶ Etter at temamessig liknende målformuleringer ble gruppert sammen, kom vi fram til at de 156 personene som hadde svart på spørsmålet har oppgitt totalt 44 ulike mål. Dersom vi utelukker de mål som kun er nevnt av en person, står vi igjen med 25 ulike mål. Med unntak av tre er alle disse mål som har vært sentrale i barnevernets styringsdokument.

ansatte i tre regioner. Videre blir målene *budsjettbalanse*, *fokus på familie og nettverk* og *kunnskapsbaserte metoder* trukket frem som et av de tre viktigste av ansatte i to regioner.

Region nord skiller seg ut ved at de fagteamansatte i denne regionen er de eneste som oppfatter *likeverdig barnevern*, *økt bruk av hjemmebaserte tiltak* og *tidlig intervensjon* som blant de mest sentrale målene. Ansatte i Region sør er de eneste som trekker frem *barnets beste* som et av de tre viktigste målene. Resultatene kan ha flere årsaker, blant annet at kommunikasjonen av målene har vært ulik, eller at det har vært ulike regionale utfordringer de senere årene. For eksempel nevner de ansatte i Region vest og Region øst budsjettbalanse som et sentralt mål. Disse regionene har hatt størst utfordringer med å nå dette målet.

Figur 5 Oppfattelse av sentrale mål i ulike regioner.



4. Måloppnåelse

Som det går fram av kapittel 3, har de mål og styringsparametere som har vært benyttet i styringen av barnevernet endret seg over tid. Vi har delt kapittelet inn i separate deler som omhandler måloppnåelse knyttet til henholdsvis omstilling, økonomi og kvalitetsmessig innhold.

4.1 Måloppnåelse for omstillingsmål

Basert på hva som har vært sentrale styringsparametere knyttet til omstilling av etatens tiltaksbruk, har vi i forbindelse med omstillingsmål valgt å fokusere på resultatoppnåelse knyttet til følgende indikatorer:

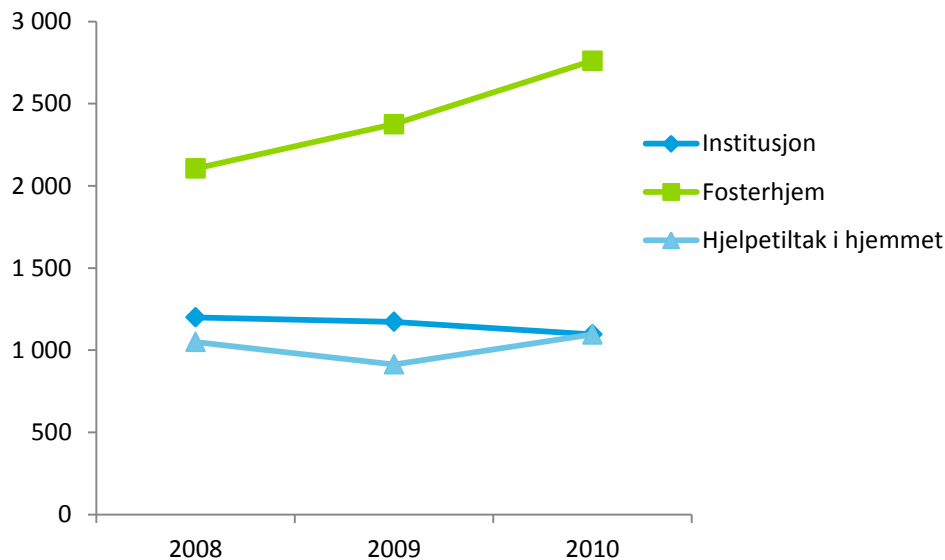
- Dreining fra bruk av institusjon til hjemmebaserte tjenester og fosterhjem
- Dreining fra bruk av private til statlige institusjoner
- Redusert oppholdstid
- Reduksjon av akutt plasseringer

4.1.1 Dreining fra bruk av institusjon til hjemmebaserte tjenester og fosterhjem

I tillegg til at antallet barn som får tiltak fra barnevernet har økt over tid, har også det samlede antallet oppholdsdager økt (fra i overkant av åtte hundre tusen i 2006 til i overkant av en million oppholdsdager i 2010).

I Bufdirs årsrapport for 2010 rapporteres det om at etaten har oppnådd en ønsket dreining fra bruk av institusjonstjenester i retning av økt bruk av fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet. Dette bekreftes av figur 10 som viser hvordan bruken av barneverntiltak i det statlige barnevernet har utviklet seg over tid, målt i antall barn i de ulike tiltakstypene. Figuren viser at det i perioden 2008-2010 fant sted en nedgang i antall barn i institusjoner, en oppgang i barn med hjelpetiltak i hjemmet, og en sterk vekst i antall barn i fosterhjem. Tallene inkluderer både statlige fosterhjem (familie- og beredskapshjem) og kommunale fosterhjem med statlig forsterkning. Det går fram av Bufdirs årsrapport for 2010 at hele aktivitetsveksten fra 2009 til 2010 har kommet i kommunale fosterhjem med statlig forsterkning.

Figur 6 Antall barn i statlige barnevernstiltak pr. 31.12 (2008-2010). Fosterhjem med statlig forsterkning er inkludert i tallene. Kilde: Bufdir årsrapporter 2009 og 2010.

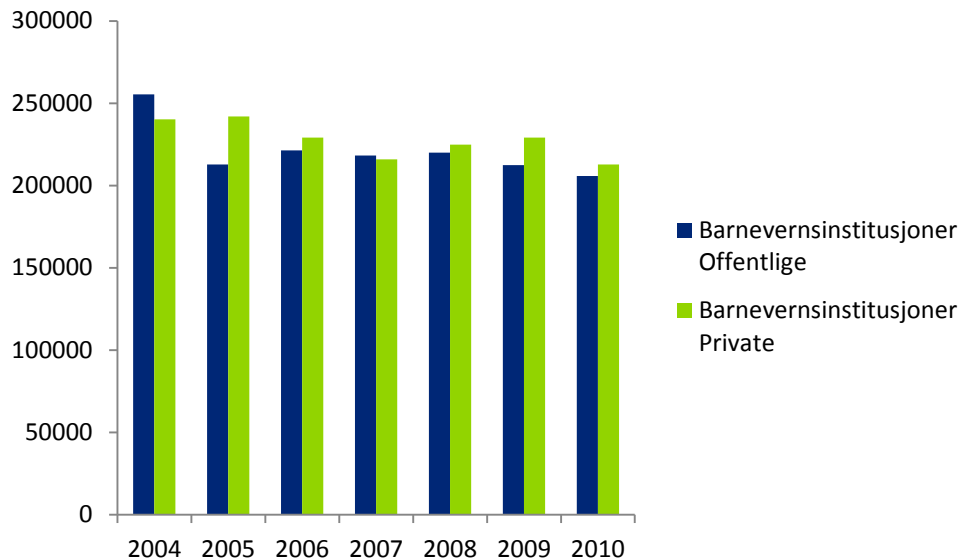


4.1.2 Dreining fra bruk av private til statlige institusjoner

I sin årsrapport fra 2010 gir etaten uttrykk for at den har klart å dreie tiltaksbruken i retning av økt bruk av statlige barnevernsinstitusjoner fra 2009 til 2010. Dette er riktig, men dersom en ser på utviklingen over tid, vist i figuren nedenfor, går det fram at forholdet mellom bruk av statlige og private institusjoner har vist ulik tendens over tid. I 2007 hadde Bufetat flere oppholdsdager på de offentlige institusjonene enn på de private, mens det fra 2008- 2010 har vært flere oppholdsdager i private institusjoner.³⁷

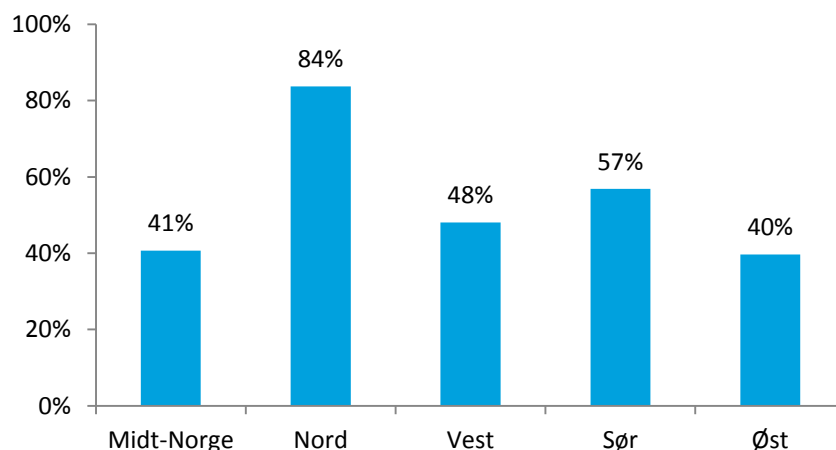
³⁷ I denne oversikten viser vi til antall oppholdsdøgn i henholdsvis offentlige og private institusjoner. I følge Bufdir har det vært en reduksjon i antall barn i private institusjoner fra 2005 til 2011. Bufdir oppgir at reduksjonen er på 116 barn. Bufdir påpeker også at innlemming av Trondheim kommune i etaten i 2008 medførte at andelen av barn i private institusjoner økte.

Figur 7 Antall oppholdsdager på statlige og private barneverninstitusjoner, perioden 2004-2010. Kilde: Statres.



Figur 12 nedenfor viser andel oppholdsdager i statlige institusjoner mål i forhold til andel oppholdsdager i private institusjoner. Det er stor grad av variasjon mellom regionene når det gjelder andelen oppholdsdager i offentlige institusjoner. I 2010 var under halvparten av oppholdsdagene i Region Midt-Norge, Region vest og Region øst i offentlige institusjoner. I Region sør var andelen oppholdsdager i statlige institusjoner i underkant av 60 %, mens statlige institusjoner ble benyttet for over 80 % av oppholdsdagene i Region nord. I intervju med Region øst blir det gitt uttrykk for at lave avtalepriser med private institusjoner har bidratt til regionen ikke har hatt direkte incentiver for å for å velge offentlige institusjoner fremfor private.

Figur 8 Andel oppholdsdager i offentlige institusjoner av totalt antall oppholdsdager (2010). Kilde: Statres.



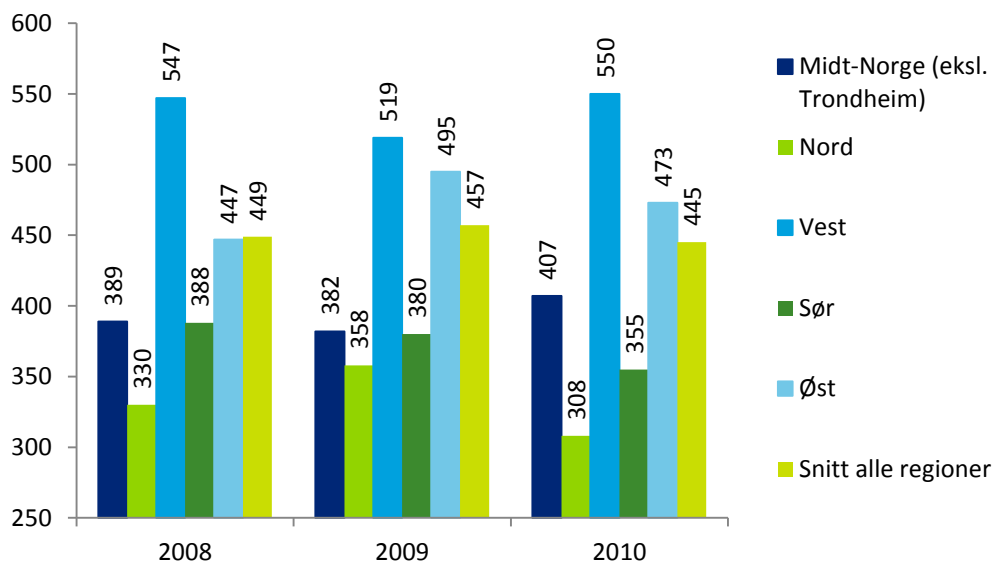
4.1.3 Oppholdstid

Lengden på institusjonsoppholdene er en viktig faktor for kostnadsutviklingen og kvaliteten i barnevernet. I disponeringsbrevet for 2010 var det et mål å redusere den gjennomsnittlige oppholdstiden.

Som det går fram av figur 13 nedenfor hadde etaten en økning i gjennomsnittlig oppholdstid på institusjon fra 2008 til 2009, før oppholdstiden gikk ned fra 2009 til 2010. For hele perioden (2008-2010) har etaten redusert oppholdstiden fra 449 dager til 445 dager.

Det er stor grad av variasjon mellom de ulike regionene, både når det gjelder lengde på oppholdstid og utviklingstendens. Oppholdstiden gikk ned fra 2009 til 2010 i Region sør, Region nord og Region øst. Region vest og Region Midt-Norge reduserte sin gjennomsnittlige oppholdstid fra 2008 til 2009, mens de opplevde en økning fra 2009 til 2010.

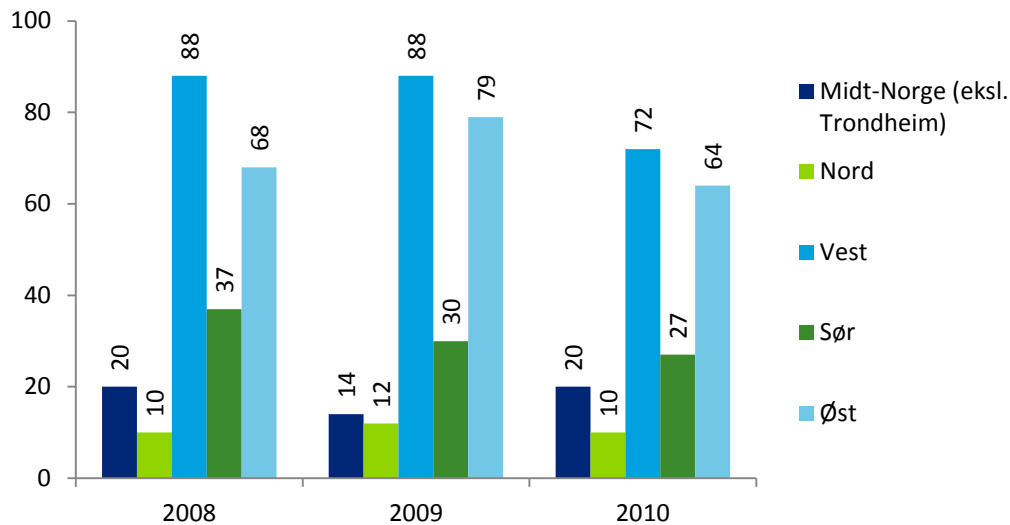
Figur 9 Gjennomsnittlig oppholdstid i aktive saker i institusjon (målt i antall sammenhengende dager i institusjon) pr. 31.12. Kilde: Bufdirs årsrapporter for 2009 og 2010.



Faglig sett har det spesielt vært et mål å redusere de lengste institusjonsoppholdene. I disponeringsskrivene for de to siste årene har Bufdir derfor stilt som resultatkrav at andelen institusjonsopphold som varer lenger enn henholdsvis to år (mål for 2010) og ett år (mål for 2011) skal reduseres. Antall saker med oppholdstid på over to år har for regionene samlet sett gått vesentlig ned i perioden. I 2008 rapporterte Bufdir at det var 223 aktive saker med oppholdstid på over to år. Det var ingen endring i antall aktive saker med oppholdstid over to år til 2009, men i 2010 sank antallet til 193.

Figur 14 viser at utviklingen over tid har vært ulik i de ulike regionene. Med unntak av Region Midt-Norge hadde alle regionene en nedgang i antall saker med oppholdstid over to år fra 2009 til 2010.

Figur 10 Antall aktive saker med oppholdstid over 2 år. (Kilde: Bufdir årsrapporter 2009 og 2010)



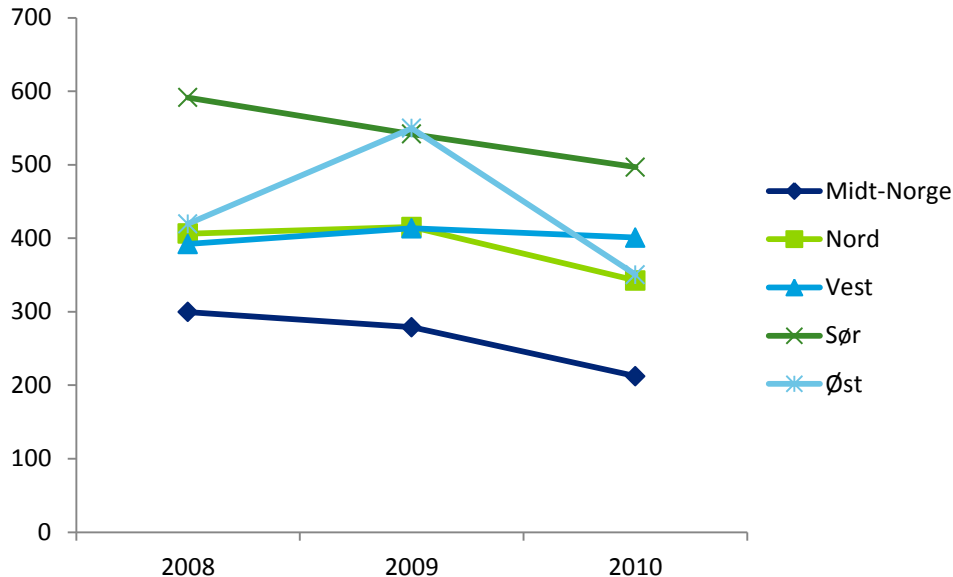
4.1.4 Akutt plasseringer

Faglige argument tilsier at en reduksjon både i antall akuttplasseringer og oppholdstid på akuttinstitusjoner bør være et mål.³⁸ Fram til 2010 benyttet etaten ulike målformuleringer knyttet til reduksjon i bruken av akuttplasseringer. I 2011 gikk man bort fra dette både i tildelingsbrev og disponeringsbrev. I tildelingsbrevet er det i stedet satt som mål at Bufdir skal sørge for utvikling av en god akutt-tjeneste hvor barna plasseres i gode tiltak av høy kvalitet. I disponeringsbrevet er det gitt en føring om at MST skal benyttes aktivt for å forebygge akuttplasseringer. En årsak til at etaten ikke lenger har det som et eksplisitt mål å redusere antall akuttplasseringer, er at staten er pålagt å ha et akutttilbud som kan ta i mot de barna som trenger et slikt tilbud. Videre er det kommunene som gjør vedtak om akuttplasseringer, og arbeidet med reduksjon av akuttplasseringer må derfor gjennomføres i samarbeid med kommunene.

Figur 11 viser regionsvis fordeling av antall akuttplasseringer per 1000 barn i det statlige barnevernet de siste tre år. Det går her fram at Region vest har hatt små endringer i antallet akuttplasseringer per 1000 barn, mens de øvrige fire regionene har hatt en nedgang i perioden sett under ett. En sammenlikning mellom regionene viser at Region midt hele tiden har ligget vesentlig lavere enn de andre når det gjelder antall akuttplasseringer. Region sør ligger høyest, men dette er samtidig den regionen som har hatt sterkest nedgang.

³⁸ Bufdir: Kvalitet i barneverninstitusjoner, s. 89.

Figur 11 Antall akuttplasseringer per 1000 barn i det statlige barnevernet pr. 31.12. Kilde: Regionenes årsrapporter og StatRes.



4.2 Måloppnåelse for økonomiske mål

Basert på hva som har vært styringsparametere på økonomiområdet de siste fire årene har vi valgt å fokusere på følgende indikatorer:

- Budsjettbalanse
- Kostnadseffektivitet, herunder:
 - Utgifter per oppholdsdag
 - Beleggsprosent

4.2.1 Kostnadseffektivitet

Sentrale forutsetninger for god økonomistyring er å kunne utarbeide realistiske budsjetter for forventede utgifter, og å sikre at virksomheten holde budsjettene. Bufetat fører et regnskap etter formål som gjør det mulig å skille mellom kostnader til institusjonsbruk, fosterhjem og tiltak i hjemmet. I tillegg lar det seg gjøre å skille ut kostnader til forvaltning og administrasjon av barnevernet gjennom fagteam og regionale fellesfunksjoner. Oppnåelsen av etatens økonomiske målsetninger fordrer at etaten sikrer tilstrekkelig kostnadseffektivitet både innenfor de ulike formålene enkeltvis, og for etaten som helhet.

For å vurdere kostnadseffektiviteten må man undersøke årsakene til endringene i utgiftene innen de ulike formålene, og vurdere hvordan og i hvilken grad endringene er knyttet til måten barnevernet drives på.

Man kan i utgangspunktet forvente en nominell økning i etatens utgifter innen de ulike formålene på grunn av den generelle veksten i lønninger og priser. Videre kan man forvente at økning i antallet barn som får hjelp ("klientvekst") vil føre til økte utgifter, mens en eventuell nedgang i antallet barn som får hjelp vil virke i motsatt retning. Antallet barn er et av forholdene som vil ha innvirkning på utgiftene til

barnevernet. I tillegg er valg av type tiltak og lengden på tiltakene for de enkelte barn ("oppholdstid") viktige faktorer som får innvirkning på utgiftsendringene. Noen av disse faktorene er beskrevet i tabell 3 under.

Tabell 3 Sentrale faktorer for kostnadsutviklingen

Økte kostnader	Lavere kostnader
Klientvekst	Klientnedgang
Tiltaksvalg -- økt bruk av dyrere tiltak (f.eks. institusjoner)	Tiltaksvalg -- vridning til billigere tiltak
Økt oppholdstid	Redusert oppholdstid
Lavere beleggsprosent	Høyere beleggsprosent
Økt ressursinnsats i de enkelte tiltakskategoriene (drift, innhold i tiltak, organisering -- f.eks. valg av statlig fosterhjem framfor kommunalt)	Redusert ressursinnsats
Lønns- og prisvekst	
Økte pensjonsforpliktelser	

For mange av forholdene som blir nevnt i tabellen over, har vi tilgjengelige tall fra foreliggende statistikk. *Antall barn* i det statlige barnevernet har økt hvert år siden 2004. Klientveksten er vist i figur 1 på side 32. *Tiltaksvalg* dreier seg i denne sammenhengen om valg mellom bruk av barneverntiltakene institusjon, fosterhjem eller hjemmebaserte tjenester.

For å vurdere endringene i kostnader knyttet til de ulike tiltakene, ser man gjerne på *utgifter per oppholdsdag* (dagpris). Dette regnes som samlede kostnader knyttet til en bestemt tiltakstype. Det er store forskjeller i enhetskostnadene for de tre tiltakstypene institusjon, fosterhjem og tiltak i hjemmet. Institusjonstjenester er den klart dyreste av de tre. Kostnadene for institusjonsplasser var i 2010 i snitt kr. 7013,- per dag, mens fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet kostet henholdsvis 2893,- og 1340,- i snitt per dag.³⁹ Ettersom institusjon er vesentlig dyrere enn fosterhjem og hjemmebaserte tjenester, vil valg av tiltakstype ha stor innvirkning på barnevernets økonomi. Bufetats føringer tilsier at en i de fleste tilfeller bør velge fosterhjem eller hjemmebaserte tiltak framfor institusjon, både av faglige og økonomiske årsaker.

Dagprisen utvikler seg over tid avhengig av faktorer som lønns- og prisvekst, vilkår i fosterhjemsavtaler og sammensetningen av type tiltak. Når utgiftene øker mer enn aktivitetsendringen skulle tilsi, innebærer dette at dagprisen øker. For statlige tiltak som har faste driftskostnader, vil økt kapasitetsutnyttelse, målt gjennom styringsparameteren *beleggsprosent*, redusere dagprisen. Beleggsprosenten påvirkes blant annet av omstilling i tiltaksapparatet gjennom redusert institusjonsbruk.

Nedenfor vil vi ta for oss utvikling knyttet til tiltaksvalg, aktivitet og oppholdstid, og vise hvordan dette påvirker Bufetats kostnadsbilde. Til slutt tar vi for oss resultatet i form av budsjettbalanse.

³⁹ StatRes (tall for regionene totalt).

4.2.2 Tiltaksvalg og oppholdsdager

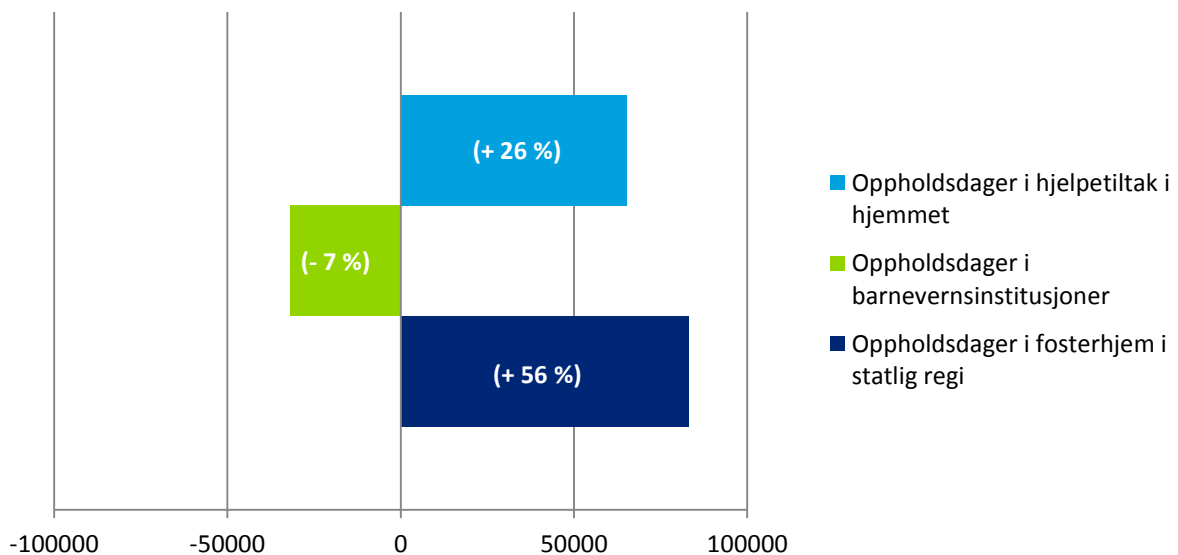
I tillegg til at antallet barn som får tiltak fra barnevernet har økt over tid, har også det samlede antallet oppholdsdager økt (fra i overkant av åtte hundre tusen i 2006 til i overkant av en million oppholdsdager i 2010).

Som forklart tidligere, har det funnet sted en dreining fra bruk av institusjonstjenester i retning av økt bruk av fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet. Andelen oppholdsdager i institusjon er redusert fra 51 % til 42 % i perioden 2006 - 2010. Dette bekreftes av figur 16, som viser hvordan sammensetningen mellom bruk av barneverntiltak i det statlige barnevernet har utviklet seg over tid, målt i andel oppholdsdager for hver tiltakstype. Figuren viser at det i har vært en nedgang i antall oppholdsdager i barneverninstitusjoner (fra ca. 450.000 til ca. 420.000).

I perioden 2006 – 2010 har det vært en tilsvarende forholdsvis økning i andelen oppholdsdager knyttet til både hjelpetiltak og fosterhjem, fra hhv. 13 % til 18 % og 36 % til 40 %. Det har imidlertid vært en nedgang på to prosentpoeng i andelen knyttet til fosterhjem i 2010 (og en svak nedgang i absolutte tall både i 2009 og 2010).

Figur 12 under viser endringen i antall oppholdsdager (absolutte tall), fordelt på de tre typene tiltak i perioden 2006 til 2010.

Figur 12 Endring i antall oppholdsdager fra 2006 til 2010 (prosentvis endring i parentes) Kilde: StatRes.
Oppholdsdager i fosterhjem og institusjoner, etter region, type tiltak, eierforhold, tid og statistikkvariabel.



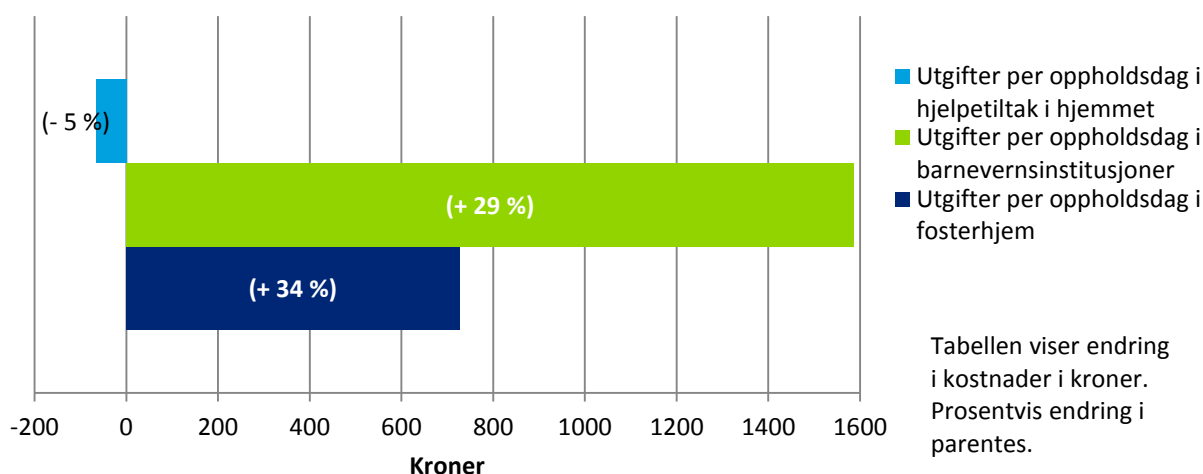
4.2.2.1 Endringer i utgifter per tiltak

Gjennomsnittlige utgiftene per tiltak har økt over tid. I snitt kostet en oppholdsdag i barnevernet i 2006 kr 4076,-, mens den i 2010 i snitt kostet 4762,-. Justert for lønns- og prisvekst i perioden innebærer

dette ikke noen reell endring i de gjennomsnittlige kostnadene.⁴⁰ At dagprisen ikke har økt, skyldes imidlertid vridningen i bruk av tiltakstyper som er beskrevet over. Vridningen medfører en overgang til billigere tiltak, som er med på å begrense den gjennomsnittlige økningen i dagprisen.

Brutt ned på de ulike tiltakstypene går det fram at det kun er utgifter per oppholdsdag i hjelpetiltak i hjemmet som har sunket.⁴¹ Utgiftene knyttet til institusjoner og fosterhjem⁴² har økt i perioden (se figur 18 under). Noe av veksten i utgifter til fosterhjem skyldes innføringen av nye standardkontrakter for statlige fosterhjem fra 2010.

Figur 13 Endring i utgift per oppholdsdag fra 2006 til 2010. Kilde: Statres. Barnevern. Enhetskostnader (kr), etter region, statistikkvariabel og tid.



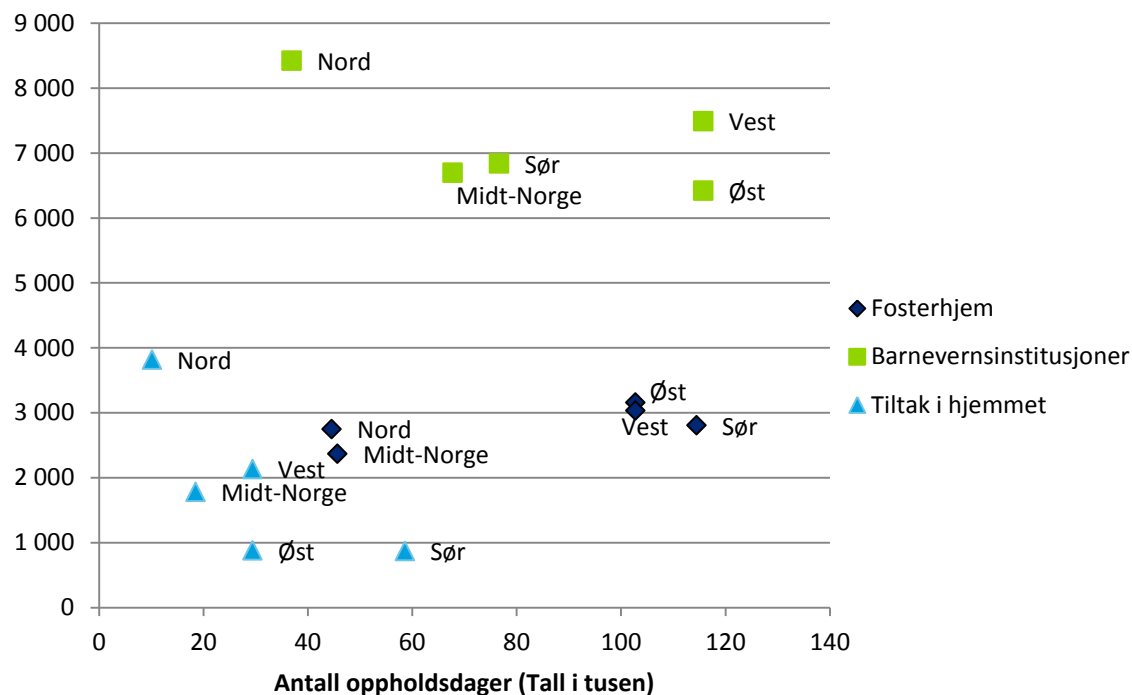
Når man sammenligner dagprisen fordelt på de ulike tiltakene, går det fram at det er betydelige forskjeller mellom de ulike regionene. Figur 18 under viser enhetsprisen, samt antall oppholds dager (i tusen) for de tre tiltakstypene i de fem regionene i 2010. Figuren viser at det er en betydelig spredning i dagprisen knyttet til institusjoner og tiltak i hjemmet mellom de ulike regionene. Spredningen kan tyde på at det er en sammenheng mellom antall oppholds dager og dagpris for disse to typene tiltak, der flere oppholds dager innebærer lavere dagpriser. Denne tendensen er likevel ikke entydig (bl.a. fremkommer det at dagprisen for institusjonstjenestene i Region vest er over 1000 kroner høyere enn dagprisen i Region øst, som har like mange oppholds dager).

⁴⁰ Vi beregner dagprisen i 2010 til å være 16 kroner dyrere enn i 2006. Denne beregningen av lønns- og prisveksten er basert på endring i lønnsvekst i staten og endring i KPI, hvor begge faktorer er vektet 50 %. Dette gir en deflator (16,4 % over perioden) som ligger noe under deflatoren som blir benyttet i årsrapportene (som gir en samlet lønns- og prisvekst på i overkant av 18 % i samme periode).

⁴¹ Tallene for hjelpetiltak i hjemmet viser bl.a. en betydelig nedgang i dagprisen fra 2009 til 2010. Antallet oppholds dager i hjelpetiltak i hjemmet som rapporteres i Statres er imidlertid bare litt over halvparten av det som framkommer av årsrapportene til etaten, og det er derfor noe uklart hva den reelle utvikling i disse utgiftene har vært de siste årene.

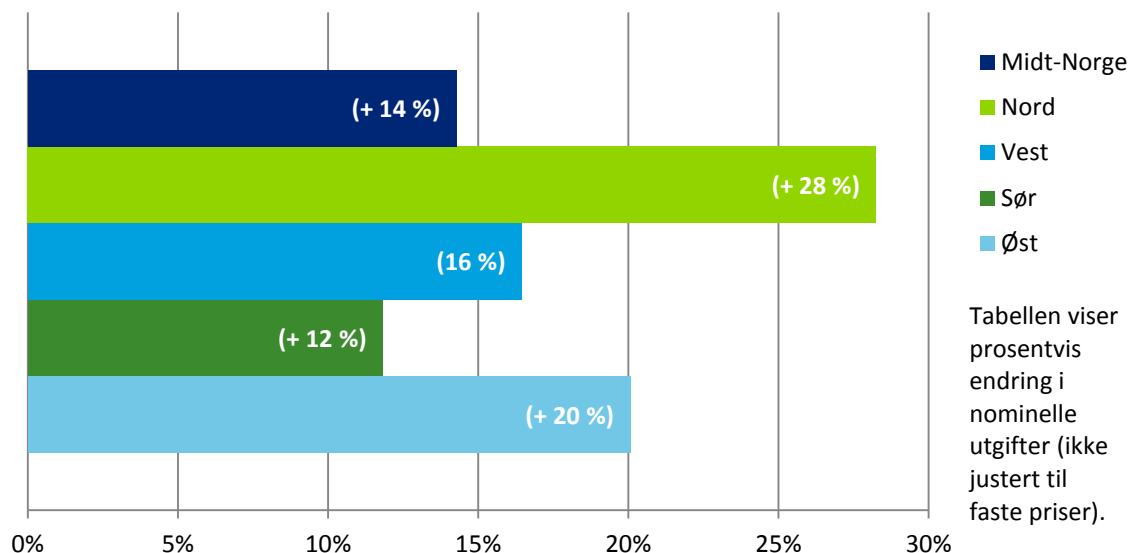
⁴² Forsterkede fosterhjem er ikke med i tallmaterialet/ figurene som presenteres her, de er imidlertid inkludert i rapporteringen fra etaten (se 6.1.1 over).

Figur 14 Utgifter per tiltak i regionene (2010). Kilde: Statres.



Endringen i dagpriser har endret seg i forskjellig grad i de ulike regionene. Figur 15 under viser den prosentvise endringen i utgifter per oppholdsdag for de ulike regionene fra 2006 til 2010.

Figur 15 Endring i utgifter per oppholdsdag, regionsvis (2006 – 2010). Kilde: Statres.

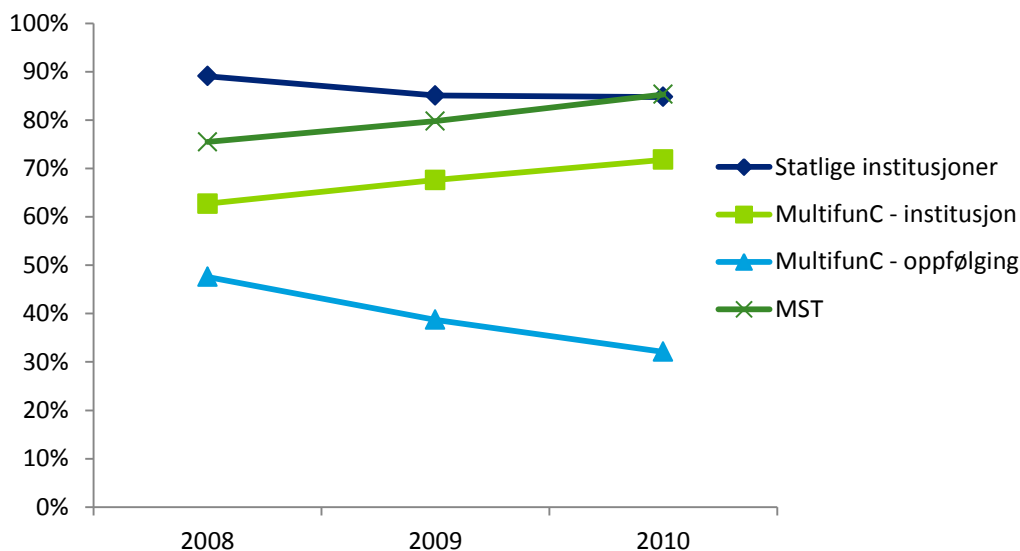


4.2.2.2 Beleggsprosent

Beleggsprosent er en styringsparameter som viser kapasitetsutnyttelsen i statlige institusjoner. De siste fire årene har Bufdir stilt krav til regionenes beleggsprosent for statlige institusjoner, for MultifunC og for det hjemmebaserte tiltaket MST. Kravene til beleggsprosent har hele perioden vært 100 % for MST, 92 % for MultifunC, mens kravene til beleggsprosent for statlige institusjoner har blitt gradvis høynet fra år til år. I 2010 var kravet til beleggsprosent for statlige institusjoner 92 %.

Figur 20 under viser utvikling i beleggsprosent per tiltak fra 2008 til 2010.⁴³ Beleggsprosenten for *MultifunC – oppfølging* er vesentlig lavere enn for de andre tiltakstypene, og går ned i perioden. Beleggsprosenten går også ned for *statlige institusjoner*, men stiger for *MultifunC-institusjon* og *MST*.

Figur 16 Beleggsprosent i statlige institusjoner, MultifunC institusjon, MultifunC oppfølging og MST (2008 – 2010).



Tabell 4 viser beleggsprosent i 2010 fordelt på de ulike regionene. Her ser vi at det er stor grad av variasjon i beleggsprosenten mellom regionene. Tabellen viser at ingen regioner har oppnådd noen av målene knyttet til beleggsprosent som er satt for statlige institusjoner, MultifunC og MST de siste fire årene.

Tabell 4 Beleggsprosent 2010

Type institusjon	Midt-Norge	Nord	Vest	Sør	Øst
Statlige (ekskl. sentre for foreldre og barn)	89	73	88	85	88
MultifunC - institusjonsdel	74	79	72	70	67
MultifunC - oppfølgingsdel	38	18	26	27	40
MST	88	80	89	89	79

⁴³ Kilde: Årsrapport Bufdir 2010.

I intervju går det fram at høy beleggsprosent for statlige institusjoner vanskelig lar seg kombinere med andre mål og styringsparametere knyttet til dreining i tiltaksbruk. En dreining fra bruk av institusjon til økt bruk av fosterhjem vil kunne redusere beleggsprosenten i en omstillingsperiode ettersom det i mange tilfeller ikke lar seg gjøre å legge ned en institusjonen selv om antall barn reduseres noe. På den andre siden vil en dreining fra bruk av private institusjoner til økt bruk av offentlige institusjoner kunne heve beleggsprosenten i offentlige institusjoner.

4.2.2.3 Forklaring på den samlede kostnadsveksten

I 2010 var kostnader etter refusjoner i Bufetat på rett over fem milliarder kroner (5 026 millioner kroner). Tilsvarende tall for 2007 var på ca. fire milliarder kroner. Det vil si at kostnadene har økt med over en milliard kroner i den aktuelle perioden.

I årsrapportene fra Bufetat er det rapportert om størrelsen på kostnadsveksten fra forrige år til inneværende år, og det estimeres hvilke elementer som har påvirket utgiftsveksten. Tabell 5 under viser en sammenstilling av disse tallene fra etatens tre siste årsrapporter.

Tabell 5 Forklaringer på kostnadsvekst i Barnevernet. Kilde: Bufetats årsrapporter 2008 - 2010. Tall i millioner.

Forklaring	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Lønns- og prisvekst	197	201	204
Pensjonspremie		44	35
Utgiftsendring som følge av aktivitetsendring	49	44	-123
Andre økte utgifter til tjenesteproduksjon	111	30	61
Trondheim	79	130	
Totalt	436	449	177

Den samlede lønns- og prisveksten⁴⁴, sammen med pensjonspremier, estimeres til å stå for ca. 200-250 millioner hvert år. I tillegg var i overkant av 200 millioner av kostnadsveksten fra 2007 til 2009 en følge av at Trondheim ble en del av Bufetat og inkludert i regionenes regnskap.

I årsrapportene blir det estimert hvilken effekt aktivitetsendringene (endringer i oppholdsdager på ulike tiltak) ville hatt dersom utgifter per oppholdsdøgn hadde vært uendret fra året før. For 2008 og 2009 blir det estimert at endringene ville medført merkostnader, mens det i 2010 ville medført mindre kostnader. Bufetat beregner at endringer i aktiviteten fra 2009 til 2010 ville bidratt til en utgiftsreduksjon på 123 millioner dersom utgifter per oppholdsdag hadde vært uendret fra 2009 til 2010. Dette forklares slik i årsrapporten fra 2010:

«Aktivitetsendringene kommer i stor grad på de ønskede stedene, herunder nedgang i den totale institusjonsbruken, stor nedgang i bruken av private institusjoner og stor økning i bruken av forsterkede fosterhjem. Vridningen innenfor barnevernområdet har en positiv effekt på utgiftsbildet knyttet til aktivitetsendringen.»

Som det fremgår av tabell 5 over, forklarer imidlertid ikke aktivitetsvekst, sammen med økte priser og vekst i lønns- og pensjonskostnader, hele utgiftsøkningen i barnevernet. Dette går frem som "andre økte utgifter til tjenesteproduksjon" i tabellen.

⁴⁴ Lønns- og prisveksten blir i årsrapportene beregnet på bakgrunn av Finansdepartementets prisomregningsfaktor.

Hvor stor andel av utgiftsøkningen som regnes som "andre økte utgifter" varierer mellom de ulike formålene. I årsrapportene i 2008, 2009 og 2010 blir det pekt på at det forekommer slike økninger knyttet til bl.a. fosterhjem, private barneverninstitusjoner og til en viss grad statlige barneverninstitusjoner og hjelpetiltak i hjemmet. I tillegg rapporteres det i årsrapporten fra 2009 og 2010 om effektiviseringer knyttet til regionale fellesfunksjoner, fagteam og fosterhjemstjenesten.

Når det gjelder utgiftsøkningen i fosterhjem framholdes det at utgiftene til statlige fosterhjem og kommunale fosterhjem med statlig forsterkning øker mer enn det økningen i pensjonsutgifter og aktivitets- og prisveksten skulle tilsi. Dette knyttes bl.a. til økte utgifter til frihelger og friperioder i forbindelse med innføring av standardkontraktene, og det pekes også på at vridningen fra institusjonsplasseringer vil innebære at flere ungdommer som trenger tettere oppfølging vil plasseres i fosterhjemstiltak.

Økningen i statlige institusjoner tilskrives aktivitetsnedgang. Det framholdes at statlige institusjoner kan framstå som dyrere når aktiviteten blir redusert. Aktivitetsnedgang vil medføre lavere beleggsprosent, og utgiftsnivået holdes på høyt nivå, fordi "det sjelden [er] mulig å stenge institusjoner eller avdelinger på kort varsel når aktiviteten faller" (Årsrapport 2010).

Det er også en økning i utgifter til private institusjoner i perioden. Denne økningen blir i årsrapportene sett i sammenheng med endringer i avtaleporteføljen, både gjennom at avtaleprisene generelt går opp, og i sammenheng med at ideelle organisasjoner er blitt prioritert over andre (rimeligere) private institusjoner. Også økt fokus på kvalitet i institusjoner har i følge årsrapportene bidratt til økning i avtaleprisene. I årsrapporten fra 2009 blir det også påpekt at økning i utgifter til enkeltkjøp og tilleggsbetaling ved avtalekjøp står for 30 % av totale utbetalinger til private institusjoner.

I følge årsrapportene har det også vært variasjoner i utgiftene knyttet til hjelpetiltak, og blant annet har det vært en økning i kostnader knyttet til bruk av MST og PMTO.⁴⁵

Reduksjonen i utgifter til fagteam og fosterhjemstjenesten knyttes i årsrapportene til Bufdir til "generelt høyt fokus på innsparinger og effektive løsninger", og at det behandles flere saker innenfor disse formålene uten økt ressursbruk.

4.2.3 Budsjettbalanse

Det har helt fra etatens etablering gått fram av styringsdokumentene at det forventes at budsjettene blir overholdt. Budsjettbalanse ble likevel ikke formulert som et eksplisitt mål for den økonomiske styringen før i 2010.

Bufetats utgifter fratrasket refusjoner var totalt på 5,043 mrd. kroner i 2010. Sammenlignet med tildelt budsjett på 5,085 mrd. kroner ga dette en mindreutgift på 42,2 mill. kroner. I 2009 hadde Bufetat en merutgift på 16,4 mill. kroner, og i 2008 var det tilsvarende tallet 4 mill. kroner.

For alle årene utgjør avvik fra budsjett en liten prosentdel av tildelte midler. I disse årene har Bufetat i tillegg hatt adgang til å overskride utgiftsbevilgninger mot merinntekter til det statlige barnevernet. Nettoresultatet for Bufdir viste derfor mindreutgift i perioden 2008-2010 (høyere utgifter er mer enn kompensert av høyere inntekter enn inntektskravene).

⁴⁵ Beregningen av utgiftsøkningen baserer seg på tall på oppholdsdager som ikke er samsvarende med tallene i Statres.

Når det gjelder avvik mellom tildelt utgiftsbudsjett og regnskapsførte utgifter er det forskjeller mellom regionene.

Tabell 6 Årlige merutgifter / mindreutgifter for regionene (2008-2010). Tall i 1000 kroner.

Region	Merutgift / mindreutgift	2008	2009	2010
Midt-Norge	Beløp	+ 2 743	- 18 584	- 19 940
	Prosent	0,6 %	-2,7 %	-2,7 %
Nord	Beløp	+ 13 348	+ 7 786	- 7 496
	Prosent	2,8 %	1,5 %	-1,4 %
Vest	Beløp	+ 65 622	+ 16 121	+ 54 648
	Prosent	5,2 %	1,2 %	4,1 %
Sør	Beløp	-87	+ 5 835	+ 2 632
	Prosent	0,0 %	0,6 %	-0,3 %
Øst	Beløp	+ 11 156	+ 7 259	+ 7 577
	Prosent	1,0 %	0,6 %	0,6 %

I sin virksomhetsanalyse påpekte Riksrevisjonen at det i enkelte regioner var behov for store tilleggsbevilgninger på budsjettene i løpet av året, og at dette indikerte at Bufetat «har store utfordringer knyttet til riktig budsjettering og god økonomistyring». Tabellen under viser prosentvis økning i budsjetterte utgifter fra disponeringsbrevet til endelig tildelt budsjett, slik dette framkommer av regionenes årsrapporter. Den prosentvise endringen i budsjettet er for de tre siste årene mindre enn den som er rapportert i Riksrevisjonens gjennomgang, med unntak for tilleggsbevilgningene til Region vest i 2009, som var på 15 % av det opprinnelige budsjettet (178 millioner i tillegg til det opprinnelige budsjettet på 1207 millioner).

I 2010 hadde alle regionene tilleggsbevilgninger på 5 – 6 % av opprinnelig budsjett. I budsjettproposisjonen for 2011-2012 går følgende fram:

”Arbeidet med å effektivisere etaten har gitt resultat. Direktoratet sette i 2010 i gang eit program for god fagleg praksis og økonomisk balanse i det statlege barnevernet (Program 2010). Bufetat nådde målet om å halde budsjettet i det statlege barnevernet. Etaten hadde ikkje behov for tilleggslyvningar utover tilleggslyvninga i revidert nasjonalbudsjett 2010 som følgje av innføring av standardkontraktar for statlege beredskaps- og familieheimar.”⁴⁶

Tabell 7 Tilleggsbevilgninger 2006 – 2010

Tilleggsbevilgninger	2006*	2008	2009	2010
Midt-Norge	5 %	27 %**	1 %	6 %
Nord	7 %	2 %	2 %	5 %
Vest	19 %	3 %	15 %	6 %
Sør	21 %	3 %	1 %	5 %
Øst	14 %	3 %	6 %	6 %

*Tall fra Riksrevisjonen (Dokument nr. 3:6 (2007-2008) s. 36).

**Arbeidet med samorganisering av barnevernarbeidet i Trondheim med resten av regionen startet i 2008

⁴⁶ Prop. 1 S (2011 – 2012), s. 30.

I spørreundersøkelsen fikk regionledelsen spørsmål om de forventet å klare å overholde sitt budsjett i 2011. Det er bare i Region Midt-Norge og Region vest ledelsen har tro på at de vil kunne overholde budsjettet, men heller ikke her er alle overbevist om dette.

I fritekstfelt går det fram at regionenes utfordringer i forhold til å overholde sine budsjett varierer. Kjøp av private tiltaksplasser, klientvekst utenfor egen kontroll, for høy andel akutt plasseringer og ulik praksis i egen etat og i kommunene er svar som går igjen fra flere regioner.

4.3 Måloppnåelse kvalitetsmessig innhold

Etaten har i liten grad benyttet styringsparametere som beskriver kvalitetsmessig innhold, og de parametere som har vært benyttet har vært lite stabile over tid. Vi har valgt å benytte følgende styringsparametere for å beskrive kvalitetsmessig innhold:

- Bruk av evidensbaserte metoder
- Ventetid fosterhjem

I tillegg gjør vi vurderinger av resultatoppnåelse knyttet til målene differensiering, likeverdighet og brukervedvirkning.

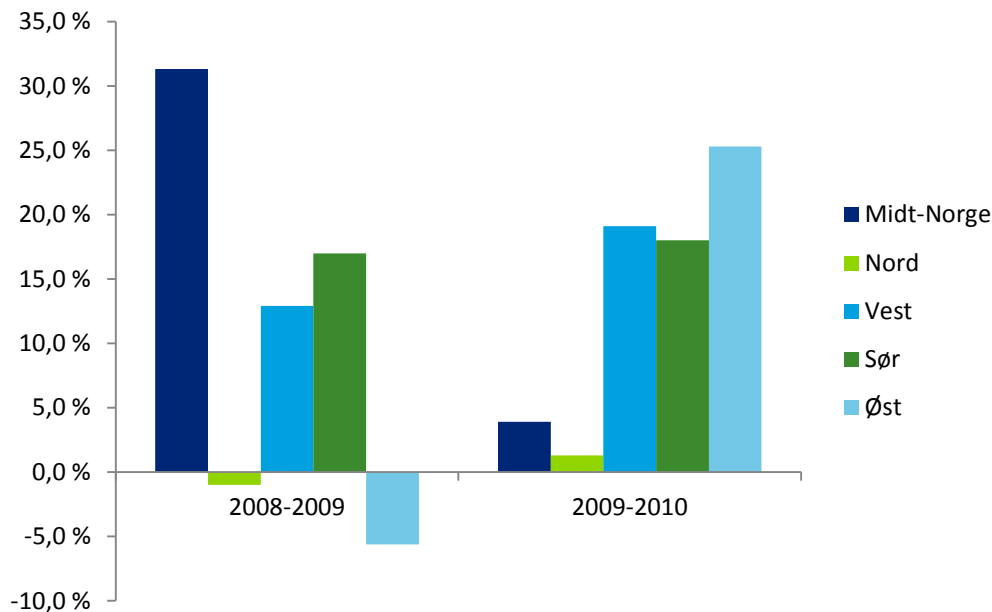
4.3.1 Bruk av evidensbaserte metoder

Evidensbaserte metoder er barneverntiltak basert på dokumenterbar kunnskap om tiltakets effekt. Evidensbaserte hjelpetiltak som for eksempel MST og PTMO er hjemmebaserte tiltak rettet mot barn med atferdsproblemer. Fra et faglig ståsted anbefales det vanligvis at en prøver ut slike tiltak før institusjonsopphold vurderes. Bufetat tilbyr også et evidensbasert institusjonstiltak, MultifunC.

Økt bruk av evidensbaserte metoder har vært en av de viktigste styringsparameterne for faglig videreutvikling av etatens arbeid. I disponeringsbrevene de siste to årene har Bufdir stilt krav om at regionene skulle øke antallet oppholdsdager fordelt på MST, PMTO og MultifunC. I 2010 ble det stilt konkrete resultatkrav til hvor stor samlet prosentvis økning hver region skulle ha knyttet til disse metodene sammenliknet med 2009-tall. Resultatkravene var som følger: Region Midt-Norge 13 %, Region nord 20 %, Region vest 13 %, Region sør 20 % og Region øst 28 %.

Figur 17 under viser prosentvis endring i oppholdsdager i evidensbaserte tiltak for regionene fra 2008 til 2009 og fra 2009 til 2010. For perioden samlet sett ser vi at bruken av evidensbaserte metoder har økt mest i Region Midt-Norge, men at denne veksten i hovedsak skjedde fra 2008 til 2009. Regionene vest og sør har hatt en relativt jevn positiv utvikling, mens bruken av evidensbaserte tiltak i Region øst først gikk ned i 2008-2009, for så å ha en sterk prosentmessig vekst året etter. Region nord rapporterer om relativt liten prosentvis endring mellom årene. Resultatkravene for 2010 ble kun oppnådd for Region vest, som hadde en samlet økning i bruken av evidensbaserte metoder på 19,1 %.

Figur 17 Prosentvis endring i oppholdsdager i evidensbaserte tiltak. Kilde: Årsrapporter for regionene 2008-2010.



Av intervju går det fram at det foreligger en del praktiske utfordringer knyttet til bruk av MST som medvirker til at den ønskede økningen i bruken av dette tiltaket har gått senere enn etaten ønsker. Ved oppretting av nye MST-team er regionene avhengige av Atferdssenterets kapasitet til å drive veiledning og oppfølging av teamene. I tillegg har MST et begrenset geografisk nedslagsfelt definert som maksimum 1,5 times reisetid fra der terapeuten er lokalisert. Dette medfører at svært mange kommuner i spredtbygde strøk, særlig i Region nord, ikke har tilgang til MST. Representanter fra Region nord gir uttrykk for at kravene knyttet til oppretting og drift av MST-team, kombinert med store avstander i regionen, medfører at det ikke er mulig for dem å oppnå likeverdighet i tiltakstilbudet til brukerne. Region nord gjør derfor bruk av alternativer til de evidensbaserte metodene i form av andre familie- og nettverksbaserte tiltak.

Med utgangspunkt i tall fra ODA har vi også undersøkt hvor stor andel de evidensbaserte metodene MST og PMTO utgjør i forhold til kategorien «andre hjemmebaserte tiltak». Riksrevisjonen gjorde en tilsvarende analyse i 2006, og kom da fram til at andelen «andre hjemmebaserte tiltak» utgjorde 70 % av de hjemmebaserte tiltakene for regionene samlet sett. Per 2010 hadde andelen «andre hjemmebaserte tiltak» sunket til rett under 60 %. En liten andel av dette er registrert som bruk av «familieråd», som er en anerkjent metode som etaten ønsker å ta i bruk i større grad.

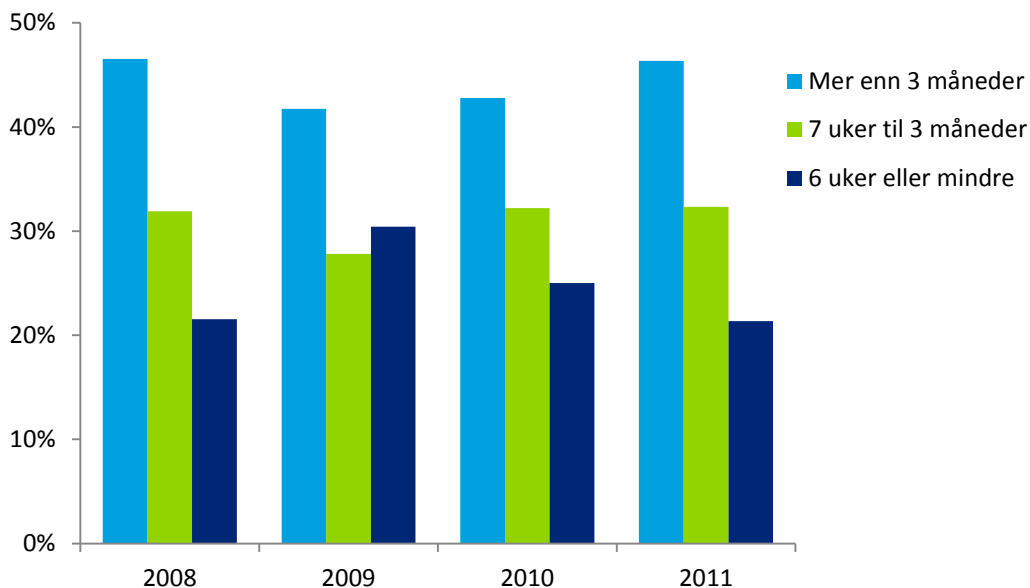
I intervju går det fram at ansatte i etaten opplever at satsingen på evidensbaserte tiltak har vært for ensidig ettersom et mindretall av de barn som trenger hjelp fra barnevernet faktisk har atferdsvansker. Det blir derfor gitt uttrykk for at det foreligger et behov for en økt differensiering av de hjemmebaserte tiltakene.

4.3.2 Ventetid fosterhjem

Riksrevisjonen⁴⁷ fant at andelen barn som hadde en ventetid på 6 uker eller mindre etter vedtak om plassering lå på henholdsvis 69 % i 2005 og 58 % i 2006. Per 1. januar 2007 hadde 96 % av barna fått fosterhjem innen seks uker fra vedtaket om plassering i fosterhjem var fattet. Riksrevisjonen konstaterte likevel at Bufetat ikke hadde et tilstrekkelig antall egnede fosterhjem i forhold til behovet.

Figur 22 nedenfor viser utviklingen i ventetid på fosterhjem for perioden per 31.01 for årene 2008-2011. Per 31.01.2008 var det 116 barn som ventet på fosterhjem, mens det tilsvarende tallet var 164 per 31.01.2011.⁴⁸ Utviklingen fra 2009 -2011 viser at barna som sto i kø for å få tildelt fosterhjem per 31.01 har ventet vesentlig lenger for å få tildelt fosterhjem i 2011 enn i 2009. Dersom vi sammenligner barna som venter på fosterhjem 31.01 hvert av disse årene ser vi at andelen som har fått tildelt fosterhjem innen seks uker blitt vesentlig redusert, fra 30 % i 2009 til 21 % i 2011. Per 31. januar 2011 måtte nesten halvparten (46 %) av barna med vedtak om plassering vente i mer enn tre måneder fra vedtak var fattet til plassering fant sted.⁴⁹

Figur 18 Andel barn med ventetid fosterhjem, hele landet pr. 31.01 (2008-2011)



Statistikken viser videre at ventetid på over ett år forekommer. I 2010 var det 23 barn som ventet i mer enn ett år fra vedtak om fosterhjem var fattet til plassering, mens det tilsvarende antallet for 2011 var 13.

Tabellen under viser antall barn som venter og ventetid for fosterhjem fordelt på regioner pr. 31.01.2011. Det går fram av tabellen at Region Midt-Norge hadde en spesielt høy andel barn med ventetid over 3 måneder (71 %), fulgt av Region nord (55 %).

⁴⁷ Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

⁴⁸ Tallene blir hentet inn av Bufdir per 31. januar hvert år. Bufdir opplyser om at det kan være noe usikkerhet knyttet til datakvaliteten, da tallene hentes inn via elektronisk spørreundersøkelse etter manuell telling i journaler.

⁴⁹ I sin tilbakemelding på disse tallene informerer Bufdir om at det de vet med sikkerhet er at er at per 31.01.2011 er det 398 barn som har fått vedtak om fosterhjems plass, og av disse hadde 169 ventet mer enn seks uker. Bufdir uttrykker at tallene som etaten har samlet inn ikke er av tilfredsstillende kvalitet og at de vil gå i gang med et prosjekt for å vurdere hvordan de bedre kan registrere og rapportere på fosterhjemsområdet.

Tabell 8 Ventetid fosterhjem pr. 31.01.2011. Tall i parentes er antall.

Region	Antall barn som venter	6 uker eller mindre	7 uker til 3 måneder	Mer enn 3 måneder
Midt-Norge (inkl Trondheim)	35	14 % (5)	14 % (5)	71 % (25)
Nord	11	0 % (0)	45 % (5)	55 % (6)
Vest	45	38 % (17)	27 % (12)	36 % (16)
Sør	35	23 % (8)	37 % (13)	40 % (14)
Øst	28	11 % (3)	54 % (15)	36 % (10)

Av intervju går det fram at mangel på fosterhjem er en stor utfordring i samtlige regioner. Den største utfordringen er å finne fosterhjem til ungdom med særlig krevende behov. De fleste som venter på fosterhjem bor på institusjon eller i beredskapshjem. Konsekvensen av at regionene ikke har et tilstrekkelig antall fosterhjem er at barn og unge må oppholde seg på institusjon lenger enn det som betraktes som ideelt. Dette hindrer også en ønsket omstilling av tiltaksbruk og tiltaksapparatet.

Selv om det er staten som har det formelle ansvaret for rekruttering av fosterhjem, er det i mange tilfeller kommunene som rekrutterer. I et intervju med en representant fra en større fosterhjemstjeneste blir det anslått at staten rekrutterer halvparten av hjemmene, mens kommunene rekrutterer den andre halvparten. Bufetat tilbyr kommunene Familieråd, som er en tjeneste som de siste årene i økende grad har blitt tatt i bruk ved rekruttering av fosterhjem.

Rekruttering av fosterhjem organiseres av den enkelte region, og regionene gjennomfører ulike strategier og kampanjer for å sikre rekrutteringen. Bufdir har døpt året 2011 til «fosterhjemsåret», og i forbindelse med dette er det blitt arrangert ulike kurs og samlinger. For enkelte fosterhjemstjenester har økt aktivitet i forbindelse med «fosterhjemsåret» vært en økonomisk belastning for tjenesten fordi de ikke har fått budsjettmidler til å dekke dette.

Alle regionene har etablert statlige fosterhjem for barn og unge med spesielle behov. I de statlige fosterhjemmene er en av foreldrene frikjøpt, og det blir gitt uttrykk for at de statlige fosterhjemmene har mer kompetanse enn de kommunale fosterhjemmene. Etter at etaten innførte nye femårskontrakter for statlige fosterhjem i 2009 har de statlige fosterhjemmene blitt dyrere og mindre fleksible for Bufetat. Vilåårene for kommunale fosterfamilier er vesentlig dårligere enn vilåårene for de statlige både når det gjelder kompensasjon og avlastning.

Flere av de som er intervjuet gir uttrykk for at de oppfatter styringssignalene som uklare knyttet til hvilke barn som skal plasseres i henholdsvis statlige eller kommunale fosterhjem. De fleste forteller likevel at utviklingen de senere årene har vært en dreining fra bruk av statlige fosterhjem til bruk av kommunale fosterhjem med forsterkning. I noen regioner blir det eksplisitt sagt at antall statlige fosterhjem er bygd ned de siste årene for å spare penger. Flere opplever det som problematisk at en bygger ned de statlige fosterhjemmene samtidig som andelen krevende og behandlingstrengende barn i fosterhjem øker. Andre gir uttrykk for at det i enkelte tilfeller ikke er så store forskjeller mellom de kommunale og de statlige fosterhjemmene. Av svarene kan det se ut som regionene har ulik praksis for forsterkning i kommunale fosterhjem, blant annet med hensyn til frikjøp av foreldre.

4.3.3 Differensiering

Selv om et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat har vært et mål for etaten helt siden oppstarten, har det ikke vært klart definert hva begrepet innebærer, utover at det er knyttet til å kunne tilby flere typer tiltak tilpasset barns behov. I 2011 ble det for første gang innført en styringsparameter knyttet til målet om differensiering i tildelingsbrevet fra BLD. Parameteren er «antall statlige institusjonsplasser, inndelt etter type plassering». Det tilhørende resultatkravet er at Bufdir skal «sørge for at det gis et tilstrekkelig differensiert tilbud tilpasset barnas ulike behov». Det er ikke nærmere presisert hvilken type kategorisering som skal benyttes ved rapportering av antall statlige plasser i Bufdirs årsrapporten.

Per i dag kjenner ikke etaten til i hvilken grad tiltaksapparatet er tilpasset barnas behov ettersom dimensjonering og differensiering av tiltaksapparatet ikke har vært basert på behovsanalyser. Dette blir konstatert på følgende måte i Bufdirs rapport om kvalitet i barneverninstitusjoner: «*Det finnes (...) ingen sentral styring av tilbud eller systemer som sikrer at tiltak samsvarer med behov*».⁵⁰ Nødvendigheten av behovsanalyser av Bufetats tiltaksapparat har blitt påpekt i flere sammenhenger, blant annet i Bufdirs plan for det totale tjenestetilbudet⁵¹ og i Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat.⁵² I Riksrevisjonens bemerkninger står det følgende:

«Bufetat oppgir at vesentlige omstillinger at tiltaksapparatet gjenstår. Det er imidlertid mangel på gode analyser av hvilke behov tiltaksapparatet skal dimensjoneres i forhold til. Det gjør det vanskelig å vurdere om resultatoppnåelsen er god nok, og hvor store de aktuelle manglene i tiltaksapparatet faktisk er. Bufetats viktigste oppgave er å til enhver tid ha et tiltaksapparat som er best mulig tilpasset brukerbehovene. Riksrevisjonen har merket seg at BLD og Bufetat vil videreutvikle behovsvurderingene. Riksrevisjonen vil peke på at BLD og Bufetat i sin styring må sikre at videreutvikling og omstilling av tiltaksapparatet har tilstrekkelig prioritet, og at barn og unge får et tilbud som er tilpasset deres behov.»

Riksrevisjonen påpekte også at kapasitetsutnyttelsen i statlige institusjoner ble dårligere som følge av at institusjonene ikke var godt nok tilpasset behovene.

Barnevernpanelet slo i sin rapport fast at mangelen på analyser av behovet for barneverntjenester «gjør at det er umulig å fastslå en reell dimensjonering, utover å hevde at tjenesten må utvikles slik at lovens standarder blir fulgt på alle områder».⁵³

Data fra både intervjuer og spørreundersøkelser i forbindelse med denne evalueringen viser at det er et behov for en bedre differensiering av tiltaksapparatet og bedre tilpasning av tjenestene til barnas behov. Figur 23 viser at et flertall av de fagteamansatte (66 %) svarte at det *til en viss grad* er riktig at «mangler ved tiltaksapparatet fører til at tiltaksbruken ikke er i samsvar med målene for barnevernet». Ytterligere 19 % mente at dette *i stor grad* er tilfelle. I fritekstfelt blir det vist til mangler ved tiltaksapparatet i form av manglende tilgjengelighet og kapasitet i tiltak som fosterhjem, akutt plasser og MST. Videre blir det fortalt om mer strukturelle problem som utilstrekkelig oppfølging av fosterhjem, mangel på kompetanse, brudd på nærhetsprinsippet, at en ikke kan tilby det kommunene ønsker, manglende differensiering og behov for mer fleksible løsninger. Det blir også fortalt at det benyttes tiltak som ikke er tilpasset barnas behov. Dette dreier seg ofte om situasjoner der en grunnet etatens retningslinjer må velge en statlig institusjonsplass framfor en privat, selv om den private plassen vurderes som bedre tilpasset barnets behov. Det blir også vist til tilfeller der kommunene velger bruk av atferdsregulerende

⁵⁰ Bufdir 2010: Kvalitet i barneverninstitusjoner, s. 25.

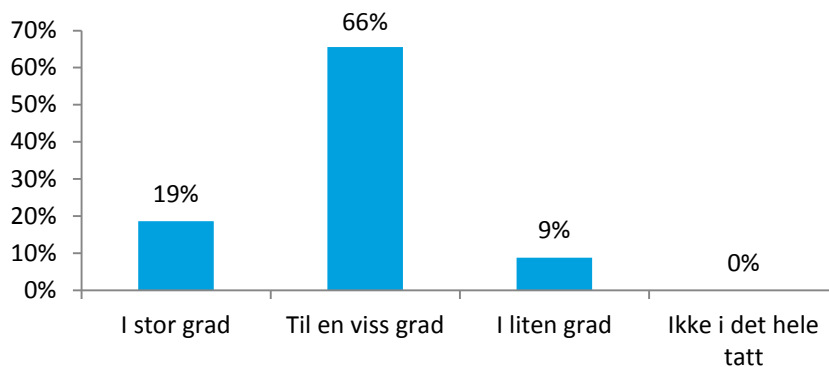
⁵¹ Bufdir 2008: Plan for det totale tjenestetilbudet i det statlige barnevernet, s. 54.

⁵² Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat. Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

⁵³ Barnevernpanelets rapport, september 2011 s. 22.

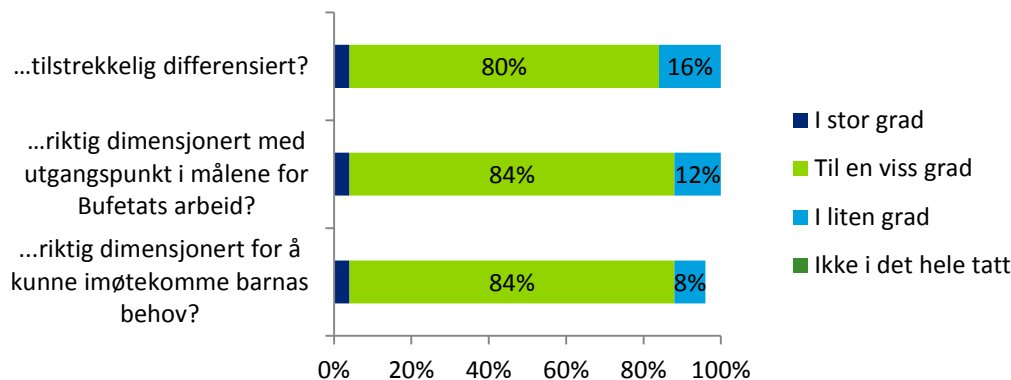
metoder fordi disse er tilgjengelige og billige, selv om barnet ikke faller inn under målgruppen for disse metodene.

Figur 19 "I hvilken grad medfører mangler ved tiltaksapparatet at tiltaksbruken ikke er i samsvar med målene for barnevernet?" N = 215.



Som det går fram av figur 24 svarte et stort flertall av lederne ved regionkontorene (over 80 %) at tiltaksapparatet i deres region bare *til en viss grad* var «tilstrekkelig differensiert», «riktig dimensjonert med utgangspunkt i målene for Bufetats arbeid» og «riktig dimensjonert for å kunne imøtekomme barnas behov». Det er ingen som svarer *i stor grad* på disse spørsmålene. I fritekstfelt kommenterer flere at dimensjoneringen av tiltaksstrukturen varierer internt i egen region. Flere etterlyser også klarere retningslinjer for hva som skal være riktig dimensjonerings- og differensieringspraksis.

Figur 20 "I hvilken grad er regionens tiltaksapparat etter din mening..." N = 25.



I intervju blir det ellers gitt uttrykk for at det er svært komplisert å gjennomføre gode behovsanalyser. Behovene blir skapt gjennom vedtak i kommunene og i fylkesnemnda, og det blir påpekt at kommunenes vedtak ikke nødvendigvis er i samsvar med barnas reelle behov. Det blir også nevnt at tilbud skaper behov. I et intervju blir det vist til at det i forbindelse med differensiering kan være et problem at det finnes *for mange* ulike typer tilbud, slik at strukturen blir uoversiktlig.

I intervju blir det nevnt at direktoratet i sine innspill til FoU plan ved flere anledninger har foreslått gjennomføring av behovsanalyser, men at departementet ikke har ønsket å prioritere dette. Direktoratets plan for det totale tjenestetilbudet fra 2008 var en kartlegging av regionenes planlagte

aktivitet for 2008 og 2009, og skulle således danne grunnlaget for å planlegge videreutviklingen av regionenes og etatens tjenestetilbud. Planen var basert på framskriving av foreliggende statistikk, og var ikke basert på analyser av behov.

I tildelingsbrev for 2010 ble det stilt krav om at det skulle utarbeides en revidert plan for 2010 som skulle være basert på analyser av behov, og som skulle forelegges departementet for endelig godkjenning. Bufdir utarbeidet som et resultat av dette "Helhetlig plan for det totale tjenestetilbudet for perioden 2010 – 2015". Planen ble ikke vedtatt og har ikke blitt iverksatt, men deler av tankegodset er bragt videre inn i det pågående Kvalitetsutviklingsprogrammet.

To av regionene har selv tatt initiativ til å arbeide med behovsanalyser. Region Midt-Norge utarbeidet en egen plan for sitt totale tjenestetilbud i 2010⁵⁴. Formålet med planen er å oppnå en mer enhetlig utvikling av etatens tjenestetilbud, felles prioriteringer og forventningsavklaringer overfor kommunene. Region nord har også igangsatt en gjennomgang av sitt samlede tiltaksapparat i samarbeid med KS, der utvalgte kommuner er blitt invitert til å være med på å definere behovene⁵⁵.

En tydeligere differensiering av institusjonstilbudet er den mest sentrale anbefalingen i rapporten *Kvalitet i barneverninstitusjoner*, som er utviklet som en del av Bufdirs kvalitetsprogram. Alle representantene fra regionledelsene og fagteamlederne som uttaler seg om dette, gir uttrykk for at rapporten om kvalitet i institusjoner er godt faglig fundert, og anbefalingene oppfattes som gode og relevante. Det blir også gitt uttrykk for at det i forbindelse med rapporten har vært en god prosess med innhenting av innspill både i egen organisasjon og hos eksterne samarbeidsparter.

Arbeidsgruppen som står bak rapporten anbefaler en modell for differensiering av institusjonstilbudet der institusjonene blir inndelt i fem ulike kategorier etter funksjon/målsetting. For å avgjøre hvilke barn som passer inn i hvilke typer institusjoner anbefales det bruk av systematisk kartlegging. For å unngå negativ smitteeffekt i forhold til rus og atferdsproblematikk anbefales det at institusjonene organiseres slik at ungdom fra ulike målgrupper ikke har kontakt med hverandre. Det blir også vektlagt at riktig dimensjonering av ulike institusjonstyper er sentralt:

«Både av faglige og økonomiske hensyn er «riktig» dimensjonering viktig. Ved «feil dimensjonering» i den forstand at antall plasser for hver målgruppe ikke er i overensstemmelse med det faktiske behovet vil det antas å bli et «press» på å fylle opp tomme plasser som ikke tar tilstrekkelig hensyn til de ulike målgruppene eller formål med de ulike institusjonene. Konsekvensene av dette vil være at det igjen blir økt risiko for smitte-effekt og generelt dårligere tilrettelagte tilbud for de ulike målgruppene. Det bør derfor tydeliggjøres at institusjoner med en bestemt funksjon og en bestemt målgruppe, ikke under noen omstendigheter kan ta imot ungdommer fra andre målgrupper, uavhengig av antall ledige plasser ved institusjonen.»

Som et første trinn for å dimensjonere institusjonsstrukturen riktig anbefaler arbeidsgruppen å utføre en kartlegging av de barn som i dag befinner seg i landets barnevernsinstitusjoner med utgangspunkt i den foreslåtte kategoriseringen. Kartleggingens mål er å gi et «omtrentlig bilde» til bruk for videre planlegging. I rapporten blir det videre gitt uttrykk for at den foreslåtte omstillingen av institusjonsstrukturen er omfattende, og arbeidsgruppen mener derfor omstillingen bør fases gradvis inn over en femårsperiode. Forutsetningene for å få til den anbefalte omstillingen er i følge arbeidsgruppen at de anbefalingene som ligger til grunn er solid forankret i relevante beslutningsorgan, og at støtte for implementering opprettholdes gjennom hele prosessen.

⁵⁴ Plan for det totale tjenestetilbudet i det statlige barnevernet i Region Midt-Norge for perioden 2010-2015.

⁵⁵ Prosjekt Bedre barnevern i nord.

I direktoratets årsrapport for 2010 går det fram at Bufdir har igangsatt arbeidet med målgruppekartlegging av barn og ungdom i samsvar med rapportens anbefaling, og at regionene skal konsekvensutrede sentrale anbefalinger i rapporten.

4.3.4 Likeverdighet

Målet om likeverdighet har sitt utgangspunkt i forarbeid og strategidokument for reformen. I strategidokumentet for barnevernreformen fra 2003 står det at det skal «sikres likeverdige tilbud i hele landet for barn som trenger barneverntjenester»⁵⁶. Bufetat har aldri definert betydningen av likeverdighetsbegrepet, og i etatens styringsdokument er begrepet benyttet på noe ulike måter. Likeverdighet har blant annet vært et element i målet om at tiltaksapparatet skulle være «likeverdig, differensiert og tilstrekkelig» (tildelingsbrev og disponeringsbrev 2006-2010). Begrepet har også vært benyttet i målformuleringen «likeverdig tilbud og enhetlig praksis» (tildelingsbrev 2005-2006), og det har vært koblet til målet om «individuell tilpasning av barnas tilbud» (tildelingsbrev 2006-2008). Slik vi tolker begrepet i bruk kan det bety *lik praksis*, *lik tiltaksbruk* eller *like muligheter* for barna.

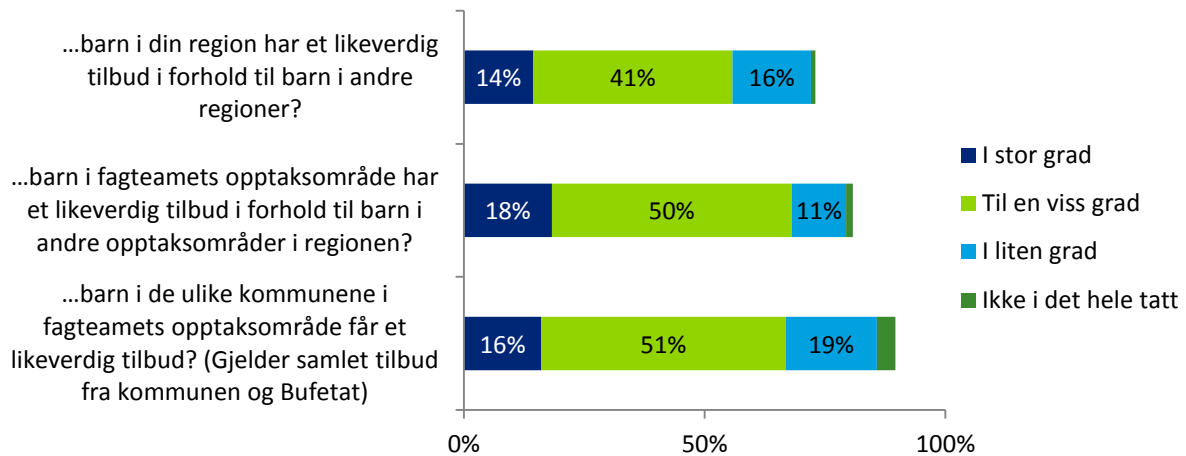
Bufdirs bruk av kriteriemodellen for økonomisk fordeling mellom regionene innebærer at likeverdighetsbegrepet også har betydd *lik fordeling av ressursene*. I Program 2010 arbeidet etaten med å kople aktivitet og økonomi for blant annet å sikre økonomisk balanse, god faglig praksis og et likeverdig tilbud. I intervju er det også flere som refererer til at likeverdighet kan relatere seg til hvordan etaten møter og eventuelt kompenserer for forskjeller og mangler i de kommunale barneverntjenestene. Flere av de som er intervjuet bekrefter at likeverdighetsbegrepet er flertydig. Intervjuobjektene er usikre på om likeverdighet kun dreier seg om å gi et likt tilbud og sikre lik fordeling av ressurser mellom regionene, eller om etaten søker å oppnå noe utover dette.

I Riksrevisjonens virksomhetsanalyse ble måloppnåelse knyttet til likeverdighet ikke vurdert. Det ble imidlertid fastslått at tiltaksbruken var blitt mer lik i regionene, men at det fremdeles var store forskjeller. Av våre analyser knyttet til tiltaksbruk, ser vi at det fremdeles er store ulikheter mellom regionene.

I spørreundersøkelsen gir de største gruppene av fagteamansatte uttrykk for at likeverdighet *til en viss grad* er oppnådd mellom regioner (41,4 %), opptaksområder i regionen (49,8 %) og kommunene i opptaksområdet (50,7 %). Likeverdighet oppleves som en større utfordring blant fagteamansatte i Region nord enn blant fagteamansatte i andre regioner.

⁵⁶ Barne- og familiedepartementet: Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003.

Figur 21 "I hvilken grad opplever du at..." N = 211.



Gjennom fritekstfelt i spørreundersøkelsen har fagteamansatte gitt tilbakemeldinger på hvilke forhold som hindrer at tilbudet blir likeverdig. Det blir blant annet vist til at geografiske avstander mellom fagteam, kommuner og tiltak bidrar til at mange fagteam har et for lite differensiert tiltaksapparat, og at fagteam og kommuner ikke har tilgang til tiltakstyper som MST, PMTO og akuttinstitusjoner. Det blir også gitt uttrykk for at de store ulikhetene mellom kommunene bidrar til at barnevernstilbudet ikke blir likeverdig. Flere fagteamansatte i Region øst mener at regionens praksis med ulik prising av tiltak ved de ulike fagteamene er til hinder for likeverdighet i regionen.

I intervju går det fram at ledere på ulike nivå har et tosidig forhold til målet om økt likeverdighet. På den ene siden konstaterer de at det er store forskjeller mellom regionene, og at Bufdirs økte fokus på lik praksis mellom regionene derfor er riktig faglig sett. Samtidig blir det gitt uttrykk for at de ulike regionene har ulike utfordringer, og at det derfor må være rom for regionale tilpasninger i de nye modellene som utarbeides.

Som årsaker til at tilbudet ikke er mer likt mellom regionene peker flere av intervjuobjektene på ulike utgangspunkt som følge av den historiske fordelingen av ressurser og tiltak mellom regionene fortsatt spiller en stor rolle. Fra departementet blir det pekt på at det er lett å bruke denne forklaringen som en unnskyldning, men at den samtidig har en viss relevans fordi kriteriemodellen ikke er fullt ut implementert.

Andre forklaringer på manglende likhet i tilbud og praksis er at målet om likeverdighet har hatt lite lederfokus, både fra direktoratet og regionenes side. Fra begge hold blir det gitt uttrykk for at ledelsen i regionene i liten grad har vært opptatte av å gjøre gode analyser, finne felles løsninger og spre god praksis. Representanter fra regionene mener direktoratet har latt regionene få utvikle seg i for autonom retning, mens representanter fra Bufdir peker på at direktoratet ikke har hatt sterk nok posisjon til å styre regionene i en enhetlig retning. Fra et hold blir det gitt uttrykk for at en gjennom å bli mer tydelige på hva som skal være primæroppgavene til Bufetat, kan skape mer likeverdig tiltaksbruk både på tvers av regionene og innenfor ens egen region. At regionene er så ulikt organisert skaper også utfordringer i forhold til likeverdighet på tvers av regionene.

4.3.5 Brukermedvirkning

Å øke graden av brukermedvirkning var et av de opprinnelige målene i forarbeidene til barnevernreformen. Det tok likevel flere år før begrepet ble satt på etatens dagsorden, og det var Bufdir som først tok initiativ til å vektlegge brukermedvirkning. Fra og med 2007 blir brukermedvirkning nevnt i flere av Bufdirs styringsdokument. Det ble ikke formulert noe konkret mål knyttet til brukermedvirkning før i Bufdirs disponeringsbrev i 2010, der «systematisk brukermedvirkning» sto fram som ett av fem mål i kvalitetsstrategien. Fra og med tildelingsbrevet i 2010 fikk Bufdir pålegg fra BLD om å gjennomføre jevnlig brukerundersøkelser.

Bufdir hadde brukermedvirkning som et spesielt satsingsområde i 2010, og dette året gjennomførte etaten blant annet en brukerundersøkelse⁵⁷ og en kartlegging av brukermedvirkning i det statlige barnevernet.⁵⁸ I Bufdirs disponeringsbrev for 2011 går det fram at etaten planlegger å utvikle en felles brukerstrategi innværende år, og at regionene skal bidra i dette arbeidet.

I Diakonhjemmets høyskole sin kartlegging av brukermedvirkning i det statlige barnevernet⁵⁹ blir det konkludert med at brukermedvirkning står sentralt i Bufdir i dag. Det er likevel variasjon mellom ulike tjenestetyper når det gjelder i hvilken grad brukermedvirkning er tatt i bruk i praksis. De tiltakene som er direkte rettet mot brukerne har kommet lengst i utviklingen av rutiner for barn, ungdom og foreldres medvirkning, mens fagteam og fosterhjemstjeneste i mindre grad har slike rutiner. Det går også fram av rapporten at mange av Bufetats ansatte mener brukermedvirkning er et uklart begrep, og det foreligger usikkerhet knyttet til hvem som er etatens brukere.

Vår undersøkelse viser at målet *brukermedvirkning* står sterkt blant de fagteamansatte i dag. Dette går blant annet fram ved at dette målet ble nevnt hyppigst når de fagteamansatte skulle rangere de tre viktigste målene for barnevernet. (Se pkt. 3.4.1.) Det blir ellers vist til at satsingen på familieråd de siste årene er en metode som har ført til en økt involvering av bruker.

4.4 Vurdering

4.4.1 Måloppnåelse for omstillingsmål

Bufetat har hatt som mål å gjennomføre flere omstillinger av tiltaksapparatet. Når det gjelder dreiningen fra bruk av institusjon til økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tjenester, har utviklingen gått i riktig retning de to siste årene. Fra 2009 til 2010 har særlig bruken av fosterhjem gått opp. Etaten har imidlertid ikke nådd målet om å dreie institusjonsbruken fra bruk av private til økt bruk av offentlige institusjoner. Målt med utgangspunkt i antall oppholdsdager har etaten samlet sett hatt en større andel oppholdsdager i private enn i offentlige institusjoner alle de siste tre årene. Samlet sett har etaten ikke klart å redusere gjennomsnittlig oppholdstid på institusjon i vesentlig grad, men etaten har hatt god effekt av arbeidet med å redusere antallet institusjonsopphold av over 2 års varighet. Når det gjelder institusjonsbruk er det imidlertid svært store forskjeller mellom regionene, både når det gjelder fordeling mellom offentlige og private institusjoner og gjennomsnittlig oppholdstid. Det går videre fram at samtlige regioner med unntak av region Vest har hatt en vesentlig nedgang i tallet på akuttplasseringer de siste tre årene.

⁵⁷ Rambøll Management: Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverntiltak. Mars 2011.

⁵⁸ Diakonhjemmets høyskole: Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet. Rapport 2010/3.

⁵⁹ Diakonhjemmets høyskole: Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet. Rapport 2010/3.

4.4.2 Måloppnåelse for økonomiske mål

Det har vært en stor utfordring for Bufetat å oppnå budsjettbalanse uten tilleggsbevilgninger. Omfanget av tilleggsbevilgningene er imidlertid mindre enn de var i 2006. Etaten oppnådde budsjettbalanse samlet sett i 2010, selv om enkelte regioner ikke oppnådde budsjettbalanse. Regionene har imidlertid gitt tilbakemelding om at de ikke tror de vil oppnå budsjettbalanse i 2011.

Det har vært en relativt stor kostnadsøkning i barnevernet. Lønns- og prisvekst er den viktigste forklaringen på kostnadsveksten, og i tillegg spiller klientvekst og inkluderingen av Trondheim inn som viktige forklaringsfaktorer på kostnadsveksten. I tillegg kommer innføring av nye standardkontrakter for statlige fosterhjem og økte pensjonspremier.

Det statlige barnevernet har, i tillegg til klientveksten, hatt flere typer aktivitetssendringer som påvirker økonomien. Når det gjelder ønsket vridning fra institusjon til fosterhjem har etaten hatt en positiv utvikling. Dette har resultert i reduserte kostnader, og har bidratt til å dempe kostnadsveksten. Samtidig går det fram at etaten ikke har nådd de oppsatte målene knyttet til beleggsprosent, som etaten i dag benytter som et mål på kapasitetsutnyttelse i statlige tiltak. Lav beleggsprosent ved statlige institusjoner må sees i sammenheng med den pågående omstillingen. Selv om det har vært en reduksjon i antall barn i private institusjoner har ikke etaten oppnådd den ønskede vridningen fra bruk av private institusjoner til økt bruk av offentlige institusjoner. Dette kan også ha negativ innvirkning på kapasitetsutnyttelsen.

4.4.3 Måloppnåelse for kvalitetsmål

Bufetat har oppnådd en dreining av aktiviteten fra bruk av institusjon til økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, noe som har vært ønsket av faglige så vel som økonomiske årsaker. Bruken av evidensbaserte metoder har også økt. Videre ser vi at fire av fem regioner har hatt en nedgang i andelen akutt plasseringer. Dette indikerer en gunstig utvikling for barna, forutsatt at etaten har tilgjengelige akutttiltak når dette er nødvendig.

Vi har benyttet styringsparameteren ventetid fosterhjem for å belyse resultatoppnåelse knyttet til kvalitetsmessig innhold. Når det gjelder ventetid fosterhjem har utviklingen de senere årene gått i retning av økt ventetid. Per 31. januar 2011 hadde over 40 % av barna med vedtak om fosterhjems plass ventet i mer enn 6 uker. Vi mener disse tallene er urovekkende. Det er ikke faglig forsvarlig at barn og unge må oppholde seg i lang tid i beredskapshjem eller institusjon i påvente av fosterhjem. At regionene ikke har et tilstrekkelig antall fosterhjem bidrar også til at plasser i institusjoner og beredskapshjem ikke benyttes etter intensjonen. Dette indikerer at rekruttering av fosterhjem bør bli en av etatens viktigste satsningsområder i tiden framover. Nødvendige ressurser bør settes inn, og rekruttering av fosterhjem bør i enda større grad settes på dagsordenen nasjonalt slik at regionene kan lære av hverandre.

Undersøkelsen viser at etaten ikke bruker evidensbaserte metoder i den utstrekning en har hatt målsettinger om. Videre går det frem at de evidensbaserte metodene per 2010 kun utgjorde under halvparten av de hjemmebaserte tiltakene som Bufetat finansierte. Vi mener derfor Bufetat må skaffe seg bedre samlet oversikt over innholdet i disse «andre» hjemmebaserte tiltakene. Med utgangspunkt i dette bør det vurderes hvilke hjemmebaserte tiltak staten bør støtte. For å sikre likeverdighet ved bruk av hjemmebaserte tiltak bør etaten ta høyde for at organiseringen av enkelte tiltakstyper, som MST, kan være dårlig tilpasset forholdene i spredtbygde strøk.

Graden av måloppnåelse når det gjelder målene om at tiltaksapparatet skal være differensiert og likeverdig i samsvar med barnets behov, er usikker. Verken differensieringsbegrepet eller

likeverdighetsbegrepet har vært tydelig definert. Så lenge tiltaksapparatet ikke er bygget opp med utgangspunkt i systematiske analyser av behov er det usikkert i hvilken grad behovene er dekket. Både fagteamansatte og regionledere gir uttrykk for at dagens tiltakstilbud ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset behovene. Det er fortsatt store forskjeller i tiltaksbruken, både mellom regioner og internt i regionene. Vi mener dette er en utfordring, bl.a. med tanke på barnas rettssikkerhet. Vi mener derfor Bufdirs arbeid med kvalitet i institusjonstilbudet, et arbeid som både er godt faglig fundert og forankret, bør støttes for å sikre at etaten kan få utviklet et institusjonstilbud basert på barns behov og felles begrep om differensiering. Det er positivt at enkelte regioner arbeider med egne behovsanalyser, men for at likeverdighet skal sikres må dette arbeidet koordineres nasjonalt.

Også på fosterhjemsområdet er det behov for en klargjøring knyttet til dimensjonering av det statlige fosterhjemstilbudet, hvilke barn som bør bo i henholdsvis statlige og kommunale fosterhjem, samt hvilke forsterkningstiltak som bør tilbys kommunale fosterhjem i ulike situasjoner.

Brukermedvirkning har først de siste årene fått en sentral plass i etatens styring. Etter vår vurdering er brukermedvirkning ikke innarbeidet i etaten i tilstrekkelig grad i dag, men vi vurderer at forholdene ligger godt til rette for at etaten skal kunne videreutvikle seg på dette området. Med utgangspunkt i konklusjonene fra Diakonhjemmets høyskoles rapport bør etaten legge vekt på god opplæring av ansatte, og gode begrepsavklaringer i sitt videre arbeid med brukermedvirkning.

5. Etatsstyring

I dette kapitlet tar vi for oss hvordan BLD gjennomfører sin styring av Bufetat. Vi beskriver og vurderer styringsdialogen og rammene for styringen, herunder budsjettproposisjonen, tildelingsbrevet, sentrale forutsetninger i budsjetttildelingene, etatsstyringsmøter og rapportering. Innholdet i styringen blir nærmere omtalt i kapittel sju om utviklingen av den faglige og økonomiske styringen.

5.1 Kort om økonomiregelverkets krav til etatsstyring og styringsdialog

Hovedprinsippene for hvordan BLD skal utføre sin styring av Bufetat er gitt gjennom Reglementet for økonomistyring i staten (Reglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene)⁶⁰. Reglementet og Bestemmelsene blir i denne rapporten samlet omtalt som «Økonomiregelverket».

Etatsstyring innebærer å sette mål, gi rammer, veilede og følge opp resultater i underliggende virksomheter. Departementet skal i samsvar med gjeldende rettsregler og politiske føringer sikre at:

- Virksomheten gjennomfører aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- Virksomheten bruker ressurser effektivt
- Styringsdialogen mellom departement og virksomhet fungerer på en hensiktsmessig måte
- Virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig internkontroll
- Det gjennomføres evalueringer
- Det foreligger instruksjer som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten.

I Bestemmelsene står det at departementet i samråd med den aktuelle virksomheten skal fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer. Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

I Økonomiregelverket er det vist spesielt til at tildelingsbrevet skal inngå i styringsdialogen. Styringsdialogen mellom BLD og Bufdir omfatter dermed tildelingsbrev og øvrige dokument, rapporteringer og møtepunkt som BLD og Bufdir sammen definerer som del av den formelle styringen. I henhold til økonomiregelverket skal styringsdialogen dokumenteres.

⁶⁰ Finansdepartementet: Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsett 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010.

5.2 Opprettelsen av en ny etatsstyringsgruppe i BLD kan forbedre etatsstyringen

Etter at det ble gjennomført en omorganisering i BLD 1. januar 2011, har etatsstyringsgruppen i Barne- og ungdomsavdelingen (BUA) hatt et overordnet ansvar for etatsstyring av Bufdir. Før barnevernreformen ble gjennomført, hadde BLD ikke erfaring med å styre en virksomhet av Bufetats størrelse. Etatsstyringen har derfor blitt bygget opp gradvis, og ressurser til etatsstyringen har i løpet av perioden økt fra to personer i stab (2004-2006), via fire personer i stab (2006-2009) til dagens etatsstyringsgruppe med elleve ansatte. Dagens etatsstyringsgruppe arbeider med styring av samtlige etater som er tilknyttet BLD, ikke bare Bufdir/Bufetat.

Før opprettelsen av etatsstyringsgruppen var etatsstyringen i liten grad en integrert del av avdelingenes funksjoner. Mye av interaksjonen mellom BLD og Bufdir fant sted uten at departementet hadde en samlet oversikt over hva som ble diskutert i de ulike kontaktpunktene. Formålet med opprettelsen av etatsstyringsgruppen var å styrke den interne samhandlingen knyttet til etatsstyringen, og sikre at BLD framsto mer enhetlig overfor tilknyttede virksomheter.

På undersøkelsestidspunktet var den nye organisasjonen i BUA ennå ikke «satt». Det var derfor fortsatt ikke klart hvordan den løpende kontakten med Bufdir skulle ivaretas, og hvilken rolle etatsstyringsgruppen skulle ha i forhold til de øvrige faggruppene i BLD. Mye tyder likevel på at opprettelsen av etatsstyringsgruppen har bidratt til å styrke etatsstyringen innad i departementet, og at gruppen vil bidra til å forbedre styringen av Bufdir. Dette forutsetter blant annet at det blir opprettet gode rutiner for dialog mellom etatsstyringsgruppen og andre grupper i avdelingen og i departementet. Vi mener det vil være hensiktsmessig å instruksfeste slike rutiner for å sikre at oppgavefordelingen i avdelingen blir klar. Denne anbefalingen tar utgangspunkt i at BLD tidligere har hatt mange kontaktpunkt med etaten, noe som har vært en kilde til uklarhet i styringen.

5.3 Innholdet i styringsdialogen bør klargjøres

5.3.1 Innholdet i styringsdialogen

Det går fram av undersøkelsen at det blant departementets ansatte tidligere har vært ulike oppfatninger om hva som er innholdet i BLDs styringsdialog overfor Bufdir. De vi har intervjuet fra de to virksomhetene er likevel samstemte om at styringsdialogen omfatter tildelingsbrev, tillegg til tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapporteringer. De fleste nevner også at budsjettproposisjonen gir viktige styringssignaler til direktoratet.

Departementet har utarbeidet overordnede retningslinjer for styringsdialogen mellom BLD og tilknyttede virksomheter.⁶¹ I retningslinjene framgår det at de viktigste styringsdokumentene i styringsdialogen mellom BLD og tilknyttede virksomheter er:

- Lover, forskrifter og instruksjoner
- Budsjettproposisjoner
- Tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev
- Referater fra styringsdialogmøter, fagmøter o.l.
- Instruksjoner fra departementet
- Lederkontrakter

⁶¹ BLD v/ departementsråden: Overordnede retningslinjer for styringsdialog med tilknyttede virksomheter på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets område. Dater 5. mai 2010.

I tillegg står det at årsrapport og økonomirapportering er dokumenter som er av betydning for styringsdialogen. I retningslinjene har departementet definert referat fra fagmøter som et styringsdokument i den formelle styringsdialogen. Oppfatningen hos representantene fra departement og direktorat er at fagmøtene ikke er en del av den formelle styringsdialogen. Det blir ikke skrevet referat fra fagmøter. Fagmøtene er nærmere omtalt i kapittel 7.

Vi mener det er sentralt at BLD og Bufdir både i sin samhandling og internt i virksomhetene har en felles forståelse for hva som inngår i styringsdialogen. Vi ser at det er potensial for en tydeliggjøring av hva som inngår i styringsdialogen, særlig i forhold til fagmøtenes rolle. Dersom fagmøtene skal være en del av styringsdialogen må dette kommuniseres tydeligere til de involverte parter, og det må skrives referater fra møtene.

5.3.2 Uformell styring

Undersøkelsen viser at BLD og Bufdir har mange kontaktpunkter, blant annet på saksbehandlernivå, der det blir utvekslet informasjon, tildelt oppgaver og tildelt midler på FOU-området. Det har i mange tilfeller vært uklart om beslutninger og styringssignal som gis i disse møtene er formelle styringssignal, og i hvilken grad disse er forankret i styringslinjen. I enkelte tilfeller har også representanter fra BLD sendt forespørsler direkte til de regionale enhetene i Bufetat. Det er særlig styringssignal knyttet til fagstyring som har vært formidlet uformelt til direktoratet, og BLDs styring har derfor fremstått som uklar på dette området. Økonomistyringen har i større grad blitt gjennomført gjennom formelle styringskanaler.

Representanter fra BLD og Bufdir opplyser at det de siste årene er gjort endringer for å systematisere og tydeliggjøre styringen, og at det i dag er mindre uformell styring enn før. Departementets etatsstyringsgruppe ble opprettet med det formål at departementet skulle framstå mer enhetlig overfor tilknyttede virksomheter. Bufdir opplyser at både nåværende og tidligere direktør har formidlet klart til BLD at styringssignal utenom årlig tildelingsbrev skal formidles som tillegg til tildelingsbrev eller i etatsstyringsmøter. Bufdir opplever at departementet nå er mer bevisst på hvem som formidler spørsmål og bestillinger. Bufdir har også arbeidet med å bevisstgjøre egne medarbeidere om hvordan styringsdialogen med departementet skal praktiseres.

At både BLD og Bufdir har fått en økt bevissthet knyttet til at styringssignal bare skal formidles i den formelle styringsdialogen, representerer etter vår mening en tydeliggjøring av styringen. Det er viktig at begge virksomheter fortsetter å holde fokus på dette fram til den nyetablerte etatsstyringsgruppen har funnet sin form og rolle, slik at bruk av de formelle linjene blir en del av styringskulturen. Muligheten for å holde fokus på formelle styringslinjer er betinget av at BLD og Bufdir har samme oppfatning av hva som inngår i styringsdialogen, jf. punkt 1.2.1.

5.3.3 Detaljeringsgrad i styringen

BLD har formidlet svært detaljerte styringssignal, blant annet i tildelingsbrev og gjennom krav til rapportering. De har også i større grad fokusert på hvilke oppgaver Bufetat skal utføre enn på hvilke mål etaten skal oppnå. Fra Bufdir blir det gitt uttrykk for at BLDs detaljerte styring har bidratt til å redusere etatens handlingsrom på grunn av at mye av etatens ressurser har vært bundet opp i å «kvittere ut» forespørslene fra departementet. Videre har departementets detaljerte styringsform påvirket Bufdirs styring av regioner i Bufetat i mer detaljert retning, ettersom utførelse av oppgaver og innhenting av rapportering i stor grad foregår i regionene. En av årsakene til at BLD har utøvd en detaljert styring av Bufdir er at departementet har vurdert dette som nødvendig ettersom etaten har

hatt problemer med å holde virksomheten innenfor vedtatte økonomiske rammer. Det blir i intervju gitt uttrykk for at BLDs detaljerte styring til dels har bakgrunn i manglende tillitt til Bufdirs evne til å styre etaten.

Undersøkelsen viser at departementet er i ferd med å endre sin styring i mer strategisk retning. Bufdir opplever at endringene går i riktig retning, men mener at departementet fortsatt har en vei å gå i forhold til å styre på mål, ikke virkemidler. Vi mener det som en hovedregel er viktig at BLD gir Bufdir handlingsrom til selv å finne virkemidlene for å nå de mål som er satt for virksomheten, i samsvar med prinsippene for mål- og resultatstyring.

5.4 Bufdirs ansvar og oppgaver bør instruksfestes

BLD har utarbeidet en instruks for økonomistyring i Bufetat.⁶² Instruksen omhandler krav til hvilke system og dokument Bufdir skal ha på økonomiområdet. BLD har ikke utarbeidet noen generell instruks som omhandler Bufdirs oppgaver og ansvar. Det går fram av vår undersøkelse at direktoratet har etterlyst en slik instruks eller oppgaveoversikt.

Enkelte deler av Bufdirs ansvar og oppgaver er beskrevet, men dette har vært gjort på ulike måter over tid, og beskrivelsene er ikke samlet på et sted. De lovfestede forvaltningsoppgavene direktoratet har fått delegert fra departementet har gått fram av årlige delegasjonsoversikter som formidles som vedlegg til tildelingsbrevene. Bufdirs ansvar overfor Bufetat har også vært kort beskrevet i budsjettproposisjoner og tildelingsbrev de siste årene. I tildelingsbrevene for 2006-2010 fremgår det at direktoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av regionene i Bufetat, og at direktoratet skal samordne virksomheten i regionene for å sikre et mest mulig likeverdig tiltaksapparat.

I tildelingsbrevet for 2011 er Bufdirs ansvar og oppgaver på andre områder beskrevet på en mer utfyllende måte enn før. Bufdirs roller som fagorgan, forvaltningsorgan og overordnet styringsorgan for Bufetat er her beskrevet for første gang, og tildelingsbrevet inneholder i tillegg en oversikt over «nye oppgaver og andre føringer».

Samtidig gir representanter fra Bufdir tilbakemelding om at de opplever det som utfordrende at de to virksomhetene utfører enkelte oppgaver i fellesskap, for eksempel gjennom felles arbeidsgrupper. Dette har ført til at det kan fremstå som uklart hvilket nivå som har ansvaret for disse oppgavene. Det blir fra begge sider ytret ønske om å skape en mer ryddig ansvars- og oppgavefordeling mellom departement og direktorat. Fordeling av ansvar og oppgaver knyttet til FOU-arbeidet er nærmere beskrevet i kapittel 7.

Selv om Bufdirs ansvar og oppgaver er beskrevet bedre enn før, opplever vi at beskrivelsene fortsatt er relativt korte, og at mangelen på en samlet instruks bidrar til at beskrivelsene blir fragmenterte og lite tilgjengelige. Bufdir opplever også at det er behov for klargjøring av oppgavefordelingen mellom BLD og Bufdir. Vi mener derfor BLD bør utarbeide en instruks som klart beskriver Bufdirs samlede ansvar og myndighet.

⁶² Hovedinstruks om økonomistyring i Bufetat.

5.5 Budsjettproposisjonen er endret til å bli et mer strategisk dokument for hele barnevernfeltet

I samsvar med kravene i Bevilgningsreglementet⁶³ skal budsjettproposisjonen angi mål og økonomiske rammer for departementets arbeid på ulike områder. Det skal redegjøres for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslagene, og de resultater som ønskes oppnådd skal beskrives. Videre skal det rapporteres om oppnådde resultat for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Forslag til årlig budsjettproposisjon for BLD utformes av departementet med innspill fra de berørte virksomhetene, herunder Bufdir. Proposisjonen inneholder budsjettforslag, målformuleringer med omtale samt rapportering fra foregående periode. I budsjettproposisjonen er statlig barnevern lagt under programkategorien «Tiltak for barn og unge». Budsjettmidler til statlig barnevern blir tildelt under kapitlene «Statlig forvaltning av barnevernet» (kapittel 855 og 3855), mens budsjettmidler knyttet til drift av Bufdir tildeles under «Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet» (kapittel 858 og 3858).

Det er gjort flere endringer i budsjettproposisjonen for 2010-2011 i forhold til proposisjonen 2009-2010. Endringene er gjort for å tilpasse proposisjonen til anbefalinger fra SSØ. Endringen innebærer at proposisjonen legger grunnlag for en mindre detaljert styring, med mer fokus på overordnede mål og styringssignal og færre føringer fra departementet. Departementet mener proposisjonen for 2010-2011 gir tydeligere styringssignal om hva som bør stå i fokus i barnevernet. Mens man tidligere gjorde bruk av en målstruktur med opptil fire nivå (hovedmål, delmål, resultatmål og resultatindikatorer), har målstrukturen fra og med 2010-2011 to nivå (hovedmål og delmål). Det er også innført nummerering av hovedmål og delmål, og teksten er organisert med utgangspunkt i de nummererte målene. For det overordnede programområdet er det satt vesentlig færre mål enn før, og målstrukturen fremstår som mer oversiktlig.

Vi mener de siste endringene i budsjettproposisjonen gir en målstruktur som fungerer bedre i et styringsdokument på overordnet nivå. Budsjettproposisjonen fungerer etter vår mening i større grad enn før som et overordnet styringsdokument for sektoren, noe som øker dokumentets relevans som et styringsdokument for Stortinget og departementet. At dokumentet gir mindre konkrete styringssignal enn før rettet mot de virksomheter som er tilknyttet BLD, medfører at det blir mindre overlapp mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev. Dette innebærer at det er større potensial for at dokumentene kan utfylle hverandre på en god måte.

Vi mener også at endringen i budsjettproposisjonen medfører at dokumentet er bygget opp på en mer oversiktlig måte, blant annet gjennom at målene er samlet og nummerert. Etter vår vurdering har de styringsindikatorene som er benyttet i tidligere års budsjettproposisjoner hatt varierende grad av relevans i forhold til de mål de er tilknyttet. Det har heller ikke vært tilstrekkelig beskrevet hvordan en skal måle resultatet for de ulike indikatorene.

Den nye utformingen av budsjettproposisjonen medfører likevel utfordringer knyttet til resultatrapporteringen. Strukturen i proposisjonen er bygget opp med utgangspunkt i målene for det kommende året. Også resultatrapporteringen følger denne strukturen. I budsjettproposisjonen for 2010-2011 blir det vist til at rapporteringen tar utgangspunkt i delmål presentert i St.prp.nr.1 2008-2009. I resultatrapporten er det vanskelig å gjenfinne målene fra St.prp.nr.1 2008-2009 ettersom rapporteringen er strukturert med utgangspunkt i nye mål for 2011. Dette innebærer at det er en lite klar sammenheng mellom målene som er presentert i tidligere budsjettproposisjon, og rapporteringen

⁶³ Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

på disse. For at Stortinget skal få informasjon om resultatene knyttet til vedtatte mål, mener vi departementet må sikre at det blir rapportert på en oversiktlig måte, også på de mål som ikke videreføres for det neste året. Vi mener også at resultatrapporteringen knyttet til det statlige barnevernet til dels er detaljert og aktivitetsorientert. Rapporteringen kunne med fordel vært komprimert og mer knyttet konkret til måloppnåelse. Departementet gir også selv uttrykk for at rapporteringen på mål tidligere har vært lite målrettet og konkret.

5.6 Tildelingsbrevet har bedre struktur og formidler klarere styringssignal

5.6.1 Utarbeidelse av tildelingsbrev

Prosessen med å utarbeide tildelingsbrev fra BLD til Bufdir starter tidlig på høsten etter at budsjettet er lagt fram. BLD sender først ut et notat med informasjon om prosessen. Deretter utarbeides et utkast til tildelingsbrev i oktober og et foreløpig tildelingsbrev i november. Direktoratet har anledning til å komme med innspill til begge disse dokumentene. Foreløpig tildelingsbrev blir drøftet i møte mellom BLD og Bufdir, enten i et statsstyringsmøte eller et møte satt opp spesielt for dette formålet. Bufdir gir også skriftlige tilbakemeldinger på tildelingsbrevet i brev til BLD.

På bakgrunn av foreløpig tildelingsbrev og dialogen rundt tildelingsbrevet utarbeides endelig tildelingsbrev. Departementet har som mål å sende ut endelig tildelingsbrev før jul. Dette målet blir imidlertid sjelden nådd. Siste gang tildelingsbrevet ble sendt ut før jul var i 2006, og tildelingsbrevene for de to siste årene er datert henholdsvis 27. januar (2010) og 2. februar (2011). Det blir oppgitt at årsaken til forsinkelsene er at det tar tid å behandle innspill til tildelingsbrevet internt i departementet og fra politisk ledelse. Disse forsinkelsene er uheldige fordi de forsinker arbeidet med interne styringsdokumenter, herunder virksomhetsplanlegging, i Bufdir og regionene. Direktoratet opplyser at de i påvente av tildelingsbrevet benytter budsjettproposisjonen i sin planlegging.

BLD har etter vår vurdering en hensiktsmessig prosess når det gjelder utarbeiding av tildelingsbrev til Bufdir. Bufdir har gode muligheter for å gi skriftlige tilbakemeldinger, og det er positivt at foreløpig tildelingsbrev diskuteres i et møte mellom BLD og Bufdir. Vi opplever imidlertid at BLD må legge større vekt på å nå målet om å ferdigstille tildelingsbrevet før jul. Mindre detaljerte føringer i budsjettproposisjonen øker betydningen av at tildelingsbrevet blir sendt uten unødvendig opphold, slik at direktoratet og regionene har tilstrekkelig grunnlag for sin virksomhetsplanlegging.

5.6.2 Innholdet i tildelingsbrevene

Både BLD og Bufdir mener at innholdet i tildelingsbrevene fra BLD har utviklet seg i positiv retning siden etableringen av det statlige barnevernet i 2004. I Bufdirs tilbakemeldinger til tildelingsbrevene for 2008 - 2011 blir det hvert år gitt uttrykk for at tildelingsbrevet for det aktuelle året er bedre enn tildelingsbrevet for foregående år. Den største endringen skjedde likevel etter vår vurdering i overgangen fra tildelingsbrevet for 2010 til tildelingsbrevet for 2011. Nedenfor har vi derfor først valgt å gi en generell beskrivelse av tildelingsbrev for perioden 2008 - 2010, før vi omtaler tildelingsbrevet for 2011 spesielt.

5.6.3 Tildelingsbrev for 2008 - 2010

Hovedstrukturen i tildelingsbrevene for 2008-2010 var at mål ble formulert i overskrifter, med påfølgende beskrivende tekst og en tabell der rapporteringskravene ble presentert.

Strukturen i tildelingsbrevene var likevel ikke entydig, da enkelte overskrifter ikke var formulert som et mål, men som et «tema», for eksempel «sentre for foreldre og barn». I tillegg inneholder også den beskrivende teksten under målene enkelte ytterligere målformuleringer. Vi har også merket oss at enkelte av målene i tildelingsbrevene har vært overlappende. Dette har bakgrunn i at det har vært satt opp mål for barnevern som har overlappet mål for drift av Bufdir. Et eksempel på dette fra tildelingsbrevet for 2008 er:

- Likeverdig, differensiert og enhetlig tiltaksapparat og enhetlig praksis (mål tilknyttet temaet barnevern)
- Godt tilpasset tiltaksapparat med behovstilpasset struktur og kapasitet (mål tilknyttet temaet drift av Bufdir)

De forskjellige målformuleringene har i ulik grad vært stabile over tid. Enkelte målformuleringer har vært benyttet i opptil fire år, mens andre bare har vært benyttet i ett år. Samtidig ser vi at også målstrukturen har vært i endring. Endringene består blant annet i at delmål har vært knyttet til forskjellige hovedmål fra et år til et annet. Målet om et godt samarbeid med kommunene har for eksempel vært et delmål tilknyttet mål om rettssikkerhet og kvalitet i saksbehandlingen (2006-2007), mål om tiltaksapparatet/ tilbudene i barnevernet (2005 og 2008-2009), hovedmålet om at barn skal få omsorg og vern (2010), samt at det har vært et eget hovedmål (2011). Etter vår vurdering bidrar disse endringene i målstrukturen til å skape uklarheter om sammenhenger i etatens styringsmål og utfordringer.

Innholdet i den beskrivende teksten under målene har etter vår vurdering i liten grad omfattet hvilke resultater Bufdir skal oppnå. Hoveddelen av teksten har i stedet omhandlet de aktiviteter Bufdir skulle utføre. Vi mener også at sentrale begrep i målformuleringene, som «likeverdighet» og «differensiering», ikke har vært tilstrekkelig operasjonalisert.

I tildelingsbrevene for 2008-2010 ble det i stor grad presentert mål eller andre styringssignal tilknyttet samtlige av Bufdirs ansvarsområder. Denne målstrukturen har etter vår oppfatning bidratt til at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad har fremstått som et prioritert område. I tildelingsbrevet er det riktignok gitt signal om prioriteringer gjennom punktvis «hovedprioriteringer» i innledningen. Vi mener imidlertid at disse «hovedprioriteringene» har vært relativt omfattende, men at de ble noe klarere og snevrere i løpet av perioden 2008-2010.

I intervju gir representanter fra Bufdir uttrykk for at de tidligere har opplevd tildelingsbrevene fra BLD som uklare, detaljerte og lite resultatorienterte. Tildelingsbrevenes fokus på aktiviteter framfor resultat har også vært kommentert i Bufdirs tilbakemeldinger på foreløpige tildelingsbrev.⁶⁴

I tildelingsbrevene fram til 2011 har det i liten grad vært skilt mellom generelle rapporteringskrav og styringsparametere for resultatoppnåelse. Dette har vært gjort på ulike måter de ulike årene:

- I tildelingsbrevet for 2008 benyttet departementet «resultatkrav» i forbindelse med rapportering på mål. Disse kravene var ikke knyttet til målbare parametere, og de viste i liten grad til konkrete ambisjonsnivå. De to neste årene gikk BLD vekk fra bruk av resultatkrav.

⁶⁴ Dette går blant annet fram av Bufdirs tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev for 2009.

- I tildelingsbrevene for 2008 og 2009 ble det under de enkelte målene vist til kvantitative parametere i skjemaet for aktivitetsrapportering. Det var imidlertid ikke presisert at disse parameterne skulle fungere som styringsparametere knyttet til målet, eller hva som er forventet resultat.
- I tildelingsbrevet for 2010 ble det ikke vist til kvantitative måleparametere. Dette året ble imidlertid etatens måloppnåelse og resultat fulgt tett opp gjennom et eget prosjekt, Program 2010.

Det må her presiseres at selv om tildelingsbrevene fram til 2010 ikke har inneholdt egne styringsparametere, bruker de som er intervjuet begrepet styringsparametere når de omtaler rapportering fra den aktuelle perioden. Det går ikke klart fram av vårt materiale hvilke rapporteringer som ble oppfattet som styringsparametere før disse ble innført formelt.

En stor andel av de rapporteringer som er blitt etterspurt i forbindelse med målene har vært kvalitative omtaler og redegjørelser. Et eksempel på hvordan prosarapportering har vært utformet er: «Gi en oversikt over temaer og målgrupper for opplæringstiltak, samt vurdere status for kompetansen på relevante områder» (Tildelingsbrev 2009). Denne typen rapportering er etter vår vurdering lite mål- og resultatorientert.

Samlet sett mener vi at tildelingsbrevene for perioden 2008-2010 har hatt en uryddig målstruktur og til dels uklare prioriteringer. Med utgangspunkt i fokuset på oppgaver framfor resultat, manglende bruk av styringsparametere og omfattende bruk av prosarapportering mener vi tildelingsbrevene for denne perioden ikke er i samsvar med prinsippene for mål- og resultatstyring. Det er derfor positivt at BLD har gjennomført endringer for å forbedre tildelingsbrevene fra og med 2011, som omtalt nedenfor.

5.6.4 Tildelingsbrev for 2011

I tildelingsbrevet for 2011 gjorde BLD vesentlige endringer i tildelingsbrevets struktur som et ledd i arbeidet med å forbedre etatsstyringen. I forkant av den ordinære prosessen for tildelingsbrevet utarbeidet en gruppe i BLD et forslag til ny mal for tildelingsbrevene. Målsetningen med endringene i tildelingsbrevet var å imøtekomme den kritikken blant annet Riksrevisjonen hadde reist mot BLDs tildelingsbrev. En ønsket at tildelingsbrevet i større grad skulle vurdere hvilke forhold eller områder som ut i fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet var sentrale for styringen av virksomheten, i samsvar med kravene i Økonomiregelverket. Dette innebærer at en ønsket klarere prioriteringer for det aktuelle budsjettåret.

Det blir presisert i BLDs forslag til ny mal for tildelingsbrev at tildelingsbrevet *ikke* skal gi en uttømmende oversikt over hva Bufetat skal arbeide med det kommende året.⁶⁵ Den nye malen for tildelingsbrev ble sendt på høring internt i BLD, og behandlet i en felles arbeidsgruppe bestående av representanter fra både BLD og Bufdir.

De faktiske endringene i tildelingsbrevet fra 2010 til 2011 består blant annet i at dokumentet er mye mindre omfattende enn før (26 sider i 2011 mot 40 sider i 2010). Videre er målene knyttet til klare prioriteringer for året, målstrukturen er mer oversiktlig, og det er satt opp styringsparametere med resultatkrav for de fleste delmål. Vi opplever også at målene er operasjonalisert på en noe bedre måte enn før, men at det likevel er potensial for bedre sammenheng i den beskrivende teksten under målene.

⁶⁵ «Arbeidet med tildelingsbrevet til Bufdir 2011 – føringer, tidsplan og anmodning om innspill». Internt notat datert 15.09.2010.

For enkelte av delmålene er det i stedet for, eller i tillegg til, styringsparametere gitt et «oppdrag» der direktoratet skal gi en kvalitativ vurdering som skal fremkomme i årsrapporten. I den nye malen for tildelingsbrev står det blant annet at bruken av «oppdrag» skal begrenses. Det står videre at det bør tas hensyn til at oppdragsutformingen begrenser etatens mulighet til selv å velge hvilke virkemidler som er hensiktsmessige for å nå målene, og derfor kan undergrave prinsippene for mål- og resultatstyringen.

I sin tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev gir Bufdir uttrykk for at de er tilfreds med endringene i utformingen av tildelingsbrevet i forhold til tidligere år, og at brevet i større grad enn tidligere fokuserer på mål og prioriteringer. Bufdir bemerker også at styringsparameterne er tydeligere forankret i målteksen enn tidligere, samtidig som antallet styringsparametere er kraftig redusert.

Etter vår vurdering representerer den nye strukturen i tildelingsbrevet for 2011 en vesentlig forbedring i forhold til strukturen i tidligere års tildelingsbrev. Vi mener også at den nye malen i stor grad adresserer manglene ved tidligere tildelingsbrev. Hovedstrukturen i et tildelingsbrev bør være mål som knyttes opp mot styringsparametere, men vi ser likevel at det i enkelte tilfeller kan være behov for å gi mer kvalitativt beskrevne «oppdrag», slik det er gjort på enkelte områder i tildelingsbrevet for 2011. Det kan være aktuelt å gjøre bruk av «oppdrag» på områder der det for eksempel er behov for nærmere kartlegging for å kunne identifisere ønsket tilstand, eller der den ønskede tilstanden er svært vanskelig å måle. Det kan etter vår mening være mer hensiktsmessig å beskrive et oppdrag enn å gjøre bruk av lite tilpassede styringsparametere. Det er likevel viktig at bruken av kvalitative oppdrag begrenses for å sikre klare styringssignaler og mulighet for å vurdere måloppnåelse.

På tross av at BLD i sin nye mal for tildelingsbrev har beskrevet utfordringene i forhold til bruk av oppdrag på en god måte, mener vi BLD i sitt tildelingsbrev for 2011 har en noe omfattende bruk av oppdrag knyttet til enkelte mål. Dette gjelder blant annet målet om et godt samarbeid med kommunene, der BLD har fastsatt en styringsparameter og tre «oppdrag».

Når det gjelder innholdet i tildelingsbrevet for 2011 mener vi at det i all hovedsak er en god sammenheng mellom de oppsatte målene, styringsparameterne og resultatkravene. Målstrukturen synes etter vår vurdering å være godt gjennomarbeidet. Enkelte steder er det likevel rom for forbedringer når det gjelder bruk av styringsparametere og resultatkrav. Et eksempel på dette er styringsparameteren «antall oppholdsdager og antall barn under 12 år i institusjon». Måten to ulike forhold er stilt sammen i en og samme parameter kan gjøre det vanskelig å forstå innholdet i parameteren. Videre ser vi at resultatkrav og beskrivelse av virkemiddelbruk kun omhandler reduksjon i antall barn under 12 år i institusjon. Hva som er ønsket resultat knyttet til antall oppholdsdager går dermed ikke fram av tildelingsbrevet (selv om ønsket utvikling på dette området riktignok er kjent fra tidligere).

Vi opplever også at ønsket resultat ikke er beskrevet på en tilstrekkelig tydelig måte når det gjelder BLDs styringsparameter knyttet til dimensjonering og behovstilpasning av tiltaksapparatet. Her er styringsparameteren «antall statlige institusjonsplasser, inndelt etter type plassering». Resultatkravet er å «sørge for at det gis et tilstrekkelig differensiert tilbud tilpasset barnas ulike behov». Det går ikke tydelig frem hvilke kriterier måloppnåelse av resultatkravet skal vurderes etter. Det er imidlertid sannsynlig at både styringsparameter og resultatkrav viser til det pågående arbeidet i Bufdir tilknyttet utvikling av et enhetlig tjenestetilbud på institusjonssiden. Ettersom den ønskede tilstanden ikke var ferdig utredet og vedtatt ved utarbeidelsen av tildelingsbrevet, mener vi at bruk av styringsparameter uten resultatkrav ville gitt et klarere styringssignal i dette tilfellet.

5.7 Samarbeidsklimaet i etatsstyringsmøtene er bedret, men det er et potensial for å videreutvikle form, innhold og prosess

Som en del av styringsdialogen gjennomføres det hvert år flere etatsstyringsmøter⁶⁶ mellom BLD og Bufdir. Møteplan for avholdelse av disse møtene går fram av tildelingsbrevet. Siden 2005 har antallet planlagte møter per år blitt redusert fra 12 i 2005, fem i 2006-2008, fire i 2009-2010 og tre i 2011.

Etatsstyringsmøtene gjennomføres etter en fast struktur. Ekspedisjonssjef i departementets Barne- og ungdomsavdeling leder møtene, og direktør for Bufdir legger frem direktoratet sine saker. Hovedtema i etatsstyringsmøtene er aktuelle saker som må avklares, for eksempel oppfølging av revisjoner fra Riksrevisjonen, samt oppfølging av årsrapportering, regnskap, tertialrapportering, foreløpig tildelingsbrev og etatens økonomiske situasjon. Departement og direktoratet har etter det vi får opplyst aldri hatt noen diskusjon om hva styringsdialogmøtet skal inneholde. Representanter fra Bufdir mener det kunne vært nyttig å avklare hvilke tema som skal dekkes i disse møtene, og hva som skal løses i andre fora.

Referat fra etatsstyringsmøtene blir skrevet av en ansatt i departementet, og referatene sendes ut for godkjenning i etterkant. Tidligere kunne det være utfordrende å få godkjent disse referatene, men dette er ikke et problem i dag. Dette blir blant annet forklart med at referatene i større grad fokuserer på konklusjoner og styringssignal. Bufdir mener det er et potensial for å forbedre prosessen rundt forberedelse og oppfølging av møtene, i dag mener en både dagsorden og referat blir sendt ut for sent.

Både BLD og Bufdir formidler at samarbeidsklimaet i møtene har blitt forbedret de siste par årene. Tidligere kunne dialogen være preget av manglende tillitt og at partene forsøkte å fraskrive seg ansvar for dårlig økonomisk utvikling og manglende omstilling i Bufdir og regionene. Det blir forklart at tonen i møtene nå er mer imøtekommende og mer åpen enn før, og at partene er mer innstilt på konstruktivt samarbeid.

Mens representanter fra BLD gir uttrykk for at etatsstyringsmøtene er blitt bedre på innhold og form, mener representanter fra Bufdir at møtene ikke har forbedret seg i samme grad som styringsdokumentene. Det blir påpekt fra Bufdir at det er for mange saker på hvert møte, og at innholdet i møtene i for stor grad preges av enkel informasjonsutveksling framfor strategiske diskusjoner. Avklaringer knyttet til eksempelvis uklarheter ved rapporteringen bør etter Bufdir-ansattes mening gjøres i forkant av møtene, og det blir fortalt at departementet var flinkere til å gjøre dette tidligere. Representanter fra departementet bekrefter at innholdet i møtene har endret seg i retning av å bli mindre strategiske. Representanter fra Bufdir mener også at det generelt benyttes for lite tid på etatsstyringsmøter mellom BLD og Bufdir, ikke minst sett i lys av omfanget av rapportering som BLD krever fra Bufdir.

Etter vår vurdering viser disse funnene at det er et potensial for å forbedre både prosess knyttet til forberedelse og oppfølging av møtene, samt form og innhold i selve møtene. Videreutvikling av disse møtene bør utføres i samarbeid mellom BLD og Bufdir. Vi mener økt åpenhet og et forbedret samarbeidsklima mellom BLD og Bufdir legger et godt grunnlag for at de to virksomhetene skal kunne enes om en hensiktsmessig form for etatsstyringsmøtene.

⁶⁶ Fram til 2007 ble disse møtene kalt styringsdialogmøter.

5.8 Rapporteringskravene til Bufdir er noe redusert, men aktivitets- og regnskapsrapporteringen bør vurderes

BLDs rapporteringskrav overfor Bufdir kommuniseres i tildelingsbrev med vedlegg. BLD og Bufdir avholder et møte hvert år for å diskutere rapporteringskravene. Følgende rapporteringer avgis:

- Månedlig regnskapsrapportering
- Tertialvis regnskapsrapport. Ved rapporteringen for første og andre tertial skal Bufdir gi opplysninger om forbruk per dato og planlagt forbruk for resten av året.
- Tertialvis aktivitets-/virksomhetsrapportering
- Årsrapport som inkluderer samlede regnskaps- og aktivitetstall for året samt prosarapporter på ulike områder

Enkelte år er det også blitt stilt krav om at noe av rapporteringen skal avgis på avvikende tidspunkt. I 2011 er det i tillegg beskrevet i tildelingsbrevet når Bufdir skal komme med innspill i forbindelse med departementets budsjettprosess og rapportering knyttet til budsjettproposisjonen. Departementet ber også om noe ad hoc-rapportering. Ad hoc-rapporteringen har som regel bakgrunn i mediasaker, saker som tas opp i Stortinget, eller andre forhold som gjør at statsråden finner det nødvendig å etterspørre underlagsinformasjon.

Både BLD og Bufdir gir uttrykk for at direktoratet blir pålagt omfattende rapporteringskrav, men det er ulike synspunkt på nødvendigheten av at rapporteringen har et slikt omfang. Mengden rapportering er redusert det siste året, men Bufdir mener fortsatt at rapporteringskravene er for omfattende. Det blir fra begge hold gitt uttrykk for at departementet etterspør mer rapportering enn det benytter. Departementet mener det er nødvendig å innhente grunnlagstall slik at disse er tilgjengelige uten ventetid dersom politisk nivå etterspør informasjon. Bufdir er kjent med denne argumentasjonen, men sier de har erfart at departementet ved forespørsler fra politisk nivå heller henter inn nye tall fra Bufdir enn å benytte allerede innrapporterte grunnlagsdata. Bufdir opplever også at BLD henter inn mye generell informasjon som ikke har politisk interesse.

Representanter fra Bufdir reagerer ellers på at BLD i liten grad har etterspurt rapportering som belyser kvalitetsdimensjonen i barnevernets arbeid. De tall som rapporteres til BLD har i stor grad dreid seg produktivitet. Bufdir har på eget initiativ arbeidet med å utvikle styringsindikatorer for kvalitet, men det blir samtidig påpekt at det er vanskelig å finne gode kvalitetsindikatorer.

Representanter fra BLD gir uttrykk for at de opplever det som problematisk at Bufdir ikke varsler BLD om beslutninger i direktoratet og andre endringer som er viktige for politikkutformingen. I følge tildelingsbrevene har Bufdir plikt til uoppfordret å varsle om slike forhold til BLD. Vi opplever det som viktig at departement og direktorat prøver å komme fram til en felles forståelse av hvilke forhold som omfattes av kravet om varsling til departementet.

Nedenfor beskriver og vurderer vi nærmere de ulike typene rapporteringer som etterspørres fra BLD, samt forhold knyttet til fagsystemet ODA.

5.8.1 Rapportering på mål i tildelingsbrev

Rapporteringen som etterspørres i tildelingsbrevene har vært en kombinasjon av aktivitetstall/ styringsindikatorer og prosarapporter. I tillegg har Bufdir fått i oppgave å utarbeide ulike planer.

Innføringen av ny mal for tildelingsbrev i 2011 medførte store endringer i hvilken rapportering som er etterspurt i forbindelse med de enkelte målene. For det første er det opprettet styringsparametere som relaterer seg tydelig til målene, og som ikke er en del av aktivitetsrapporteringen. Vi mener at en utskilling av styringsparameterne fra aktivitetsrapporteringen har bidratt til en tydeliggjøring av hvilke parametere Bufdir blir styrt på. For det andre er andelen prosarapporteringer redusert, i tillegg til at disse også er knyttet til målet på en tydeligere måte. Samlet sett skaper dette en rapportering som viser resultatoppnåelse på målene i tildelingsbrevet på en bedre måte enn tidligere.

5.8.2 Regnskapsrapportering

Regnskapsrapporteringen utføres i henhold til kapitteloppsett i statsbudsjettet. Bufdir får tildelt midler og rapporterer på fem ulike kapitler, hvorav statlig forvaltning av barnevernet (kapittel 855/ 3855) er den største posten når det gjelder størrelsen på budsjettet.

Fra Bufdir blir det gitt uttrykk for at budsjettstyring og rapportering er enklere på barnevernsområdet enn på andre områder. Dette skyldes at tildelingen av midler til direktoratet blir gjort på et svært detaljert nivå (enkelte poster er på 500.000 kr), som det skal rapporteres tilsvarende detaljert på. Bufdir rapporterer til departementet på 30-40 poster.

Vi stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten i at direktoratet benytter relativt store ressurser på å forvalte midler som utgjør en liten andel av etatens samlede omsetning. Vi mener BLD og Bufdir i samarbeid bør vurdere hvordan en kan gjøre regnskapsrapporteringen mer risiko- og vesentlighetsbasert for å sikre en hensiktsmessig ressursbruk.

5.8.3 Aktivitetsrapportering

I tildelingsbrevene har det vært vedlagt et eller flere rapporteringsskjema for aktivitetsrapportering. Rapporteringskravene har vært noe justert hvert år, men mengden rapportering har vært relativt lik. Fra 2010 til 2011 ble det gjort endringer i en del variabler knyttet til barnevernet, i tillegg til at den totale mengden rapportering er noe redusert. For barnevernet rapporteres det i dag på hjelpetiltak i hjemmet, fosterhjemsbaserte tiltak, institusjonsbaserte tiltak og fosterhjemstjenesten.

Etter vår vurdering framstår variablene i aktivitetsrapporteringen som relevante for å gi et bilde av barnevernets aktivitet i forhold til ønsket utvikling for etaten. Omfanget av rapporteringen, og antallet kategorier under de enkelte variablene, er likevel til dels svært detaljert. Det er nødvendig at BLD hvert år vurderer sine databehov opp mot mengden ressurser innhenting av data vil kreve av etaten. BLD bør også sørge for å ha en god dialog med Bufdir knyttet til hvilke aktivitetsdata etaten selv synes er viktige for å bedre styringen og kvaliteten på tjenestene. En samkjøring av rapporteringsbehovene hos departement og direktorat vil kunne bidra til å redusere belastningen på regionene.

5.8.4 Fagsystemet ODA

Tall til aktivitetsrapporteringen blir hentet inn fra regionene ved hjelp av etatens fagsystem ODA. Det blir fra alle nivå gitt uttrykk for at ODA ikke fungerer godt nok som fagsystem for etaten, noe som blant annet innebærer at en del arbeid må utføres manuelt, at det er usikkerhet knyttet til datakvaliteten, og at muligheten for å gjennomføre analyser reduseres. Manglene ved ODA blir beskrevet i en rekke

sammenhenger, blant annet slo Riksrevisjonen⁶⁷ allerede i 2008 fast at etaten burde skifte ut sitt fagsystem. Selv om både BLD og Bufdir har sett det som nødvendig å få på plass et nytt fagsystem, har dette arbeidet tatt lang tid. Utvikling av nytt (BIRK) vil starte i løpet av 2012, og første del-leveranse er forventet i 2014. Bufdir opplyser at årsaker til at det har tatt lang tid å starte dette arbeidet, er at det har vært tidkrevende å avklare finansiering og at dette er et komplekst fagsystem.

På tross av manglene ved ODA er det flere som kommenterer at de analysemulighetene som foreligger i innsamlede data ikke er realisert fullt ut, og at Bufdir arbeider med å utnytte datamaterialet fra ODA på en bedre måte. At etaten ikke har klart å realisere sitt analysepotensial skyldes i tillegg til dårlig verktøy at det har vært et mangelfullt fokus på analyser, og at både direktoratet og regionene har manglet kompetanse og kapasitet til å utvikle gode analyser.

5.9 BLDs krav til internkontroll i Bufetat har vært lite konkrete

5.9.1 Kort om virksomhetens plikt til å drive internkontroll

Departementet har et ansvar for å sikre seg at Bufdir/ Bufetat har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler (1.5.2 andre avsnitt).

Det er et krav i «Bestemmelsene» 2-4 og 2-5 m.fl.⁶⁸ at virksomheten skal etablere internkontroll. I «Bestemmelsene» er det stilt krav til at virksomheten skal gjennomføre risikokartlegging, -vurdering og iverksettelse av korrigerende tiltak for blant annet å etterleve regelverk, sikre måloppnåelse og sikre riktig rapportering. Risikovurderinger og korrigerende tiltak skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring og bør i styringssammenheng fungere som en input og korrektiv til etats- og virksomhetsstyring, jf. «Bestemmelsene» 2-4 2b og 2-4 2.⁶⁹

Virksomhetens ledelse har et ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at internkontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.

Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler på en slik måte at virksomheten oppnår:

- Budsjettbalanse (2-4 2 a)
- Måloppnåelse (2-4 2 b)
- Kostnadseffektivitet og formåleffektivitet (2-4 2 c)
- Pålitelig og nøyaktig rapportering (2-4 2 d)
- Forsvarlig forvaltning av verdier (2-4 2 e)
- Økonomistyring herunder at etats og virksomhetsstyring blir organisert og gjennomført på en forsvarlig måte (2-4 2 f)
- Regeletterlevelse (2-4 2 f)
- Kontroll på utgifter og inntekter (2-4 2 f & 2.5/ 2.5.1 flg)
- Forebygging og avdekking av misligheter/ økonomisk kriminalitet (2-4 2 g)

⁶⁷ Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

⁶⁸ Bestemmelsene 2.4, 2.5.2.3, 2.5.3-2.5.5 og 4.4.

⁶⁹ Internkontroll beskrevet i Reglementet § 14 og Bestemmelsene 2-4, 2-5 og 1-5. I avsnitt jf Reglementet §§ 1 og 4 (b) samsvarer med internasjonale rammeverk om internkontroll jf COSO/ COSO ERM/ Turnbull /CoCo. Dette gjelder krav til kontroll miljø 2-4 2 (a), fastsettelse av mål Reglementet § 4, risikokartlegging, vurdering og korrigerende tiltak 2-4 2b og 2-4 2 if., rapportering, overvåkning mv.

I «Bestemmelsene» tredje avsnitt 2-4 går det frem hvilke krav som stilles til virksomhetens internkontroll. Sett i sammenheng med at internkontrollen primært skal være innebygd i virksomhetens interne styring skal det etableres tiltak / korrigerende tiltak rutiner og kontrolltiltak i rutiner og prosesser. Kontrollsystemet skal ha fokus på:

- Virksomhetens kontrollmiljø 2-4 3 (a). Herunder at de ansatte skal ha kunnskap om internkontrollsystemet rutiner som er etablert. Ledelsen skal også sørge for at de ansatte har riktige holdninger til internkontroll og resultatoppfølging i virksomheten.
- Identifisering og vurdering av risikofaktorer som kan føre til at ovennevnte punkter ikke blir nådd eller etterlevd. 2-4 3 (b)
- Iverksette korrigerende tiltak/ risikoreducerende tiltak for å sikre måloppnåelse, samt etablere kontrolltiltak for å sikre at rutiner og prosedyrer blir etterlevd. 2-4 3 (b)
- Iverksette riktige rutiner og prosedyrer
 - Herunder sikre forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i arbeidsprosesser
 - Rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet (informasjonssikkerhet) (e)
 - Kontroll av inntekter og utgifter 2.5 flg
- Etablere informasjonsrutiner for å sikre at kunnskap om viktig og relevant informasjon, som har betydning for virksomhetens måloppnåelse, når ut til de ansatte.

Etablering av kontrolltiltak i forbindelse med korrigerende tiltak eller kontrolltiltak i prosesser/rutiner skal vurderes i forhold til kost og nytte.

5.9.2 BLDs krav til internkontroll i Bufdir

Generelle krav om at Bufdir må etablere intern kontroll har vært formidlet gjennom tildelingsbrevene fra BLD til Bufdir i perioden 2005-2010. BLD har i svært liten grad konkretisert hva kravet til internkontroll innebærer, utover at internkontrollsystemet «primært skal være en del av styringssystemet» (tildelingsbrev for 2005). Når det gjelder forventninger til innholdet i internkontrollen kan signalene i tildelingsbrevene tolkes som at BLD har lagt opp til en snever forståelse av internkontrollbegrepet. Internkontroll nevnes under overskriften «personalforvaltning og internkontroll», og det eneste konkrete kravet til hva internkontrollen skal dekke er forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (tildelingsbrev for 2005-2007). I årene 2005-2010 hadde Bufdir krav om å «redegjøre for sin personalforvaltning og internkontroll i sin årsrapportering til departementet». De forhold som beskrives i Bufdirs årsrapporter er knyttet til personal, HMS og IA-avtalen.

Risikostyring har vært omtalt i tildelingsbrevene i perioden 2007-2010, og det har blitt stilt krav om at Bufdir skal rapportere på de viktigste risikoområdene for virksomheten, og hva som eventuelt blir gjort for å redusere risikoen. Risikostyring ble innført i Bufdir gjennom at de etablerte et prosjekt for dette i 2006-2007.

Ledere i Bufdir gir uttrykk for at BLD har hatt lite fokus på internkontroll i sin styring av Bufdir. De opplever at det har vært noe mer fokus på risikostyring. Internkontroll og risikostyring har ikke vært tema på etatsstyringsmøtene i perioden 2007-2011.

5.9.3 Vurdering av BLDs krav til internkontroll i Bufdir

Vi mener BLD i sin kommunikasjon med Bufdir i for liten grad har konkretisert hva som er innholdet i kravet til internkontroll i Bufdir og Bufetat. I den grad dette har vært konkretisert, har BLD benyttet en snever forståelse av internkontrollbegrepet. Vi foreslår at BLD og Bufdir sammen legger til rette for en enhetlig begrepsbruk og felles forståelse av hva som skal inngå i internkontrollen på Bufdirs ansvarsområder.

5.10 Vurdering og forslag til forbedringer

Vi mener BLD de to siste årene har gjort en rekke forbedringer når det gjelder sin styring av Bufetat. Opprettelsen av en ny etatsstyringsgruppe i departementet vil kunne bidra til å løse de utfordringer departementet har hatt i forhold til samhandling mellom avdelinger internt, og uklare styringslinjer overfor Bufdir. Det er likevel forbedringspotensial i forhold til å klargjøre styringsdialogens innhold, særlig fagmøtenes rolle. Vi mener også at Bufdirs ansvar og oppgaver bør instruksfestes slik at oppgavefordelingen mellom BLD og Bufdir blir tydeligere.

Styringsdokument i form av budsjettproposisjon og tildelingsbrev er forenklet og forbedret slik at de blant annet legger grunnlag for en tydeligere mål- og resultatstyring. Tildelingsbrevet for 2011 har et godt oppsett og en tydelig målstruktur, men det er noe forbedringspotensial når det gjelder utforming av styringsparametere.

Samarbeidsklimaet i etatsstyringsmøtene er bedret, men det er fortsatt potensial for å forbedre både prosess, form og innhold knyttet til disse møtene. Møtene bør bli mer strategiske, og faglige diskusjoner bør få en mer sentral rolle.

BLD har fra 2011 redusert rapporteringskravene i tildelingsbrevene. Dette er en positiv utvikling, da mange av de tidligere rapporteringskravene på dette området var lite målrettede prosarapporteringer. Når det gjelder økonomirapporteringen blir det i dag rapportert like detaljert på svært omfattende poster som på poster av lav verdi. Vi mener BLD bør vurdere om økonomirapporteringen kan gjøres mer risiko- og vesentlighetsbasert. Aktivitetsrapporteringen er relativt omfattende, og vi mener BLD bør vurdere sitt behov for rapportering med utgangspunkt i styrings- og kontrollbehov. Det bør være et mål at BLD og Bufdir har en god dialog knyttet til hva som bør inngå i all rapporteringen.

Undersøkelsen viser at BLD mener Bufdir ikke alltid overholder kravet om å varsle BLD uoppfordret i forbindelse med endringer av relevans for politikktutforming. Vi opplever det som viktig at departement og direktorat prøver å komme fram til en felles forståelse av hvilke forhold som omfattes av kravet om varsling til departementet.

Når det gjelder internkontroll mener vi at BLD bør konkretisere sine krav til Bufdir. Vi foreslår at BLD og Bufdir sammen legger til rette for en enhetlig begrepsbruk og felles forståelse av hva som skal inngå i internkontrollen på Bufdirs ansvarsområder.

Forslag til tiltak:

- Sikre at styringen av Bufdir går gjennom etatsstyringsgruppen i BUA. Rutiner for samhandling mellom etatsstyringsgruppen og andre faggrupper i BLD bør instruksfestes
- Klargjøre hva som skal være innholdet i styringsdialogen, særlig fagmøtenes rolle
- Instruksfeste Bufdirs oppgaver og myndighet for å klargjøre ansvarsdeling mellom BLD og Bufdir

- Forbedre resultatrapporteringen i budsjettproposisjonen
- Videreutvikle form, innhold og prosess i etatsstyringsmøtene
- Utvikle en mer risiko- og vesentlighetsbasert regnskapsrapportering
- Vurdere behovene for aktivitetsrapporteringen opp mot departementets styrings- og kontrollbehov
- Konkretisere BLDs krav til internkontroll overfor Bufdir.

6. Virksomhetsstyring

I dette kapitlet blir virksomhetsstyringen i Bufdir og Bufetat vurdert, herunder den interne virksomhetsstyringen i direktoratet og i regionene og den interne styringsdialogen mellom nivåene i virksomheten.

6.1 Kort om økonomiregelverkets krav til virksomhetsstyring

Kapittel to i «Bestemmelsene» omhandler virksomhetens interne styring, herunder krav til myndighets- og ansvarsstrukturer, styringsprosesser, rapportering og internkontroll. Virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. Virksomhetens styringsprosess innebærer å gjennomføre tilstrekkelig planlegging i et ettårig og flerårig perspektiv, og å dokumentere disse planene i interne styringsdokumenter. Virksomheten må også etablere intern kontroll som skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.

Den interne styringen skal blant annet bidra til at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp sine aktiviteter og resultat, og at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.

6.2 Bufdir har et forbedringspotensial knyttet til virksomhetsplanlegging

Bufdir har benyttet seg av virksomhetsplanlegging siden 2005. Vi har fått oversendt virksomhetsplaner for 2008-2010. Planen for 2010 tar for seg målene i tildelingsbrevet, oppdragslisten i tildelingsbrevet, samt oversikt over planlagte anskaffelser og konferanser. Det er oppført hvilke avdelinger som har ansvar på ulike områder, og status blir rapportert i tekst og fargekoder som synliggjør risikovurderinger. I intervju blir planen beskrevet som et dokument som gir en oversikt over hva departementet ber Bufdir om å gjøre, hvem som skal gjøre det og hvordan.

At departementet har utøvd en styring der Bufdir har fått mange konkrete oppgaver har medført at Bufdirs virksomhetsplan har blitt tilsvarende detaljert og tiltaksfokusert. Bufdir opplever at detaljeringsgraden har vært nødvendig for å sikre at pålagte oppgaver blir utført. Virksomhetsplanen viser ikke sammenhengen mellom mål, virkemidler og ressurser. Bufdir budsjetterer imidlertid på et detaljert nivå, og det går fram av budsjettet hvordan ressursene skal fordeles på ulike oppgaver.

I intervju blir det fortalt at ansatte i Bufdir har opplevd virksomhetsplanen som et lite håndterlig dokument og at dokumentet ikke har vært et godt styringsredskap. Dette har ført til at ulike seksjoner har utarbeidet egne underdokumenter og -systemer som har vært mer håndterbare. Flere seksjoner har i større grad benyttet tildelingsbrevet fra BLD enn Bufdirs virksomhetsplan som et styringsdokument i det daglige arbeidet.

Bufdir har igangsatt et arbeid for å finne en ny form på virksomhetsplanen for å gjøre den til et bedre styringsdokument og planleggingsverktøy. I den nye virksomhetsplanen ønsker Bufdir å skille sektormål fra direktoratets egne mål, og å utarbeide mål- og resultatkrav som det er lettere å styre etter internt i avdelingene. Det ble utarbeidet en virksomhetsplan for 2011 som var et første steg i denne retningen, og planen vil bli videreutviklet i 2012.

I den eksisterende virksomhetsplanen er det positivt at direktoratet har prøvd å integrere internkontrollelementet risikovurdering i den ordinære virksomhetsstyringen. På den annen side har Bufdir en utfordring når det gjelder å synliggjøre sammenhengen mellom mål, virkemidler og ressurser, slik at man sikrer at virksomhetsplanen blir realistisk.

Det er derfor positivt at direktoratet har startet et arbeid knyttet til å forbedre virksomhetsplanen, slik at direktoratet kan etablere planen som et formålstjenlig styringsdokument. Det er viktig for styringen av direktoratet at virksomhetsplanen utvikles til et dokument som gir styringen retning over tid, samtidig som den fungerer som et godt styringsredskap i det daglige arbeidet i direktoratets avdelinger.

6.3 En ny samarbeidsform mellom Bufdir og regionene har bidratt til å utvikle Bufetat i en mer enhetlig retning

Ved opprettelsen av Bufetat i 2004 ble det lagt opp til autonome regioner. Det blir i intervju gitt uttrykk for at dette ble forsterket ved at regionene ble opprettet først, mens Bufdir ble opprettet noen måneder senere. Undersøkelsen viser at regiondirektørene inntil nylig har rettet mest fokus mot styring av egen region, og i liten grad vært opptatt av å finne felles løsninger på tvers av regionene. De første årene var det heller ikke et sterkt nok apparat i Bufdir til å styre regionene i en enhetlig retning. Bufdirs myndighet overfor regionene var uavklart de første årene, noe som medførte at enkelte regioner i noen situasjoner ønsket å forholde seg direkte til departementet. I tildelingsbrevene fra og med 2005 fant det sted en utvikling i retning av at Bufdir fikk en gradvis større grad av formell styrings- og instruksjonsrett overfor regionene. At Bufdir har full instruksjonsrett over regionene gikk først fram av tildelingsbrevet for 2008.

Bufdirs styring av regionene har tidligere vært preget av at det har vært uformell kontakt mellom enkeltpersoner. Ved forespørsler fra Bufdir mot regionene har det ikke vært uvanlig at flere har tatt kontakt om de samme sakene. Bufdir har den senere tiden blitt flinkere til å gå linjevei og å koordinere sine forespørsler i forhold til regionene.

Undersøkelsen viser at det er først de to siste årene Bufdir og regionene har utviklet seg mot å bli en enhetlig etat. Program 2010 for bedre faglig og økonomisk styring var med på å skape felles fokus i etaten og økt grad av samarbeid. I forlengelsen av Program 2010 igangsatte Bufdir kvalitetsutviklingsprogrammet (Program 2010 og kvalitetsutviklingsprogrammet er nærmere omtalt i kapittel 7). Som en del av dette programmet er det igangsatt flere tiltak for å skape en mer enhetlig styring i regionene, blant annet innføring av felles styringssystem og internkontrollsystem. Felles styringssystem skulle etter planen innføres høsten 2011, mens felles internkontrollsystem ligger noe lenger fram i tid.

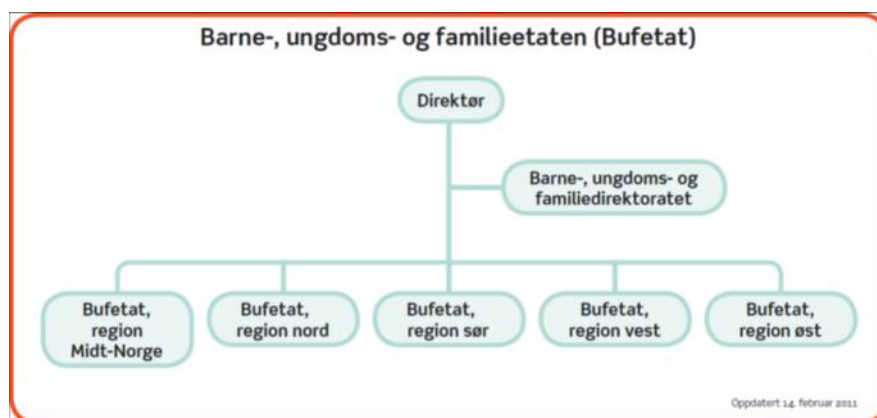
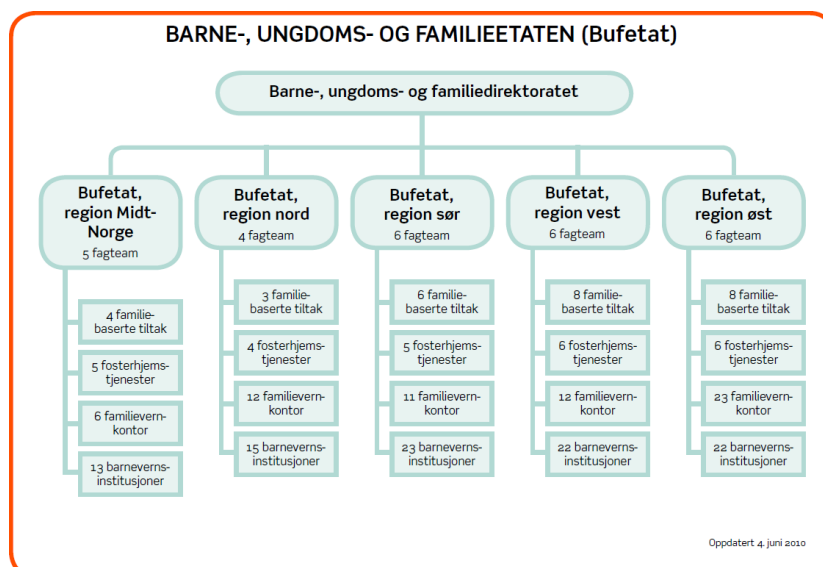
I 2010 endret også Bufdir sin styring av regionene ved i større grad å inkludere og ansvarliggjøre regiondirektørene for etatens felles oppdrag og utvikling. Organisatorisk ble det tydeliggjort at regiondirektørene er direkte underlagt direktøren i Bufdir (se figur 26). Det ble også lagt opp til hyppigere møter (hver 14. dag) i direktørgruppen, som består av direktøren for Bufdir og direktørene for de fem regionene.

I den nye organiseringen er det også tydeliggjort at avdelinger knyttet til tilknyttet barne- og familievernområdet i Bufdir har en stabsfunksjon i forhold til Bufetat. Disse endringene er gjort for å klargjøre ansvarsforholdene mellom direktoratet og regionene, og skape en direkte kommunikasjonslinje mellom direktør i Bufdir og regionene. En tydeligere styringslinje bidrar også til å

redusere uformell styring. Ved at styringen av regionene er blitt tettere har den enkelte region fått noe mindre handlingsrom. Ledelsen i regionene mener likevel at de endringene som er gjort representerer en riktig utvikling. Det blir også lagt vekt på at regionene i større grad bidrar inn i fellesskapet gjennom at ulike oppgaver, for eksempel analysearbeid for felles etat, blir utført av enkeltregioner.

Fra og med 1. januar 2011 opprettet også Bufdir en enhet for virksomhetsstyring i direktørens stab som skal ha overordnet ansvar for styringen av regionene i Bufetat. Det blir gitt uttrykk for at ledelse av direktoratsoppgaver har en annen karakter enn driftsoppgavene i etaten. Den nye enheten ble opprettet for å kunne utføre virksomhetsstyringen på en bedre måte. Enheten skal ledes av en assisterende direktør. Assisterende direktør skal avlaste direktøren med operativ ledelse i etaten slik at hun kan bruke mer tid på ledelse av øvrige oppgaver i direktoratet. Assisterende direktør følger opp virksomhetsstyringen og har direktørens fullmakter. Han inngår også i direktørledergruppen. Organisasjonskart for Bufetat før og nå går fram av figur 26.

Figur 22 Organisasjonskart for Bufetat før (øverst) og nå (nederst). Kilde: Bufetat.



Fra regionene blir det gitt positive tilbakemeldinger på de endringer som er gjort i styringen fra Bufdir. Det blir blant annet gitt uttrykk for at styringen er tydeligere og mer retningsgivende enn før, at

direktoratet er mer lyttende og at samhandlingen er blitt bedre. På spørsmål om regionen har god kommunikasjon med Bufdir, svarer til sammen 87,5 % (21 av 24) av regionlederne *helt* eller *ganske enig*. En av regionene skiller seg ut ved at de fleste fra denne regionen er *ganske uenige* i at kommunikasjonen med Bufdir er god.

Vi mener at Bufdir har gjort flere riktige styringsgrep de siste par årene som har bidratt til at styringen av regionene har blitt tydeligere og inkluderende. Disse styringsgrepene har også bidratt til å skape en mer enhetlig etat. For de fleste regionene har dette bidratt til at samarbeidsklimaet er blitt bedret.

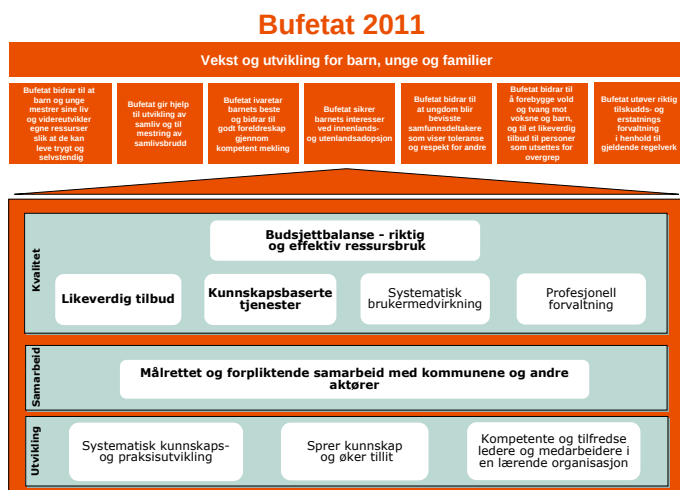
6.4 Disponeringsbrevet har blitt et bedre og tydeligere styringsdokument

6.4.1 Felles strategi, målbilde og styringskort

Bufdir utformet en felles strategi for det statlige barnevernet i 2007. Etatens tre hovedstrategier ble her fastsatt som kvalitet, samarbeid og utvikling. Det går fram av vårt materiale at strategidokument fra 2007 har hatt liten betydning i ettertid, selv om enkelte mener at strategien hadde en samlende effekt i etaten da den ble innført. Selv om strategidokumentet ikke benyttes i dagens styring, har det hatt en viktig betydning som utgangspunkt for utvikling av etatens målbilde i 2009.

Bakgrunnen for at Bufdir ønsket å utvikle et målbilde for etaten var at en ønsket å skape en mer ryddig målstruktur og en mer enhetlig utvikling av etaten. Fram til 2009 hadde etaten organisert sine disponeringsskriv med utgangspunkt i mål i tildelingsbrevet. Som det går fram av figuren nedenfor, inneholder målbildet overordnede mål på to nivå, i tillegg til delmål knyttet til de tre strategiene. De syv overordnede målene er knyttet til tjenesteleveranse, og et av disse er tilknyttet barnevernet. De overordnede målene ble utviklet med utgangspunkt i målene i budsjettproposisjonen for det aktuelle året. Hvert av de ni delmålene i målbildet bygger opp mot et eller flere av de sju overordnede målene. Det blir gitt uttrykk for at dersom det skulle utarbeides undermål som hørte spesifikt under hvert av de sju overordnede målene, ville det blitt mye overlapping. Det blir gitt uttrykk for at dersom en hadde tatt utgangspunkt i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet slik de to styringsdokumentene ser ut i dag, ville Bufdir sannsynligvis utarbeidet sitt målbilde noe annerledes. Det blir her vist til de forenklinger som er gjort i de overordnede styringsdokumentene de siste tre årene.

Figur 23 Bufetats målbilde.



Direktoratet har utviklet styringsparametere med resultatkrav for delmålene der det forelå grunnlag for å fastsette et ambisjonsnivå. Det er utviklet styringsparametere med resultatkrav for følgende fire delmål:

- Budsjettbalanse – riktig og effektiv ressursbruk
- Likeverdig tilbud
- Kunnskapsbaserte tjenester
- Måltrettet og forpliktende samarbeid med kommunene og andre aktører

Regionene skal rapportere på resultat knyttet til disse målene ved hjelp av egne styringskort som formidles som vedlegg til disponeringsbrevet. Styringskortene blir en del av det nye styringssystemet Corporator, som innføres høsten 2011. Systemet legger opp til at styringsparametere skal være gjennomgående i hele organisasjonen, på tvers av regioner.

6.4.2 Disponeringsbrevet

Mål, oppgaver, budsjettmidler og disponeringsfullmakter blir hvert år formidlet fra Bufdir til regionene gjennom et disponeringsbrev. De to første årene ble disponeringsbrevene tilpasset den enkelte region, men fra 2006 har Bufdir utarbeidet et felles disponeringsbrev til regionene.

Vi har sett nærmere på utviklingen av disponeringsbrevene for perioden 2008-2011. Den største endringen fant sted i overgangen mellom disponeringsbrevet for 2009 og disponeringsbrevet for 2010. Bufdir gikk da over fra å strukturere disponeringsbrevet med utgangspunkt i mål i tildelingsbrevet, til at disponeringsbrevet ble strukturert med utgangspunkt i det nye målbildet. Overgangen medførte at den delen i disponeringsbrevet som omhandler mål- og resultatkrav ble mer enn halvert i omfang. Vi mener at målstrukturen er mer ryddig i disponeringsbrevene for 2010 og 2011, enn i disponeringsbrevene for de to foregående årene.

På tross av forenklingen av Bufdirs disponeringsbrev opplever vi at det er en god sammenheng mellom innholdet i BLDs tildelingsbrev og Bufdirs disponeringsbrev for 2010. For 2011 finner vi at det fortsatt er en tilstrekkelig sammenheng mellom tildelingsbrev og disponeringsbrev, men sammenhengen er likevel noe mindre klar. Dette skyldes at BLD gjorde store endringer i sitt tildelingsbrev for 2011, mens Bufdirs målbilde er basert på målstrukturen i tidligere tildelingsbrev. Vi ser for eksempel at det økte

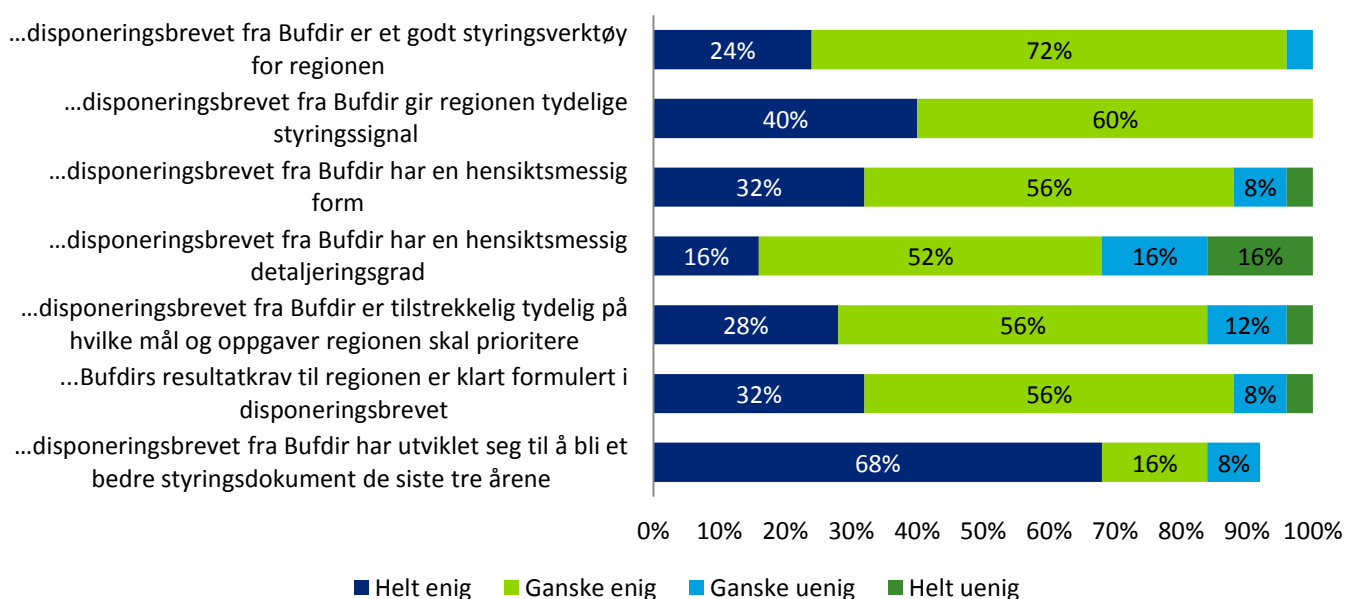
fokuset på differensiering av tjenestetilbudet som både går fram av tildelingsbrevet for 2011 og etatens pågående arbeid med ny tjenestemodell i liten grad er gjenspeilet i etatens målbilde.

Samtlige disponeringsbrev for perioden 2008-2011 har gjort bruk av resultatkrav. Bufdir har gjennom hele perioden skilt mellom resultatkrav og generell rapportering, noe vi opplever som positivt. Vi opplever likevel at mål- og resultatstyringen i disponeringsbrevene ble klarere fra og med 2010. Tydelig formidling av styringsparametere og resultatkrav fra og med dette året bidrar til at det er mer tydelig hva regionene blir styrt etter.

De endringene som ble innført med disponeringsbrevet for 2010 besto for det første av at disponeringsbrevet kun refererer styringsparametere, og ikke generell rapportering under hvert av målene. Krav til generell rapportering framgår av rapporteringsskjema som er lagt som vedlegg til disponeringsbrevet. Fra og med 2010 ble også styringsparameterne bedre definert. I disponeringsbrevene for 2008 og 2009 ble det benyttet resultatkrav uten at dette viste til en definert styringsparameter, noe som etter vår mening til dels framsto som uklart. Innføringen av målekort fra og med 2010 bidro etter vår mening også til at styringen ble klarere.

Data innhentet gjennom spørreskjema og intervju i regionene underbygger vår oppfatning av at disponeringsbrevet fra Bufdir har utviklet seg i positiv retning. Som det går fram av figur 28 var 84 % (20 av 24) av regionlederne helt eller ganske enige i at disponeringsbrevet fra Bufdir har utviklet seg til å bli et bedre styringsdokument de siste tre årene. Endringene i disponeringsbrevet har bidratt til at det fremstår tydeligere. Tidligere disponeringsbrev ble opplevd som omfattende og utydelige når det gjaldt hva som var mål, resultat og styringsparametere. Styringssignalene i tidligere disponeringsbrev ble også opplevd å være vanskelige å rapportere på. Det blir videre gitt uttrykk for at regionene tidligere har styrt og rapportert på styringsparametere som ble oppfattet som lite relevante. Undersøkelsen viser også at regionlederne har et behov for å diskutere kvaliteten på og hensikten med styringsparameterne.

Figur 24 «Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: spørsmålene nedenfor gjelder disponeringsbrevet for 2011.» N=25.



Svarene fra spørreundersøkelsen viser at lederne i regionene, med unntak av en respondent, er *helt* eller *ganske enige* i at disponeringsbrevet fra Bufdir er et godt styringsverktøy for regionen. Samtlige respondenter er *helt* eller *delvis enige* i at disponeringsbrevet fra Bufdir gir regionen tydelige styringssignaler. De fleste mener likevel at det er rom for forbedringer. Bare en tredel av de spurte er *helt* eller *delvis uenige* i at disponeringsbrevet har en hensiktsmessig detaljeringsgrad. Videre er de fleste bare *ganske enige* i at disponeringsbrevets form er hensiktsmessig, at disponeringsbrevet inneholder tilstrekkelig tydelige prioriteringer, og at resultatkravene er klart formulerte.

Fra en region blir det likevel presisert i intervju at mangelfull prioritering i Bufdirs disponeringsbrev skaper problemer når styringssignalene skal videreformidles i styringsdokument på regionalt nivå, og videre til den enkelte enhet og fagområde. Manglende prioriteringer fra Bufdir bidrar også til at regionene har problemer med å levere i forhold til direktoratets bestillinger med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser.

6.4.3 Andre styringsdokument

I tillegg til disponeringsskrivet har BLD og Bufdir fastsatt en rekke andre dokument som er av relevans for regionenes styring. Slike andre styringsdokument vil for eksempel være strategidokumentet for barnevernreformen (2003), Bufetats strateginotat (2007), Barnevernets kommunikasjonsstrategi (2008-2011), Plan for det totale tjenestetilbudet (2008) i tillegg til retningslinjer og veiledere på ulike områder. Representantene fra Bufdir gir uttrykk for at regionene kan oppleve at det eksisterer en uklar dokumentstruktur slik at det ikke er tydelig hvilken prioritet og status de ulike styrende dokumentene har, og hvordan de henger sammen. Her har direktoratet nylig igangsatt et arbeid for å rydde i dokumentene og skape en tydelig struktur som avklarer dokumentenes status og hierarki. Direktoratet har så langt gjennomført en innledende analyse for å få en oversikt over situasjonen.

6.4.4 Vurdering av disponeringsbrev og andre styringsdokument

Vi mener Bufdirs arbeid med et felles målbilde i 2009 bidro til å klargjøre sammenhengene mellom etatens mål, og å skape en mer ryddig målstruktur i disponeringsbrevet fra og med 2010. Fra 2010 ble også styringsparameterne tydeligere, både gjennom at parameterne ble bedre definert, og at det ble innført målkort. Det representerer en utfordring at arbeidet med et felles målbilde ikke har vært koordinert med departementets utviklingsarbeid når det gjelder ny mal for tildelingsbrevet i 2011. Resultatet er at sammenhengen mellom tildelingsbrevet og disponeringsbrevet ikke er like god i 2011 som den var i 2010. Etter vår vurdering bør Bufdir ta i bruk en mer dynamisk tilnærming til hva som skal være etatens målstruktur, slik at denne kan tilpasses endrede styringssignaler ovenfra.

Selv om disponeringsbrevene har utviklet seg til å bli bedre styringsdokument de siste årene, er det et potensial for å prioritere styringssignalene klarere. Å utvikle et mindre detaljert disponeringsbrev lar seg lettere gjøre etter at tildelingsbrevet ble forenklet. Det er også viktig at Bufdir prioriterer arbeidet med å tydeliggjøre hvilke dokumenter utover disponeringsskrivet som skal spille en rolle for styringen, samt definere status og hierarki mellom dokumentene og hvilken rolle disse skal spille.

6.5 Bedret samhandling og økt strategisk fokus i virksomhetsstyringssamtalene

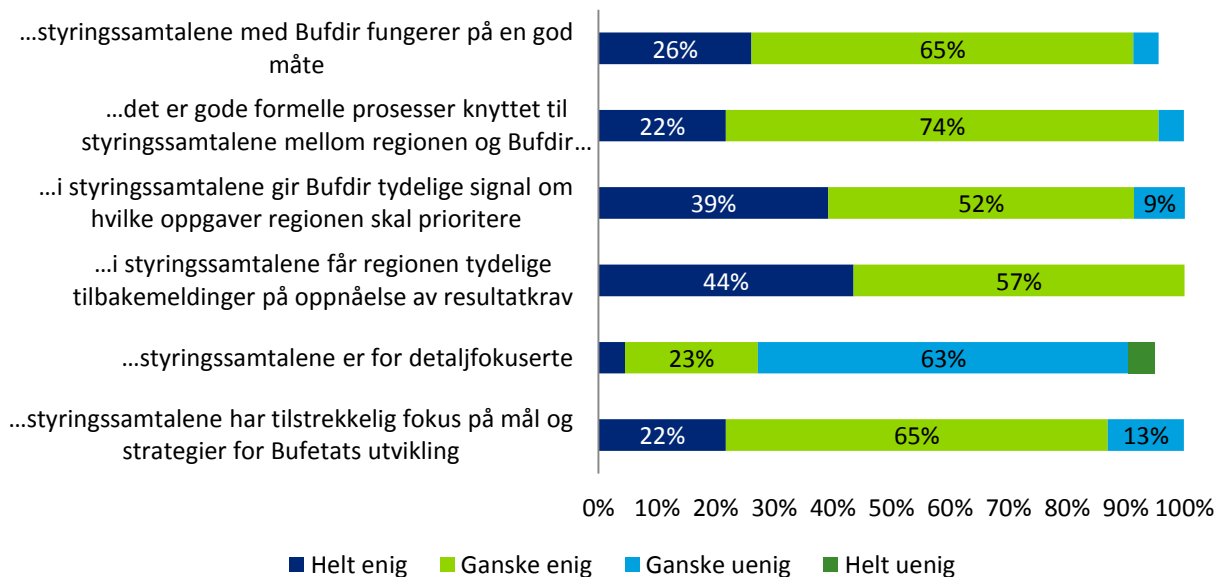
6.5.1 Virksomhetsstyringssamtaler

For å følge opp styringen i regionene har Bufdir de senere årene gjennomført fire årlige virksomhetsstyringssamtaler. Møtekalenderen for virksomhetsstyringssamtaler og felles resultatkonferanse og plankonferanse fremgår av disponeringsbrevet. Deltakerne på virksomhetsstyringssamtalene er direktører og andre sentrale personer i ledergruppene i henholdsvis Bufdir og regionene. Bufdir skriver referat fra samtalene som godkjennes av regionene i etterkant. Måten det skrives referat fra virksomhetsstyringssamtalene på ble endret fra og med første virksomhetsstyringssamtale i 2011. Beskrivelsene av sakene og diskusjonen i møtet er tonet ned, mens det blir lagt større vekt på konklusjonene. I tillegg blir det i forbindelse med oppgaver som skal utføres ført opp hvem som har ansvar (Bufdir eller regionen), og frist for utførelse.

Svarene i spørreundersøkelsen med regionledelsen knyttet til styringssamtaler er vist i figur 29 nedenfor.

Det går her fram at 21 av 22 respondenter (95,5 %) er *helt* eller *ganske enige* i at det er gode formelle prosesser knyttet til styringssamtalene. Av intervju framgår det at Bufdir er blitt flinkere enn før til å få ut agenda i god tid før møtene, men at det fortsatt er forbedringspotensial knyttet til forberedelse og referat.

Figur 25 «Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor.» N = 22-23.



Det er Bufdir som setter dagsorden for virksomhetsstyringssamtalene, men regionene kan også spille inn aktuelle tema. Innholdet i samtalene har i perioden 2008-2011 i hovedsak fokusert på regionenes arbeid med å nå målet om budsjettbalanse. Planlegging og resultatgjennomgang i forhold til mål og styringsparametere har også hatt en sentral plass i møtene. Bufdir har vært klar i sin forventning om at regionene skal overholde budsjettene, og regionene har blitt bedt om å gi årsaksforklaringer og

gjennomføre analyser på områder der utviklingen ikke har gått i ønsket retning. Det går fram av referatene at etaten i 2008 og 2009 var noe utprøvende når det gjaldt å finne fram til gode tiltak for å oppnå budsjettbalanse. I 2010 og 2011 framstår styringen mot tiltak for å oppnå budsjettbalanse som mer tydelig orientert mot omforente mål. Det går likevel fram at regionene har hatt store problemer med å nå de oppsatte målene på ulike områder.

I spørreundersøkelsen går det fram at 20 av 22 respondenter er *helt* eller *ganske enige* i at styringssamtalene gir tydelige signal om hvilke oppgaver regionen skal prioritere. Videre er samtlige respondenter *helt* eller *ganske enige* i at regionen får tydelige tilbakemeldinger på oppnåelse av resultatkrav.

Det blir i intervju gitt uttrykk for at det tidligere har vært mer fokus på fag i virksomhetsstyringssamtalene. Faglige diskusjoner har den senere tiden funnet sted i andre fora, men flere ledere i regionene mener likevel at faglige diskusjoner også burde være en integrert del av virksomhetsstyringssamtalene.

Vår gjennomgang av referat fra virksomhetssyringssamtalene bekrefter at Bufdir i større grad satte faglige tema på dagsordenen i samtaler i 2008-2009 enn i 2010-2011. I 2008 og 2009 fant vi flere eksempler på at regionene etterspurte flere felles faglige føringer og standarder for etaten, og at en mente det var behov for at etaten i større grad ble omforent om hva som ligger i begrepet «det gode barnevernet». Slike forespørsler har også vært tatt opp i 2010 og 2011, men på et mer konkret nivå. I 2011 er det for eksempel flere regioner som har etterspurt hvilken rolle statlige fosterhjem skal ha.

Av spørreundersøkelsen går det fram at de aller fleste (20 av 22 respondenter) er *helt* eller *delvis enige* i at styringssamtalene med Bufdir fungerer på en god måte. Fra tre av regionene blir det gitt klart uttrykk for at virksomhetsstyringssamtalene har blitt bedre den senere tiden. Det blir blant annet gitt uttrykk for at samarbeidsklimaet mellom Bufdir og regionene er blitt bedre, direktoratet er mer åpne og lyttende enn før, og at dialogen er mer preget av toveis kommunikasjon. Tilbakemeldingene til regionene er også i større grad enn før nyanserte og tar utgangspunkt i regionens forutsetninger, noe som blant annet innebærer at det også blir stilt krav til regioner som har gode resultater. En region gir uttrykk for at den har hatt negative erfaringer med virksomhetsstyringssamtalene den senere tiden. Bufdir og denne regionen har imidlertid arbeidet med å avstemme forventningene til møtene.

De fleste lederne fra regionene som har svart på spørreundersøkelsen (68,2 %, eller 15 av 22) er *ganske enige* i at styringssamtalene har tilstrekkelig fokus på mål og strategier for Bufetats utvikling. Videre er 71,5 % (15 av 21) av de spurte *helt* eller *ganske uenige* i at styringssamtalene er for detaljfokuserte. Det blir både i kommentarfelt i spørreundersøkelsen og intervju gitt uttrykk for at samtaler har utviklet seg i mer strategisk retning gjennom et økt fokus på mål, og et redusert fokus på detaljer. Det er store forskjeller på hvordan regionene svarer på disse spørsmålene. I to av regionene avgir nesten samtlige lederne svar som indikerer at styringssamtalene er for lite strategiske. En utfordring som blir nevnt, er at samtaler kan bli for detaljfokuserte når det er snakk om innføringen av nye målemetoder.

6.5.2 Andre møter

I tillegg til virksomhetsstyringssamtalene gjennomføres det direktørmøter. Det siste året har disse møtene blitt gjennomført hver 14. dag, mens en før hadde månedlige møter. Direktørmøtene er ikke en del av den formelle styringsdialogen. Konklusjoner fra direktørmøtene følges imidlertid opp i den formelle styringen av regionene.

Det gjennomføres også to faste konferanser i året (plankonferanse og resultatkonferanse) med representanter fra Bufdir og hele ledelsen i regionene, der en diskuterer styringsproblematikk, kriteriemodell, styringsparametere, datakvalitet, m.m. Bufdir arrangerer også andre ledelseskonsferanser og spesialkonferanser, for eksempel for fagteamene.

6.5.3 Vurdering av virksomhetsstyringssamtalene

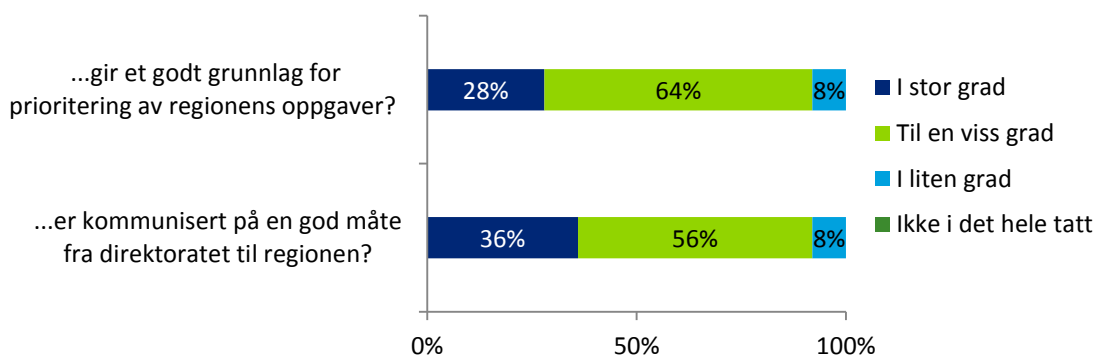
Resultatene viser at virksomhetsstyringssamtalene i all hovedsak har utviklet seg i positiv retning de siste årene, blant annet gjennom at samarbeidsklimaet mellom Bufdir og regionene er blitt bedre, og at samtalene har fått et økt strategisk fokus. To av regionene mener likevel det er forbedringspotensial i å redusere detaljfokuset i samtalene. Virksomhetsstyringssamtalene har fokusert på økonomisk måloppnåelse og omstillingstiltak, og vi opplever det som riktig å fokusere på dette, gitt etatens utfordringsbilde. Vi mener likevel Bufdir bør gi et større rom for faglige diskusjoner i disse samtalene.

6.5.4 Kommunikasjon av mål og styringssignal fra Bufdir

Fra regionledelsen er det noe over halvparten (58,3 %) som svarer at mål og styringssignal fra Bufdir *til en viss grad* er kommunisert på en god måte til regionen. En tredel (33,3 %) mener målene *i stor grad* er kommunisert på en god måte, mens 8,3 % svarer *i liten grad*. Ledelsen i Region vest er mest fornøyd med måten målene er kommunisert fra Bufdir, mens ledelsene i Region midt og øst er minst fornøyde.

De fleste lederne på regionnivå (62,5 %) mener videre at målene fra Bufdir bare *til en viss grad* gir et godt grunnlag for prioritering av regionens oppgaver. 29,2 % *i stor grad*, mens 8,3 % svarer *i liten grad*.

Figur 26 "I hvilken grad opplever du at mål og styringssignal fra Bufdir..." N = 25.



6.6 Rapportering

Regionene rapporterer til Bufdir gjennom månedsrapporter, tertialrapporter og årsrapporter. Nedenfor gir vi en oversikt over innholdet og omfanget av regionenes rapportering til Bufdir på barnevernområdet.⁷⁰

Månedsrapporteringen er knyttet til budsjett samt aktivitetstall for oppholdsdager og antall barn i tiltak. Videre tar Bufdir ut aktivitetstall fra ODA i midten av hver måned, og regionene må i forkant av dette sikre at data er oppdaterte.

Tertialrapporteringen er knyttet til budsjett, styringsparametere og aktivitet. For barnevernet blir det i 2011 rapportert på ca. 20 styringsparametere i styringskort, ca. 30 aktivitetsparametere fordelt på to ulike rapporteringsskjema, samt at det ble utført rapportering på fagteamenes og fosterhjemstjenestens aktivitet gjennom ODA.

Årsrapporteringen innebærer at regionene skal gi en nærmere regnskapsbeskrivelse, rapportere på ca. 15 kvantitative variable og avgi ca. ti kvalitative redegjørelser. I tillegg skal det rapporteres for tredje tertial i samsvar med kravene for tertialrapportering. Regionene leverer årsrapport til direktoratet ved utgangen av januar påfølgende år.

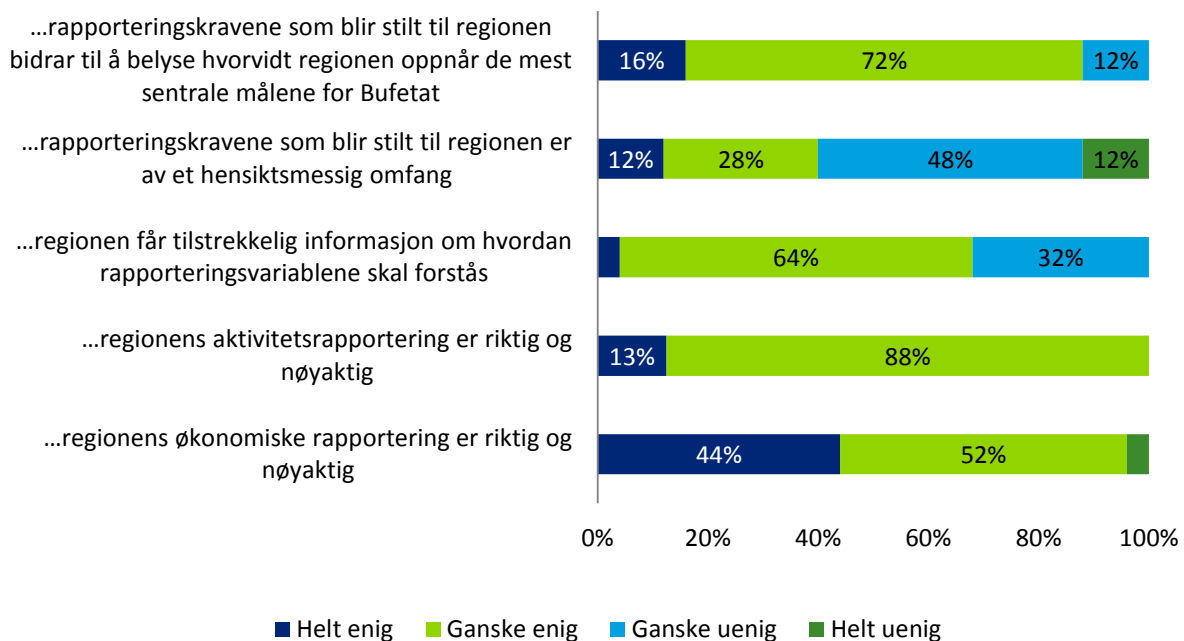
Utover den formelle rapporteringen gir regionene løpende tilbakemeldinger til direktoratet, spesielt gjennom direktørmøtene. Regionene får også en del forespørsler om ad hoc-rapportering, der fristene gjerne er korte. Slike forespørsler har vanligvis sitt utspring i henvendelser til Bufdir fra BLD eller politisk nivå.

Ansatte i regionledelsene svarte på flere spørsmål knyttet til rapportering til Bufdir i spørreundersøkelsen. Et stort flertall av de spurte (21 av 24) er *helt* eller *ganske enige* i at rapporteringskravene som blir stilt til regionen bidrar til å belyse hvorvidt regionen oppnår de mest sentrale målene for Bufetat. I intervju presiserer flere av representantene fra regionledelsene at rapportering er helt nødvendig, blant annet fordi tallmaterialet kan brukes som utgangspunkt for å utvikle kvaliteten i tjenestetilbudet.

Omfanget av rapporteringen til Bufdir er redusert de siste årene. Flere av de som er intervjuet opplever likevel at Bufdir fremdeles har for omfattende rapporteringskrav. Fra et hold blir måneds- og tertialrapportene beskrevet som «uendelige lister med spørsmål». Godt over halvparten av de spurte i spørreundersøkelsen (15 av 24) er helt eller delvis uenige i at rapporteringskravenes omfang er hensiktsmessig. Svarene er vist i figur 30 nedenfor.

⁷⁰ Regionene rapporterer også til Bufdir på andre ansvarsområder enn barnevernet, for eksempel familievern og adopsjon.

Figur 27 «Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: påstandene nedenfor gjelder nåværende rapporteringskrav og -system.» N = 24-25.



I intervju blir det påpekt flere utfordringer ved rapporteringen. Blant annet forekommer det at ulike avdelinger i Bufdir etterspør det samme med korte mellomrom, eller at Bufdir spør om tall de kunne tatt ut selv. En håper at innføring av nytt felles styringssystem i regionene vil bidra til at Bufdir i større grad tar ut tallene sentralt. En opplever også at det noen ganger rapporteres mye på deler av Bufetats oppgavespekter som er lite sentrale, for eksempel menneskehandel. Det er ikke alltid sammenheng mellom det direktoratet etterspør, og de data som er tilgjengelige i ODA. Noe av det enhetene rapporterer på krever derfor tidkrevende manuelle tellinger. Et eksempel på en variabel som krever manuell telling er "andel barn som har opplæringsstilbud i henhold til opplæringsloven". En region mener Bufdir opererer med alt for mange styringsparametere, og at Bufdir styrer på tilbakeskuende tall, mens regionledelsen er mer opptatt av prognosene framover. At regionledelsen styrer på andre indikatorer enn Bufdir, medfører flere rapporteringskrav rettet mot enhetene i regionen.

Direktoratet gir uttrykk for at de kjenner til at enkelte regioner mener det er for mye rapportering. Ansatte i Bufdir opplever at de ikke har fått godt nok frem betydningen av å generere og rapportere inn tall. Direktoratet har heller ikke vært gode nok på å benytte innrapporterte tall til å gjennomføre analyser som bidrar til å forbedre virksomheten. Ny direktør i Bufdir har satt økt fokus på å bruke datagrunnlaget i styringen. Dette er blant annet gjort gjennom at fagavdelingene i Bufdir har fått ansvar for å følge med på rapporteringen på hvert av sine områder. Bufdir oppgir at de er særlig opptatt av å drive benchmarking mellom regionene for å skape grunnlag for læring og forbedringer. Bufdir arbeider nå også mer med styringsindikatorer som beskriver kvaliteten på de tilbudte tjenestene.

Som det går fram av figur 30 er en tredel av regionlederne som har svart i spørreundersøkelsen (8 av 24) *ganske uenige* i at regionen får tilstrekkelig informasjon om hvordan rapporteringsvariablene skal forstås. I intervju blir det gitt flere eksempler på dårlig definerte parametere. Dette gjelder for eksempel parameterne «antall forhåndsklarerte fosterhjem» og «antall mistanker om seksuelle

overgrep». I samtaler med regionledelsene går det likevel fram at rapporteringskravene har blitt både bedre og klarere enn de var tidligere.

Det går også fram av spørreundersøkelsen at samtlige av de som har svart er *helt* eller *ganske enige* i at aktivitets- og økonomirapporteringen fra deres region er riktig og nøyaktig. Det går tydelig fram at respondentene i vesentlig større grad har tiltro til riktighet og nøyaktighet i økonomirapporteringen enn til riktighet og nøyaktighet i aktivitetsrapporteringen.

Buudir gir uttrykk for at direktoratet i stor utstrekning har tilgang til nødvendig styringsinformasjon fra regionene. Videre opplever direktoratet at de har rimelig god oversikt og kontroll på dataene, og de har nødvendig datagrunnlag for sin styring. Fagsystemet ODA skaper likevel utfordringer for datakvaliteten, men det har vært arbeidet med dette, og kvaliteten har bedret seg betydelig de siste årene. Regionledelsene opplever ODA som et tungvint og tidkrevende system, og de savner spesielt muligheten til å gjøre gode analyser av blant annet dimensjonering av tiltaksstrukturen.

Det blir påpekt at det er en ulempe at det ikke går an å stenge for registreringer i ODA etter en periode er avsluttet. Konsekvensen av dette er at brukere kan gå tilbake og korrigere eller endre styringsdata. Det framgår både av intervju og virksomhetsstyringssamtaler⁷¹ at underliggende enheter ikke kvalitetssikrer sine registreringer i tilstrekkelig grad. Manglende kvalitet i rapporteringen og endringer i tallmaterialet blir også synliggjort i rapporteringen til Stortinget, ved at tall som er rapportert ett år endres året etter⁷².

ODA skaper også utfordringer for muligheten for å sammenstille og analysere data. Systemene fungerer ikke godt nok i forhold til å gjøre automatiske uttrekk, og gjennomføring av analyser krever derfor mange manuelle operasjoner.

6.6.1 Vurdering av regionenes rapportering til Buudir

Etter vår vurdering stiller Buudir omfattende rapporteringskrav til regionene. Rapportering er ressurskrevende, og vi mener Buudir bør gjøre kost-nytte vurderinger i forhold til hvilke rapporteringer som er nødvendige, og hvordan en god styring i etaten kan sikres med tilstrekkelig antall rapporteringskrav. At Buudir ikke har klart å benytte de innrapporterte tallene i sin styring, kan være en indikasjon på at noe av rapporteringen er overflødig. I den grad rapporteringen er benyttet til kontrollformål framfor styringsformål, bør det vurderes om det vil være mer hensiktsmessig å benytte rutiner og nøkkelkontroller i internkontrollen til dette formålet. Buudir bør også gjennomgå sine rutiner for etterspørsel etter ad hoc-rapportering slik at regionene ikke blir belastet med flere forespørsler enn nødvendig.

Rapporteringskravene bør etter vår vurdering evalueres årlig i samråd med regionene. Faktorer som bør vurderes er i hvilken grad det er mulig i større grad å ta ut tall sentralt framfor å bruke ressurser på innrapportering mellom nivåene. Innføring av et nytt felles styringssystem i etaten vil øke muligheten for å ta ut enkelte tall sentralt. Sentralt uttak av tall krever imidlertid en høy bevissthet rundt kvalitetssikring ved innleggelse i systemene, og til nå har kvalitetssikringen ikke vært god nok i enhetenes aktivitetsrapportering i ODA. Det bør også være et mål at etaten i størst mulig grad blir omforente om hvilke parametere det er hensiktsmessig å benytte i styringen, slik at underliggende enheter i minst mulig grad belastes med «doble rapporteringskrav» (fra Buudir og regionene). I en årlig

⁷¹ Virksomhetsstyringssamtaler med alle regioner i juni 2010.

⁷² Jf. Prop. 1 S 2010/2011 tabell side 112, sammenliknet med Prop. 1 S 2011/2012 tabell side 116.

gjennomgang av rapporteringskravene er det også viktig at det settes fokus på hvordan rapporteringsvariablene skal forklares og forstås.

Vi mener det er svært viktig at datakvaliteten knyttet til rapportering blir satt tilstrekkelig på dagsorden slik at styringsinformasjon blir kvalitativt god og tidsriktig. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor det har tatt så lang tid å få på plass et kvalitativt godt rapporteringssystem når dette har stått på dagsorden i etatsstyringsmøtene siden 2007. Det er også viktig at Bufdir arbeider med å øke bruken av innrapporterte tall til å generere analyser som kan bidra til å utvikle virksomheten. Manglende bruk av tallene gjør at viktig informasjon kan gå tapt, samtidig som det kan svekke regionenes motivasjon for å gjøre en god jobb med innrapporteringen.

6.7 Virksomhetsstyring i regionene

6.7.1 Mål

Regionene har et forbedringspotensial når det gjelder å sørge for en enhetlig oppfatning i fagteamene om hva som er de viktigste målene for barnevernets arbeid. 38 % av respondentene i regionledelsen opplever i stor grad at det er en enhetlig oppfatning i de respektives region om hva som er de viktigste målene for barnevernets arbeid? Likevel er kun 7 av 26 fagteamledere helt enig i påstanden om at det er satt tydelige mål for fagteamets arbeid.

Fagteamlederne er delt i synet på om fagteamet i tilstrekkelig grad er involvert i regionens årlige prosess der det settes styringsmål for regionens arbeid. Seks av syv fagteamledere i Region Sør er helt (1) eller ganske (5) uenige i påstanden. I Region Vest er fire av seks helt (1) eller ganske (3) uenige i påstanden.

De fleste fagteamansatte er enige i at fagteamleder gir den fagteamansatte tilstrekkelig informasjon slik at oppgaver kan utføres i samsvar med overordnede mål og føringer.

På spørsmålet om det er en enhetlig oppfatning i respondentens fagteam om hvordan en skal nå målene svarer 18 % *i stor grad*, mens 62 % svarer *til en viss grad*.

På spørsmål om hvilke kilder som er viktige i formidlingen av mål og styringssignal fra regionledelsen til fagteamet, svarer fagteamlederne at følgende kilder i prioritert rekkefølge er viktigst; disponeringsskriv, budsjett, styringssamtaler og virksomhetsplan.

85 % (22) av fagteamlederne er helt eller ganske enige i at styringssignalene fra regionledelsen gir et godt grunnlag for prioritering av fagteamets oppgaver. 15 % (4) er helt eller ganske uenige i dette.

6.7.2 Rapporteringskrav i regionene

20 av fagteamlederne er helt eller ganske enige i at rapporteringskravene som blir stilt til fagteamet omhandler de mest sentrale aktivitetene, og at rapporteringskravene har et hensiktsmessig omfang. Det er verdt å merke seg at 11 av 26 fagteamledere er helt eller ganske uenige i at fagteamet får tilstrekkelig informasjon om hvordan rapporteringsvariablene skal forstås.

Med unntak av en fagteamleder er de resterende lederne helt eller ganske enige i at fagteamene har tilstrekkelig tilgang til relevant styringsinformasjon om egne resultater, og at de har tilstrekkelig tilgang til relevant styringsinformasjon om egne resultater.

Undersøkelsen viser at samtlige fagteamledere er helt eller ganske enige i påstandene om at økonomisk rapportering fra de respektive fagteam er riktig og nøyaktig.

Når det gjelder aktivitetsrapportering er 23 av fagteamledere helt eller ganske enige i påstanden om at aktivitetsrapportering fra mitt fagteam er riktig og nøyaktig.

20 av 26 fagteamlederne er helt eller delvis enige i at fagteamet får tydelige tilbakemeldinger fra regionledelsen vedrørende oppnåelse av budsjett- og resultatkrav. I Region vest er tre av seks fagteamledere helt eller delvis uenige i påstanden.

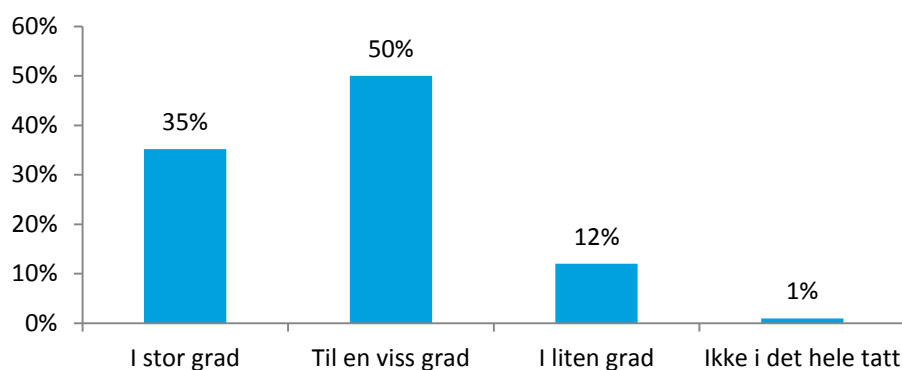
15 av 26 fagteamledere er helt eller ganske uenige i påstanden om at fagteamet har tilgang til gode verktøy for å utføre rapporteringen. I Region midt er samtlige fagteamledere ganske uenige i påstanden. I de resterende regionene er det også uenighet blant fagteamlederne om denne påstanden. Region øst er den regionen som kommer best ut på dette spørsmålet, der fire av fem fagteamledere er helt eller ganske enige i påstanden.

6.7.3 Kommunikasjon av mål

I spørreundersøkelsene fikk fagteamansatte flere spørsmål om hvordan mål for barnevernet er kommunisert fra regionledelsen. Undersøkelsen viser at regionene har et potensial når det gjelder å kommunisere styringssignal på en hensiktsmessig og tydelig måte til de ansatte i fagteamene, samt å forankre målene hos de fagteamansatte.

50,2 % av de fagteamansatte svarte at de viktigste målene og styringssignalene for barnevernet *til en viss grad* er kommunisert på en god måte. Videre svarer 35,2 % *i stor grad* og 12,3 % *i liten grad*. Fagteamansatte fra regionene midt og vest sier seg mest fornøyde med måten målene er kommunisert, mens fagteamansatte fra regionene sør og øst er minst fornøyde.

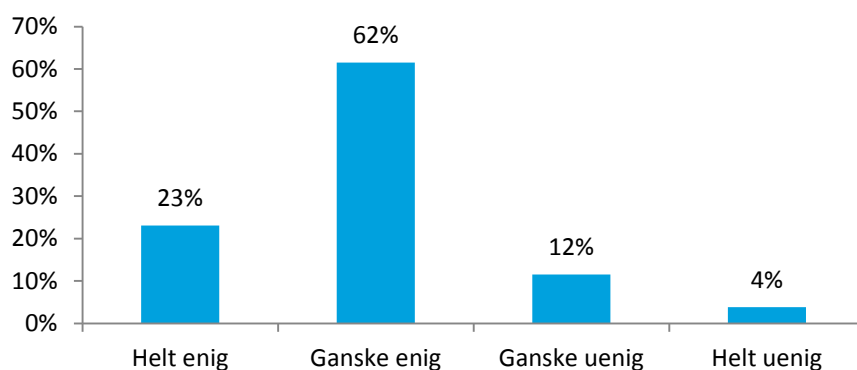
Figur 28 "I hvilken grad oppfatter du at de viktigste overordnede målene og styringssignalene for barnevernet er kommunisert på en god måte til deg som fagperson?" N= 219.



Det går videre fram av undersøkelsen at et flertall på 62 % av *fagteamlederne* var *ganske enige* i at styringssignalene fra regionledelsen gir et godt grunnlag for prioritering av fagteamets oppgaver. Forskjellene mellom regionene er imidlertid store. Mens fagteamlederne i Region nord er mest

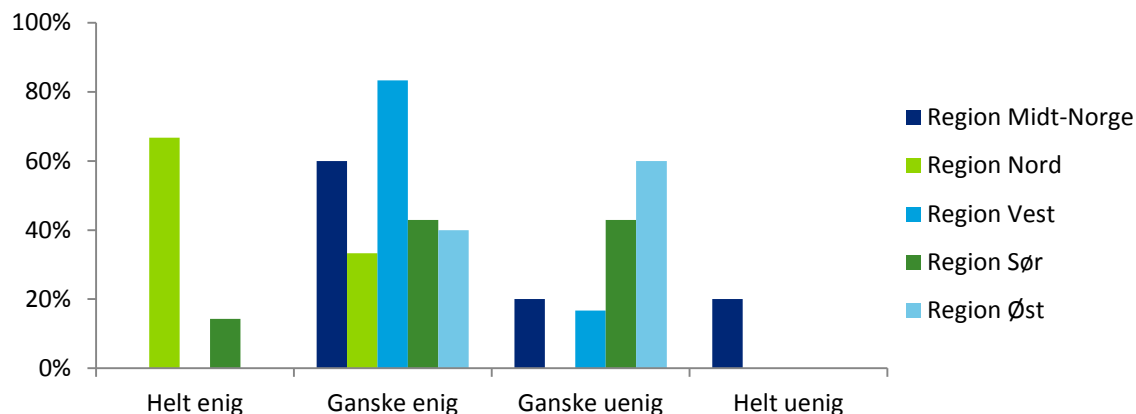
fornøyde med hvordan styringssignalene gir grunnlag for prioritering av oppgaver, er fagteamlederne i Region sør og øst minst fornøyde.

Figur 29 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: - Styringssignalene fra regionledelsen gir et godt grunnlag for prioritering av fagteamets oppgaver." N = 26.



Fagteamlederne i de ulike regionene gir svært ulike svar på spørsmål om styringssignalene fra regionledelsen er stabile over tid. I Region nord er de fleste *helt enige* i at styringssignalene er stabile over tid, mens flertallet er *ganske enige* i regionene vest og midt. I Region øst er flertallet *ganske uenige*. Fagteamlederne i Region sør avgir svært varierende svar.

Figur 30 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: - Styringssignalene fra regionledelsen er relativt stabile over tid." N = 26.



6.7.4 Styringsverktøy og rapportering

Direktoratet etablerte fra høsten 2011 en felles målstruktur og styringskort som skal brukes i regionene. 83 % av regionlederne er helt eller ganske enige i at regionen har et godt system for mål- og resultatstyring. 16 % av regionlederne mener at regionen i stor grad har tilstrekkelige verktøy for å nå målene, mens 76 % mener at regionen til en viss grad har tilstrekkelige verktøy for å nå målene.

Gjennomgang av styringsdokumentene de fire siste årene i de respektive regionene viser at den enkelte region har etablert sine egne styringsdokumenter og systemer. Regionene har over tid utviklet innhold

og form på sine interne styrende dokumenter. Uavhengig av form på regionenes styringssystem er vårt inntrykk at det gjennomgående er utarbeidet interne styringsdokumenter som har fokus på mål og kvantifiserte styringsparametere. Det er også variasjoner med hensyn til om man utarbeider styrende dokumenter i regionenes underliggende enheter, samt hvordan regionene vektlegger et flerårig perspektiv i styringen.

I spørreundersøkelsen rettet mot fagteamledere ble disse bedt om å vurdere regionens styringsdokument. Det går her fram at 3/4 av fagteamlederne er helt eller delvis enige i at formen på de formelle styringsdokumentene fra regionledelsen er hensiktsmessig for å skape en god og effektiv styring. Fagteamlederne fra Region nord er mest fornøyde med formen på sine formelle styringsdokument. 22 av 26 fagteamledere er helt eller delvis enige i at antallet/ omfanget av formelle styringsdokument fra regionledelsen er hensiktsmessig for å skape en god og effektiv styring. Fagteamlederne fra Region nord er mest fornøyde med antall/omfang av styringsdokumentene, mens fagteamlederne fra Region midt er minst fornøyde.

6.7.5 Styringsdokumenter i regionene

Det er forskjeller mellom regionene i forhold til hvilke dokumenter de benytter i styringen av virksomheten og de underliggende enheter, og når det gjelder i hvilken grad det utarbeides planer på lavere nivå i regionene.

Alle regionene utarbeider et disponeringsskriv med utgangspunkt i disponeringsbrevet fra Bufdir. Innholdet kan imidlertid variere. Det blir vist til at det er en utfordring for regionene at disponeringsskrivet fra Bufdir blir oversendt sent. En av årsakene til dette er at tildelingsbrevet fra BLD til Bufdir ofte har blitt forsinket. Forsinkelser er svært uheldig og hindrer en tidsriktig planprosess i regionene slik at man får effekt av de styringssignaler som blir formidlet.

Når det gjelder virksomhetsplan utarbeides det for de fleste regionene, men ikke alle. Også her varierer innholdet. Generelt er det etter vår mening ikke i tilstrekkelig grad sørget for at det er utarbeidet virksomhetsplaner som viser sammenhengen mellom mål, virkemidler og ressurser, som igjen gir en indikasjon på om planen er realistisk. Det bør derfor vurderes om det er hensiktsmessig å utvikle en standardmal for virksomhetsstyringsdokument i regionene. Samtidig er det viktig å fokusere på at planene må adressere de problemstillinger som gjelder for den enkelte region. Det er også viktig at hver region ut fra risiko og vesentlighetsbetraktninger vurderer om det er behov for at enheter bør ha egne planer.

6.8 Internkontroll og risikostyring i Bufdir og Bufetat

Økonomiregelverkets krav til internkontroll i virksomheter er beskrevet i forrige kapittel.

Undersøkelsen viser at Bufdir og Bufetat har et potensial for å forbedre sine system for helhetlig intern kontroll. Det er ikke utarbeidet et helhetlig internkontrollsystem for Bufetat, og regionene har i varierende grad utarbeidet egne internkontrollsystemer. Både i Bufdir og regionene har internkontrollen i hovedsak bestått av kontrollsystem på ulike enkeltområder der det foreligger forskriftskrav, som for eksempel godkjenning og kontroll av institusjoner og HMS-området, i tillegg til økonomiområdet.

I spørreundersøkelsen til ledelsen i regionene er bare to personer *helt enige* i at regionen har etablert et internkontrollsystem. Videre er 62,5 % *ganske enige*, mens 29,2 % er *ganske uenige*. Som en del av kvalitetsutviklingsprogrammet er internkontroll et av tre satsingsområder, og det skal utvikles et felles system for internkontroll i etaten.

Buudir gjennomfører risikovurderinger, men har ikke hatt en god nok systematikk for å sikre at tiltak som springer ut av risikovurderingene blir fulgt opp og tatt inn i virksomhetsplanen som en integrert del av virksomhetsstyringen. Dette er et tema i arbeidet med å utarbeide en ny mal for virksomhetsplanlegging.

I regionene har risikovurderinger av sentrale mål blitt gjennomført årlig, og risiki knyttet til målet om budsjettbalanse har vært gjenstand for risikovurderinger. Resultatet av risikoanalysene har vært et sentralt tema i virksomhetsstyringssamtalene med Buudir. Det går fram av spørreundersøkelsen at regeletterlevelse og rapportering i liten grad blir risikovurdert.

I spørreundersøkelsen svarer 58,3 % (14 av 24) *ja* på spørsmål om regionen har et hensiktsmessig verktøy for gjennomføring av risikoanalyser, mens 33 % (8) svarer *til en viss grad*. Mange av lederne i regionene mener modellen som benyttes for å gjennomføre risikoanalysene bør forenkles ettersom denne er svært tidkrevende. Fra flere regioner blir det gitt uttrykk for at det kan være en utfordring at risikoanalysene blir en isolert hendelse, som ikke i tilstrekkelig grad integreres i regionens styring og planarbeid, og at det ikke i tilstrekkelig grad blir tatt høyde for resultatene av risikoanalysene i regionenes videre arbeid. I spørreundersøkelsen går det fram at bare 37,5 % (9 av 24) av representantene fra regionledelsen svarer *ja* til at risikovurderingene er nyttige for å forbedre regionens måloppnåelse. Noe over halvparten (54,2 % eller 13 personer) svarer *til en viss grad*.

6.8.1 Vurdering av internt kontroll og risikostyring i Buudir og Bufetat

Vi mener det er viktig at Buudir og Bufetat setter et større fokus på internkontroll og utvikling av et felles internkontrollsystem for etaten. Et helhetlig internkontrollsystem vil gi større sikkerhet for at virksomheten når sine mål, etterlever regelverket og rutiner, og at rapportering skjer til rett tid og kvalitet. Vi mener også at etaten bør se internkontrollsystemet og rapporteringskravene i sammenheng, da en styrket internkontroll kan bidra til å redusere behovet for rapportering. Når det gjelder risikovurderinger foreligger det både i Buudir og regionene et forbedringspotensial knyttet til å implementere resultatene av gjennomførte risikovurderinger i planer og praktisk arbeid, og i større grad integrere konsekvensene av risikovurderingene i virksomhetsstyringen. For å sikre at korrigerende tiltak blir iverksatt bør disse innarbeides og harmoniseres med øvrige tiltak i regionenes virksomhetsplaner.

6.9 Vurdering og forslag til forbedringer

Buudir har et forbedringspotensial knyttet til planlegging av egen virksomhet. Etaten har iverksatt et arbeid med å utvikle en ny type virksomhetsplan som etter planen skal bli et bedre styrings- og planleggingsverktøy. Vi mener det er viktig at virksomhetsplanen utvikles til et dokument som gir styringen retning over tid, samtidig som den fungerer som et godt styringsredskap i det daglige arbeidet i direktoratet.

Vi opplever at Buudir har gjort en rekke riktige styringsgrep den senere tiden som har bidratt til å skape en tydeligere styring av regionene i Bufetat, og å utvikle etaten i enhetlig retning. Disse grepene består

blant annet i at regiondirektørene i større grad deltar i den samlede styringen av etaten gjennom opprettelsen av en direktørgruppe. Styringslinjen fra nasjonal direktør til regiondirektører er tydeliggjort og den uformelle styringen er redusert, samtidig som Bufdir er i ferd med å implementere felles styrings- og internkontrollsystem for etaten. Vi konstaterer også at disponeringsbrevet er blitt tydeligere, og virksomhetsstyringssamtalene er mer strategiske. Det er likevel rom for å gjøre ytterligere forbedringer knyttet til målstruktur, styringsdokument og virksomhetsstyringssamtaler. Samarbeidsklimaet mellom Bufdir og regionene er i hovedsak bedret.

Selv om Bufdir har redusert sine rapporteringskrav, mener vi rapporteringen er omfattende. Bufdir bør i samarbeid med regionene vurdere om det lar seg gjøre å sikre en god styring med et lavere rapporteringsomfang. Bufdir har i dag ikke noe helhetlig internkontrollsystem, men er i ferd med å utvikle et felles internkontrollsystem for etaten. Vi mener en eventuell reduksjon av rapporteringskravene bør sees i sammenheng med utviklingen av et helhetlig internkontrollsystem. Bufdir bør også søke i større grad å benytte innrapporterte tall til å generere analyser som kan bidra til å utvikle virksomheten.

En organisasjon har tre forsvarsverk for å sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering. Det første forsvaret ligger i et godt kontroll- og styringsmiljø i linjen gjennom at ledere og de ansatte har bevissthet om at mål skal søkes oppnådd, regler etterleves og at rapporteringen skjer tidsriktig og med god kvalitet. Andre forsvarslinje ligger i at organisasjonen har etablert et godt helhetlig internkontrollsystem som har innebygd de krav som er nedfelt i Bestemmelsene 2-4 tredje ledd. Dette gjelder bl.a. risikokartlegging, -vurdering og -respons, samt at det er etablert gode rutiner og nøkkelkontroller, avvikssystem og at internkontrollsystemet er innebygd og samvirker med virksomhetsstyringen. Det er også en viktig forutsetning at internkontrollen er tilpasset risiko, vesentlighet og Bufetats egenart. Tredje forsvarslinje er en effektiv og operativ internrevisjon som på bakgrunn av risikovurderinger og vesentlighet iverksetter undersøkelser som bidrar til å avdekke bl.a. avvik, årsaker og konsekvenser knyttet til eventuell manglende måloppnåelse, manglende regeletterlevelse og ineffektiv rapportering. Formålet med en internrevisjon vil også være å bidra til å skaffe ny kunnskap og komme med forslag til tiltak for å sikre god oppgaveutførelse.

Departementet har gjennom tildelingsbrevene stilt krav om etablering av internkontroll og risikostyring i Bufetat. Det er likevel en snever forståelse av internkontroll som er lagt til grunn og vi mener derfor BLDs krav til internkontroll overfor Bufdir bør konkretiseres for å sikre at en har en felles forståelse av hva som ligger i kravet om internkontroll.

Det fremgår av undersøkelsen at det har vært en utfordring å etablere et helhetlig internkontrollsystem for Bufetat. Internkontroll er ikke bare et middel for at ledelsen i Bufetat skal ivareta sitt kontrollansvar, men er også et ledelsesverktøy for å sikre at virksomheten drives i henhold til målsettinger og gjeldende regelverk. Dette vil være spesielt viktig i en stor virksomhet som består av flere regionale enheter med stor kompleksitet i oppgavene. Etablering av et helhetlig internkontrollsystem er en del av kvalitetsutviklingsprogrammet som er igangsatt av Bufdir. Vi mener dette både er et viktig og nødvendig tiltak for å få tilstrekkelig styring og kontroll med etaten, og vil være et viktig ledelsesverktøy for å sikre god faglig og økonomiske utvikling.

Vi mener også at en bør vurdere å etablere en operativ internrevisjonsfunksjon i Bufetat. Dette kan gjøres ved å etablere en egen separat internrevisjonsfunksjon. Internrevisjonens oppgaver kan blant annet være å undersøke forhold knyttet til:

- Budsjettbalanse

- Måloppnåelse
- Kostnadseffektivitet og formålseffektivitet
- Pålitelig og nøyaktig rapportering
- Forsvarlig forvaltning av verdier
- Økonomistyring, herunder at etats og virksomhetsstyring blir organisert og gjennomført på en forsvarlig måte
- Regeletterlevelse
- Kontroll på utgifter og inntekter
- Forebygging og avdekking av misligheter/ økonomisk kriminalitet

En internrevisjonsfunksjon vil også være en viktig del av etatens kontinuerlige forbedring og utvikling av beste praksiser på tvers av regionene. Gjennom revisjoner vil det kunne synliggjøres hvordan etaten som helhet og de enkelte regionene blant annet etterlever mål og resultatkrav. Dette vil være viktig informasjon for Bufetats ledelse i sin styring av etaten, men også for departementet i forhold til å ivareta sitt kontrollansvar.

Forslag til tiltak:

- Utvikle en virksomhetsplan for Bufdir som gir strategisk retning, og som kan veilede den daglige virksomheten.
- Bufdir bør videreutvikle sitt målbylde og disponeringsbrev i samsvar med BLDs nye mal for tildelingsbrev.
- Fullføre den planlagte innføringen av et helhetlig internkontrollsystem i Bufetat.
- Sikre at resultat fra risikoanalyser implementeres i virksomhetsplaner og styring i Bufdir og regionene.
- Bufdir bør vurdere omfanget av rapporteringen fra regionene opp mot sitt samlede styrings- og kontrollbehov. Herunder bør det vurderes om det kan gjennomføres forenklinger, for eksempel ved å ta ut rapporter på høyere organisasjonsnivå, og om innføring av helhetlig internkontroll kan erstatte behovet for rapportering på enkelte områder.
- Etablere en internrevisjonsfunksjon i Bufdir.

7. Utviklingen av den faglige og økonomiske styringen

7.1 Innledning

Det vi har behandlet hittil handler i stor grad om hvordan rammeverket for styringen (etatsstyring og virksomhetsstyring) er innrettet. Det handler om strukturen på styringen og i hvilken grad denne oppleves som hensiktsmessig. Vi skal nå rette fokus mot innholdet i styringen og hvordan vektleggingen av økonomiske og faglige forhold i ulike perioder har påvirket styring og måloppnåelse i etaten.

7.2 Økonomistyring

Et av de sentrale målene med barnevernreformen var å få kontroll på økonomien og hindre ytterligere kostnadsvekst. Manglende budsjettbalanse, økt kostnadsvekst og kontinuerlig behov for tilleggsbevilgninger årene etter oppstarten, viser at Bufetat ikke har klart å innfri denne målsettingen (se kap. 4).

Økonomistyring oppfattes blant informantene i stor grad som sammenfallende med økonomiregelverket og føringene for etats- og virksomhetsstyring. Den økonomiske styringen omfatter flere virkemidler, men en viktig del av den økonomiske styringen formidles i sentrale styringsdokument som St.prp. 1, tildelingsbrev, etatsmøter og disponeringsbrev. En mer snever oppfatning av økonomistyring som flere viser til er at det omhandler "styringen av pengene", i form av krav til budsjettbalanse og effektiv ressursutnyttelse.

7.2.1 Budsjett

Fokuset på økonomi og budsjettbalanse som et overordnet mål er tydelig i tildelingsbrevene fra departementet til direktoratet. Allerede fra starten inkluderte departementet en formulering om at bevilgningsrammen er overordnet kravene om å oppnå resultater i henhold til andre hovedmål og prioriteringer. For eksempel står det i tildelingsbrevet fra 2008:

"Ved disponering av bevilgningen for 2008 må Bufdir ta hensyn til de hovedmål og prioriteringer som framgår av Prop.1 S (2007-2008). Kravene om å oppnå resultater må imidlertid ikke medføre tvil om at bevilgningsrammen er overordnet. Bufdir har ansvar for at bevilgningen blir brukt formålstjenlig og økonomisk i samsvar med Bevilgningsreglementet og forutsetningene i Stortingsvedtaket, herunder ansvar for å føre kontroll med at bevilgningen ikke overskrides."

I 2004 står denne presiseringen under kapittelet om "Bevilgning", mens fra og med tildelingsbrevet for 2008 blir formuleringen presisert under punktet "Regnskapsrapportering og årsrapport". I tildelingsbrevene for 2009 og 2010 blir denne presiseringen også gjengitt under hovedmålet for barnevernet knyttet til "Gode faglige og økonomiske resultat på direktoratets ansvarsområder", noe som fremhever viktigheten av presiseringen og som kan illustrere fokuset på økonomi og budsjettbalanse i denne perioden.

I tildelingsbrevet for 2011 er formuleringen fjernet fra målkapittelet og er plassert under kapittelet om "Regnskapsrapportering og årsrapport" (slik som det var i 2008). Organisering av driften og virksomheten slik at etaten når budsjettbalanse er i 2011 samtidig tatt inn som ett av flere delmål i tildelingsbrevet.

Oppnåelse av budsjettbalanse handler i stor grad om utarbeidelse av realistiske budsjett, gode budsjetteringsrutiner og god oppfølging og kontroll på den økonomiske utviklingen. Samtidig handler budsjettbalanse om effektiv drift og riktige tiltaksvalg i henhold til forutsetningene for budsjettet.

Statsbudsjettet tildeler budsjettet til det statlige barnevernet gjennom kap. 855. Bufdir fordeler denne rammen til regionene. Denne rammen var til å begynne med for liten i forhold til de oppgaver det statlige barnevernet skulle løse, og medførte derfor urealistisk planlegging og budsjettoverskridelser i den første perioden. Dette ble påpekt av både Riksrevisjonen⁷³ og Econ⁷⁴.

7.2.2 Kriteriemodell

Bufdir er ansvarlig for å fordele budsjettet til regionene. I starten ble fordelingen mellom regionene bestemt ut fra regnskapet og driften året før. Dette medførte at budsjettene i stor grad reproduiserte de regionale forskjellene som eksisterte når barnevernet var et fylkeskommunalt ansvar. For å legge til rette for et mer likeverdig tilbud mellom regionene, startet direktoratet i 2006 arbeidet med en kriteriemodell hvor budsjettmidler fordeles mellom regionene, basert på en rekke objektive kriterier. Arbeidet med kriteriemodellen skal fases inn over seks år. Kriteriemodellen ble evaluert og videreutviklet i 2008. En revidert versjon ble implementert fra 2009. Modellen er fortsatt ikke ferdig implementert. 2010 var et pause-år i innfasingen på grunn av at det ikke er mulig, spesielt i Region vest, å redusere budsjettet i det tempoet som modellen legger opp til.

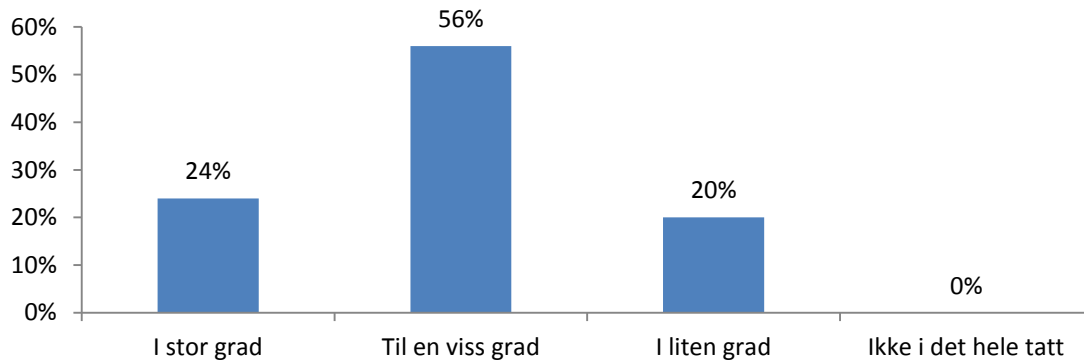
Kriteriemodellen innebærer i hovedsak en omfordeling av budsjettmidler mellom regionene etter de etablerte kriteriene. Resultatet ved innføring av modellen var at noen regioner får økte, mens andre får reduserte rammer. Selv om målet med innføring av modellen er en mer likeverdig fordeling av midlene, har effekten av omfordelingen vært at regioner med økt tildeling har økt sitt aktivitets- og utgiftsnivå. Regioner med redusert ramme har samtidig ikke klart å ta ned utgiftsnivået tilsvarende. Resultatet ble et samlet merforbruk i etaten.⁷⁵ De aller fleste regionene uttrykker forståelse for at en utarbeider en kriteriemodell for å skape en likeverdig fordeling mellom regionene. Noen regioner har også etablert lignende modeller på regionalt nivå for å fordele midler mellom områder i regionen. Men både mellom regionene og internt i regionene er det ulik oppfatning om hvorvidt kriteriemodellen slik den er utformet bidrar til et mer likeverdig tilbud på tvers av regionene.

⁷³ Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

⁷⁴ Econ: Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger. Rapport 2007-033

⁷⁵ Bufdir 2009. Diagnoser økonomi og styringssystem 23. november 2009.

Figur 31 "I hvilken grad opplever du at kriteriemodellen (slik den er utformet) fordeler ressursene mellom regionene på en riktig måte?". N = 25.



Det er spesielt Region øst som skiller seg ut i spørreundersøkelsen. Store deler av regionledelsen opplever at kriteriemodellen i liten grad fordeler ressursene på en riktig måte mellom regionene. Det pekes spesielt på at storbyproblematikk ikke dekkes tilstrekkelig av kriteriene i modellen og at Region øst derfor ikke får tilstrekkelig med økonomiske midler i forhold til de utfordringer som regionen står overfor. Også i Region vest opplever de at kriteriemodellen ikke tar tilstrekkelig hensyn til storbyutfordringer. I Region sør og Region Midt-Norge er de mer fornøyd med kriteriemodellen som prinsipp, men de er misfornøyd med at modellen ikke er implementert fullt ut, noe som medfører at Region sør i likhet med Region midt ikke på det nåværende tidspunkt får tildelt den bevilgningen som de skal ha i henhold til modellen. I følge de ansatte i regionen medfører dette at disse regionene ikke får bygd ut tiltaksapparatet sitt slik de har planlagt. I Region nord er en også i hovedsak fornøyd med at det er utarbeidet en kriteriemodell. Regionen påpeker viktigheten av at modellen bygges på kriterier som tar høyde for spesifikke utfordringer som for eksempel geografi, noe som i nord gjør driften ekstra kostbar. Dette er tatt med i beregningsgrunnlaget for kriteriemodellen.

Kriteriemodellen har som utgangspunkt at den skal legge til rette for et likeverdig tilbud på tvers av regionene gjennom å fordele budsjettet på en "likeverdig" måte. Den er som nevnt basert på demografiske kriterier og tar ikke hensyn til aktivitetene som utføres eller som forventes i de ulike regionene. Modellen krever derfor en betydelig omstilling for blant andre Region vest, som har en aktivitet som ligger langt over det budsjettet som kriteriemodellen forutsetter.

Det blir i intervju stilt spørsmål ved om modellen for budsjettfordeling i større grad burde ha hentet inspirasjon fra helseforetakene, som i tillegg til en rammefinansiering også har en innsatsstyrt finansiering. Noen opplever at kriteriemodellen ikke har incentiver i forhold til å yte og utvikle tjenester, men har heller et innebygd incentiv til å holde nede tjenesteutviklingen i regionene.

7.2.2.1 Budsjettarbeid i Bufetat

Hver enkelt region har sin egen måte å gjennomføre budsjettprosessen på, og hver region har utviklet sitt eget budsjetteringssystem. Dette gjelder blant annet sentrale prosesser slik som hvordan regionen periodiserer budsjettene. En av økonomidirektørene etterlyser mer styring og føringer fra direktoratet om hvordan budsjettprosessene skal gjennomføres i regionene slik at de i større grad kan etablere en beste praksis for budsjettarbeidet.

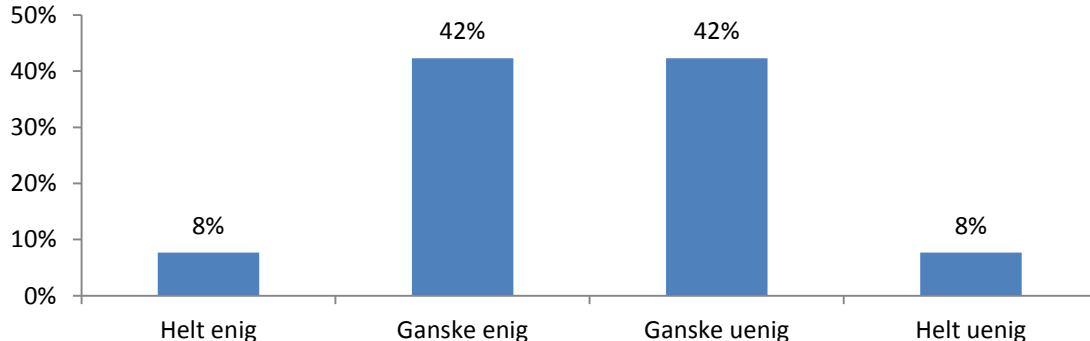
I flere av regionene har de startet med å involvere underliggende enheter i større grad enn tidligere i utarbeidelsen av budsjetter. Dette blir gjort som et ledd for å forankre og forplikte budsjettene i større grad i enhetene. Samtidig uttrykker en av fagteamlederne at dette bidrar til at de får synliggjort

utfordringene sine i større grad enn tidligere overfor regionledelsen ved at de får være med i budsjetteringsprosessen. I Region nord får blant annet underliggende enheter også krav om å periodisere driftsbudsjettet, noe de opplever har skapt større bevissthet rundt forbruket.

Flere viser til at budsjettlojaliteten i de underliggende enhetene i regionene til tider har vært lav, og at budsjettet til tider har blitt oppfattet mer som veiledende enn styrende for virksomheten enkelte steder. Dette har ikke vært begrunnet i at budsjett ikke er viktig, men at enhetene har opplevd at budsjettet ikke har vært realistisk i forhold til å dekke de behov barna har etter regelverket, og etter de vedtak som kommunene gjør.

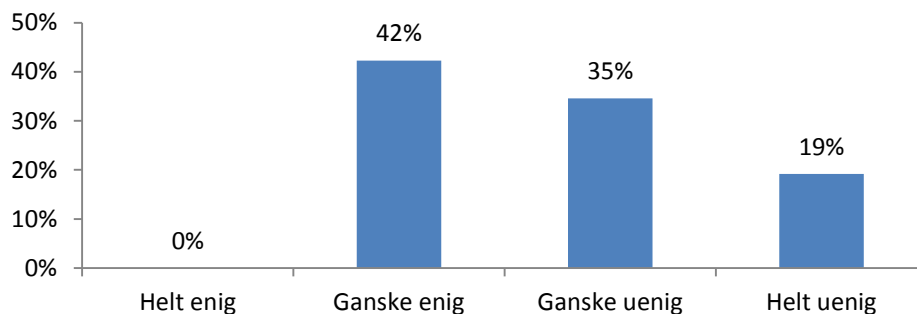
Betydningen av manglende budsjettlojalitet i fagteamene må sees i forhold til at det er i fagteamene store utgifter utløses, og at etaten i stor grad er avhengig av fagteamene for å få til en omstilling, og for å holde budsjettene. Til tross for forsøk på å involvere fagteamene i større grad i prosessen med å sette styringsmål og lignende, oppgir flere av fagteamlederne at de ikke i tilstrekkelig grad blir involvert i regionens årlige prosess der det settes styringsmål for regionens arbeid. Bare 8 % av fagteamlederne mener at de i tilstrekkelig grad er involverte i regionenes årlige prosess med å sette styringsmål for virksomheten. 42 % er ganske enige, og halvparten av fagteamlederne er ganske eller helt uenige i at de er tilstrekkelig involverte. Region sør er den regionen hvor fagteamlederne i minst grad opplever at de er tilstrekkelig involverte.

Figur 32 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: -Fagteamet er i tilstrekkelig grad involvert i regionens årlige prosess der det settes styringsmål for regionens arbeid". N = 26.

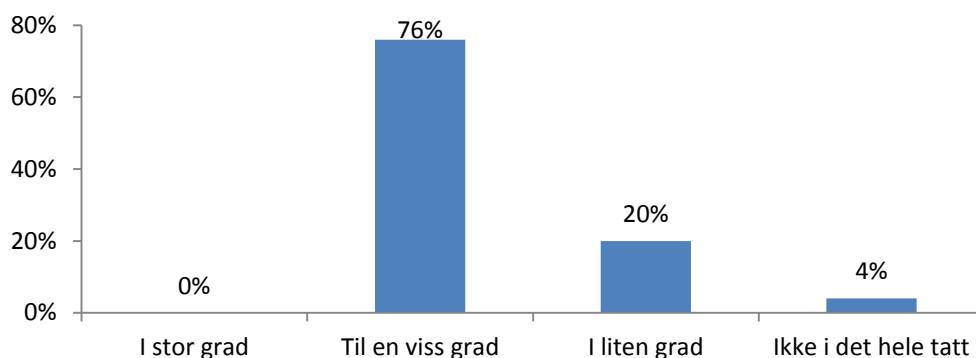


På spørsmål om regionene har et realistisk budsjett så svarer de aller fleste av regionlederne at de har dette til en viss grad. Fagteamlederne er imidlertid i større grad uenig i at tildelt budsjett er realistisk og muliggjør oppgaveutførelse i henhold til mål og regelverk. 53,8 % av fagteamlederne er ganske eller helt uenige i at de har et realistisk budsjett. Også her er det spesielt i Region sør at budsjettene oppleves som urealistiske.

Figur 33 "I hvilken grad har regionen et realistisk budsjett som muliggjør oppgaveutførelse i henhold til mål og regelverk". N = 25.

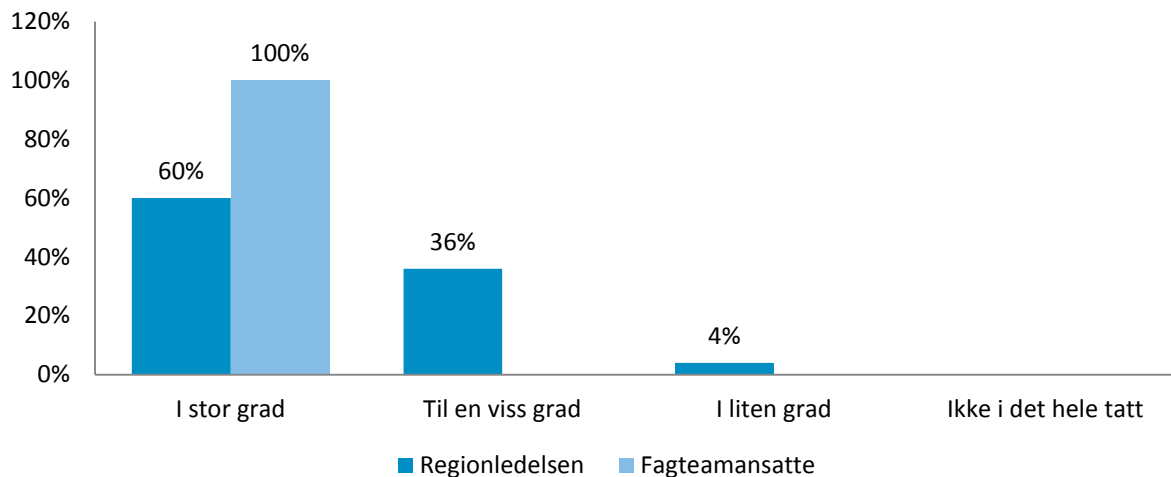


Figur 34 "Vennligst ta stilling til påstanden nedenfor: -Fagteamet har et realistisk budsjett som muliggjør oppgaveutførelse i henhold til mål og regelverk". N = 26.



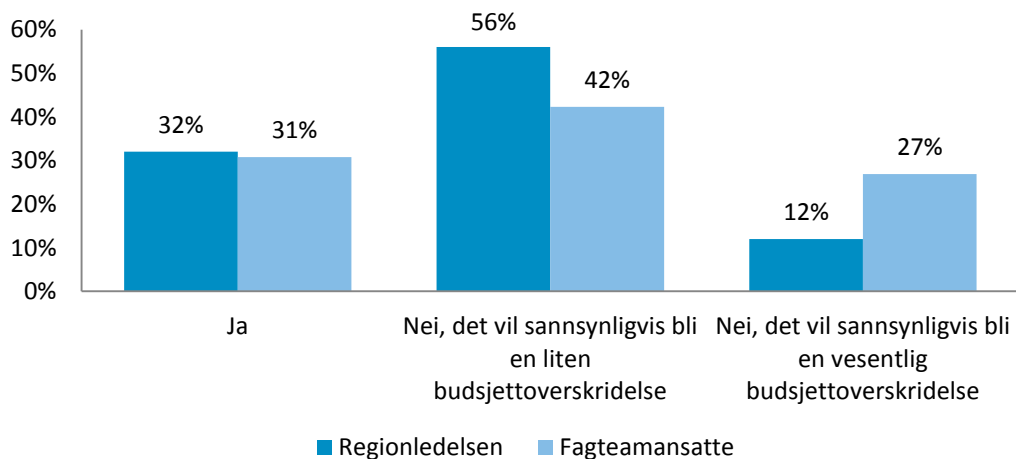
For å kunne ha god økonomistyring er en avhengig av å ha fortløpende oversikt over økonomien. På spørsmål til fagteamene om de har tilstrekkelig oversikt over budsjettsituasjonen svarer alle bekreftende. Regionledelsen er imidlertid ikke like klar på at de har tilstrekkelig fortløpende oversikt, noe som gjerne skyldes at de sitter lenger unna situasjonene der utgiftene utløses og er mer avhengige av rapporteringslinjer og rapporteringsrutiner for å få informasjon om den økonomiske situasjonen.

Figur 35 "I hvilken grad har fagteamet/ regionledelsen tilstrekkelig fortløpende oversikt over budsjettsituasjonen?" N = 26 og 25.



Dette viser at det er tilstrekkelig informasjon om budsjettsituasjonen i fagteamene, uten at dette nødvendigvis medfører at en klarer å overholde budsjettet. Flertallet av både regionledere og fagteamledere forventer en liten eller vesentlig budsjettoverskridelse i 2011.

Figur 36 "Vil regionene/ fagteamet klare å overholde sitt budsjett i 2011?" N = 25.



7.2.3 Aktivitetsanalyse og aktivitetsbasert budsjettering

Som vi ser i figuren over, forventer størsteparten av både fagteamledere og regionledere at det vil bli en budsjettoverskridelse i 2011. Til tross for at de fagteamansatte og til dels regionlederne i stor grad mener at de har oversikt over den fortløpende budsjettsituasjonen, klarer ikke etaten å oppnå budsjettbalanse. Manglende budsjettbalanse handler altså ikke om manglende oversikt over den økonomiske historien, men i større grad å ha tilstrekkelig med mulighet til å analysere og forutse aktivitetsutviklingen fremover i tid. Blant annet gjelder dette muligheten til å beregne aktivitetsvekst

innenfor de ulike kostnadskrevende tiltaksområdene slik som for eksempel private institusjonsplasseringer, forsterkning i fosterhjem, oppholdstid og akutt plasseringer.

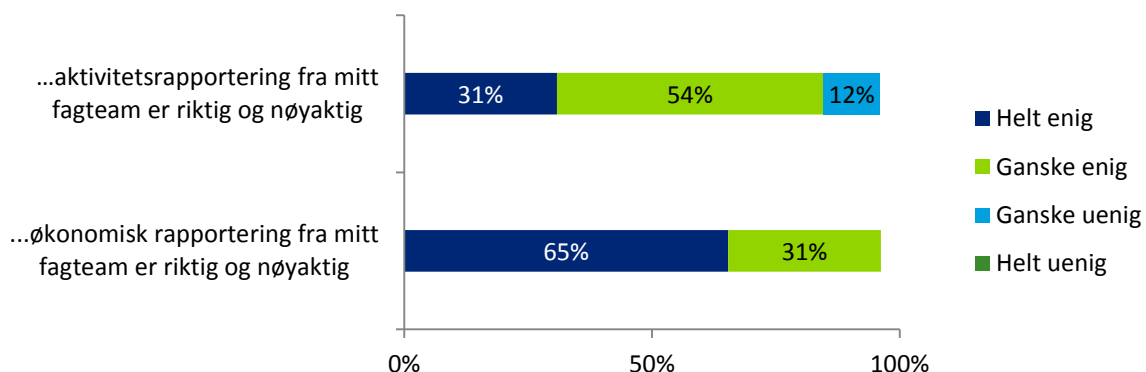
I en undersøkelse som ble gjennomført i Bufdir i 2009 ble det påpekt at direktoratet, og til dels regionene, i stor grad har fokusert på å måle resultater av driften og ikke i tilstrekkelig grad fokusert på nøkkeldrivere av fremtidig aktivitet og utgifter. Dette har vanskeliggjort arbeidet med å utarbeide gode prognoser.

Det blir gjennomgående påpekt i intervju at fagsystemet ODA, som Bufetat benytter for å registrere klient- og aktivitetsdata, ikke er tilfredsstillende. Det er både utfordrende å gjennomføre analyser og datakvaliteten er ikke tilstrekkelig. Dette oppleves som et hinder for å kunne gjennomføre gode analyser som kan brukes både for å gi et bedre bilde av driften. Samtidig blir det stilt spørsmål ved om en har tilstrekkelig med kompetanse og ressurser til å utnytte de mulighetene som ligger i systemet. Det er uansett en utfordring at systemet ikke kan benyttes til å holde oversikt over sentrale områder, slik som for eksempel ventetid på fosterhjem. I dag kan ventetid for å få fosterhjem ikke hentes ut fra ODA, men rapporteres manuelt gjennom en gjennomgang av journalene en gang i året. Tallet rapporteres i et Questback-spørreskjema som går ut til fosterhjemstjenestene. Dette oppleves som tungvint og ressurskrevende, det hindrer en kontinuerlig oversikt, i tillegg til at kvaliteten på dataene ikke er tilstrekkelig god. Bufdir opplyser imidlertid om at ODA vil bli endret fra 2012, noe som vil medføre at rapporteringen på fosterhjemsområdet vil bli betydelig bedre. Det vil blant annet bli mulig å registrere vedtak, og dermed også å ta ut rapporter om ventetid fra vedtak til fosterhjem er funnet.

Departementet har i etatsmøtene med direktoratet jevnlig etterlyst analyser av utgiftsvekst og aktivitetsutvikling fra direktoratet, mens direktoratet i stor grad har vist til vanskeligheten med å benytte ODA. Det har i lengre tid vært planlagt en utskifting av ODA til et nytt fagsystem BIRK, dette er ikke blitt gjennomført.

Når det gjelder selve økonomisystemet, ser vi av figuren under at fagteamlederne er mer fornøyde med den økonomiske rapporteringen enn med aktivitetsrapporteringen:

Figur 37 "Påstandene nedenfor gjelder nåværende rapporteringskrav og -system: ..." N = 26.



I Region øst, og i økende grad Region Midt-Norge, er de opptatte av å legge aktivitetsforutsetninger til grunn for budsjettet. I Region øst har de en plan for budsjettet og en plan for aktivitet. Budsjettet er en konsekvens av aktivitetsplanen, som i hovedsak utarbeides av Fag- og utviklingsavdelingen.

Aktivitetsplanen blir imidlertid drøftet på flere ledermøter i løpet av budsjettprosessen. Aktivitetsplanen

for det enkelte året er både en konsekvens av disponeringsbrevet og aktiviteten året før. Plan- og økonomiavdelingen jobber også med å periodisere aktivitet. Dette gjør det mulig å se raskt dersom aktiviteten ikke går som planlagt i løpet av året. Minimum hvert kvartal tas det ut aktivitetstall som sammenlignes med periodisert plan. I Region Midt-Norge har de for første gang i 2011 inkludert aktivitetsforutsetninger i budsjettarbeidet, eksempelvis hvor en planlegger å vokse, og hvor en planlegger nedgang mv. Regionen prøver å få til en likere fordeling mellom områdene. En dreining i aktiviteten kan derfor ligge inne som en forutsetning i rammen til et område.

7.2.4 Budsjettoverskridelser

Det er i stor grad en lik forståelse blant både regionledere og fagteamledere om hva som fører til budsjettoverskridelser og manglende kontroll på økonomien.

7.2.4.1 Budsjettstyrt virksomhet uten kontroll over aktivitets- og utgiftsvekst

Flere fremhever at Bufetat er en virksomhet som styres på budsjett, men at de ikke selv har kontroll på utgiftene og aktivitetsveksten, ettersom denne styres av kommunene. Når kommunene etterspør et plasseringstiltak utenfor hjemmet, er Bufetat forpliktet til å levere et slikt tiltak i henhold til kommunens vedtak, selv om budsjettet til fagteamet det gjelder ikke strekker til (se del om betalingsrundskrivet som er omhandlet i kap. 8). Ifølge mange av de som er intervjuet fører dette til en uforutsigbar klient- og aktivitetsvekst. Dette gjelder spesielt knyttet til områdene:

- Bruk av private institusjoner
- Private enkelt kjøp (utenom avtale)
- Akuttplasseringer
- Forsterkning i fosterhjem
- Oppholdstid

7.2.4.2 Ulike faglige oppfatninger

Selv om det er kommunene som vedtar hvilke tiltak et barn skal få ved plassering utenfor hjemmet, er det ikke sagt at det statlige barnevernet ikke kan påvirke tiltaksbruken. Fagteamene har en viktig rolle knyttet til å bidra med faglige råd og veiledning for å finne gode tiltak som møter barnas behov. Undersøkelsen viser at den faglige praksisen er svært ulik mellom ulike fagteam og at det er ulike oppfatninger om hva som er gode faglige føringer.

7.2.4.3 Manglende omstilt tiltaksapparat

En annen viktig medvirkende årsak til at det forekommer utgifter og tiltaksbruk som ikke er i tråd med budsjettert omstilling, er manglende omstilling av tiltaksapparatet i samsvar med faglige føringer. Dette gjelder spesielt mangel på fosterhjem, som fører til uønskede institusjonsopphold, og i noen tilfeller kjøp av private fosterhjemstjenester, noe som er i strid med overordnede føringer. Manglende tilpassede statlige institusjonsplasser fører til kjøp av private plasser både innenfor og utenfor avtale.

7.2.4.4 Effektivisering av driften

Flere viser til at de store kostnadene i barnevernet handler om faglig retning og tiltaksvalg. Samtidig blir det påpekt at det gjerne har vært for lite fokus på forhold knyttet til kostnadseffektiv drift, spesielt i

forhold til administrative prosesser og forhold knyttet til bemanning og turnusforhold. Det blir påpekt i intervju at det enkelte steder har vært en utfordring å ha tilstrekkelig kontroll over utgiftene og at det er et potensial for å bedre økonomistyringen, for eksempel i forhold til eiendomsforvaltning o.l.

I en intern analyse som Bufdir fikk gjennomført av et konsulentselskap, ble det estimert at det kan være mulig å spare inn om lag 20 millioner ved å redusere administrative utgifter og andre utgifter som ikke er tilknyttet tiltaksvalg. Det blir likevel presisert at det må gjennomføres en grundig gjennomgang av de ulike utgiftsområdene for å kunne gi et nøyaktig estimat av mulig forbedring på dette området. Vi mener derfor at Bufdir bør ta initiativ til å gjennomføre noen felles gjennomganger på noen utvalgte områder for å synliggjøre beste praksis i regionene og hvilket potensial det er for en mer kostnadseffektiv drift.

7.2.5 Budsjettet forutsetter omstilling, og inntektssiden i budsjettet er redusert

Tabell 1 viser veksten i utgiftsbevilgningene til statlig forvaltning av barnevernet (kap 855) for årene 2009-2011. Det framgår av tabellen at økningen i bevilgningsrammen var noe lavere for 2009-2010 og for 2010-2011 enn den var for 2008-2009. Forventet klientvekst er en sentral del av beregningsgrunnlaget for driftsutgiftene i det statlige barnevernet. Det går fram av budsjettproposisjonen⁷⁶ at Bufetat ikke fullt ut ble kompensert for forventet klientvekst i 2011 ved at noe av merutgiftene knyttet til klientveksten ble forventet dekket inn gjennom kostnadsreducerende tiltak. I forslag til budsjett for 2012 er etaten ikke blitt kompensert for forventet klientvekst i det hele tatt, da en i BLD forventer at kostnadsreduksjonen som følger av vridningen er høyere enn merutgiftene som følger av at flere barn og unge får tiltak i regi av etaten.⁷⁷ Justert for lønns- og prisvekst representerer foreslått budsjett for 2012 en nedgang i bevilgningsrammen til det statlige barnevernet.

Tabell 9 Tildelinger til statlig forvaltning av barnevernet Barnevernets budsjett i tildelingsbrev 2009-2011

	Budsjett 2009	Budsjett 2010	Budsjett 2011	Forslag til budsjett 2012
Sum kap 855	4 596 518	4 931 508	5 279 253	5 321 704
Endring fra året før	460 319 (+11,1 %)	334 990 (+7,2 %)	347 745 (+7,0 %)	42 451 (+0,8 %)

Kilder: Tildelingsbrev for 2009-2011 og Prop. 1 S (2011-2012).

Bufdirs regnskap for 2010 viser at det statlige barnevernet opplevde en nedgang i sine inntekter fra 2009 til 2010. Dette går fram av tabell 2. En nedgang i forventede inntekter ble lagt inn som en budsjettforutsetning i tildelingsbrevet for 2011 og budsjettproposisjonen for 2012. Nedgangen i inntekter skyldes i all hovedsak reduserte kommunale egenandeler som følge av vridning fra bruk av institusjon til mer bruk av kommunale fosterhjem med forsterkning.

⁷⁶ Prop. 1 S (2010-2011), s. 130.

⁷⁷ Prop. 1 S (2011-2012), s.

Tabell 10 Reduserte inntekter for det statlige barnevernet, 2008-2011 (i 1000 kr)

	Budsjett 2009	Budsjett 2010	Budsjett 2011	Budsjettforslag 2012
Sum kap 3855 (inntektskrav)	997 622	999 046	953 795	930 439
Endring fra året før	109 542 (12,3 %)	1 424 (0,1 %)	-45 251 (-4,5 %)	-23 356 (-2,4 %)
Faktiske inntekter (regnskap)	1 002 810	975 526		
Endring fra året før	+128 083 (+14,6 %)	-27 284 (- 2,7 %)		

Kilder: Tildelingsbrev for 2009-2011 og Prop. 1 S (2011-2012).

BLD og Bufdir har ulike synspunkt på hvordan nedgangen i forventede inntekter skal forstås⁷⁸. Bufdir gir uttrykk for at reduserte inntekter representerer en budsjettreduksjon for etaten. Det blir vist til at det på kort sikt er vanskelig å legge ned statlige institusjonsplasser, og på den måten realisere gevinstene av at færre barn oppholder seg på institusjon. En reduksjon i inntektene motsvares dermed ikke umiddelbart av lavere utgifter.

BLD mener at etatens reduserte inntekter må sees i sammenheng med reduserte driftsutgifter knyttet til nedgang i institusjonsbruk. Dersom BLD hadde dekket inn etatens reduserte inntekter i budsjettet, mener BLD dette ville representert en økning i bevilgningsrammen. BLD har forståelse for at det er krevende å ta ut gevinster på kort sikt, men presiserer samtidig at dette argumentet kun er gyldig på kort sikt.

Det framgår også at Bufdir ønsker en generell avklaring i forhold til om etaten vil få beholde gevinsten som tas ut ved å vri tiltaksbruken i barnevernet, eller om BLD vil inndra disse midlene. Bufdir ønsker å bruke omstillingsgevinsten til å øke kvaliteten i tilbudet og/eller gi et tilbud til flere barn. BLD mener dette er en viktig diskusjon, men har ikke gitt noe konkret svar på Bufdirs forespørsel. Denne diskusjonen har sammenheng med Bufdirs planlagte omstilling knyttet til kvalitetsprosjektet og utviklingen av et behovstilpasset institusjonstilbud. BLD presiserer at etaten må redusere den totale institusjonskapasiteten *samtidig som* tilbudet må tilpasses barnas behov, og BLD gir uttrykk for at de gjerne vil bistå Bufdir slik at de lykkes med omstillingen.

Etter vår vurdering står Bufetat foran svært viktige omstillinger knyttet til utvikling av et mer behovstilpasset institusjonstilbud. Samtidig som etaten planlegger å differensiere tilbudet, skal vridningen i forhold til en nedgang i institusjonsbruken fortsette. Vi finner det sannsynlig at de omstillinger etaten står ovenfor vil kunne medføre behov for omstillingsmidler i en periode. Det er derfor viktig at Bufdir utarbeider gode planer og beregninger som viser forventede kostnader og gevinster knyttet til omstillingen, både på kortere og lengre sikt. Med utgangspunkt i Bufdirs planer vil det være opp til departementet, og eventuelt Stortinget, å avgjøre om en ønsker å realisere planene. En måte å finansiere omstillingen i institusjonstilbudet kan være å la Bufetat beholde gevinstene som kan tas ut gjennom en vellykket vridning fra bruk av institusjon til økt bruk av fosterhjem.

7.2.6 Plan for budsjettbalanse 2011

I forbindelse med budsjettprosessen for 2011 sendte Bufdir ut en Plan for budsjettbalanse 2011 kap. 855/ 3855. Planen er ledsaget av tabeller i Excel som skal synliggjøre sammenhenger mellom

⁷⁸ Dette framgår blant annet av møtereferat fra et særmøte om kap 855 og 856 som ble avholdt 28.06.2011.

regnskapsførte utgifter 2010, prisjustert utgiftsnivå, endringer i aktivitet 2011, budsjetttramme for 2011, budsjettutfordringer og tiltak/ aktivitetsplan med resultatoppfølging.

Målsetting/ krav til budsjettet i 2011 er balanse på alle kapitler og poster. Premissene for arbeidet med program 2010 (Program for økonomisk balanse og god praksis) legges til grunn.

Etter vår vurdering gir Plan for budsjettbalanse 2011, med tilhørende Excel-tabeller, Bufdir viktig informasjon om regionenes økonomiske og driftsmessige utfordringer på et tidlig tidspunkt, slik at Bufdir får muligheter til å gjennomføre en målrettet oppfølging av den økonomiske utviklingen i regionene.

7.2.7 For optimistiske budsjetter eller for lite omstillingsarbeid?

For å utarbeide realistiske budsjetter basert på en omstillingsgevinst er det avgjørende at en gjennomfører analyser av aktiviteter og utgifter for å få et realistisk anslag på utviklingen. Herunder hvor mye det er realistisk å omstille, gitt den forventede aktivitetsveksten innen de ulike områdene. En må også sette i verk konkrete tiltak, som skal bidra til den forventede omstillingen. Det vil si langsiktig planlegging av hvor regionen skal vokse og hvor det skal planlegges en nedgang i tiltaksapparatet.

Den faglige styringen blir avgjørende for å få til omstilling i en retning som også vil gi økonomiske gevinster. Økonomi og fag henger derfor tett sammen. Som vi har vist over, styres økonomien i stor grad av faglige avveininger som gjøres når en blant annet velger hvilke tiltak som skal gis (f.eks. institusjonsplass eller fosterhjem), og hvor lenge et tiltak skal opprettholdes (antall oppholdsøgn). En av de intervjuede fremhever hvor avgjørende det er at fagteamrådgiverne etterlever de faglige styringssignalene for at en skal ha kontroll på kostnadene:

«Det er også en styringsutfordring at fagteamrådgiverne utløser store ressurser. En fagteamrådgiver kan gjøre en beslutning i et møte som koster 2-6 mill. Det å sikre at rådgiverne deler den samme faglige retningen både seg imellom, og mellom seg og ledelsen, er det viktigste regionledelsen kan gjøre for å påvirke hva som skjer i møtet med kommunene.»

Mange påpeker at det er vanskelig å oppnå økonomisk styring uten også tilsvarende sterk faglig styring. Spørsmålet er i hvilken grad den faglige styringen har vært tydelig, og om styringen er i stand til å drive barnevernet i en enhetlig retning for å oppnå den vridningen i tiltaksbruk som reformen og budsjettene har forutsatt, og hvordan disse to områdene har utviklet seg over tid.

7.3 Faglig styring

Faglig styring handler om styring av den faglige utviklingen, og å sikre at barnevernets arbeid har nødvendig faglig kvalitet. Den faglige styringen handler i stor grad om hva som kjennetegner et „godt barnevern“ og hva som er gode barnevernfaglige tiltak og beslutninger. En av hovedutfordringene for departementet har vært å styre barnevernet i en bestemt faglig retning i møte med sterke faggrupper. Det blir fremhevet at det ikke har vært enkelt å skape en enhetlig faglig tilnærming som har vært forankret i hele det statlige barnevernet. Dette skyldes blant annet at det eksisterer mange ulike synspunkt på hva som er godt barnevernsarbeid.

Samtidig peker flere på at den faglige styringen ikke har vært tilstrekkelig tydelig i hele styringslinjen. Mens mange fremhever at fokuset på økonomi og økonomistyring har vært sterkt, uttrykker samtidig

flere at fokuset på fag og faglig styring har vært svakere, og noen ganger kommet i skyggen av fokuset på budsjettbalanse og utgiftsreduksjon. Mens rollene og målene knyttet til økonomistyring har vært klare og i stor grad fulgt den formelle etatsstyringen, har både roller og innhold i den faglige styringen vært mer utydelige, preget av „uenighet“ og i større grad foregått på siden av den formelle etatsstyringen.

7.3.1 Departement og direktorat som faglige premissleverandører

Et departement skal være et faglig sekretariat for den politiske ledelsen, og skal gi politikerne beslutningsgrunnlag for utøvelse av politikken. Dette fordrer at departementet har tilgang til nødvendig faglig kunnskap om feltet. Det blir presisert i barnevernloven at departementet skal ”arbeide for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven”.

Direktoratets rolle i fagstyringen presiseres i tildelingsbrevet for 2011. Der blir det fremhevet at Bufdir er et fagdirektorat underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og at direktoratet skal være et *fagorgan* innen blant annet barnevernområdet. Det vektlegges at direktoratet skal ha nødvendig kompetanse og være en leverandør av gode faglige innspill til departementet. I tillegg forventes det at Bufdir kan hente inn ekspertkompetanse fra eksterne fagmiljø dersom det er behov for det. Bufdir er også gitt en rekke *forvaltningsoppgaver* med hensyn til å behandle saker etter gjeldende lover. Dette gjelder også forvaltning av tilskuddsordningen. Bufdir er også *iverksetter* av vedtatt politikk og er ansvarlig for å styre Bufetats regioner.

Generelt innebærer relasjonen mellom departementet og direktoratet en krevende balansegang.⁷⁹ Noen av hovedargumentene for å opprette et direktorat er blant annet et ønske om et organ som kan avlaste departementet, og for å legge til rette for et skjermet faglig miljø som kan ivareta langsiktig kunnskapsoppbygging over tid.

Selv om det opprettes et fagdirektorat, er også departementet avhengig av å ha et fagmiljø. Departementet må ha et tilstrekkelig fagmiljø til at det kan styre direktoratet og være kritisk til det direktoratet utfører, samt for å kunne være en god rådgiver for statsråden.⁸⁰ I undersøkelsen fremkommer det imidlertid at oppgavefordelingen mellom departementet og direktoratet tilknyttet fagutvikling og fagstyring blir opplevd som utydelig, og flere stiller spørsmål ved om rolledelingen mellom departement og direktorat er hensiktsmessig. Spesielt blir det pekt på at departementet selv gjennomfører en rekke faglige utviklingsoppgaver og utredninger som kan karakteriseres som ”direktoratsoppgaver”. En kan stille spørsmål ved om en i for stor grad har bygd opp et fagmiljø i departementet som går på bekostning av direktoratets faglige rolle, og om dette har begrenset mulighetene for at Bufdir kunne utvikle seg til et mer selvstendig fagdirektorat.

Flere mener at en større grad av overføring av faglige oppgaver fra departementet til direktoratet kan være hensiktsmessig. Utfordringen som blir nevnt er imidlertid hvilken rolle direktoratet kan ha overfor kommunene. I dag ligger fagstyringsansvaret overfor kommunene i departementet, mens direktoratet kun har et ansvar overfor etaten. Dersom fagansvaret i større grad skulle overføres til direktoratet, vil en komme i en situasjon hvor direktoratet er en faglig premissleverandør både overfor kommunen og overfor etaten sammen med tiltakene som skal levere tjenester til kommunene.

⁷⁹ Difi (2008) Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press? Difi rapport 2008:14.

⁸⁰ Difi (2008) Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press? Difi rapport 2008:14.

7.3.1.1 Forskning og utvikling (FoU)

Flere viser til at den faglige styringen fra departementet har vært særlig sterk og detaljert innenfor Forsknings- og utviklingsområdet (FoU). Departementet og direktoratet har utarbeidet en FoU strategi for 2009-2012 som bygger på tidligere FoU-plan for 2005-2008. FoU strategien angir de langsiktige satsingene for FoU arbeid i departementet og direktoratet, og omhandler både sentrale mål, prioriteringer, formidling og implementering. Målet med strategien er å øke kunnskapsnivået i hele barnevernsektoren, og omfatter både det statlige og kommunale barnevernet.⁸¹ Departementet har det overordnede sektoransvaret for FoU innen barnevernfeltet. Direktoratet har ansvar for å planlegge, initiere og følge opp FoU-prosjekter, og for å utarbeide en årlig FoU-plan som konkretiserer hvordan FoU-strategien vil bli fulgt opp. Planen som direktoratet har ansvar for og forslag til satsinger, skal fremlegges for og godkjennes av departementet. I intervju stilles det spørsmål ved hvorfor direktoratet har fått i oppgave å lage en plan når det er departementet som faktisk avgjør fordelingen av midler. I slike saker opplever direktoratet at de i større grad fungerer som en stab for departementet, enn som et selvstendig fagorgan.

I intervju vises det til at feltet har vært preget av at det gjennomføres mange samarbeidsprosjekt mellom departement og direktorat noe som og har ført til at det er en del sammenblanding i ansvarsforhold. Det skal blant annet avholdes jevnlig *fagmøter* mellom departementet og direktoratet. Formålet med fagmøtene er å drøfte prioriteringer, utveksle informasjon og drøfte andre forhold og aktiviteter relatert til FoU-virksomheten. Flere opplever at disse fagmøtene mangler en tydelig struktur, og at de er for lite formaliserte.⁸² Dette har i følge flere av informantene ført til at det har vært utydelig styring og uklare styringssignal. Selv om arbeidsformen bidrar til utstrakt dialog knyttet til faglig utvikling, er den samtidig med på å skape uklare grenser og roller knyttet til faglige utviklingsoppgaver. Det pekes på at fagmøtene i for stor grad har blitt en parallell til etatsstyringen, og at fagstyringen i for stor grad har skjedd på siden av den formelle styringslinjen. Faglige samtaler mellom personer slik som for eksempel saksbehandlere i departement og direktorat har blitt tolket som faglige styringssignal fra departementet uten at dette er formalisert og forankret i den formelle styringslinjen. I noen tilfeller har departementets fagstyring også vært direkte rettet mot Bufetats regioner. Direktoratet har opplevd at dette svekker den formelle styringslinjen, og gjør det vanskelig å gi entydige og konsistente styringssignaler ut i linjen.

Det blir likevel vist til at kommunikasjonen har bedret seg og at departementet i større grad enn tidligere benytter formelle styringskanaler for å formidle også faglige styringssignal. Direkte kontakt utenom styringslinjen foregår også i mye mindre grad nå enn før. Blant annet er det blitt tydeligere hvem som sender spørsmål eller bestillinger fra departementet. Det blir også påpekt at dette kan ha sammenheng med omorganiseringen i departementet, hvor ansvar for etatsstyring m.m. er tydeliggjort i den nye organiseringen.

Det kommer frem i intervju at både nåværende og tidligere direktører i Bufdir har vært klare på at de ønsker at formell styring skal skje gjennom styringsdialogmøtene, eller skriftlig i styringsbrevene. Samtidig har direktoratet har også drevet opplæring i egen organisasjon i forhold til å presisere viktigheten av at styringssignalene er formaliserte. Fortsatt stilles det likevel spørsmål ved om rolledelingen mellom direktorat og departementet er hensiktsmessig i forhold til å ivareta en tydelig og sterk fagstyring av etaten.

⁸¹ Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU arbeidet i barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009-2012.

⁸² Referat fra styringsdialogmøte 27.10.2009.

7.3.1.2 Bufdirs faglige rolle overfor regionene

Flere som er intervjuet i regionene viser til at de har opplevd at direktoratet har hatt en passiv rolle i fagutviklingen og i fagstyringen overfor regionene. Den faglige rollen har kommet i skyggen av rollen som styrer av etaten, og det etterlyses en enda sterkere og tydeligere faglig rolle for direktoratet. Det vises til at fagarbeidet i direktoratet har vært lite utadvendt og i liten grad har gitt regionene et faglige redskap i arbeidet med omstilling.

Også direktoratets faglige styring av regionene har i en periode foregått på siden av den formelle styringslinjen. I intervju fremkommer det at faglige problemstillinger spesielt i de første årene i hovedsak ble drøftet i direktørmøtene mellom direktør for Bufetat og regiondirektørene, mens de formelle virksomhetsstyringssamtalene dreide seg mer om økonomiske problemstillinger. En utfordring med å formidle faglige styringssignal gjennom direktørmøtene var at den videre formidlingen av faglige styringssignal ut i etaten var avhengig av hvordan direktørene vektla dette overfor sine ansatte i regionene. Etter hvert ble direktoratet usikker på hvor godt styringssignalene ble videreformidlet, og regionene begynte også å etterlyse mer fokus på kvalitative problemstillinger i samtalene. Dette førte til at Bufdir i større grad inkluderte faglige problemstillinger også i den formelle styringen av regionene.

Ved starten av reformen ble det også etablert noen faglige nettverk på tvers av regionene for å bidra til faglig utveksling og enhetlig praksis på tvers. Det kommer frem i intervju at flere av disse nettverkene etter relativt kort tid ble lagt ned fordi det ble en utfordring at det ble tatt faglige beslutninger i disse nettverkene som ikke var forankret i den formelle styringslinjen. En annen årsak var at regionene organiserte seg så forskjellig at det var uklart hvem som skulle delta i de ulike nettverkene fra hver region. Flere viser i intervju til at en ikke har funnet et godt nok alternativ til disse nettverkene, og etaten har per dags dato derfor ikke en god nok kommunikasjon på tvers av regionene når det gjelder fagutvikling.

Regionene opplever også at de i liten grad har blitt involvert i diskusjonen rundt faglig utvikling av etaten. I følge en av de intervjuede fikk regionene mulighet til å komme med innspill til FoU-avdelingen en gang i året i forbindelse med planarbeidet og deltagelse i regionale fagmøter, men dette dreier seg i hovedsak om hvilke forskningsprosjekt som skal prioriteres, og har derfor liten innvirkning på det løpende faglige arbeidet.

Men som vi skal se mer på i slutten av kapittelet er direktoratets rolle i endring og flere viser til at nye initiativer som for eksempel kvalitetsutviklingsprogrammet og utvikling av kunnskapsstatuser innen ulike områder bidrar til at direktoratet har fått en tydeligere rolle, og at regionene har blitt involvert på en måte som ikke har vært vanlig tidligere.

7.3.1.3 Hva inngår i den faglige styringen?

Den faglige styringen fra departementet og direktoratet har i hovedsak vært rettet mot følgende områder:

- Kvalitet og godkjenning av institusjoner
- Et kunnskapsbasert barnevern
- Tilpasning av tiltaksapparatet (vridning og utvikling av tiltaksapparatet)

7.3.2 Kvalitetssikring og godkjenning av institusjoner

Et viktig område for å få mer kvalitet i barnevernet etter reformen var å sikre tilstrekkelig kvalitet i institusjonene. Det ble utarbeidet to forskrifter, en for godkjenning (kommunale og private institusjoner), og en for kvalitet (gjelder for alle institusjoner). I tillegg ble det senere utarbeidet retningslinjer for årlig kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner.⁸³

Førsteprioritet for etaten etter reformen var å gjennomgå kvaliteten i egne institusjoner, og få godkjent de institusjonene som ikke var statlige. Dette tok mye av oppmerksomheten fra slutten av 2004 og fram til 1. juli 2005, som var fristen for at institusjonene skulle være godkjent. Diskusjonen om kvalitet i barneverntilbudet ble i denne perioden i hovedsak en diskusjon om hvorvidt kvaliteten på den enkelte institusjon var god nok sammenliknet med de andre, framfor en diskusjon om hvilken overordnet tiltaksstruktur man hadde behov for. De nye forskriftene og kravene til kvalitet bidro både til at en del private institusjoner og statlige institusjoner ble lagt ned på grunn av manglende kvalitet, si tillegg til at en del av de statlige institusjoner ble endret. Dette bidro ifølge flere av de som er intervjuet til en betydelig kvalitetsutvikling i sektoren.

7.3.3 Kunnskapsbaserte metoder

Allerede fra starten av har målet om økt bruk av kunnskapsbaserte metoder vært et sentralt mål for barnevernet. "Kunnskapsbasert barnevern" er et overordnet begrep som blir definert på følgende måte:

"Med kunnskapsbasert barnevern mener vi 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."⁸⁴

Kunnskapsbaserte metoder er metoder som bygger på dokumentert kunnskap og står i motsetning til de tilnærminger som i større grad tar utgangspunkt i de praksisnære erfaringer den enkelte barnevernsarbeider har fra arbeidet innen barnevernsfeltet. Flere av de som er intervjuet oppgir at det kan være noe uklart hva som ligger i begrepet kunnskapsbaserte metoder, men at det i stor grad handler om å dokumentere metodene i forhold til hvilke effekt tiltakene har for barna. De kunnskapsbaserte metodene blir ofte forbundet med det som refereres til som evidensbaserte metoder slik som for eksempel Multisystemisk terapi (MST), Parent Management Training – Oregon (PMTO), MultifunC, FFT og lignende. Dette er tiltak som har en dokumenterbar effekt i forhold til atferdsproblematikk hos barn og unge. De blir derfor gjerne referert til som atferdsteoretiske metoder. For å bistå med å forske på og dokumentere kunnskapen knyttet til de evidensbaserte metodene er det inngått et samarbeid med Atferdssenteret som er ansvarlig for forskning, implementering, opplæring og videreutvikling av nye metoder knyttet til alvorlige atferdsproblemer.

Departementet ønsker økt bruk av evidensbaserte metoder og har dette som et resultatkrav i tildelingsbrevene til direktoratet. Det er også etablert økonomiske insentiver i Betalingsrundskrivet for å motivere til økt bruk av slike metoder. Flere peker på at barnevernreformen og etableringen av Bufetat har vært med på å styrke de kunnskapsbaserte metodene, og de evidensbaserte metodene spesielt. Dette bekreftes også av utviklingen i bruk av de evidensbaserte metodene i regionene.

⁸³ Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner. Fastsett av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet den 24. januar 2008 og revidert den 1. april 2010.

⁸⁴ Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU arbeidet i barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009-2012.

De aller fleste stiller seg bak målet om et kunnskapsbasert barnevern og fokuset på økt kvalitet i hjelpetiltakene som staten tilbyr. Det kommer imidlertid frem både i intervju og i spørreundersøkelsen at det er en betydelig diskusjon knyttet til hva kunnskapsbaserte metoder skal omfatte og hvilken vekt atferdsteoretiske metoder (evidensbaserte tiltak) har hatt, og fremdeles har. Det er flere som stiller spørsmålsteget ved om departementet og direktoratet har låst seg til en bestemt type fagutvikling hvor Atferdssenteret og den atferdskorrigerende retningen dominerer for mye av utviklingen. En av de intervjuede uttaler at:

"Det at en har en egen nasjonal etat (Bufetat) har vært med på å styrke fagutviklingen. Men direktoratet har låst seg til en bestemt type fagutvikling. Adferdsteoretisk tilnærming til barnevernet, MST, Multifunc er eksempler. Adferdssenteret styrer mye av utviklingen. Direktoratet har vært opptatt av å understreke at dette er forskningsbaserte tilnærminger. Men "forskningsbasert" er ikke et entydig begrep og kan favne om flere tilnærminger enn disse."

Innvendingene som reises mot de evidensbaserte metodene handler i liten grad om det er riktig å ha fokus på å utvikle evidensbaserte metoder, men gjenspeiler heller et ønske om å ha et bredere fokus på at det finnes andre metoder. Flere viser til at de evidensbaserte metodene får uforholdmessig mye fokus i forhold til utbredelsen av barn med de atferdsproblemer disse metodene adresserer. Det er en relativt liten andel av det arbeidet som gjøres i barnevernet som er evidensbasert, eller hvor de evidensbaserte metodene er anvendbare. Dette feltet er det flere som er opptatt av og ønsker å problematisere, og flere av de fagteamansatte som svarer på undersøkelsen uttaler seg kritisk til at evidensbaserte metoder har fått alt for stor plass i det faglige arbeidet i etaten. Noen av kommentarene som kommer frem blant fagteamansatte er gjengitt under:

- «Det er blitt en tydeligere faglig styring disse årene, men det er fremdeles få prosent vi kan hjelpe med de evidensbaserte metodene. Jeg synes disse har fått for stor plass. Med andre ord er den faglige styringen blitt for smal, og tilsynelatende siktes for mye inn i forhold til atferdssenteret sine anbefalinger.»
- «Våre hjemmebaserte tjenester dreier seg stort sett om PMTO og MST. Skulle tro at alle barn lider av atferdsproblem, og at nevnte tiltak kan løse en hver situasjon. Årsaken til at Bufetat satser så stort på nevnte tiltak er manglende faglig forståelse for de problemer barn og foreldre sliter med. Kommunene har ikke bruk for tiltaket, men blir presset til å forsøke et slikt tiltak.»
- «Det statlige tiltaksapparatet har for lite kapasitet og er for lite differensiert. Det har vært for mye fokus på adferd og for lite fokus på omsorgssvikt i tiltaksutviklingen. For ensidig fokus på enkelte utvalgte kunnskapsbaserte tilnærminger.»
- «Det er mye dreining mot det som blir kalt de evidensbaserte metodene. Det er nok ikke alltid de bør og skal brukes i alle sakene de blir brukt.»
- «Evidensbaserte tiltak har fått for stor plass, behov for differensierte tiltak.»
- «Hjemmebaserte tjenester har stort sett bare evidensbaserte metoder og de retter seg i hovedsak for barn med atferdsvansker. Det er mange barn/familier som ikke er i den kategorien, men har like stort behov for hjelp for å unngå institusjonsplassering.»
- «Har en opplevelse av at mange kommuner ikke er helt i takt med utviklingen når det gjelder det kunnskapsbaserte.»

- «Stort fokus på evidensbaserte tiltak. Dette er bra, men gode erfaringsbaserte tiltak kan lett komme i skyggen.»

Sitatene ovenfor viser at mange har opplevd at metodediskusjonen har hatt et ensidig fokus på de evidensbaserte atferdskorrigerende tiltakene. Flere opplever at det har vært for lite diskusjon om andre metoder og faglige tilnærminger. Samtidig påpekes det at debatten er i ferd med å åpnes mer opp og at den er bredere og mer åpen enn den har vært tidligere.

Flere peker spesielt på at det bør fokuseres mer på kunnskap knyttet til hoveddelen av tiltaksapparatet, slik som institusjoner og fosterhjem. Mesteparten av tiltakene i barnevernet er knyttet til institusjonsplasser og fosterhjem og det er på disse områdene det er størst behov for en felles faglig plattform og gode faglige verktøy som har effekt.

”Regionen Midt-Norge har 25 institusjoner som alle har ulike fundament, teorigrunnlag og metoder som ligger til grunn for arbeidet. I tillegg tilpasser institusjonene sine ulike tilnærminger til hvert enkelt barn. Det er ikke tilstrekkelig kunnskap om effekten av alle de ulike tilnærmingene i institusjonene. Selv om en utvikler metoder er det også viktig å tenke på at metodene utøves av personer. Det er derfor viktig å skape en felles faglig plattform som alle er enige om, og som en får til å fungere.”

Samtidig som det stilles spørsmålsteget ved vektleggingen av de atferdsteoretiske metodene, blir det også vist til at det er en utfordring at Bufetat ikke klarer å dekke behovet for evidensbaserte tiltak i enkelte regioner og områder. Dette bidrar til manglende likeverdighet i tilbudet. Spesielt i Region nord har det vært utfordrende å etablere et tilstrekkelig likeverdig tilbud.

7.3.4 Tilpasning av tiltaksapparatet

I tillegg til det overordnede fokuset på økt bruk av kunnskapsbaserte metoder, har den faglige styringen handlet om omstilling av det statlige tiltaksapparatet. De faglige føringene har blant annet vært knyttet til mindre bruk av institusjon, mer bruk av fosterhjem, og reduksjon av oppholdstid i institusjonene. I tillegg har det vært et mål å utvikle et tilstrekkelig differensiert og likeverdig tiltaksapparat.

Når det gjelder føringene knyttet til mindre bruk av institusjon, mer bruk av fosterhjem, og reduksjon av oppholdstid i institusjonene, opplever flere i regionene at det tidligere har vært for lite fokus på både det faglige grunnlaget for føringene og hvilke faglige verktøy som kan brukes for å få i stand en slik omstilling. De faglige begrunnelsene har i følge flere av de fagteamansatte i liten grad blitt tydelig formidlet og flere uttrykker at disse faglige føringene i liten grad har vært forankret blant fagteamansatte og ikke minst i de kommunale barneverntjenestene.

Styringen av tiltaksapparatet har i hovedsak fokusert på aktivitetsstyring og produktivitetmåling og i liten grad kvaliteten på aktivitetene. Departementets styring har mye fokus på produktivitet, og mindre på kvalitetsindikatorer, noe som ofte skyldes at det er mye lettere å måle produktivitet enn kvalitet. Flere av de som er intervjuet mener at aktivitetsdata i mye større grad bør suppleres med kvalitetsdata. Samtidig anerkjennes det at det kan være utfordrende å finne indikatorer ikke minst fordi flere opplever at det frem tili dag har vært en manglende diskusjon omkring hva som faktisk utgjør god kvalitet i barnevernet.

En utfordring med aktivitetskravene er at det ikke er gjennomført en faktisk behovsanalyse som den eksisterende tiltaksstruktur i de enkelte regionene kan sees i forhold til. Det har også blitt påpekt av Riksrevisjonen at etaten har manglet tilstrekkelige behovsanalyser som grunnlag for å styre utviklingen

av tiltaksapparatet. Resultatrapporteringen på barnevernområdet har også i liten grad gitt informasjon om ventetid og andre styringsparametre som gir informasjon om tiltaksapparatet er behovstilpasset og tilstrekkelig differensiert.

Aktivitetsstyringen har derfor i stor grad blitt en diskusjon om økonomi og mindre om fag, selv om direktoratet mener at dette er tydelige faglige føringer. Utfordringen er at det i liten grad er definert innholdsmessig kvalitet til de ulike tiltakene med unntak av de evidensbaserte metodene. Det er også en utfordring å finne gode kvalitetsindikatorer som kan måles og følges opp på samme måte. Et virkemiddel for å gjøre aktivitetsstyringen mer faglig rettet er imidlertid å differensiere tiltaksapparatet i større grad, og å basere aktivitetsutviklingen på behovsanalyser. Da vil den aktivitetsbaserte styringen bli mer målrettet, og det vil være mulig å utarbeide realistiske forventninger i forhold til hvor mye en bør dreie tiltaksapparatet i hver region på en faglig forsvarlig måte. Dette er et arbeid som i det i større grad er tatt initiativ til i kvalitetsutviklingsprogrammet som direktoratet startet i 2011.

7.4 Utvikling av den faglige og økonomiske styringen

Selv om det finnes områder hvor fag og økonomi oppleves som to motstridende hensyn, vektlegger de fleste at det ikke er mulig å styre økonomien uten god fagstyring. Men selv om fag og økonomi henger sammen, har fokuset på og vektleggingen av disse to dimensjonene utviklet seg ulikt i tiden etter reformen. Det er en gjennomgående oppfatning at det frem til i dag har vært et tydeligere fokus på økonomi fremfor fag og kvalitet i styringen. Dette har hatt konsekvenser både for den økonomiske og faglige utviklingen i det statlige barnevernet.

7.4.1 Fase I - Underbudsjettert reform, kulturell motstand og blomstring av hjelpetiltak

7.4.1.1 Underbudsjettering og kulturell motstand

Flere av informantene viser til at barnevernreformen var dårlig forberedt og ikke minst underfinansiert. Det ble ikke gjort realistiske vurderinger av hvor mye reformen kom til å koste, og beregningene av hva det fylkeskommunale barnevernet kostet var alt for lavt stipulert. Flere opplevde at det var viktigere å gjennomføre reformen enn å synliggjøre kostnadene som var forbundet med den.

Regionene hadde svært ulikt utgangspunktet ved oppstarten av reformen. Fylkesbarnevernene, som utgjorde de nye regionene, var ulike i forhold til antall barn som trengte tiltak, hvilke tiltaksapparat som var bygd opp og hvor mye fokus de hadde på økonomisk styring. Omstillinger er generelt ofte kostnadmessig undervurderte, og det kan være vanskelig å beregne kostnadene til slike omfattende reformer. I forbindelse med barnevernreformen var omstillingene betydelige. I tillegg til at organisasjonen skulle endres, skulle tjenesteapparatet omstilles. Tjenesteapparatet skulle bygges opp noen steder og ned andre steder, samt at en skulle endre på sammensetningen av tjenestene. De kommunale forventningene til tjenestetilbudet var også veldig forskjellige basert på kommunenes erfaringer med de fylkeskommunale barneverntjenestene. Det fylkeskommunale barnevernet i Hordaland fylke var et eksempel på at fylkeskommunen hadde gått ganske langt inn i forhold til å utføre kommunale oppgaver på barnevernområdet. En var likevel på forhånd klar over hvilke utfordringer som forelå i det fylkeskommunale barnevernet. I Stortingsmeldingen som ble utarbeidet i forkant av reformen (2001-2002) ble ulikhetene i tiltaksapparatet beskrevet, og det ble også påpekt at det var dårlig kontroll på økonomistyringen i noen av de fylkeskommunale barneverntjenestene.

Til tross for denne kunnskapen ble det ikke tatt høyde for omstillingsmidler ved innføring av reformen. I stedet forutsatte budsjettene en omstilling og vridning av tiltaksapparatet som det var forventet skulle bidra til en kostnadsreduksjon, og som ville oppveie for omstillingskostnadene. Dette handlet i stor grad om å dreie tiltaksapparatet mot mindre kostnadskrevende tiltak. Når denne omstillingen og tiltaksvridningen ikke fant sted i det tempo som var forutsatt, ble heller ikke budsjettene realistiske.

I intervju blir det vist til at direktoratet tidlig informerte departementet om at etaten ikke hadde tilstrekkelige midler til å gjennomføre pålagte oppgaver. Bufdirs beregninger har hele tiden vist at etaten var underfinansiert de første årene. Men direktoratet opplevde at dette ikke i særlig grad ble tatt hensyn til av bevilgende myndigheter. I 2007 og 2008 gjennomførte Riksrevisjonen⁸⁵ og Econ⁸⁶ hver sin gjennomgang av det statlige barnevernet, og begge rapportene påpekte at reformen var underfinansiert. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om departementet hadde forberedt den statlige overtakingen av barnevernet i tilstrekkelig grad. Som et resultat av disse undersøkelsene fikk det statlige barnevernet økte budsjettammer. Disse rammene blir i større grad opplevd som realistiske av Bufdir.

Det kommer frem i intervju at det var en stor utfordring for Bufdir å drive god økonomistyring i den første perioden, når alle opplevde at rammene ikke var realistiske. Økonomistyringen ble oppfattet som vanskeligere jo lenger ut i systemet man kom, og det blir påpekt at dette gikk ut over lojaliteten til budsjettet. Utfordringen ble forsterket ved at den fylkeskommunale praksisen ikke hadde en sterk økonomistyringskultur og ikke alle betraktet budsjettet som en bindende ramme.

Konsekvensen av underfinansieringen var at det tok lenger tid å utvikle organisasjonen i riktig retning. Underfinansieringen gikk også ut over muligheten for optimal og effektiv drift de første par årene. I den første perioden ble det brukt mye tid på å få oversikt over og styre økonomien, og det blir fremhevet at dette i stor grad overskygget de faglige virkemidlene og fokuset på enhetlig faglig utvikling av etaten.

Men det var ikke bare manglende økonomi som hindret en god omstilling i starten av reformen. Bufdir var heller ikke tilstrekkelig forberedt på den styringsutfordringen det innebar å forene de 19 fylkeskommunale barnevernene i en etat, og konsekvensen av relativt store kulturelle forskjeller i faglig praksis. Det ble gjort forsøk på å utvikle en felles organisasjonskultur i regionene på regionkontornivå gjennom ulike tiltak. Utfordringen var at de avgjørelsene som har store økonomiske konsekvenser finner sted lenger ute i organisasjonen og tiltakene var ikke tilstrekkelige for å skape en mer enhetlig styringskultur i alle ledd i organisasjonen.

7.4.1.2 Hjelpetiltak – fra utprøving til innstramming

Selv om det ikke var tvil om at økt kvalitet på barneverntjenester var et mål med reformen, var det i liten grad tydelige føringer på hvilke type tiltak det skulle satses på for å møte barnas behov. Det var spesielt innenfor kategorien hjelpetiltak det ble utviklet en del nye typer tiltak, uten at det var en helhetlig faglig plan for utviklingen. Flere av de som er intervjuet i regionene viser til at det i de første årene etter gjennomføring av barnevernreformen ble formidlet fra direktoratet at regionene skulle la "de tusen blomster blomstre" i forhold til hjelpetiltak. Dette førte til en oppblomstring av ulike typer hjelpetiltak i statlig regi, og styringssignalene med hensyn til hva som var statlig ansvar og hva som var kommunalt ansvar ble opplevd som uklare. I begynnelsen, var det ikke definert en tydelig grensegang mellom stat og kommune når det gjelder ansvaret for hjelpetiltak. Konsekvensen av denne praksisen var både at regionene utviklet mange ulike former for hjelpetiltak, men også at kommunene ikke bygde ut slike tiltak selv.

⁸⁵ Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat. Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

⁸⁶ Econ: Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger. Rapport 2007-033

Etterhvert kom det imidlertid sterkere styringssignal knyttet til hvilke typer hjelpetiltak Bufetat skulle drive med. Dette var både en konsekvens av tydeligere krav om økonomisk balanse og et behov for en tydeligere rolledeling mellom stat og kommune. Samtidig ble kravet til kunnskapsbaserte og evidensbaserte metoder tydeligere. Dette resulterte i at regionene måtte omstille tiltaksapparatet og rette det mer inn mot det som er lovpålagte statlige oppgaver, og mot de mer evidensbaserte tiltakene. En av de fagteamansatte uttrykker:

«I starten vart det opna for fleksibilitet og høve til å støtte kommunen i deira løysingsmåtar, også ved økonomisk hjelp. Det har vore ei gradvis innsnevring og spissing, ein har valt å satse på få metodar for ei lita målgruppe.»

Omstillingsprosessen har vært utfordrende både for Bufetat som har bygd opp et bredt tilbud av hjelpetiltak og for kommunene som var blitt vant til at Bufetat hadde et slikt tilbud. Når regionene gikk i gang med å ta vekk de "andre" hjemmebaserte tjenestene, opplevde kommunene et tap av tjenester. Ansatte i regionene uttrykker at det fortsatt oppleves som en utfordring at kommunene har forventninger om tiltak som regionen ikke lenger kan tilby. Blant annet uttrykker fagteamansatte følgende:

«Fra sterkt trykk på å utvikle flere hjelpetiltak, til et sterkt fokus på evidens.. At vi endrer oss fra ett år til et annet blir forvirrende for kommunene.»

«Konsekvenser er at det har vært mange endringer og kommunene får mange ulike signaler fra det statlige barnevern.»

7.4.2 Fase II - Styringen har vært preget av økonomi mer enn fag

Mens den første tiden etter reformen var preget av utfordringer med underfinansiering, etablering av nye systemer og opparbeiding av kompetanse, viser flere til at det skjedde et skifte i styringen fra 2008, der fokuset på budsjettbalanse ble enda sterkere vektlagt. En av de intervjuede fremhever at:

"Bufdir hadde fra 2008/2009, og til og med 2010, et veldig sterkt fokus på at regionene skulle overholde den økonomiske rammen i regionen. Rapporteringen og virksomhetsstyringen var fokusert på at hvis man kom ut på null nederst på arket så var applausen sikret."

Vektleggingen av budsjettbalanse og de økonomiske rammene var et resultat av at Bufetat ikke klarte å holde driften innenfor de fastsatte rammene de første årene og etaten hadde årlig behov for tilleggsbevilgninger. Dette førte til at fokuset på økonomi ble svært dominerende i styringen av etaten, både i departementets styring av direktoratet og i direktoratets styring av regionene.

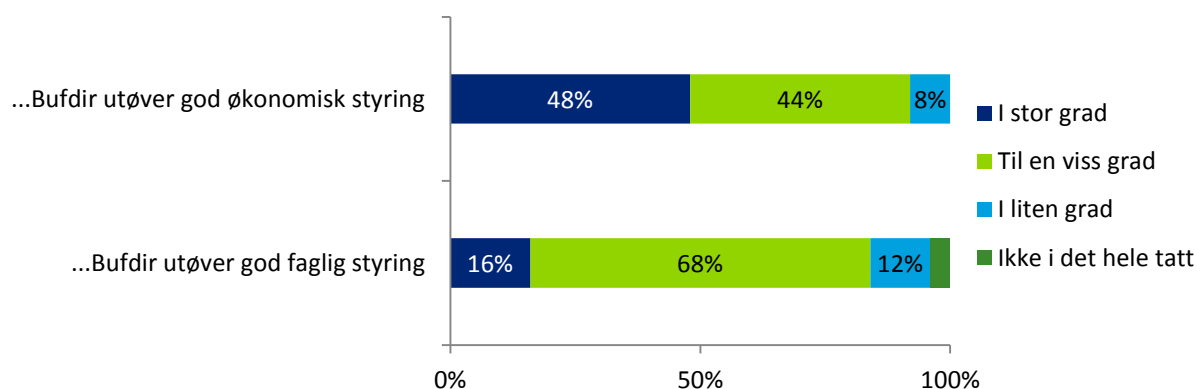
Flere uttrykker at både departementets og direktoratets styring i alt for stor grad har vektlagt økonomi og målet om budsjettbalanse, og at det har til dels overskygget det faglige fokuset i perioder. Dette innebærer ikke nødvendigvis en oppfatning av at det ikke er viktig å overholde de økonomiske rammene, men manglende fokus på den faglige styringen har gjort at de ikke i tilstrekkelig grad har hatt de nødvendige faglige virkemidlene til å nå de økonomiske rammene. En av de intervjuede uttaler:

«Det nytter ikke å bare gjenta målsettingen om at regionene må oppnå budsjettbalanse, det må også sies noe om hvordan dette skal gjøres. Målene er greie, men det har vært vanskeligere å finne fram til virkemidlene.»

Denne oppfatningen deles både av regionledelsen og fagteamansatte. Også i Riksrevisjonens rapport fremgår det at Bufdir har fått tydelige tilbakemeldinger på økonomiske resultater i styringsdialogmøtene, og i mindre grad tilbakemelding på den faglige resultatoppnåelsen.

På spørsmål om Bufdir utøver god faglig og god økonomisk styring, svarer regionledelsen at de er mer fornøyd med den økonomiske enn den faglige styringen.

Figur 38 "I hvilken grad mener du at..." N = 25.



Regionledere uttrykker at direktoratet har vært veldig tydelig på de økonomiske føringene. Samtidig har det vært lite fokus på den kompetansen og kunnskapen som kreves for at regionen skal vite hvordan de skal prioritere for å oppnå budsjettbalanse. Budsjettfokus har i følge flere av de som er intervjuet medført at en i for liten grad har fokusert på å utvikle gode felles faglige praksiser i regionene. En av de intervjuede uttaler:

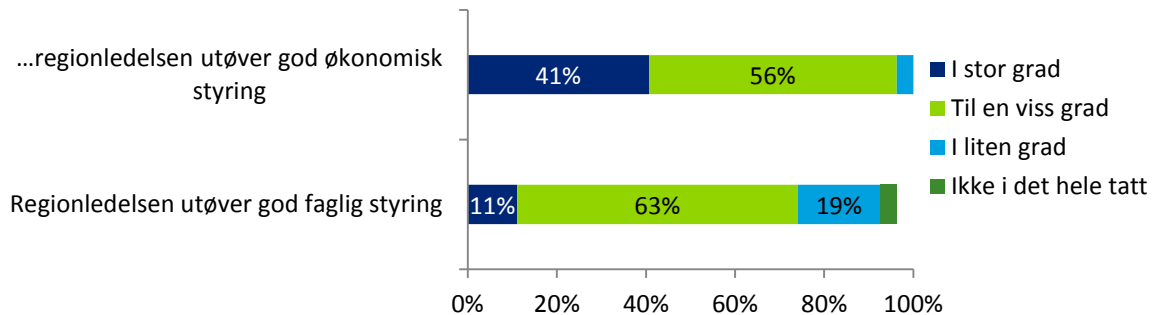
"Bufdirs styring har vært preget av et system- og budsjettfokus. Fokuset har vært på rapportering og i mindre grad på styring. Staten har jobbet litt "feil vei". Et for sterkt økonomifokus førte til at en ikke fikk et langsiktig fokus på å utvikle en felles faglig praksis. Faglig styring er viktig fordi god faglig drift blir billigere".

På spørsmål om Bufdirs styring sikrer faglig videreutvikling i regionen svarer 29,2 % av ansatte i regionledelsene at dette skjer i liten grad, 32,5 % mener at dette skjer til en viss grad, mens kun 8,3 % mener at Bufdirs styring i stor grad sikrer faglig videreutvikling i regionen. Manglende fokus på faglig videreutvikling blir av flere fremhevet som negativt for muligheten til å omstille driften og oppnå budsjettbalanse. En av de intervjuede påpeker at hvordan de jobber faglig får konsekvenser for økonomien og grunnlaget for god økonomistyring dermed ligger der:

"Selv om det er bra med fokus på økonomi, er det ikke det som er grunnlaget for en løsning. Det er de andre tingene som må på plass for å få til en god økonomi. Det er nødvendig å synliggjøre at det er et mellomledd. Det er i stor grad hvordan en jobber faglig som får konsekvenser for økonomien."

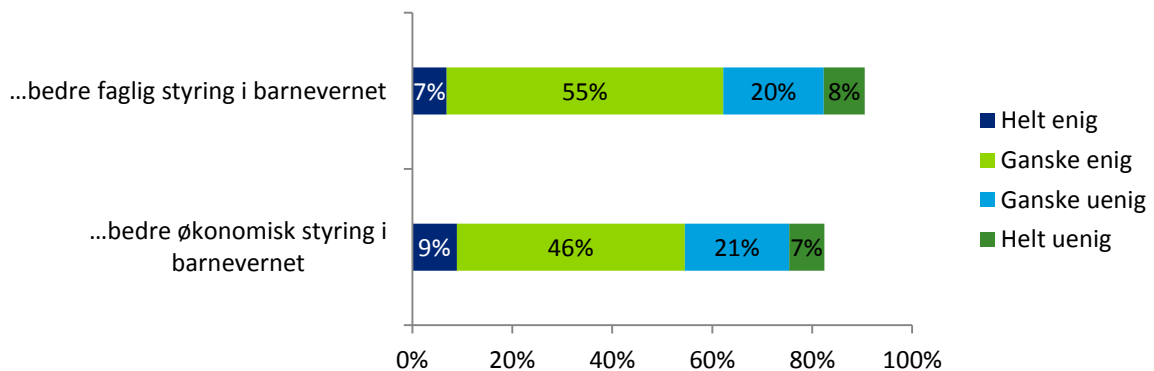
På spørsmål om i hvilken grad regionledelsen utøver god faglig styring og god økonomistyring ser vi at også fagteamlederen er mer fornøyd med den økonomiske styringen enn den faglige styringen.

Figur 39 "I hvilken grad mener du at..." N = 27.



Fagteamansatte ble også spurt om de mener at barnevernreformen har medført bedre økonomisk eller faglig styring av barnevernet. Når det gjelder bedre økonomisk styring svarer 28 % at de er helt eller ganske uenige i at reformen har ført til bedre økonomisk styring. Like mange (28 %) er helt eller ganske uenige i at reformen har ført til bedre faglig styring. Det er spesielt Region øst og Region sør som skiller seg ut som mest uenige i at reformen har medført bedre faglig eller økonomisk styring.

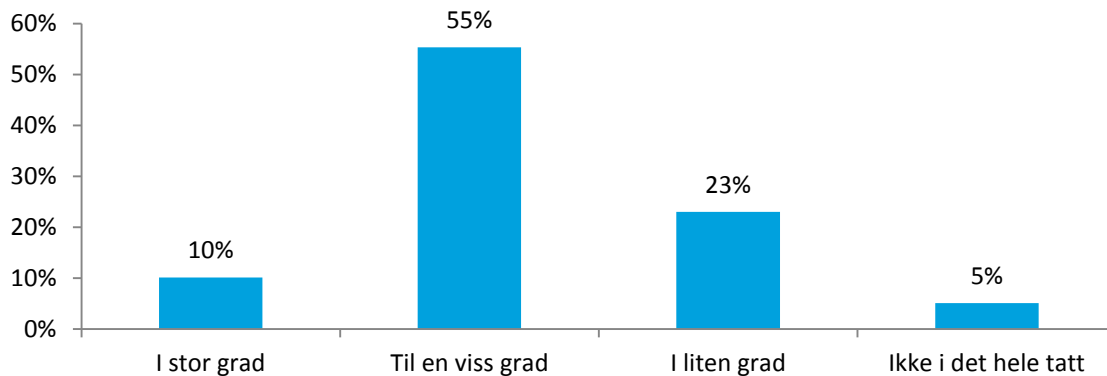
Figur 40 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 158.



7.4.2.1 Oppfattelse av styringssignalene

På spørsmål om mål og styringssignal for barnevernet er tilstrekkelig faglig begrunnet, svarer noe over halvparten av de fagteamansatte til en viss grad, mens 23 % svarer i liten grad. De fagteamansatte fra Region øst og Region sør mener i minst grad at mål og styringssignal for barnevernet er tilstrekkelig faglig begrunnet.

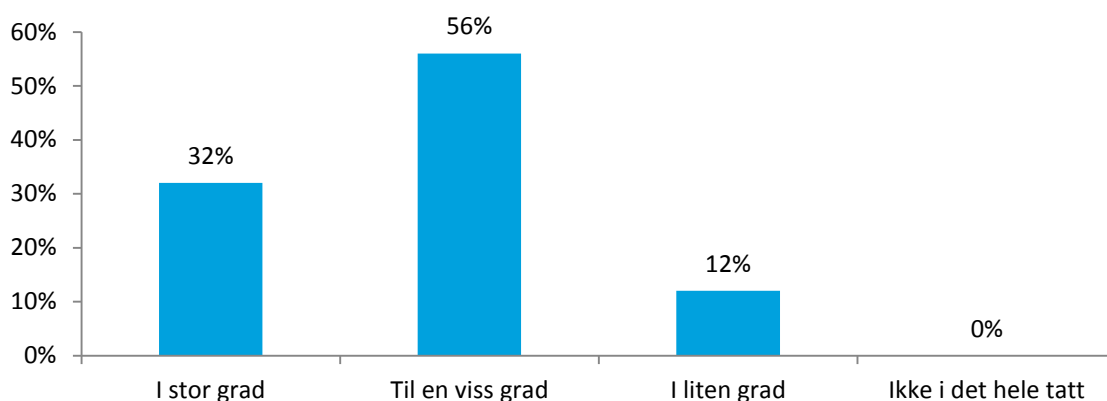
Figur 41 "I hvilken grad opplever du at mål og styringssignal for barnevernet er tilstrekkelig faglig begrunnet." N = 217.



De fagteamansatte uttrykker at det er de økonomiske argumentene som er mest avgjørende for styringen, og de opplever at dette går på bekostning av faglig forsvarlighet. Noen peker også på at politiske føringer har forrang foran faglige vurderinger for eksempel i forbindelse med målsetninger om å unngå kjøp av plasser fra private. Det blir også argumentert for at føringene er for generelle og for lite tilpasset individuelle hensyn, at det benyttes for snevert forskningsgrunnlag i forbindelse med institusjonsbruk. Flere mener også at det er for mye fokus på atferdsproblematikk.

I figuren nedenfor ser vi at blant lederne ved regionkontorene mener også over halvparten (56 %) at styringssignalene bare til en viss grad er tilstrekkelig faglig begrunnet. Andelen som mener styringssignalene i liten grad er faglig begrunnet, er imidlertid vesentlig lavere (12 %) enn tilsvarende andel for fagteam. Ledelsen i regionene nord og vest mener i størst grad at styringssignalene for barnevernet er faglig begrunnet, mens ledelsen i Region Midt-Norge i minst grad opplever dette.

Figur 42 "I hvilken grad opplever du at mål og styringssignal er tilstrekkelig faglig begrunnet." N = 25.



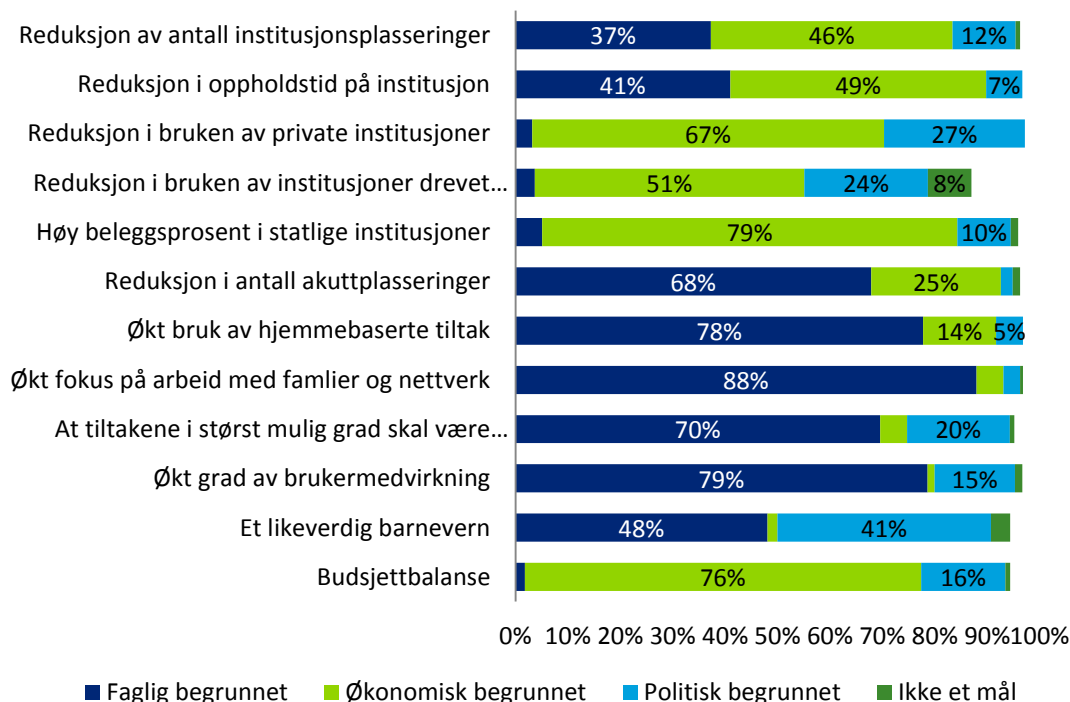
Også i Bufdir blir det erkjent at direktoratet har bidratt med for lite kunnskapsformidling om hvordan arbeidet skal utføres for å nå de faglige målene som er satt. Andre mener at føringer og virkemidler har blitt formidlet, men at de ikke har vært tilstrekkelig faglig begrunnet. Faglig begrunnelse og forankring hos de som faktisk tar de barnevernfaglige beslutningene er viktig. En av de intervjuede uttaler:

”Den politiske og økonomiske lojaliteten er ikke så sterk i barnevernfeltet. I møtet med det ideologiske feltet er det derfor viktig at målene er meningsfulle, ikke bare begripelige. Lydighet er en ting, men den virkelige endringen kommer om en klarer å overbevise folk. En må jobbe med meningsdimensjonen”

Gjennomgående viser informantene til at fokuset i mye større grad har vært på økonomi og budsjettbalanse enn hva som skaper kvalitet og faglig videreutvikling av tjenestetilbudet. Manglende faglig begrunnelse av styringssignalene kan medføre at målene ikke oppleves like meningsfulle blant fagpersonene som skal utøve barnevernfaget og ta de kritiske beslutningene. Dette kan føre til manglende gjennomføring av styringssignalene. En kan stille spørsmål om det sterke fokuset på økonomisk styring har skapt en mistillit til at styringssignalene er faglig begrunnet. Som vi har beskrevet tidligere, opplever fagteamansatte at også kommunene kan vurdere den faglige veiledning fagteamene utøver som økonomisk fremfor faglig motivert.

Når det gjelder den faglige styringen blir det pekt på at dreiningene (bl.a. fra institusjon til hjemmebaserte tiltak) ikke er sannheter som er opplest og vedtatt i hele barnevernsystemet. Oppfatningene varierer både mellom de enkelte enhetene og mellom de ansatte i det statlige barnevernet og mellom de enkelte kommunene. Ifølge direktoratet har dreiningen fra institusjon til fosterhjem og hjemmebaserte tiltak vært en klar faglig føring som var formulert allerede i Stortingsmelding 40 (2001-2002) og flere stiller seg overraskende til at dette ikke oppleves som en entydig faglig føring i regionene. I spørreundersøkelsen fikk fagteamansatte spørsmål om sentrale mål og styringssignal primært er politisk, økonomisk eller faglig begrunnet. Vi ser av figuren under at det er stor variasjon blant svarene til fagteamansatte.

Figur 43 ”Opplever du at følgende mål/styringssignal er primært faglig, økonomisk eller politisk begrunnet?” N = 215-217.



Som vi ser av tabellen over, blir de ulike styringssignalene forstått ulikt blant de ansatte. Det er store ulikheter også mellom regionene. Enkelte faglige føringer, slik som for eksempel reduksjon av institusjonsplasser, blir tolket som primært økonomisk motivert i regionene øst, sør og midt. I Region øst mener hele 71 % at denne føringen er økonomisk begrunnet. Til sammen 61 % mener at denne føringen er faglig begrunnet i Region vest. Når det gjelder føringen om reduksjon i oppholdstid, mener 69 % i Region øst at denne føringen primært er økonomisk begrunnet, mens det i Region nord er 67 % og i vest 62 % som mener føringen primært er faglig begrunnet.

Dette kan forstås som en manglende faglig enighet knyttet til styringssignalene. Manglende faglig legitimitet kan skape utfordringer i forhold til forankring av mål og styringssignal. Flere av informantene viser til at fag og økonomi henger tett sammen, og det kan være vanskelig å se hvilke styringssignal som handler om faglig utvikling, og hva som er økonomisk begrunnet. I intervju blir dette fremhevet slik:

"Alle vridningene som fagteamet skal gjennomføre oppleves som både økonomisk styrt og faglig styrt til en viss grad. Det er vanskelig å skille hva som er hva. Men det er klart at de er under et veldig budsjettmessig press – særlig de tre siste årene har de vært det. Og da blir det lett å tenke at det er økonomien som styrer faget i veldig stor grad."

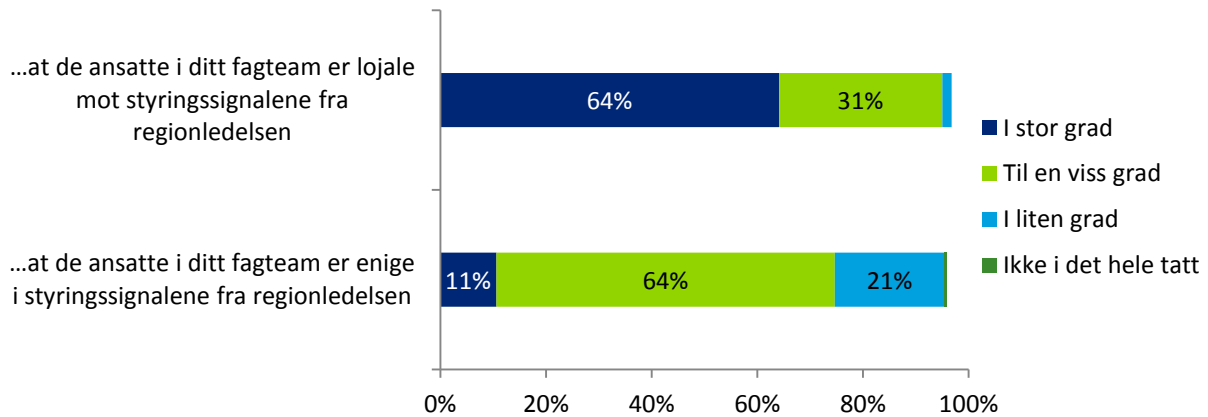
Direktoratet opplever at de har måttet kjempe mot det faktum at fagteamene ikke alltid er enige i de faglige målene slik som for eksempel mindre bruk av institusjon. Ledelsen i Bufdir forsto ikke denne motstanden mot de faglige målene i starten. En av de som er intervjuet beskriver at det har vært mye motstand mot vridning fra institusjon til fosterhjem i det området som personen arbeider i. Vridningen fra institusjon til fosterhjem har tidligere vært tolket som at den dreier seg om rene økonomiske føringer, mens det i dag er det større aksept for at dette er en faglig føring. Men ifølge den intervjuede har de langt igjen ennå for å skape en enhetlig oppfatning omkring slike føringer. Også i en annen region vises det til hvordan styringssignalet om å redusere oppholdstiden i utgangspunktet ble oppfattet som et rent økonomisk innsparingstiltak, mens de nå etter hvert har blitt mer klar over at dette også er et faglig begrunnet tiltak.

I intervju vises det til hvordan det er en utfordring å formidle og forankre styringssignal helt ut i de ytterste leddene i organisasjonen. En av regionlederne uttrykker at det må tas høyde for at det som oppfattes som fagstyring av ledelsen kan oppleves som økonomistyring ute i enhetene.

En opplevde tidligere at selv om fagteamene var lojale i forhold til å videreformidle statlige styringssignal overfor kommunene, "eide" de ikke budskapet. De ansatte trodde ikke på eget budskap, og da ble heller ikke budskapet troverdig overfor kommunene. Også undersøkelsen vår viser at fagteamansatte er mer lojale enn enigheten til styringssignalene skulle tilsi. Spørreundersøkelsen viser at hver femte fagteamansatte (21 %) i liten grad er enige i styringssignalene fra regionledelsen. De fleste (64 %) svarer at de bare til en viss grad er enige i styringssignalene. Andelen som ikke er enige i styringssignalene er høyere i regionene øst og sør.

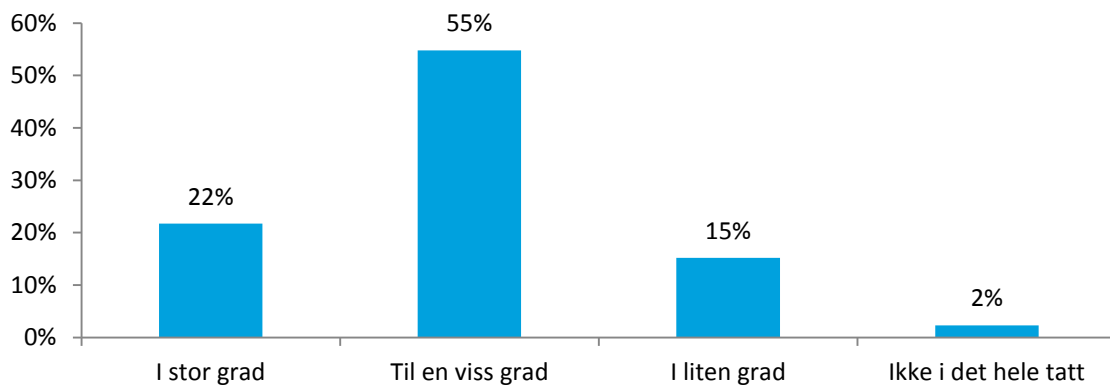
Samlet sett er det bare 2 % som svarer at de ikke er lojale, mens 31 % svarer at de *til en viss grad* er lojale. Fagteamene i Region sør gir uttrykk for å være noe mindre lojale enn fagteamene i andre regioner. Figuren under viser hvordan fagteamansatte har svart i forhold til lojalitet og enighet knyttet til styringssignalene.

Figur 44 "I hvilken grad opplever du..." N = 217



I figuren nedenfor ser vi at mer enn hver femte fagteamansatt (22 %) opplever *i stor grad* at det noen ganger er riktig å ikke være lojal mot styringssignalene fra regionledelsen for å ivareta barnets beste. I regionene øst og sør er det størst andel fagteamansatte som svarer *i stor grad* på dette spørsmålet. I fritekstfeltet går det fram at slike situasjoner ofte dreier seg om kjøp av private plasser i institusjon eller kjøp av private fosterhjem i situasjoner der statlig tiltak er utilgjengelig, langt vekk fra bosted eller vurderes å ha dårligere kvalitet. Mange svarer også at det kan være riktig å ikke være lojal dersom et bestemt barn trenger enetiltak eller lenger oppholdstid på institusjon enn det som går fram av føringene.

Figur 45 "I hvilken grad opplever du at det noen ganger er riktig å ikke være lojal mot styringssignalene fra regionledelsen for å ivareta barnets beste?" N = 217.



Hver fjerde (25 %) av de spurte ved regionkontoret svarer *til en viss grad* på om de opplever at det noen ganger er riktig å ikke være lojal mot styringssignalene fra Bufdir for å ivareta barnets beste. De øvrige svarer *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* på spørsmålet.

Gjennomgangen over viser at den faglige og den økonomiske styringen henger sammen og en må gå gjennom fagstyringen for å løse økonomiske utfordringer. En av lederne som er intervjuet er klar på at bedre faglig styring kan skape bedre økonomisk styring. Når man kan styre på fag slik at dette gir god

økonomi blir det lettere å styre, og en blir møtt med større forståelse fra de ansatte. Den samme lederen opplever også at fagstyringen har blitt tydeligere den siste tiden:

"Den faglige beslutningen om å vri fra institusjon til fosterhjem har vært den samme i lang tid. Den største endringen fra tidligere er at det har skjedd en holdningsendring i kommunene, og det har vært en latens hos egne ansatte som skyldes manglende faglig overbevisning. Bufdirs nye rapport om kvalitet i institusjoner har medført at det er blitt vanskeligere "å sloss" for institusjonsplasser. Tidligere manglet en et trygt faglig ståsted eller grunnlag for gjennomføringen av vridningen. Det må man ha når man skal ut og overbevise kommunene at man må våge noe annet. En tydelig faglig plattform er helt nødvendig fordi en skal utfordre en måte å jobbe på, og det er store konsekvenser hvis en tar feil. Fagteamene blir utfordret hele tiden av foreldre, kommuneansatte, institusjonene og fosterhjemstjenesten. Det har ikke vært gjennomført så mye forskning på barnevern."

Bedre faglig styring handler ikke bare om "styrken" på styringssignalene. Det faktum at det er ulike "skoler" i forhold til hva som oppfattes som det gode barnevernet gjør at det ikke er sikkert det nytter å bli tydeligere dersom en kommer med styringssignal som ikke er i samsvar med ansattes egne faglige oppfatninger. Da er det lett å omtolke føringene som en er uenige i ved å argumentere for at de for eksempel handler om økonomi i stedet for fag. Konklusjonen blir dermed at en svært sentral del av styringen – både den økonomiske og den faglige - må skje gjennom faglig forankring hos de utøvende fagpersonene, ikke minst i fagteamene. Dette blir presisert av en av de som er intervjuet:

"Framskaffelsen av et faglig grunnlag har med modning å gjøre. Det har dukket opp faglige drypp som har gitt en gradvis større grad av trygghet. Bufetat har nok ikke jobbet med organisasjonsendring og omstilling på en slik måte at dette har vært tilstrekkelig ivarettatt."

Gjennomgående viser undersøkelsen at det etterlyses en sterkere, tydeligere og mer forankret faglig styring av det statlige barnevernet. Manglende fokus på fagstyring har ført til at mange opplever at de mangler gode verktøy for å bidra til å skape endring i ønsket retning. Dette har medvirket til at en ikke har klart å dreie tiltaksutviklingen i riktig retning i det tempo som har vært ønskelig, og en har dermed ikke i tilstrekkelig grad klart å redusere utgiftene som er forbundet med en faglig dreining.

7.4.3 Fase III - Fagutvikling og kvalitet i sentrum (2010 -)

Selv om mange opplever at fokuset på økonomi i stor grad har overskygget den faglige styringen, kommer det frem i undersøkelsen at dette oppleves å være i endring. Flere påpeker at Bufdir i sterkere grad har begynt å innta en tydeligere faglig rolle. Det blir likevel påpekt at det ikke er sikkert at alle de ansatte opplever dette like sterkt ettersom denne utviklingen fortsatt er i startgroen, noe som kan forklare at ikke svarene i spørreundersøkelsen reflekterer dette i like stor grad. Både Program 2010, og i enda større grad kvalitetsutviklingsprogrammet, blir vist til som avgjørende for at den økonomiske og faglige styringen har blitt bedre i etaten og at de i økende grad begynner å få en felles faglig plattform. Utvikling av felles faglige verktøy har vært en fellesnevner i begge prosjektene.

7.4.3.1 Program 2010

Flere av de vi har intervjuet viser til at Program 2010 representerte et avgjørende vendepunkt for Bufetat i forhold til både faglig og økonomisk styring. Etaten fikk i 2009 tydelig tilbakemelding fra departementet om at stadige overskridelser av budsjettet og behov for tilleggsbevilgninger ikke kunne fortsette. Departementet tok derfor initiativ til enda sterkere styring av etaten og det ble lagt opp til en rekke faste møter mellom departementet ved departementsråden og direktoratet for å følge opp økonomistyringen. Møtene inngikk ikke formelt i styringsdialogen, men utgjorde viktige styringssignal

fra departementet til direktoratet. Som et resultat av disse møtene tok departementet sammen med direktoratet initiativ til Program for økonomisk balanse og god faglig praksis i det statlige barnevernet (Program 2010) som skulle adressere de økonomiske og faglige utfordringene som etaten sto overfor. I tildelingsbrev for 2010 skriver departementet:

”Bufdir skal gjennomføre et program for felles god praksis på barnevernsområdet. Programmet skal bidra til at direktoratet når målet om budsjettbalanse i 2010, og skal også bidra til økt faglig måloppnåelse, herunder særlig likeverdig tilbud for hele landet.”

Bufdir søkte assistanse hos et eksternt konsulentselskap for å få bistand til å gjennomføre en analyse av den økonomiske situasjonen til etaten for å se på mulighetene for innsparing. Det ble utarbeidet flere analyser og en sluttrapport som omhandler muligheter for forbedringer og effektivisering i Bufetat. Analysene viste at det var betydelige forskjeller mellom regionene. Samtidig viste analysene at regionene hadde utviklet gode praksiser på ulike områder som kunne danne utgangspunkt for forbedringer på tvers av regionene. Det ble vist til et betydelig innsparingspotensial dersom en tok utgangspunkt i beste praksis på hvert område. På bakgrunn av analysene valgte Bufdir ut tre fokusområder som Bufetat skulle jobbe med forbedringer og omstilling innenfor i Program 2010 ⁸⁷:

- Inntak og tiltaksvalg
- Oppholdstid på institusjon
- Utgifter pr. statlig institusjonsplass

Det ble etablert et Programkontor, og det ble utpekt implementeringsansvarlige i hver region. Samtidig ble det lagt opp til dialogkonferanser for tverrfaglige drøftinger og forankring i regionene. Det ble vektlagt at det skulle være lokal forankring av arbeidet i regionene. Flere viser til at valg av prosjektleder hadde stor innvirkning. Prosjektlederen for programmet har stor faglig tillit i hele etaten. Det ble stilt krav til Bufdir om tertialvis rapportering på målene for programmet og muntlig orientering i månedlige møter med departementet.

Program 2010 bidro til at etaten oppnådde budsjettbalanse på kapittel 855 Det statlige barnevernet for 2010. Dette er første gang Bufetat oppnådde budsjettbalanse. Men det kommer frem i undersøkelsen at budsjettbalansen som ble oppnådd i 2010 bare delvis kan knyttes til omstillingseffekter av fokusområdene i Program 2010. Flere viser i intervju til at det er gjort kortsiktige innsparingstiltak i form av kutt i reiser, kurs og lignende for å oppnå balanse i 2010, men at disse ikke er bærekraftige på lengre sikt. For at hver region skulle få mulighet til å oppnå balanse ble det også gjort omfordelinger av budsjett mellom regionene, noe som ikke er i tråd med kriteriemodellen.

Samtidig viser flere til at effekten av Program 2010 på lengre sikt vil være god, og at programmet har lagt et grunnlag for å gjennomføre en omstilling som vil gi langsiktige økonomiske effekter. Flere referer også til at programmet oppleves som et ”vannskille” i den økonomiske og faglige styringen av det statlige barnevernet.

Det var imidlertid ikke første gang ulikheter mellom regionene ble synliggjort. Allerede i 2007 presenterte Bufdir de ganske store ulikhetene mellom regionene for regiondirektørene, uten at dette ga tilsvarende resultater. Flere viser også til at Program 2010 ikke presenterte nye styringssignaler, men at effekten og tilslutningen skyldes at styringssignalene ble presentert og arbeidet med på en annen måte enn tidligere.

⁸⁷ Bufdir Årsrapport 2010.

"Program 2010 var bra fordi det bidro til et faglig fokus som var positivt. Det var ikke nye ting som kom opp, men det var et nytt fokus ved at en ikke brukte pekefingeren men i stedet fokuserte på "hvordan kan vi best jobbe sammen for å få dette til?". Det var en endring som var bra og nødvendig."

Gjennomgående blir Program 2010 oppfattet som en suksess både i direktoratet og i regionene. Det er spesielt noen trekk ved programmet som kan trekkes frem for å forklare hvorfor programmet blir opplevd å ha en slik positiv effekt:

Større grad av "vi"-følelse på tvers av etaten og forankring i regionene

Flere av de som er intervjuet viser til at Program 2010 er et prosjekt som har klart å skape en sterkere følelse av fellesskap i hele etaten ved å sette fokus på felles utfordringer på tvers av regionene. Denne "vi"-følelsen har eksistert i mindre grad tidligere. Manglende opplevelse av å være en felles etat har medvirket til og blitt forsterket av at regionene har utviklet seg forskjellig både i forhold til struktur og tiltaksbruk. Noen uttrykker at Program 2010 bidro til en sterk grad av *samtidig fokus* i hele Bufetat. Programmets metodikk i form av dialogkonferanser sørget for en deling av praksis og at en kunne utfordre hverandre på tvers av regionene. Programmet har bidratt til å identifisere hvilke tiltak som har fungert for enkelte regioner og gitt muligheten til å spre denne praksisen.

Kobling av fag og økonomi i styringen

Flere påpeker at et av programmets fortrinn var at man koblet faglige og økonomiske styringsmål. Fokuset var på hvilke faglige virkemidler en kunne ta i bruk for å oppnå økonomiske resultat. Programmet viste at det var mulig å se fag og økonomi sammen på en måte som man ikke hadde gjort før, og som bidro til at en fikk synliggjort sammenhenger og utviklingstrekk i etaten. Kobling av fag og økonomi blir fremhevet som en av de avgjørende suksessfaktorene for Program 2010, og som gjør at en forventer en langsiktig effekt av programmet. Programmet bidro også til utvikling av felles faglige verktøy.

Analyse og læring på tvers

En sentral del av Program 2010 handlet om å analysere kostnads- og tiltaksutviklingen mellom regionene for å identifisere gode praksiser og muligheter for effektivisering. Analysene ble gjennomført av et eksternt konsultentselskap og er basert på data fra blant annet ODA og andre eksisterende kilder. Da resultatene av analysen skulle presenteres ble dette gjort på et møte hvor alle ledergruppene fra regionene og direktoratet ble samlet, slik at de skulle få samme informasjon og ha en felles diskusjon av resultatene. Flere viser til at disse analysene konfronterte regionene med store ulikheter i praksis og bidro til et ønske om å lære av hverandre. En av de intervjuede uttaler:

"En av effektene av Program 2010 har vært at regionenes ønske om å lære av hverandre er blitt sterkere, regiondirektørene er blitt mer nysgjerrige på hva de kan gjøre bedre."

Flere viser til at det har vært utveksling av erfaringer mellom regionene også tidligere, men det kan diskuteres hvor mye læring de har klart å få til gjennom slike møtepunkt. Det har i følge flere vært litt motstand mot å tenke sammenligning og beste praksis på tvers av regionene. Det har også vært en skepsis mot å etablere felles løsninger i regionene noe som kan ha hindret utvikling av et mer likeverdig tilbud på tvers av regionene.

Analysene som ble gjort i Program 2010 viste tydelig at det var mulig å gjøre ting på andre måter enn det en hadde gjort tidligere og flere viser til at etaten som helhet er blitt åpnere etter Program 2010. En av regiondirektørene oppsummerer suksessen til Program 2010:

"Det at det enkelte tiltak blir vurdert i forhold til et totalbilde, bidrar til lojalitet og utvikling i samme retning. Jo mer du kan skjule deg bak lokalt konstruerte bilder, jo vanskeligere blir det å justere praksisen. Program 2010 dannet et forum for eksponering og sammenlikning."

Tydelige mål, systematisk tilnærming og kontinuerlig oppfølging

Systematikken i tilnærmingen med tydelige, prioriterte mål og kontinuerlig oppfølging blir også trukket frem som avgjørende for at Program 2010 oppleves som en suksess. Det ble lagt opp til en systematisk og tett oppfølging i alle ledd i etaten. Med Program 2010 ble det etablert en tettere dialog både mellom regionene og direktorat, og mellom regionskontorene og de underliggende enheter. Enhetene gir uttrykk for at de opplever dette som positivt.

Lærdommen av Program 2010 er at god økonomisk styring forutsetter at etaten har god faglig styring. Regionene og enhetene må få hjelp til å etablere faglige tiltak som gjør at en endrer arbeidsmåter som blir oppfattet som meningsfullt for de involverte.

Programorganisasjonen er i dag lagt ned og departementets oppfølging av Bufdir er nå integrert i den ordinære etatsstyringen. Samtidig har det blitt etablert et nytt program av direktoratet – kvalitetsutviklingsprogrammet - som i enda større grad vektlegger faglig styring og kvalitet som utgangspunkt for omstilling av etaten. I tillegg har direktoratet gjennomgått en omorganisering for å legge til rette for en tettere samhandling mellom direktøren og regiondirektørene slik at en kan få en mer enhetlig utvikling av etaten.

7.4.3.2 Omorganisering av Bufdir og Bufdirs forhold til regionene

For å tydeliggjøre forholdet mellom Bufdir og resten av etaten ble det i 2010 gjennomført en organisasjonsendring. Regiondirektørene har på det nye organisasjonskartet blitt plassert direkte under direktøren for Bufetat for å klargjøre at styringslinjen går fra direktøren for etaten til regiondirektørene uten mellomledd. Tidligere var staben i direktoratet plassert på organisasjonskartet som et ledd mellom regionene og direktøren i Bufetat, noe ny direktør for etaten mente var uheldig i forhold til styringslinjene.

For å styrke styringslinjen ytterligere har det også blitt etablert hyppigere direktørmøter mellom direktøren for Bufetat og regiondirektørene. Direktørene vi har snakket med opplever begge disse endringene som positive og som en tydeliggjøring av styringslinjene. Flere opplever også at de hyppige direktørmøtene bidrar til en mer enhetlig direktørgruppe som er bedre rustet til å skape en felles faglig plattform for etaten. Det blir samtidig mindre rom for å gjøre ting på egenhånd i enkelt regioner. Før kunne regionen oppleve at det var litt avstand mellom regionene og direktoratsdirektøren, og at staben i direktoratet var tettere direktøren i direktoratet enn regionene. Slik er det ikke lenger med den nye organiseringen.

En av regiondirektørene viser til at styringen gjennom den nye organisasjonsmodellen både er mer tydelig og fremstår som mer legitim. Det har blitt en mye mer strategisk og retningsgivende styring, mens de tidligere opplevde at direktørmøtene bar mer preg av gjensidig orientering. Flere uttrykker at direktørgruppen i dag har et sterkt eierskap til styringssignalene og retningen etaten skal gå i. Det er vilje i gruppen til å fire på egen autonomi for å finne felles løsninger, noe det ikke alltid har vært tidligere.

"Det er en annen kultur i direktørgruppen i dag. Grunnlaget for å realisere målsetningen med reformen er veldig godt til stede i dag, både på organisatorisk og personnivå."

Hyppige direktørmøter gjør regiondirektørene mer ansvarlige for etatens felles oppdrag som blant annet omhandler å skape større grad av likeverdighet og en felles faglig profil. Direktørmøtene er ikke en del av den formelle styringsdialogen, og vil i større grad handle om kulturbygging og ledelse. Konklusjoner fra direktørmøtene følges imidlertid opp i den formelle styringen av regionene.

7.4.3.3 Kvalitetsutviklingsprogrammet

For å følge opp Program 2010 og fokusere enda mer på kvalitet og faglig utvikling har Bufdir har satt i gang et kvalitetsutviklingsprogram. Kvalitetsutviklingsprogrammets uttrykte målsetting er å bidra til at Bufetat gir et likeverdig tilbud av riktig kvalitet til alle barn, unge og familier i Norge. Samtidig blir det presisert at effektiv drift og god økonomi også er en viktig målsetting. Det blir påpekt i intervju at en viktig bakgrunn for å være opptatt av å fokusere på kvalitetsdimensjonen og å jobbe med kvalitetsutvikling er at økonomistyringen blir lettere dersom kvaliteten blir bedre. Å jobbe med kvalitet i tjenestene oppleves også som meningsfylt for de involverte og vil bidra til en god virksomhetskultur.

Direktoratet ønsker å ta i bruk et bredere kvalitetsbegrep enn det som har vært gjort tidligere. Det blir påpekt at selv om departementet snakker om "kvalitet" i alle ledd, brukernes behov m.m., opplever etaten at departementet i tildelingsbrevene har operasjonalisert kvalitet til å kun gjelde "kunnskapsbaserte metoder". De andre kvalitetsdimensjonene har det ikke vært tilsvarende fokus på, til tross for at kvalitetsstrategien i strategidokumentet fra 2007 hadde et bredere perspektiv. Direktoratet ønsker derfor nå å favne litt bredere ved hjelp av et nytt kvalitetsbegrep. Inspirert av kvalitetsbegrepet som brukes innenfor helsesektoren, blir kvalitet forstått som at tjenestene skal være:

- Virkningsfulle
- Trygge og sikre
- Involvere brukerne og gi dem innflytelse
- Samordnet og preget av kontinuitet
- Utnytte ressursene på en god måte
- Tilgjengelig og rettferdig fordelt

I en av regionene uttrykker noen av lederne viktigheten av å utvide kvalitetsbegrepet:

"Arbeidet som direktoratet har startet med å diskutere kvalitet i barnevernet er veldig viktig. Før opererte de med et langt mer smalere kvalitetsbegrep med fokus på evidensbasert kunnskap. Deretter ble kvalitetsbegrepet utvidet til å omhandle kunnskapsbaserte tjenester. Nå favner kvalitetsbegrepet enda videre med flere kriterier for kvalitet, som for eksempel kostnadseffektivitet og effekt. Et utvidet kvalitetsbegrep er noe flere kan kjenne seg igjen i."

Det har blitt definert tre innsatsområder som kvalitetsutviklingsprogrammet ønsker å fokusere på. Områdene er: (i) etatens tjenestetilbud, (ii) organisering og styring og (iii) ledelse, kvalitetssikring og internkontroll. I forbindelse med det første området som omhandler etatens tjenestetilbud, er det blant annet gjennomført en rekke dialogkonferanser over hele landet for å få en diskusjon omkring hva Bufetat kan bidra med for å skape et tilbud som kommunene trenger og som møter barnas behov. Det er også utarbeidet en kunnskapsstatus knyttet til kvalitet i barneverninstitusjoner. Flere fremhever denne som et viktig grunnlag for å etablere felles tiltak og føringer for institusjonsutviklingen. Rapportens mest sentrale anbefaling er en tydeligere differensiering av målgrupper og inndeling av institusjoner med ulike målsetting og funksjon. Det er også utarbeidet en kunnskapsstatus om fosterhjem fra NOVA i november 2010. Flere opplever at prosjektet knyttet til kunnskapsstatus og fokuset på kvalitet i institusjonene vil medføre et betydelig faglig løft for det statlige barnevernet. En av de intervjuede fremhever dette:

"Det vil bli lettere å drive både faglig og økonomisk styring når en får et slikt faglig fundament. Styringen vil også bli bedre. Dette er et skritt i retning for å få et mer kunnskapsbasert barnevern. Det vi har drevet med til nå har ikke vært kunnskapsløst, men det har ikke vært knyttet til god nok dokumentasjon. Dokumentasjon og forskning vil vi nå kunne få større plass. Mesteparten av det som gjøres i barnevernet ikke er evidensbaserte metoder".

De andre delene knyttet til organisering, styring ledelse, kvalitetssikring og internkontroll, er ikke ferdigstilt per i dag. Flere av de spurte i undersøkelsen viser til at innholdet i dette programmet vil kunne bidra til nødvendig omstilling av Bufe. Det blir fremhevet at områdene som programmet skal fokusere på langt på vei vil møte aktuelle utfordringer innen den faglige og økonomiske styringen i etaten, slik som manglende differensiert tiltaksapparat, mer fokus på ledelse og større grad av felles strukturer og systemer i etaten. En av avdelingsdirektørene i Bufetat uttrykker at

"Bufdirs økte fokus på kvalitet, likeverdighet og lik organisering er et riktig grep. Dette er noe direktoratet gjerne kunne tatt tak i fra begynnelsen. Det er blitt tydeligere styring og handlekraft fra Bufdir nå."

7.4.4 Mot en mer faglig rolle for direktoratet og utvikling av en enhetlig styringskultur

Som beskrevet over, mener mange både i regionledelsen, men også blant de fagteamansatte, at det faglige fokuset i det statlige barnevernet har økt den siste tiden. I en lengre periode ble målene og føringene som kom fra departementet og direktoratet opplevd som lite faglig begrunnet. Flere viser til at Bufdir i mye større grad enn før har en tydelig faglig rolle overfor regionene og at direktoratet setter dagsordenen og bidrar til diskusjon som grunnlag for læring på tvers av regionene. Dette skyldes i stor grad arbeidet som er knyttet til kvalitetsutviklingsprogrammet og arbeidet knyttet til Program 2010. En av avdelingsdirektørene uttrykker:

"Den faglige styringen har blitt tydeliggjort først de siste årene. Metodeutviklingen de siste årene har medført at regionene har fått verktøy. Styringssignal og målsetninger er lite verdt når en jobber uten verktøy....Kvalitetsdimensjonen lå tidligere inne i barnevernsfaget, men er nå kommet mer inn i ledelsesfaget. De siste to årene er det også innført systematiske brukerundersøkelser. Dermed forholder Bufetat seg både mer til brukene og mer til kunnskap enn før. Bufdir er veldig oppmerksomme på at regionene skal lære av hverandre. De har for så vidt sagt det hele tiden, men nå er det i større grad en plan bak dette arbeidet. Bufdir setter dagsordenen for felles innspill og diskusjon."

Utviklingen mot en bredere definisjon av hva som er kunnskapsbaserte metoder og fokuset på å utarbeide kunnskapsoversikter har brakt faget mer i sentrum. Dette åpner for en faglig diskusjon i hele etaten, og fagteamansatte gir uttrykk for at dette i større grad gir dem mulighet til å imøtekomme argumentene om at det statlige barnevernet bare er opptatt av penger. De begynner å få redskap til å argumentere for de faglige retningslinjene. Dette endrer også mulighetene til å drive økonomisk styring.

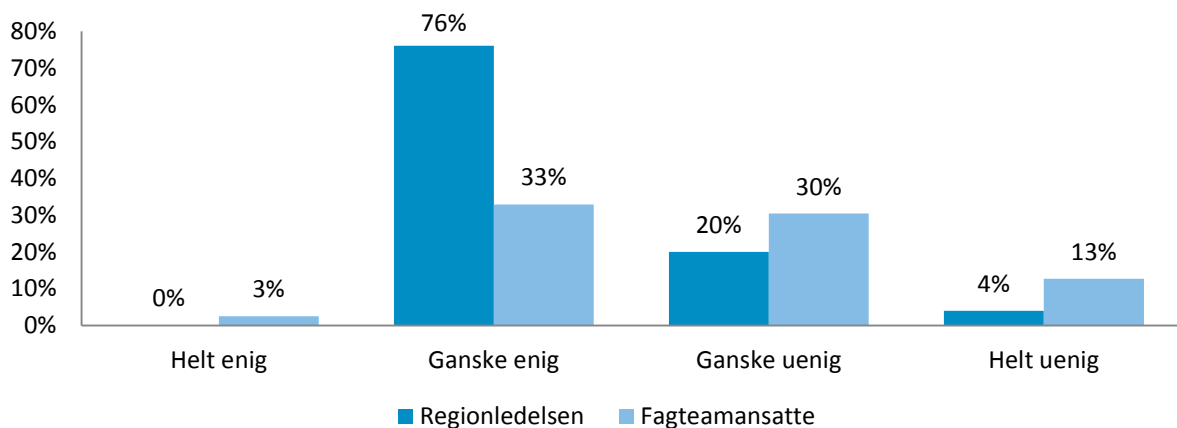
"Internt i Bufetat er det viktig å finne den riktige balansen mellom økonomi og fag. Her bør en få tydeligere språk slik at man får en bedre forankring i hele organisasjonen, og ikke skaper kunstige avstander. En bør i større grad øke samforståelsen. Det er lettere å skape endringer på en bred basis hvis fagfeltet blir involvert."

De som er intervjuet mener at det for Bufetat i lang tid har vært utfordrende å skape en felles styringskultur for faglig og økonomisk praksis i etaten. Fortsatt er svært mange av de ansatte i fagteamene personer som også var ansatt i det fylkeskommunale barnevernet. Over en tredjedel av de

ansatte ble overført fra det fylkeskommunale barnevernet i 2004. Denne fordelingen er relativt jevn mellom de ulike regionene. Barnevernreformen hadde som mål å endre en del av de etablerte praksisene som eksisterte i det fylkeskommunale barnevernet og etablere en enhetlig styringskultur på tvers av regionene og de tidligere fylkeskommunale barneverntjenestene. Målet var ett statlig barnevern.

Som vi ser i figuren under, opplever regionledelsen i større grad enn fagteamlederne at barnevernreformen har medført en enhetlig styringskultur i barnevernet.

Figur 46 "Barnevernreformen har etter min mening medført enhetlig styringskultur i barnevernet". N = 25 og 158.



Flere peker på at det i alle ledd har vært et manglende fokus på prosesser rundt omstilling og ledelse. Regionen og til dels fagteam har i for stor grad utviklet seg i hver sine retninger uten tydelige faglige føringer. Dette har medført at en del av de kulturelle ulikhetene som stammer fra fylkeskommunen har fått vedvare i alt for stor grad. Det blir påpekt i intervju at en av utfordringene i etaten er at enhetene innenfor barnverntjenesten er vant til å jobbe selvstendig med utgangspunkt i eget faglig skjønn. Det trengs mye arbeid for å snu denne kulturen, og når reformen ble igangsatt ble det i for liten grad tatt hensyn til de kulturmessige sidene ved reformen. En undervurderte hvor stor motstanden var i organisasjonen mot å endre de faglige premissene for arbeidet. Bufdir ble etter hvert klar over situasjonen, men etaten hadde ikke tilstrekkelig kunnskap om endringsarbeid og ledelse. Denne dimensjonen er ikke i tilstrekkelig grad ivarettatt og viktigheten av denne er undervurdert. Dette har bidratt til at Bufdir ikke raskt nok har klart å endre kursen i ønsket retning.

Samtidig peker flere på at Bufetat i større grad har blitt en samlet enhet de to siste årene. Det er også blitt mer lydhørhet og endringsvillighet i regionene og enhetene, og flere opplever at det er i ferd med å skje en kulturendring i etaten. Program 2010 og sterkere faglig styring fra Bufdir, både gjennom ny organisering og kvalitetsutviklingsprogrammet, har bidratt til dette. Ikke minst blir fokuset på fagutvikling, ledelse og kompetanseheving fremhevet som sentrale faktorer.

7.5 Vurdering og forslag til forbedringer

I dette kapitlet har vi vist hvordan økonomisk styring og faglig styring henger sammen, og at det er vanskelig å oppnå økonomisk styring uten også å samtidig ha en tilsvarende sterk faglig styring. Det sentrale spørsmålet har vært i hvilken grad den faglige styringen har vært tydelig, og om styringen bidrar til å utvikle barnevernet i en enhetlig retning og å oppnå den omstillingen som reformen og budsjettene har forutsatt. Undersøkelsen viser at hvordan fag og økonomi vektlegges i styringen har betydning for hvordan styringen implementeres, forankres og oppfattes i praksisfeltet.

I forrige kapittel viste vi hvordan ansvarsdelingen mellom to forvaltningsnivå legger en betydelig begrensning for det statlige barnevernets mulighet for faglig og økonomisk styring. Samtidig viser dette kapitlet at handlingsrommene og styringsmulighetene som Bufetat faktisk har ikke har blitt utnyttet så godt som de kunne vært. Dette skyldes en rekke egne styringsutfordringer, som bør adresseres for å etablere en god faglig og økonomisk styring av etaten.

7.5.1 Sterkere fagstyring av etaten

7.5.1.1 Tydeligere rolledeling mellom departement og direktorat

For at fagstyringen av etaten skal bli tydeligere mener vi det er viktig å gjennomgå ansvars- og oppgavedelingen mellom departement og direktorat i forhold til faglig styring. Vi vil anbefale at det settes i gang et arbeid med å utrede om ansvarsdelingen kan endres og om direktoratet kan få et tydeligere ansvar for fagstyringen. I dag opplever flere at departementet i stor grad har et eget fagmiljø som kan opptre som en egen kunnskapsprodusent og slik sett innehar det som en ellers kunne forventet var direktoratets oppgave. Samtidig kan det argumenteres for at det kan være utfordringer forbundet med å gi direktoratet fagansvaret for hele barnevernfeltet (inkludert kommunene), ettersom direktoratet også styrer etaten og tiltakene som skal levere tjenester til kommunene. Dette er en utfordring som må veies i forhold til å skape en tydeligere faglig styring.

Selv om det har vært forbedringer, foregår mye av den faglige styringen ved siden av den ordinære etatsstyringen slik at styringslinjene kan oppleves som uklare. Dette forsterkes ved at faglig styring ofte skjer i ulike former for samarbeid mellom direktorat og departement. En må bli enige om hvilke faglige styringsvirkemidler som skal brukes, når de skal brukes og om dialogen må bli mer formalisert og dokumentert for å sikre at styringssignalene videreføres.

7.5.1.2 Opprette et uavhengig kunnskapsorgan som kan sikre tilstrekkelig legitimitet i den faglige utviklingen av barnevernfeltet (kunnskapssenter)

En tydeligere ansvarsdeling mellom departement og direktorat i forhold til faglig styring er nødvendig, men gjerne ikke tilstrekkelig for å få til en god faglig styring av hele barnevernsfeltet. Som vi har påpekt i forrige kapittel, er en avhengig av å etablere en felles faglig forståelse av hva som er godt faglig barnevern både innenfor det statlige barnevernet, men også mellom forvaltningsnivåene. Spørsmålet er hvordan en kan etablere en felles faglig plattform som har legitimitet i hele barnevernfeltet. En av utfordringene som vi har pekt på både i dette kapitlet og i det forrige, er at faglige styringssignaler blir tolket som økonomisk motivert. Delvis fordi fokuset på økonomi og krav til budsjettbalanse har vært dominerende, noe som har medvirket til manglende tillitt i forhold til om styringssignalene er faglig begrunnet.

Det er mulig at en sterkere styring fra direktoratet ikke er tilstrekkelig for å få til en felles faglig plattform i hele feltet og at rollen som styrer av etaten vil nødvendigvis bidra til at en stiller

spørsmålstegn ved begrunnelsen for de ulike faglige føringene. Det bør derfor vurderes om det bør etableres et felles uavhengig kunnskapssenter med ansvar for å forene, formidle og forankre god faglig praksis i hele barnevernfeltet. Kunnskapssenterets rolle vil være å summere opp og presentere resultater fra norsk og internasjonal barnevernforskning, i tillegg til å identifisere behov for kunnskap i feltet.

Senteret må ha en god kontaktflate til forskningsfeltet, departement, direktorat, regionene og kommunene. Senteret bør være i dialog med sektoren og identifisere hvilke kunnskapsbehov sektoren har. Senteret bør formidle forskningsresultat på en måte som blir opplevd som tilgjengelig for praksisfeltet. I tillegg bør det legges opp til møteplasser der formålet er dialog og refleksjon over forskningsfunn. I tråd med det som blir påpekt i denne undersøkelsen, er det også viktig at senteret ikke ensidig vektlegger en evidensbasert tilnærming, men tar høyde for et bredere kunnskapsgrunnlag som praksisfeltet opplever som viktig og relevant for deres praksis.

Ved å etablere et slikt kunnskapssenter ved siden av styringslinjen vil en i mindre grad forveksle hva som er god faglig praksis med hva som er politiske og økonomiske styringsbehov i staten. Lignende senter er etablert for helse og nå nylig innenfor utdanning. Dette kan være viktige kilder for å starte en utredning. Uansett må et eventuelt kunnskapssenter for barnevernfag finne sin egen form basert på de utfordringer som barnevernfeltet står overfor.

7.5.1.3 Etablere nettverk på tvers for å utvikle enhetlig faglig praksis og å lære av beste praksis

Etaten bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å etablere (på nytt) faglige nettverk på tvers av regionene, og ikke minst mellom enheter internt i regionene, for å sikre enhetlig praksis og arenaer for læring internt i og på tvers av regionene.

7.5.2 Økonomisk styring

7.5.2.1 Budsjettering og aktivitetsplanlegging

Undersøkelsen viser at de ulike regionene har ulike budsjetteringssystem og gjennomfører budsjettprosessen på ulik måte. Staten bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å etablere en felles budsjetteringsprosess basert på regionenes erfaring og ev. identifisering av beste praksis.

Realistiske budsjetter er avgjørende for å ha god økonomistyring. Det fremkommer i undersøkelsen at det har vært for lite fokus på aktivitetsforutsetninger/ planlegging i budsjetteringen, selv om noen regioner har startet med dette. Staten kan med fordel etablere gode felles prosedyrer for hvordan en kan budsjettere med aktivitetsforutsetninger og hvordan en på en god måte kan bruke dette som aktive styringsinstrument i løpet av året.

7.5.2.2 Bedre analyseredskap og analysekompetanse

For å kunne gjøre gode analyser og for å gjennomføre god aktivitetsplanlegging er en avhengig av å ha tilgang til gode oversikter og analyser av den faktiske aktiviteten. Dette er også avgjørende for at etaten på ulike nivå skal ha god styringsinformasjon om den kontinuerlige aktivitets- og utgiftsutviklingen. Det er en gjennomgående oppfatning om at ODA som fagsystem ikke fungerer tilfredsstillende. Det er utfordrende å ta ut gode analyser og kvaliteten på dataene er ikke god nok. Dette har vært et gjennomgående tema i dialogen mellom departement og direktorat, hvor departementet etterlyser analyser og direktoratet opplever at de ikke har tilstrekkelig system for å levere analysene som de blir

spurt om. Vi mener at etaten bør prioritere å anskaffe et fagsystem som tilfredsstillende behovene for god styringsinformasjon. Dette er avgjørende for å sikre god rapportering til departementet og til Stortinget, og for at etaten selv skal kunne gjøre gode analyser over aktivitetsutviklingen. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med gode system, det må også satses på kompetanse i de funksjoner hvor analyse av disse dataene vil være relevant, slik at en kan nyttiggjøre seg av de muligheter som foreligger i et slikt system.

7.5.3 Fokus på ledelse og enhetlig styringskultur

Endring i praksisfeltet kommer ikke bare av å formidle faglige og økonomiske føringer fra toppen og nedover, hverken gjennom styringsdialog eller via andre arenaer. Endring krever fokus på omstillingsarbeid, bygging av en enhetlig styringskultur og tydelig ledelse. Barnevernets beslutninger tas i et spenningsfelt mellom faglige motsetninger, etiske beslutninger (f.eks. knyttet til ulike ønsker innen samme familie), økonomi og politikk. Kompleksiteten i beslutningsøyeblikkene er svært høy og det er derfor viktig at en har mest mulig enhetlige oppfatninger om hva som kjennetegner et godt barnevernfag og hva som er god praksis. Dette krever kontinuerlig fokus på ledelse og enhetlig styringskultur i alle ledd.

Flere peker på at dette ikke i tilstrekkelig grad har vært vektlagt i etaten, men at Program 2010 og i enda større grad kvalitetsutviklingsprogrammet, vil bidra til dette på en positiv måte. Vi vil understreke viktigheten av dette blir gjennomført.

8. Barnevern mellom to forvaltningsnivå – fagteamenes dilemma

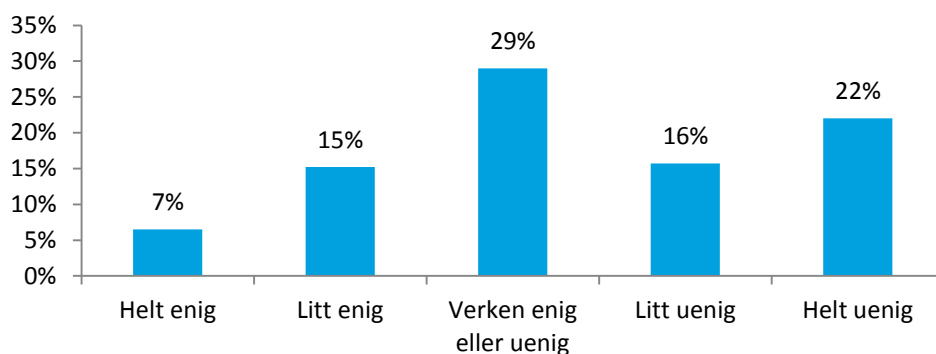
8.1 Innledning

Et av de viktigste målene med barnevernreformen var å utvikle et bedre samarbeid mellom stat og kommune og å tilby bedre tjenester til kommunene.⁸⁸ Størstedelen av barneverntjenestene i landet utføres av kommunene. God samhandling med kommunene har derfor vært viktig som et mål i seg selv, og avgjørende for at det statlige barnevernet kan gjennomføre den faglige og økonomiske styringen som barnevernreformen forutsetter.

Det er i stor grad fagteamene som skal ivareta samhandlingen mellom det statlige regionale barnevernet og den kommunale barneverntjenesten. I strategidokumentet Q 19/2003 fremheves det at fagteamene «er det viktigste ledd i det statlige barnevernets direkte samarbeid mellom kommunene og regionkontorene».⁸⁹

Selv om samarbeid med kommunene er viktig for å få til god faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet, er det mange som påpeker at Bufetat ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med kommunesamarbeidet, og at barnevernreformen i stor grad har vært en "Bufetat-reform" som i for liten grad har involvert kommunene. Dette inntrykket bekreftes av en undersøkelse utført i kommunene⁹⁰ hvor det fremgår at bare 22 % av kommunene mener at arbeidet med barnevern i kommunen har blitt styrket av reformen. Noen flere mener at reformen ikke har hatt en effekt i den ene eller andre retningen på det kommunale barnevernsarbeidet, mens størsteparten (38 %) er uenige i at barnevernet har blitt styrket som en følge av reformen.

Figur 47 "I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstand: – Arbeidet med barnevern i min kommune/det interkommunale samarbeidet har blitt styrket som følge av forvaltningsreformen."



Flere undersøkelser som har vært gjennomført de siste årene har pekt på utfordringer i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern. Det pekes på utfordringer ved fordelingen av oppgaver og den

⁸⁸ Barne- og familiedepartementet: Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003.

⁸⁹ Barne- og familiedepartementet: Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003.

⁹⁰ Spørreundersøkelse utført av Telemarksforskning

økonomiske fordelingen mellom stat og kommune (Econ⁹¹), manglende felles fagforståelse mellom stat og kommune, utilfredsstillende statlig tiltaksapparat (Rambøll⁹²), uklare styringsforhold mellom to forvaltningsnivå, og økt byråkratisering av det statlige barnevernet (Fafo⁹³).

8.2 Fagteamet som bindeledd mellom stat og kommune

Fagteamet er bindeleddet mellom stat og kommune og skal sørge for at de barna som har behov for et omsorgstilbud utenfor hjemmet, og/ eller statlig støttede hjelpetiltak i hjemmet, skal få dette i henhold til de vedtak som kommunen og ev. Fylkesnemnda gjør. Fagteamet skal sørge for at regelverket følges, at styringssignalene fra Bufdir og regionledelsen etterleves (iht. styrende dokument, virksomhetsplan m.m.) og at behovene til kommunene møtes (iht. oppgave- og ansvarsdeling en).

Det er fagteamet som mottar alle søknader fra kommunene om bistand fra Bufetat. Fagteamet har delegert myndighet til å tildele tiltak, og skal derfor ha oversikt over tilgjengelig tiltaksapparat og tjenestetilbud innen hele barnevernsektoren. Fagteamet skal også sikre oppfølgingen av det enkelte barn i statlige tiltak. I tillegg skal fagteamet på forespørsel fra kommunal barneverntjeneste gi veiledning og råd vedrørende barnevernfaglige problemstillinger på generelt og spesielt grunnlag. Fagteamet kan også på forespørsel bistå kommunene med begrensede utredningsoppgaver.

8.2.1 Personalressurser, kompetanse og faglig videreutvikling

På spørsmål om i hvilken grad de fagteamansatte mener at deres fagteam har tilstrekkelige personalressurser til å utføre pålagte oppgaver, svarer 36 % at dette i liten grad eller ikke i det hele tatt er tilfelle. Det er spesielt i Region nord at de opplever at de har for få ansatte i fagteamene. Der svarer hele 71 % at de opplever at de ikke har tilstrekkelig med personalressurser. De fagteamansatte uttrykker at mangel på personell fører til:

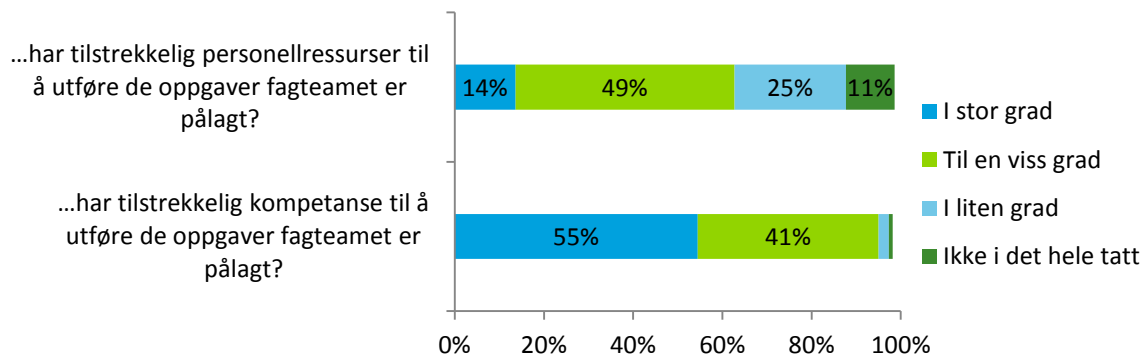
- Dårligere bistand til kommunene
- Nedprioritering av «bør» oppgaver som for eksempel skoleoppfølging
- Dårligere oppfølging av enkeltsaker

⁹¹ Econ: Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger. Rapport 2007-033

⁹² Rambøll Management, på bestilling fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Vurdering og videreutvikling av fagteam. Sluttrapport. Februar 2008

⁹³ Heidi Gautun (2009): Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet. Fafo-rapport 2009:41

Figur 48 "I hvilken grad mener du at ditt fagteam..." N = 220.



Figuren over viser i hvilken grad fagteamet opplever at de har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene de er pålagt. Til sammen svarer 55 % av de fagteamansatte i stor grad og 41 % til en viss grad. Samtidig mener en betydelig andel av respondentene at dagens styring ikke sikrer tilstrekkelig faglig videreutvikling av fagteamets ansatte (31 %). Det er spesielt psykolog- og juristkompetanse som etterlyses, i tillegg til kompetanse på rus og flerkulturelle utfordringer.

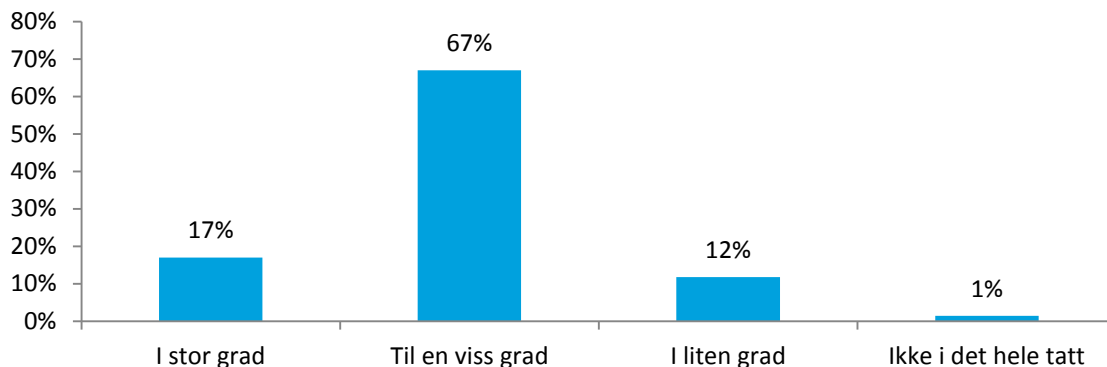
8.2.2 Fagteamets mandat og retningslinjer

Det ble gjennomført en ekstern evaluering av fagteamordningen i 2008.⁹⁴ Evalueringen viste at det var store forskjeller i praksis mellom fagteamene, og at det var et behov for en klargjøring av fagteamets mandat som angir deres kjerneoppgaver og tilleggsoppgaver. Som et resultat av dette valgte Bufdir i 2010 å utarbeide "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat" som gjelder for 2010 – 2011. Ifølge Bufdir er retningslinjene laget for å bidra til god kvalitet og likeverdig praksis mellom regionene, mellom fagteam innen samme region og mellom fagteamrådgivere i samme fagteam. Retningslinjene skal bidra til at det statlige barnevernet blir mer forutsigbart overfor brukere, kommuner og andre samarbeidspartnere.

Som vi ser av figuren under, er majoriteten av de som arbeider i fagteamene til en viss grad (67 %) fornøyd med dagens situasjon for fagteamet når det gjelder klargjøring av fagteamets mandat og arbeidsoppgaver. 17 % er i stor grad fornøyd med dagens situasjon, mens 13 % er i liten grad eller ikke i det hele tatt fornøyd med klargjøringen av mandatet og arbeidsoppgavene.

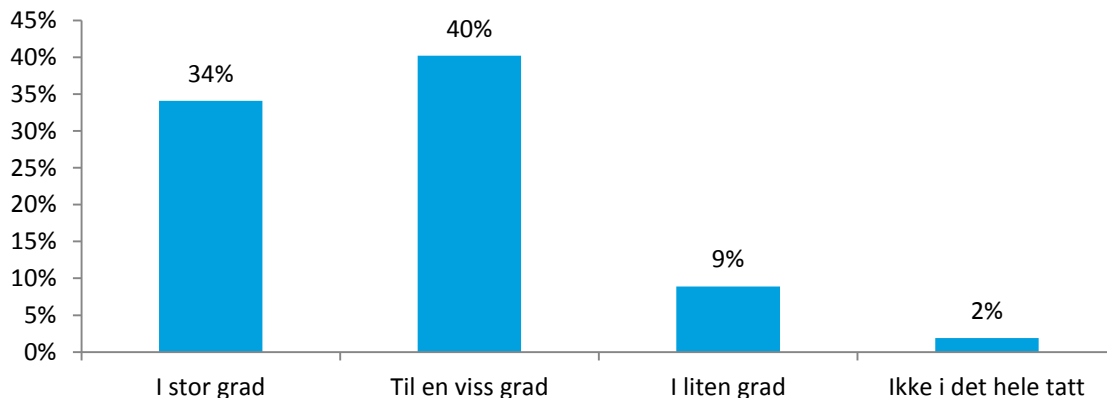
⁹⁴ Rambøll Management, på bestilling fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Vurdering og videreutvikling av fagteam. Sluttrapport. Februar 2008

Figur 49 "I hvilken grad er du fornøyd med dagens situasjon for ditt fagteam på følgende områder: - Klargjøring av fagteamets mandat og arbeidsoppgaver." N = 212.



De fleste respondentene som arbeider i fagteam opplever at de nye statlige retningslinjene for fagteamenes arbeid i Bufetat har bidratt til å klargjøre fagteamets mandat. Likevel går det fram av undersøkelsen og i figuren under at det på enkelte områder er behov for en ytterligere klargjøring av fagteamenes mandat.

Figur 50 "Ta stilling til påstandene nedenfor: - Det er på enkelte områder behov for en ytterligere klargjøring av fagteamenes mandat." N = 214.⁹⁵



De som har svart at de er ganske enige eller helt enige i at det er behov for ytterligere klargjøring, fikk også spørsmål om på hvilke områder det er behov for ytterligere klargjøring av fagteamets mandat. Flere viser til at forholdet mellom stat og kommune fortsatt ikke er avklart, og at det er en utfordring at kommunene har vedtaksrett samtidig som fagteam skal veilede og påvirke tiltaksvalg i samsvar med statlig føringer. Det er utfordrende å være både en faglig rådgiver og en sterk pådriver for tiltak i enkeltsaker. Flere viser også til at kjerneoppgavene til fagteamet må spisses og at det må bli enda klarere hva som er «skal»-oppgaver og hva som er «bør»-oppgaver for fagteamene. Det er spesielt utfordrende å finne gode løsninger mellom stat og kommune når det gjelder barn med sammensatte problem og med rettigheter basert på flere lovverk. Behov for avklaring av beslutningsmyndigheten ved akuttsaker blir også påpekt av flere.

⁹⁵ Vet ikke-kategorien er ikke vist i figuren.

Fortsatt mener også flere at mandatet og retningslinjene tolkes ulikt av fagteamene og at retningslinjene ikke fullt ut er implementert av alle fagteam. Det etterlyses flere felles drøftinger på tvers av fagteamene og regionene. Det pekes samtidig på at en forutsetning for at fagteamet skal kunne oppfylle sitt mandat, er at de har et tilstrekkelig tiltaksapparat, noe flere mener ikke er tilfelle. Mangel på fosterhjem blir spesielt fremhevet som en begrensning i forhold til å kunne yte de tjenester de skal iht. mandatet.

Flere påpeker at det er en utfordring å få aksept for retningslinjene for fagteam i kommunene og hos KS, og at dette er viktig for at retningslinjene skal ha den effekten som er ønsket. Ettersom retningslinjene også omhandler forholdet mellom fagteam og kommunene, er det viktig at retningslinjene også forankres i kommunene. Flere mener dette ikke er gjort i tilstrekkelig grad.

8.3 Ansvarsdeling mellom stat og kommune

Både det statlige barnevernet og de kommunale barneverntjenestene er omfattet av barnevernloven og de til enhver tid gjeldende forskrifter. Det **kommunale barnevernets ansvar** for barnevernet er negativt avgrenset – det vil si at kommunen er ansvarlige for å utføre oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ.⁹⁶ Dette innebærer blant annet et ansvar for:

- Forebyggende arbeid
- Hjelpetiltak i hjemmet (med noen unntak)
- Initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet
- Oppfølging av barn utenfor hjemmet,
- Veiledning, tilsyn og godkjenning av fosterhjem

Staten er blant annet ansvarlig for:

- Å bistå barnevernet med plassering av barn utenfor hjemmet
- Etablering og drift av institusjoner
- Godkjenning av private og kommunale institusjoner
- Rekruttering, formidling, opplæring og generell veiledning av fosterhjem

Ansvarsdelingen mellom det statlige og kommunale barnevernet blir nærmere spesifisert i Rundskriv Q-06/2007 «Oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter (Betalingsrundskrivet)». I rundskrivet blir det presisert at statlig regional myndighet har «plikt til å bistå kommunen i forbindelse med plassering utenfor hjemmet». Videre har statlig regional myndighet «ansvar for at det i hver region finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert i forhold til behovene i regionen». Barn som har fått plass på institusjon kan heller ikke skrives ut av institusjonen før tiden uten at kommunens barneverntjeneste har gitt sitt samtykke. Statlig regional barnevernmyndighet har også ansvar for at det "til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov."⁹⁷

Det fremgår tydelig i rundskrivet at valg av tiltak for det enkelte barn skal skje i et samarbeid mellom statlig regional myndighet og kommunen, men det presiseres videre:

⁹⁶ Rundskriv Q-06/2007 s.6

⁹⁷ Rundskriv Q-06/2007 s.7-8.

”Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og statlig regional myndighet, er det kommunen som avgjør om barnet har behov for et tiltak utenfor hjemmet eller ikke. Statlig regional myndighet kan derfor ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass under henvisning til at statlig myndighet er uenig med kommunen i at barnet har behov for en plassering utenfor hjemmet, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak.”

Det er altså kommunen som har myndighet til å avgjøre hvorvidt fosterhjem eller institusjon er nødvendige tiltak ut fra en vurdering av hvilke behov barnet har. Ved plassering i institusjon er det statlig regional myndighet som avgjør hvilken institusjon som skal benyttes, mens kommunene avgjør hvilket av fosterhjemmene Bufetat tilbyr som passer for barnet. Fylkesnemnda kan likevel i sitt vedtak om omsorgsovertagelse stille vilkår når det gjelder plassering utenfor hjemmet, for eksempel knyttet til valg av en bestemt institusjon.⁹⁸

Betalingsrundskrivet presiserer at den økonomiske ansvarsdelingen mellom stat og kommune følger oppgavefordelingen. Kommunen har det økonomiske ansvaret for sine oppgaver, herunder å dekke kostnader til hjelpetiltak i hjemmet. Ved plassering utenfor hjemmet skal kommunen betale en andel av oppholdsutgiftene etter satser som er fastsatt av departementet. Staten skal finansiere sine oppgaver som etablering, drift og eventuelt kjøp av institusjonsplasser, og utgifter til fosterhjem dersom disse overstiger satsen for kommunal betaling.

Selv om kommunen i utgangspunktet er ansvarlig for å etablere og finansiere hjelpetiltak, er det noen hjelpetiltak hvor utgiftene helt eller delvis dekkes av staten. Dette skal imidlertid skje i henhold til visse vilkår for å sikre ensartet praksis på landsbasis.⁹⁹ Staten har tatt ansvar for å utvikle og tilby hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer. Årsaken er at hjelpetiltak for atferdsproblemer må bygge på evidensbaserte metoder med krav til sertifisering, oppfølging og kvalitetssikring slik som for eksempel MST og PMTO. For å nå målet om mer kunnskapsbaserte metoder i barnevernet ønsker staten økt bruk av slike metoder og tilbyr derfor PMTO gratis, og kommunenes egenandel for MST er 50 % lavere enn den ordinære egenandelen. Staten kan også påta seg finansieringsansvaret for hjelpetiltak i kommunal regi dersom slike tiltak i det enkelte tilfelle er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet.¹⁰⁰

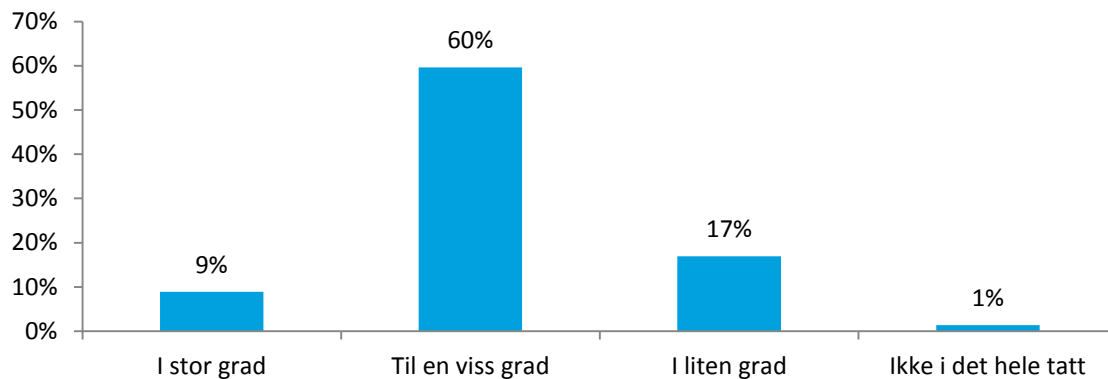
I spørreundersøkelsen ble de fagteamansatte spurt om de er fornøye med fordelingen av ansvar mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Svarene fremkommer i figuren under.

⁹⁸ Rundskriv Q-06/2007 s.8.

⁹⁹ Rundskriv Q-06/2007 s.22.

¹⁰⁰ Rundskriv Q-06/2007 s.22-23.

Figur 51 "I hvilken grad er du fornøyd med dagens situasjon for ditt fagteam på følgende områder: - Fordeling av ansvar overfor kommunene." N = 213.

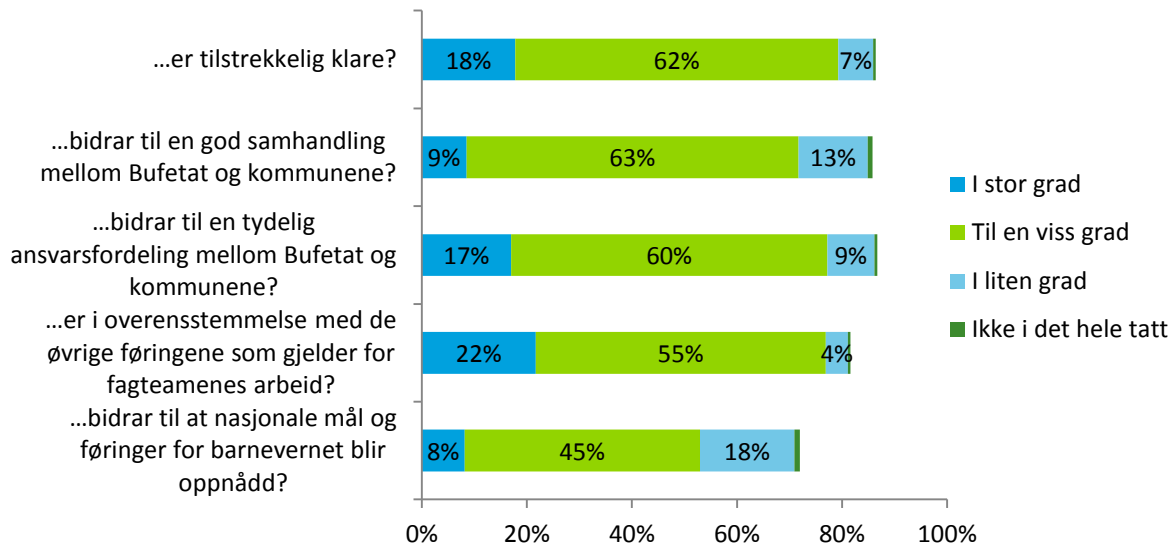


Til sammen 9 % av de fagteamansatte svarer at de i stor grad er fornøyd med fordelingen av ansvar mellom det statlige og det kommunale barnevernet, mens 60 % svarer at de til en viss grad er fornøyd. 17 % er i liten grad fornøyd med fordelingen av ansvar mellom stat og kommune. Region vest skiller seg ut ved å være mindre fornøyd enn de andre regionene der 31 % svarer at de i liten grad er fornøyd med ansvarsdelingen. Regionledelsen er noe mer positiv til ansvarsdelingen mellom Bufetat og kommunen enn de fagteamansatte. Til sammen 17 % svarer at ansvarsdelingen i stor grad er tydelig, mens 75 % svarer til en viss grad.

I figuren på neste side ser vi hvordan fagteamansatte opplever betalingsrundskrivet. Størsteparten av de fagteamansatte uttrykker at betalingsrundskrivet til en viss grad (63 %) bidrar til god samhandling mellom Bufetat og kommunene, mens 9 % oppgir at det i stor grad fører til god samhandling.

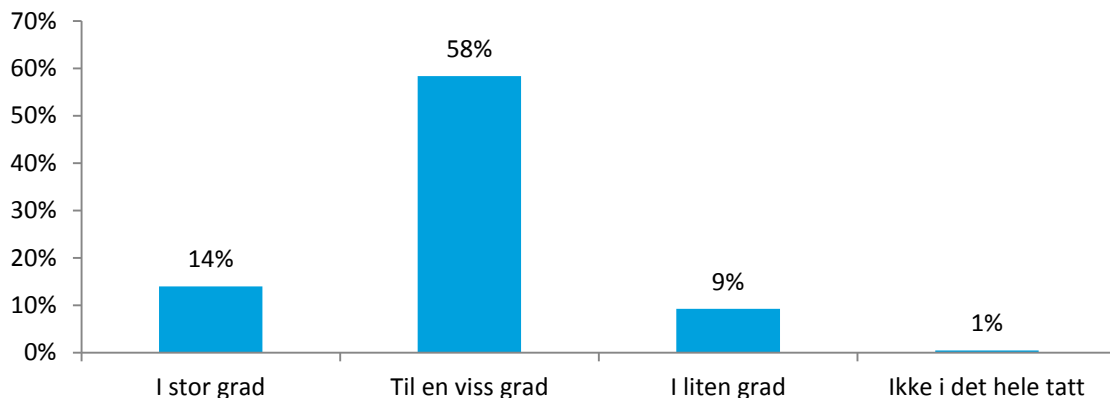
Vedrørende om føringene i betalingsrundskrivet er tilstrekkelig klare svarer 18 % av de fagteamansatte i stor grad, mens 62 % svarer til en viss grad.

Figur 52 "I hvilken grad opplever du at føringene i rundskrivet om oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter (Q-06/2007)..." N = 210-213.



På spørsmål til fagteamansatte om kommunene etterlever føringer i betalingsrundskrivet, er det få som svarer i stor grad (14 %) mens størsteparten svarer til en viss grad (58 %).

Figur 53 "I hvilken grad opplever du at: - ...kommunene etterlever føringene i rundskrivet om oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter (Q-06/2007)?" N = 214.

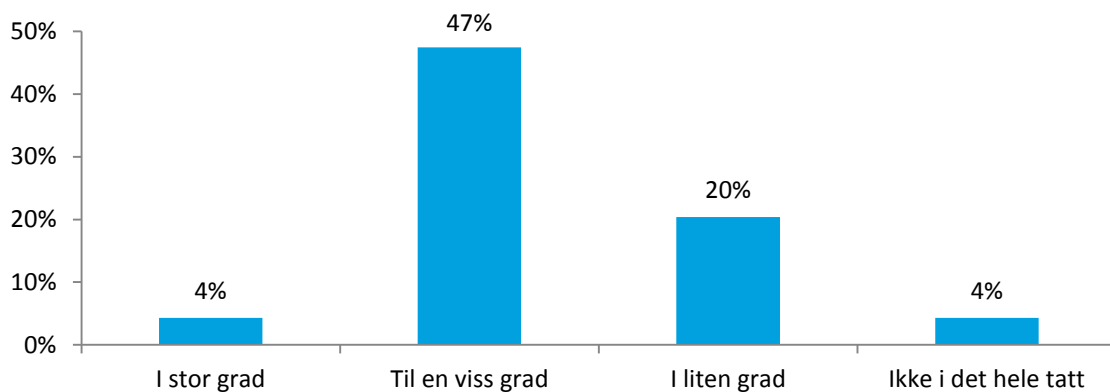


8.3.1.1 Fordeling av kostnader

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune innebærer at det er kommunen som har beslutningsansvar knyttet til plassering utenfor hjemmet, mens statlig barnevern har finansieringsansvaret ved slike plasseringer. Dette innebærer at kommunens beslutninger om valg av tiltak får betydelige økonomiske konsekvenser for det statlige barnevernet.

Når det gjelder fordeling av kostnader mellom Bufetat og kommunene svarer 4 % av de fagteamansatte at de i stor grad er fornøyde med dagens situasjon, mens 47 % oppgir at de til en viss grad er fornøyde. Til sammen 24 % svarer at de i liten grad eller ikke i det hele tatt er fornøyde med fordeling av kostnadene mellom kommune og stat.

Figur 54 "I hvilken grad er du fornøyd med dagens situasjon for ditt fagteam på følgende områder: - Fordeling av kostnader overfor kommunene." N = 211.



En fagteamleder uttrykker at kommunene har få økonomiske insentiv til å velge vekk institusjon til fordel for fosterhjem eller hjemmebaserte tiltak:

”Valg av tiltak har ikke stor kostnadmessig innvirkning for kommunene. Plassering på institusjon koster noe mer enn fosterhjem, som koster noe mer enn et hjemmebasert tiltak. Ikke store økonomiske konsekvenser for kommunen, men for Bufetat har det veldig store økonomiske konsekvenser dersom kommunene velger institusjon framfor fosterhjem eller hjemmebaserte tiltak.”

Flere stiller spørsmål ved om en i større grad bør ha økonomiske insentiver som legger sterkere føringer på valg av tiltak i tråd med de statlige føringene. Samtidig blir det presisert at valg av tiltak ikke skal være økonomisk begrunnet.

8.3.1.2 Utfordringer knyttet til ansvarsdelingen

Informantene trekker frem flere forhold til hvor ansvarsforholdene bør tydeliggjøres, blant annet::

- Bufetats faglige rolle – hvordan forene det faglige veiledningsansvaret med ansvaret for å styre tiltaksbruken i en bestemt retning?
- Felles akuttforståelse
- Forskjellen på statlige fosterhjem og ordinære fosterhjem?
- Flere viser til at det kan være en utfordring å skille mellom hva som skal være kommunalt ansvar og hva som er statlig ansvar knyttet til *ettervern* (oppfølging av ungdom etter fylte 18 år). Dette blir det også rapportert om i Bufdirs årsrapport for 2010. Noen kommuner ønsker

mer bistand fra Bufetat enn det som følger av betalingsrundskrivet og Bufetat opplever i noen tilfeller at kommunene ikke er proaktive nok både på grunn av en utfordrende ressursituasjon og på grunn av uklarhet knyttet til hva som er Bufetats rolle.

- Det er en utfordring å avklare ansvarsforhold for barn med sammensatte vansker som har rett til hjelp ut fra ulike regelverk. I slike "*gråsonesaker*" der det er en tvist mellom kommune og stat om betalingsansvaret, er det etablert et tvisteløsningsorgan som skal behandle saker som omhandler grensen mellom statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover. Flere peker likevel på at slike tvistesaker er svært ressurskrevende og at det bør utarbeides tydeligere retningslinjer slik at en kan unngå tvister.
- Flere peker på at det fortsatt er uklarheter i forhold til finansiering av hjelpetiltak. Det er en pågående diskusjon om Bufetat bare skal drive med behandling, eller om etaten også skal drive med omsorg. Her er det gråsoner, for eksempel foreldre-barn institusjoner, der en tar vare på foreldre sammen med barnet. Flere viser til at når det gjelder hjelpetiltakene er det behov for å rydde opp i grenseoppgangene.
- Generelt påpekes det også av flere at betalingsrundskrivet må gjøres mer kjent i kommunene ettersom det ikke er alle kommunale barneverntjenestene som er godt kjent med rundskrivet.

8.4 Manglende samtidighet i styringen og faglig forankring

Lovverk, rundskriv og føringer i stortingsmeldinger er gjeldende for hele barnevernsektoren, både det statlige barnevernet og det kommunale. Faglige og økonomiske føringer som følger av stortingsproposisjoner, tildelingsbrev og disponeringsbrev gjelder imidlertid bare for Bufetat, og er en del av den statlige styringslinjen. F.eks. vil kravet om at hensynet til barnets beste skal være førende for valg av tiltak være gjeldende for begge sektorer ettersom dette fremgår av loven. Mål, styringssignal og resultatkrav knyttet til f.eks. vridning fra bruk av institusjoner til fosterhjem, krav om reduksjon av oppholdstid i institusjoner, beleggsprosent m.m. er kun styrende for det statlige barnevernet. Dette medfører at det statlige barnevernet er avhengig av det kommunale barnevernet for å nå sine mål, uten at kommunene er bundet opp til de samme styringssignal og resultatkrav.

Dette kan omtales som manglende *samtidighet* i styringssignal til det statlige barnevernet og det kommunale barnevernet, og det oppleves derfor som en utfordring for de fagteamansatte å iverksette statlige målsettinger på barnvernområdet. Bufetat har ikke instruksjonsmyndighet overfor kommunesektoren, men har en faglig og rådgivende rolle, i tillegg til at de er ansvarlige for å tilby tiltak som kommunen etterspør.

Flere av de fagteamansatte viser til at de opplever at kommunene stiller spørsmålstegn ved de faglige råd og den veiledning fagteamene bidrar med, og at kommunene i noen grad er uenige i de mål og styringssignal som fagteamene styres etter. Dette kan være utfordrende for fagteamene når de i møte med kommunen skal komme frem til felles løsninger for det enkelte barn. Det er en utbredt oppfatning blant ansatte i det statlige barnevernet av at styringssignalene og føringene til Bufetat i liten grad er forankret i og formidlet til kommunene. Fagteamene opplever dermed at det er de som må målbære de statlige føringene overfor kommunene. Ansatte i fagteam uttrykker at de opplever å bli stående mellom klare styringssignal og resultatkrav fra staten, og kommunenes uttrykte behov. Presset fra de to sidene er ikke alltid samstemt, og det har i stor grad vært fagteamets oppgave å løse spenningen mellom statlige styringssignal og kommunenes ønsker.

Dette oppleves som en betydelig utfordring for fagteamene. For at fagteamene skal kunne stå i dette spenningsfeltet mellom statlige styringssignaler og kommunale krav, er det viktig at fagteamansatte har et tydelig mandat og at de har tilstrekkelig "tro på oppdraget". Det har imidlertid vært en utfordring at fagteamansatt ikke alltid har opplevd at styringssignalene har vært faglig begrunnet (se kapittel 7). En av de fagteamansatte uttrykker i spørreundersøkelsen:

"Det er mulig (styringssignalene) er (faglig) begrunnet, men dette kommer ikke godt nok ut til oss som skal målbære det til kommunene. Det er også et problem at KS ikke nødvendigvis tolker signalene fra departementet på samme måte som Bufetat."

Det blir påpekt i intervju at det ikke finnes en felles faglig aktør som kan legitimere hva som er godt faglig barnevern overfor både stat og kommune, og at det er en stor utfordring at det kommunale og det statlige barnevernet ikke alltid har et felles bilde av hva som utgjør et godt barnevern. Det er behov for et felles kunnskapsgrunnlag for det statlige og det kommunale barnevernet slik at en i større grad får forankret den faglige utviklingen på tvers av forvaltningsnivå, og dermed i større grad får legitimert Bufetats faglige og rådgivende rolle overfor kommunene. Det blir i intervju påpekt at det som også er spesielt i organiseringen mellom stat og kommune er at departementet har "direktorats" ansvar for kommunene selv. Direktoratet har ikke ansvar eller myndighet over kommunene, og det er ingen annen faginstans som kan ta ansvar for å uttrykke et felles faglig syn overfor begge forvaltningsnivå.

En av informantene karakteriserer forholdet mellom det statlige og kommunale barnevernet som "*fagteamets dilemma*". Fagteamet skal måles på statlige resultatkrav knyttet til fag og økonomi. Fagteamene skal representere det statlige barnevernet ut i kommunene og sørge for at målene knyttet til fag og økonomi iverksettes. Samtidig er det kommunene som sitter på all vedtaksmyndighet som påvirker den faglige og økonomiske utviklingen. Fagteamansatte opplever at de likevel skal redusere institusjonsbruken, øke fosterhjemsplussingene, og ha en tiltaksdreining - alt uten å ha vedtaksmyndighet. En av fagteamlederne uttrykker denne utfordringen på følgende måte:

"Fagteamet er pålagt å gi et tilbud til kommunene som de er fornøyde med. Når kommunene beslutter at de ønsker et tiltak som for eksempel en institusjonsplass – så har fagteamet samtidig en føring fra departementet om at de skal styre tiltaksbruken mot mindre institusjonsbruk. Det betyr at fagteamet må få kommunene til å forstå at selv om de vil ha en institusjonsplass så bør de velge et fosterhjem. Så fagteam skal være styringsagenter, uten å ha redskapene som de kan styre med. Det redskapet fagteamet har er kun overtalelseskunsten og kommunikasjonskunsten, som de må benytte i manøvreringsrommet mellom direktoratets sterke føringer og kommunens behov, hvor de skal finne gode løsninger. Fagteamene skal implementere all den fagligheten som besluttes på toppnivå."

Sitatet ovenfor illustrerer det mange formidler både i spørreundersøkelsen og i intervju, og som blir sett på som avgjørende for hvorfor det statlige barnevernet ikke klarer å omstille seg like raskt som styringssignalene og resultatkravene krever.

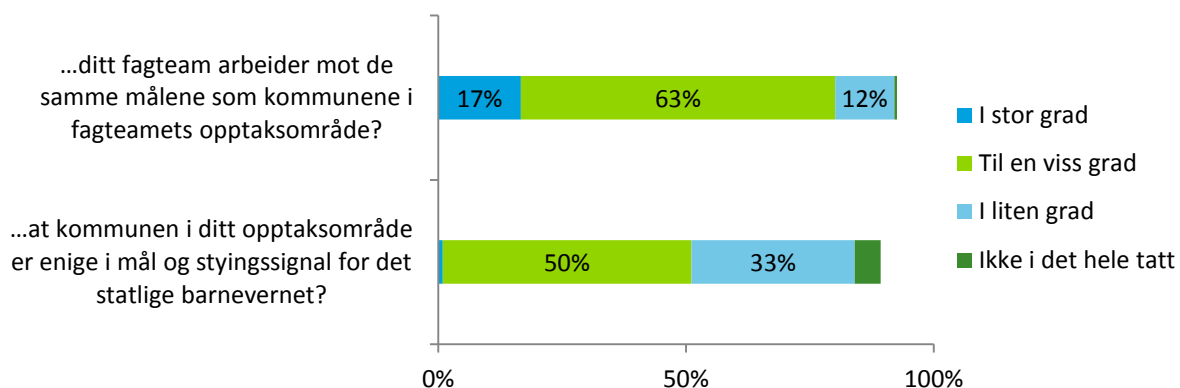
Flere peker på at utfordringen med barnevernreformen er at den i stor grad er en "Bufetat-reform" og at kommunen ikke i like stor grad har blitt en del av denne reformen. Bufetat har fått et tydelig oppdrag, og med relativt tydelige styringssignaler som skal følges. Men kommunene er ikke en del av dette prosjektet, og har ikke i tilstrekkelig grad blitt tatt med i prosessen. Dette medfører at Bufetat og fagteamene noen ganger oppfattes som bedrevitende og til dels overkjørende overfor det kommunale barnevernet.

Flere viser til at det har vært manglende forankring i kommunene av sentrale prosesser i det statlige barnevernet som også angår kommunene. Blant annet vises det til prosessen med å utarbeide retningslinjer for fagteam. Retningslinjene presiserer oppgavene til fagteam og hvordan arbeidsdelingen mellom fagteam og kommune skal være. Disse retningslinjene ble ikke tilstrekkelig forankret i kommunene (via KS) i forkant, noe som har medført at kommunene stiller spørsmål ved gyldigheten til disse retningslinjene. Flere viser til at det er viktig at kommunene blir en del av prosessen når retningslinjene etter hvert skal evalueres, slik at en kan få en felles forståelse både i det statlige og det kommunale barnevernet om hva som skal være fagteamets mandat og rolle.

I figuren under ser vi i hvilken grad fagteamansatte opplever at fagteamet arbeider mot de samme målene som kommunene i opptaksområdet. Til sammen 17 % svarer i stor grad, mens 63 % svarer til en viss grad. 12 % svarer at dette skjer i liten grad.

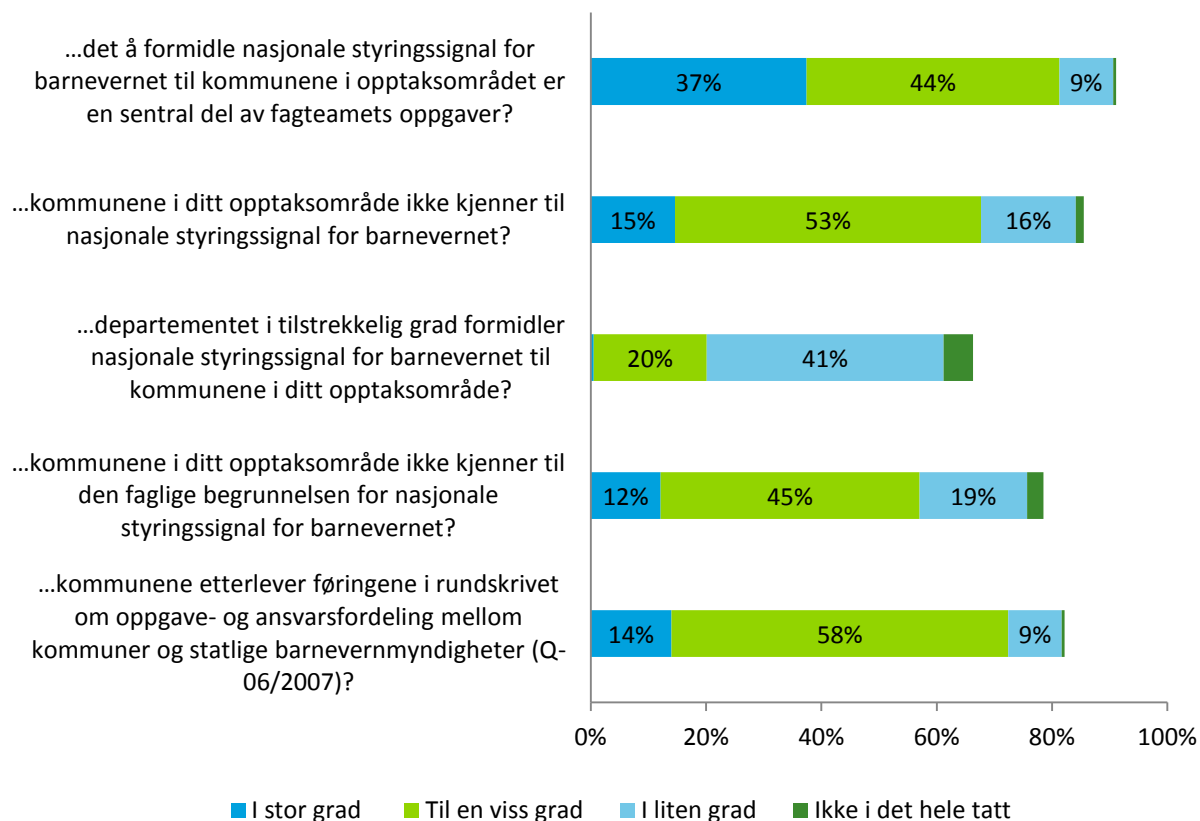
Fagteamansatte er også spurt om kommunene i deres opptaksområde er enige i mål og styringssignal for det statlige barnevernet. Omtrent ingen opplever at kommunene i stor grad er enige i mål og styringssignal for det statlige barnevernet (1 %), mens 50 % mener dette til en viss grad. 33 % mener at kommunene i liten grad er enige i de statlige føringene, mens 5 % svarer at kommunene ikke er enige i det hele tatt.

Figur 55 "I hvilken grad opplever du at..." N = 215-216.



I spørreundersøkelsen til fagteamene fremgår det også at fagteamansatte mener at kommunene ikke kjenner til nasjonale styringssignal for barnevernet. I figuren på neste side ser vi at til sammen 68 % av de fagteamansatte opplever at kommunene i sitt opptaksområde ikke kjenner til nasjonale styringssignal for barnevernet. På spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad formidler nasjonale styringssignal til kommunene, svarer størstedelen av de fagteamansatte at dette skjer i liten grad. Hele 81 % av fagteamansatte opplever at det å formidle nasjonale styringssignal for barnevernet til kommunene er en sentral del av fagteamets oppgaver.

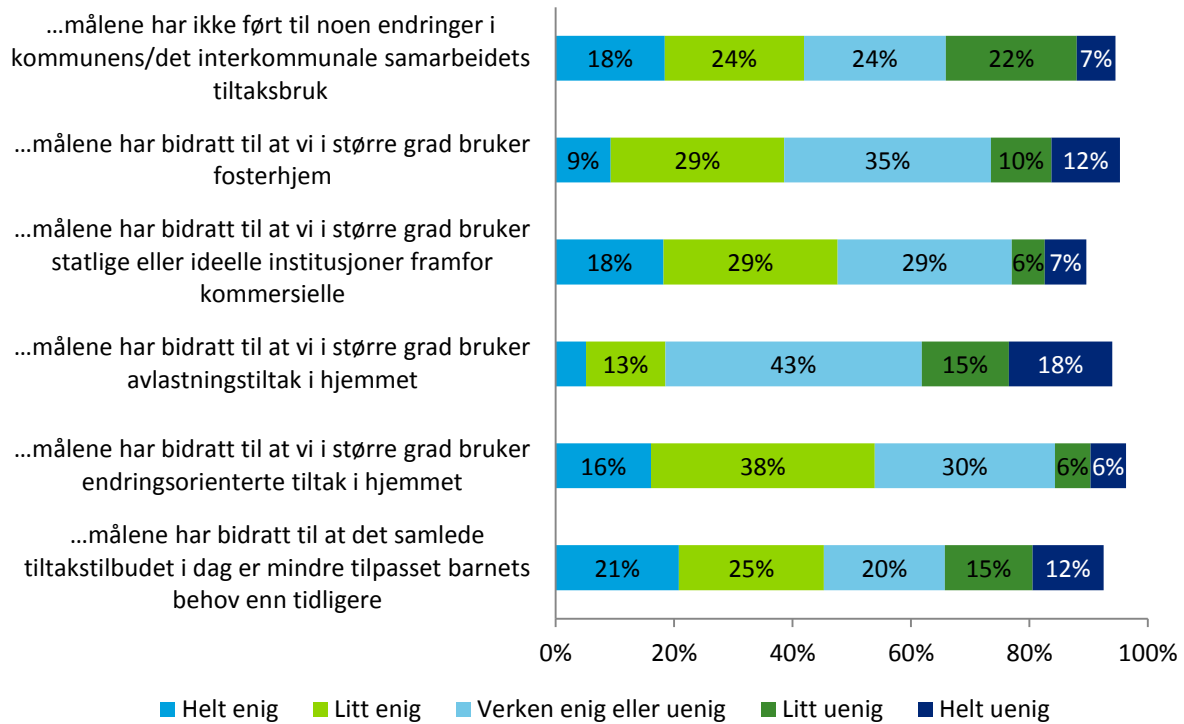
Figur 56 "I hvilken grad opplever du at..." N = 213-214.



Et av de mest sentrale statlige styringssignalene som har blitt formidlet til fagteamene er at staten ønsker å redusere bruken av institusjoner og i større grad ta i bruk mindre inngripende tiltak. Tilsammen 42 % av kommunene mener imidlertid at målene ikke har ført til noen endringer i kommunens tiltaksbruk.

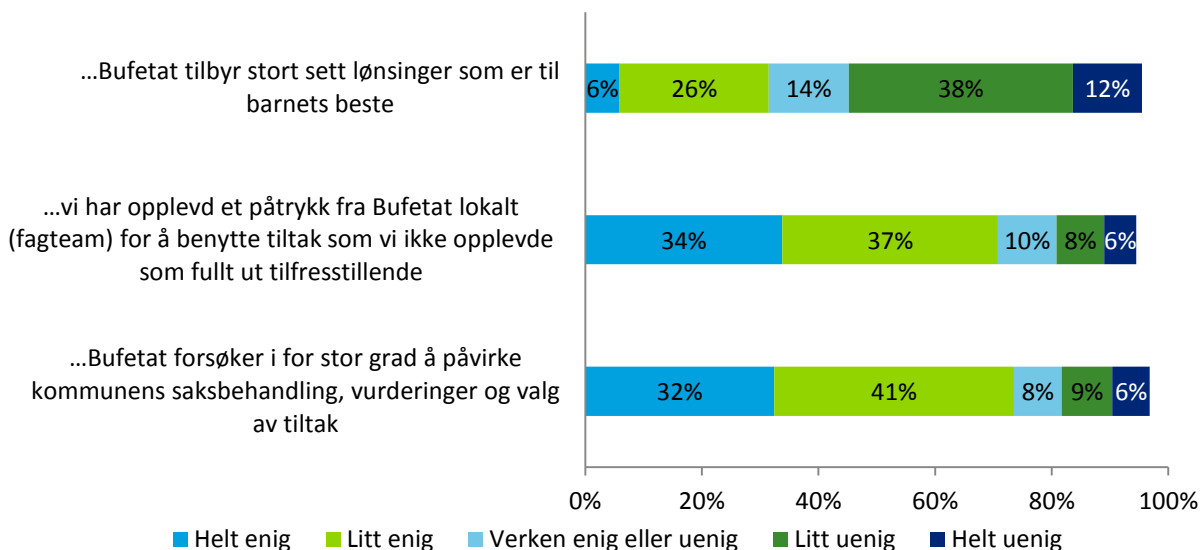
En utfordring som flere viser til, er at kommunene stiller spørsmålsteget ved fagligheten til fagteamenes råd og veiledning, og til de tiltak som fagteamet anbefaler. I undersøkelsen kommer det frem at en stor del av de fagteamansatte (57 %) opplever at kommunene ikke kjenner til *den faglige begrunnelsen* for nasjonale styringssignaler for barnevernet. Det er relativ lik fordeling mellom regionene på disse spørsmålene.

Figur 57 "Staten har de siste årene vært opptatt av å redusere bruken av institusjoner. I hvilken grad mener du at..."



Dette blir bekreftet av undersøkelsen i kommunene hvor bare 30 % er helt eller litt enige i at Bufetat tilbyr løsninger som er til barnets beste. Som figuren under viser, opplever en stor del av kommunene at Bufetat presser kommunene til å benytte tiltak som ikke er fullt ut tilfredsstillende.

Figur 58 "I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander..."



8.4.1 Ulike styringslinjer

Manglende samtidighet i styringssignalene har blitt adressert av Bufdir overfor departementet. I et av møtene knyttet til Program 2010 etterlyser direktoratet at departementet i større grad gir sine styringssignaler til kommunesektoren direkte og ikke via Bufetat. Dette er ønskelig for å tydeliggjøre at dette er signaler fra departementet, samtidig som slike direkte styringssignaler kan legitimere Bufdirs oppfølging.¹⁰¹

Uklarheten i styringslinjer handler i stor grad om at ansvaret for barnevernet er fordelt på to forvaltningsnivå og at styringslinjene fra departementet i all hovedsak går ut i det statlige barnevernet. Flere av de som er intervjuet mener at det kunne vært gitt tydeligere signal til kommunene om ønsket retning for det samlede barnevernet, og at en i større grad kunne fokusert på de andre styringslinjene ut mot kommunene for å styre utviklingen. Departementet må benytte andre virkemidler når de skal styre kommunene i forhold til når de skal styre Bufetat. Det er ulike kanaler og virkemidler som kan benyttes. I tillegg til styringssignal gjennom lov, regelverk og rundskriv, går styringssignalene til det kommunale barnevernet gjennom Helsetilsynet, som har det overordnede ansvaret for tilsyn av barnevernet. Derfra går styringssignalene videre til fylkesmannsembetene og til den enkelte kommunen. Det er viktig at Helsetilsynet og fylkesmennene i forbindelse med sine tilsyn og råd og veiledning til kommunene er godt kjent med hva som er statlige føringer for Bufetat. Departementet har også etatsstyringsmøter med fylkesnemdenes sentralledd. Men ettersom fylkesnemdene er et domsstolliknende organ, kan ikke departementet overbringe styringssignal til dem på samme måte som til Bufetat.

Departementet samarbeider også med KS om fagutvikling rettet mot barnevernet i kommunene. Samarbeidet med KS foregår på to ulike måter. For det første arbeider partene med konkrete fellestiltak gjennom samarbeidsavtaler mellom KS og departementet på barnevernsområdet (se under kapittel 8.5 om samarbeid). For det andre er det etablert en formell konsultasjonsordning mellom KS og regjeringen der det er en egen avtale om barnevern.

¹⁰¹ Referat Program 2010, 26.05.2010.

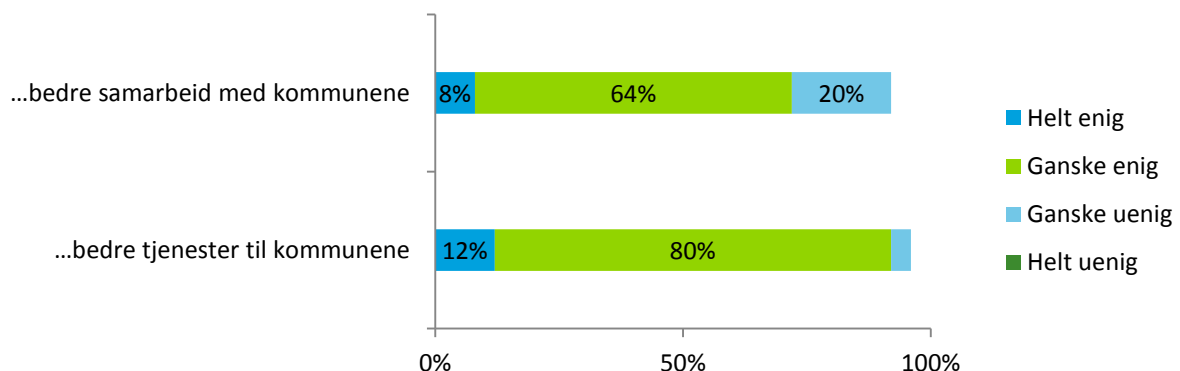
Styringslinjene ut mot kommunene er derfor mer indirekte og blir derfor ikke like klare som styringslinjene overfor Bufetat. Det er likevel klart at styringslinjen kan forbedres i forhold til hvordan det er i dag, blant annet gjennom økt involvering av kommunesektoren. Ifølge intervju arbeider departementet for tiden med en styrking av arbeidet ut mot kommunene. I den nye organiseringen av BUA, gjeldende fra 1. februar 2011, er det flere ansatte enn før som jobber opp mot Helsetilsynet, fylkesmennene og med utvikling av samarbeidet med KS. Noe av bakgrunnen for den nye organiseringen er et ønske om større grad av samtidighet i styringssignalene og at det blir gitt klarere informasjon til kommunesektoren om hva som er statens styringssignal ut til det statlige barnevernet.

8.5 Samarbeid

På spørsmål om barnevernreformen har medført bedre samarbeid med kommunen, svarer størsteparten av regionledelsen at de er ganske enige (64 %). Samtidig ser vi i figuren under at til sammen 20 % svarer at de er ganske uenige i at reformen har ført til et bedre samarbeid. Mest fornøyde med samarbeidet er de i Region sør, mens de er minst fornøyde i Region øst.

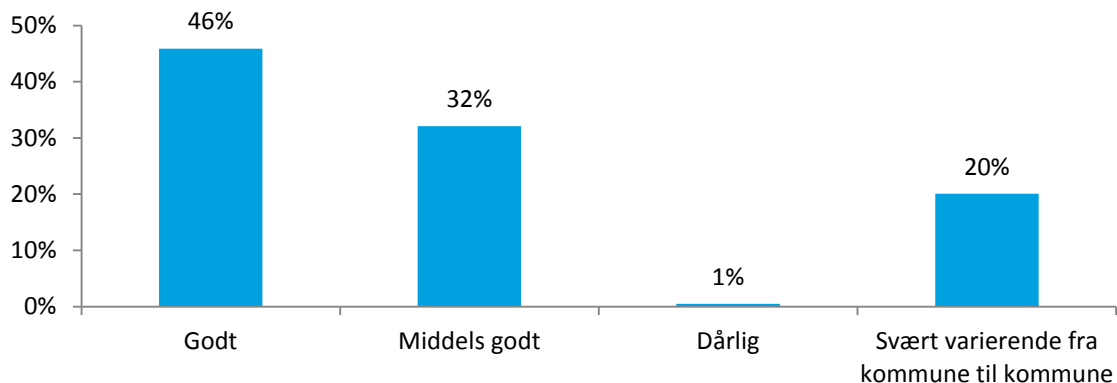
Samtidig er de aller fleste regionlederne helt eller ganske enige i at barnevernreformen har medført bedre tjenester til kommunene. Det er kun i Region vest at noen svarer at de er ganske uenige i denne påstanden (17 %).

Figur 59 "Barnevernreformen har etter min mening medført..." N = 25.



Som vi ser av figuren nedenfor, opplever størsteparten av de fagteamansatte at samarbeidet mellom fagteam og kommunene i hovedsak er godt, men at det kan variere svært mye fra kommune til kommune. Til sammen 46 % av respondentene fra fagteamene karakteriserer samarbeidet med kommunene i hovedsak som godt. 32 % svarer at det er middels godt, mens 20 % opplever at dette er svært varierende fra kommune til kommune.

Figur 60 "Hvordan vil du i hovedsak karakterisere samarbeidet mellom fagteamet og kommunene i opptaksområdet?" N = 218.

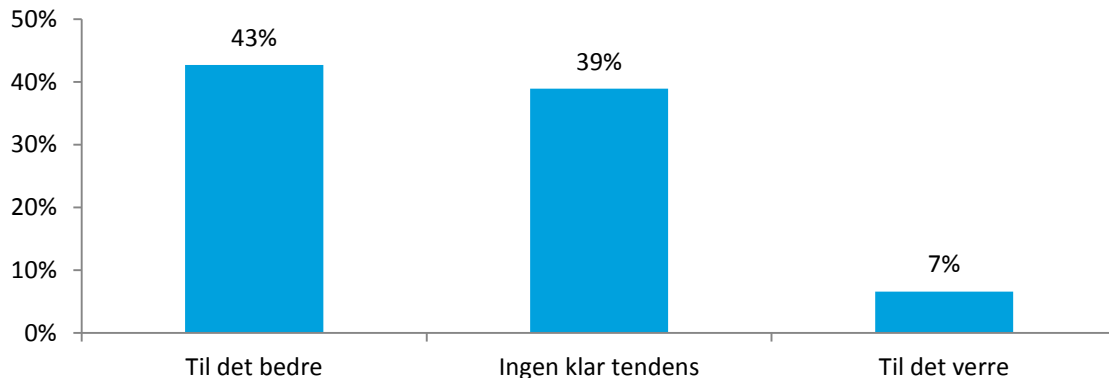


Årsaken til at samarbeidet ikke alltid er godt forklares av informantene med blant annet:

- Konflikter knyttet til enkeltsaker med barn med sammensatte behov og uenighet i gråsonesaker
- Manglende statlige tiltak for å imøtekomme kommunenes behov
- Kommunene opplever at fagteamene overprøver deres vurderinger
- Kommunene opplever at Bufetat bare tenker på økonomi
- Ulikt syn på hva som er godt barnevern, faglige uenigheter
- Manglende samtidighet i styringssignal og konflikt i forhold til at kommunalt barnevern har avgjørelsesmyndighet, mens fagteam skal etterleve statlige styringssignal
- Kommunene opplever at Bufetat er for byråkratisk
- Forskjell på store kommuner som ønsker å styre selv og mindre kommuner som ønsker mer bistand fra fagteam
- Manglende tid til og fokus på å utvikle et godt samarbeid i Bufetat

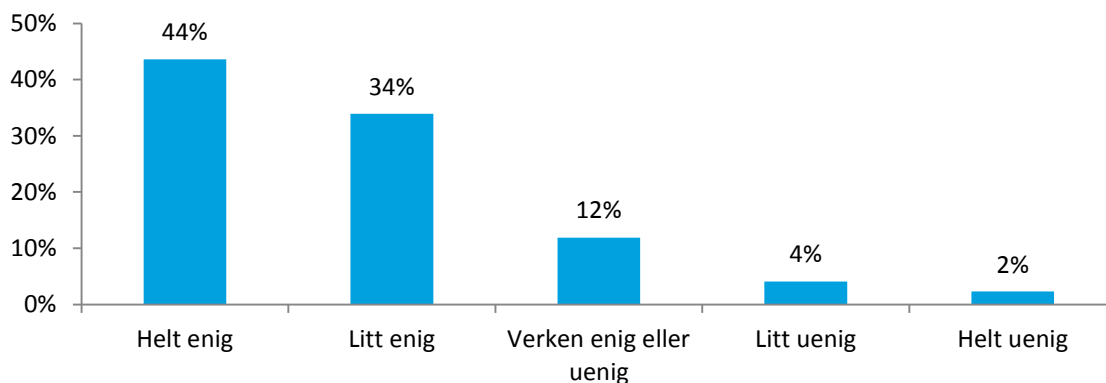
I figuren nedenfor viser vi hvordan fagteamansatte opplever at samarbeidet mellom fagteam og kommunene har utviklet seg de siste tre årene. Størsteparten av de fagteamansatte svarer at det har vært en utvikling til det bedre (43 %). Kun 7 % mener at det har blitt verre, mens til sammen 39 % mener at utviklingen ikke har hatt en klar tendens.

Figur 61 "Hvordan mener du situasjonen for ditt fagteam har utviklet seg de siste tre årene på følgende områder? – Samarbeid med kommunene." N = 211.



Flere viser til at samhandlingen mellom stat og kommune er ressurskrevende, spesielt i de tilfeller hvor ansvarsdelingen er uklar og det oppstår uenigheter når det gjelder tiltaksvalg. Spesielt ressurskrevende er det i "gråsonesaker" som skal løses i tvisteløysenemnda. Hele 44 % av kommunene svarer at de er helt enige og 34 % at de er litt enige på spørsmål om oppgavefordelingen mellom stat og kommune fører til at unødvendig mye av ressursene i barnevernet benyttes til samhandlingsmøter, koordinering og saksbehandling.

Figur 62 "I hvilken grad er du enig eller uenig i..?: - Oppgavefordelingen mellom kommune og stat fører til at unødvendig mye ressurser i barnevernet benyttes til samhandlingsmøter, koordinering og saksbehandling."



8.5.1 Samarbeidsavtaler

Det er inngått en toårig samarbeidsavtale mellom KS og BLD som er en videreføring av to tidligere samarbeidsavtaler. Sist avtale ble inngått i august 2011. I avtalen fremgår at departementet og KS skal bedre samordnet innsats for utsatte barn og unge og at utviklingen skal bygge på kunnskapsbaserte tjenester og tiltak. Videre fremheves det i avtalen at:

"Partene skal være pådrivere for at det skapes en felles forståelse for faglige utfordringer i barnevernet og at det kommunale og det statlige barnevernet etablerer nødvendige arenaer og gode prosesser for samhandling."

I tillegg til den overordnede avtalen, er det en intensjon om å etablere samarbeidsavtaler mellom det statlige barnevernet og de enkelte kommunene. Det er utarbeidet en veileder for inngåelse av slike lokale samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern (desember 2010). Veilederen er utarbeidet i et samarbeid mellom KS, Bufdir og BLD. Det fremgår i veilederen at det er et felles ønske at flere kommunale barneverntjenester og statlige fagteam inngår samarbeidsavtaler for å bidra til en felles forståelse for oppgave- og ansvarsdelingen.

Det er allerede utarbeidet flere avtaler. Blant annet har Region vest inngått en overordnet samarbeidsavtale med 22 kommuner i Hordaland. Det er et mål for det statlige barnevernet at antall inngåtte samarbeidsavtaler skal øke (tildelingsbrev 2011). Det er enighet omkring dette i regionene, men det blir i intervju påpekt at det er viktig at prosessen og dialogen mellom Bufetat vektlegges, og at avtalene ikke blir "skrivebordsavtaler" som ikke er forankret i de kommunale barneverntjenestene.

Flere viser til at samarbeidet mellom Bufetat og kommunene har bedret seg og at det er blitt større enighet om faglig praksis mellom stat og kommune enn det var tidligere. Utfordringen som mange peker på er at selv om Bufetat og kommunale barneverntjenester i større grad blir enige om faglig praksis, har ikke Bufetat et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat i tråd med de faglige føringene som gis. I intervju blir det blant annet uttrykt slik:

"I dag er ikke lenger problemet få kommunene til å velge fosterhjem, men å ha nok fosterhjem å tilby."

"Det har skjedd store endringer knyttet til en dreining av tjenestetilbudet til Bufetat. Dreining knyttet til mer bruk av fosterhjem fremfor institusjon, mer bruk av hjemmebaserte tjenester m.m. Vi har ikke hatt, og har ikke et tjenestetilbud som har kompensert for denne dreiningen. Mangel på fosterhjem, MST, PMTO m.m. har gjort dette til en vanskelig oppgave, selv om det er en faglig enighet knyttet til vurderingene som ligger bak."

8.6 Tiltaksapparat og likeverdig tilbud i kommunene

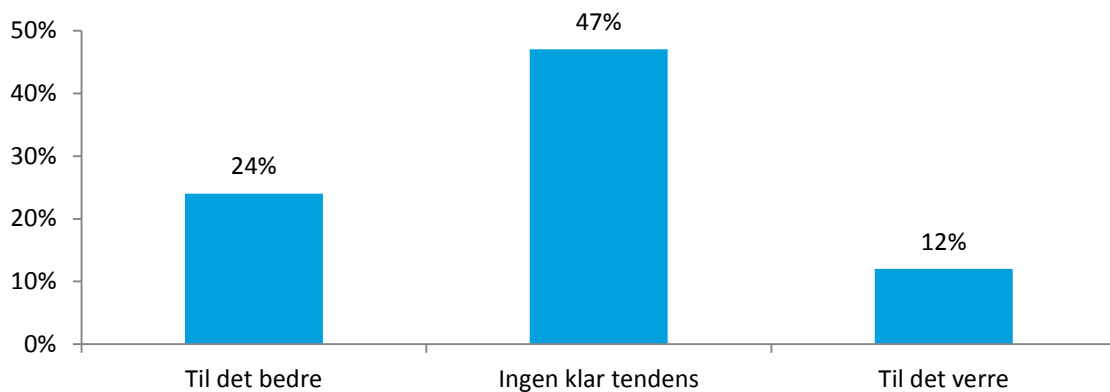
Samarbeidet mellom fagteam og kommuner handler i stor grad om valg av tiltak for det enkelte barn. Et tilstrekkelig utbygd tiltaksapparat som kan dekke barnas behov er derfor avgjørende for å få god samhandling mellom stat og kommune. Dette er også et sentralt mål for det statlige barnevernet. Staten er i tillegg ifølge betalingsrundskrivet ansvarlig for å til enhver tid ha tilstrekkelig med institusjonsplasser og fosterhjems plasser tilgjengelig for å dekke barnas behov. Flere peker på at det som skaper utfordringer i samarbeidet mellom stat og kommune er mangel på tilgjengelige tiltak, enten institusjoner eller fosterhjem. I ett av intervjuene blir følgende påpekt:

"Dersom fagteamet hadde hatt et større tiltaksrepertoar som hadde matchet kommunens behov ville forholdet vært bedre. Nå opplever de at det stadig blir færre tilgjengelige tiltak, og at det derfor stadig vekk er fullt i de tiltakene som de har. Og da får de problemer med kommunene. Regionen har ikke et tilstrekkelig differensiert tilbud i dag. Det vil nok kommunene også mene. Derfor blir det hele tiden et spørsmål om en kan løse dette på en annen måte. Da blir det konflikt og det er her problemet ligger."

Et flertall av både fagteamansatte og regionledelsen mener at barnevernreformen har ført til økt kvalitet i tjenestene. Det viser seg likevel at når vi spør regionledere og fagteamansatte om dagens kvalitet på tjenestetilbudet, blir denne av mange ikke vurdert å være tilstrekkelig. Til sammen 26 % av de fagteamansatte oppgir at de ikke er fornøyde med kvaliteten i tiltaksapparatet. 12 % mener at kvaliteten

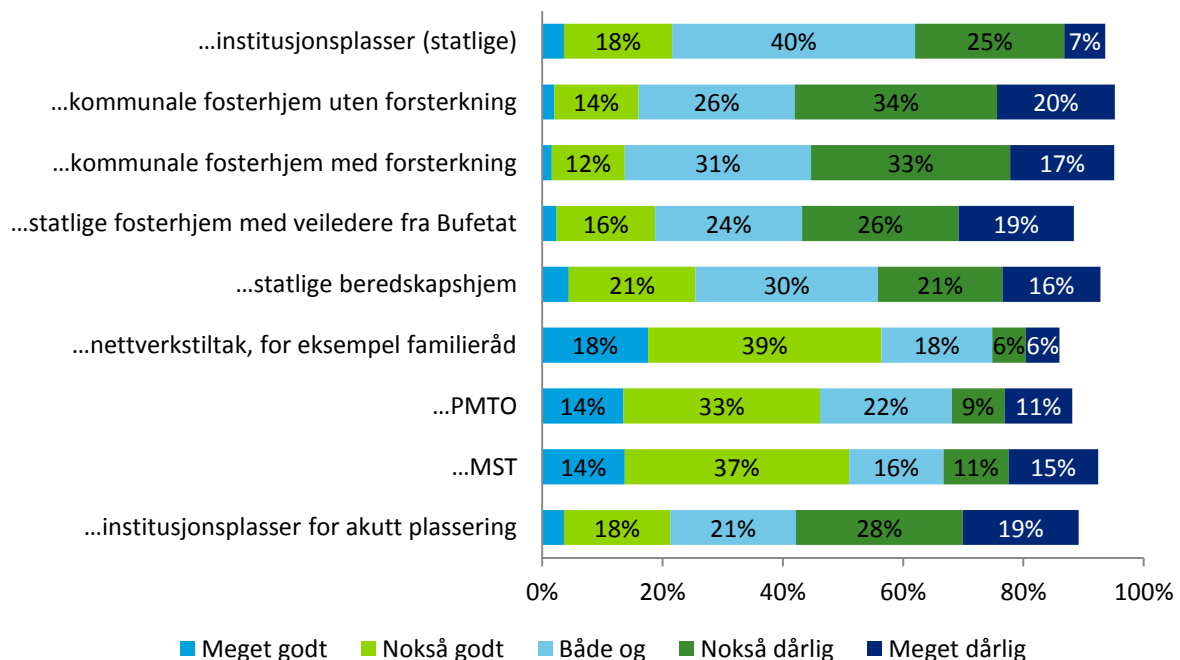
har utviklet seg til det verre de tre siste årene, mens 24 % mener at kvaliteten har blitt bedre. 63 % opplever at det ikke er en klar tendens, eller at de ikke vet i hvilke retning kvaliteten har utviklet seg.

Figur 63 "Hvordan mener du situasjonen for ditt fagteam har utviklet seg de siste tre årene på følgende områder? – Kvalitet i tiltaksapparatet."¹⁰²



Også kommunene uttrykker at tiltaksapparatet ikke dekker behovet som kommunene har for de ulike tiltakene. Spesielt gjelder dette fosterhjems plasser. Figuren på neste side viser hvordan kommunene opplever at Bufetat dekker behovet for de ulike tiltakene.

Figur 64 "Hvor godt eller dårlig dekker Bufetat behovet for...?"



Til tross for opplevde mangler i tiltaksapparatet, klarer fagteam og kommunene stort sett å bli enige om valg av tiltak for det enkelte barn. På spørsmål om hvor ofte det forekommer at fagteamet og kommunene ikke klarer å bli enige om valg av tiltak for enkeltbarn, svarer de aller fleste av de

¹⁰² Vet ikke-kategorien er utelatt fra figuren.

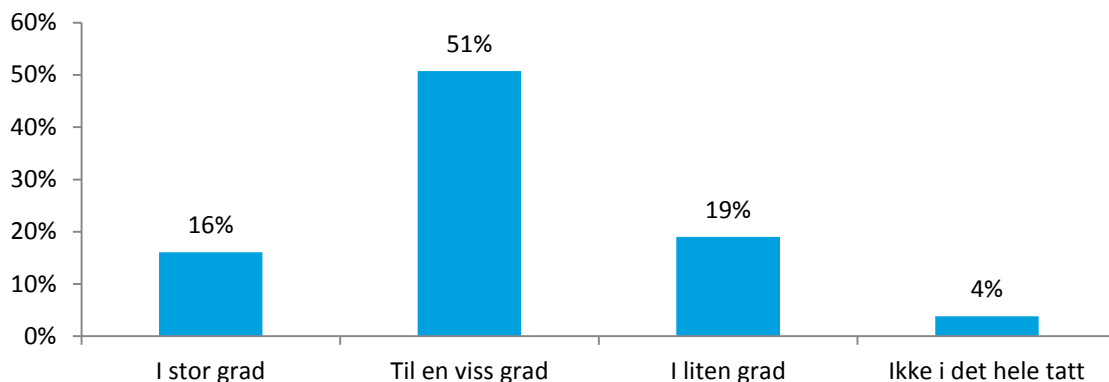
fagteamansatte at dette skjer sjelden (73 %). 14 % opplever at det skjer ofte eller svært ofte at de ikke klarer å bli enige om tiltak. Det er små regionsvise forskjeller. I de tilfeller fagteamene og kommunene ikke klarer å bli enige om valg av tiltak, forklares dette blant annet med at fagteamet ikke har det tiltaket som kommunen etterspør, at det er faglig uenighet omkring hva som er riktig tiltak (for eksempel institusjon eller fosterhjem) og at det kan være uenighet om fordeling av ansvaret mellom stat og kommune. En av fagteamlederne uttrykker følgende:

”For eksempel så har Bufetat nesten ikke ledige akutt plasser i hele regionen på grunn av høyt press. Så kommer kommunene med akuttbehov og da må fagteam prøve å finne andre løsninger for eksempel en plass i en annen by enn den som barnet bor i. Det står i loven at Bufetat skal tilby *akuttplasseringer*. Og de har gjerne brukt en hel dag til å finne disse plassene. Men det er klart at det ikke skaper noe godt omdømme i kommunen at staten ikke klarer å gi et *nærhetstilbud*. Fagteam må kommunisere til kommunen at de ikke ønsker å plassere barna i en annen by, men at de ikke har noe annet alternativ.”

8.6.1 Kommunale barneverntjenester

På spørsmål om barn i de ulike kommunene i et fagteams opptaksområde får et likeverdig tilbud (samlet sett fra kommunen og Bufetat) svarer 16 % at dette skjer i stor grad, mens 51 % mener at dette skjer til en viss grad. 19 % mener at dette skjer i liten grad. Region nord skiller seg ut ved at hele 48 % mener at barn i de ulike kommunene *ikke* får et likeverdig tilbud.

Figur 65 ”I hvilken grad opplever du at... - ...barn i de ulike kommunene i fagteamets opptaksområde får et likeverdig tilbud? (Gjelder samlet tilbud fra kommunen og Bufetat.)” N = 211.



I tillegg til ulikheter i det statlige tiltaksapparatet, peker flere på at forskjellene også skyldes ulikheter i de kommunale barneverntjenestene. En av de intervjuede viser til følgende:

(...) En kan gjøre noe for å styre bedre, men antallet og type søknader er i stor grad overlatt til den kommunale regionen. Fagteamet har kommuner i sitt opptaksområde med dårlig bemanning, liten oversikt over klientene sine og som har en akutt kultur som de ikke klarer å stoppe. Det er vanskelig for fagteam å endre slike kommunekulturer. Det de gjør med alle kommunene er å ha styringsmøte på ledelsesnivå. Der diskuterer de hva de kan gjøre, men fagteamene har liten innvirkning på hvordan kommunen drifter sin egen tiltaksbit og hvordan de jobber internt. En av områdets kommuner har hatt mange ledelsesproblemer. Denne kommunen bidrar med 30-40 % av klientmassen til fagteamet. Når kommunen ikke fungerer internt så betyr det at fagteamet ikke får jobbet langsiktig, og i praksis at barna i større grad plasseres akutt fordi en ikke får gjort

forebyggende arbeid. Kommunene har vedtaksmyndighet som fagteamet ikke kan overprøve selv om de er 100 % uenige i et vedtak.

Ulikhetene mellom kommunene bunner i ulike kulturer i forhold til hvilke tiltak de ønsker og etterspør, geografiske avstander, ressurser og kompetanse. Det kommunale barnevernet finansieres i hovedsak av rammeoverføringer, noe som gjør at prioriteringene i kommunene kan bli forskjellige. Flere fagteamansatte peker på at store variasjoner i kommunenes barneverntjeneste motvirker et likeverdig barneverntilbud. En av de fagteamansatte uttrykker:

”...noko av utfordringa er at kommunelandskapet etaten arbeider i ikkje har endra seg særleg i denne perioden. Det er store ulikskapar både i behov, kultur og økonomi. ”

Kommunene arbeider ulikt faglig, har ulike økonomiske forutsetninger og det er stor variasjon i lokale hjelpetiltak og samarbeid mellom tilgrensende tjenester i kommunene. Flere av informantene påpeker at noe av det viktigste som kan gjøres for å sikre måloppnåelse i barnevernet, er å styrke de kommunale barneverntjenestene ved å overføre mer av ressursene til kommunene og de brukernære tjenestene. Dette vil gi kommunene mulighet til å forebygge i større grad, utvikle egne hjelpetiltak og til tidlig intervensjon. Dette vil på lengre sikt redusere behovet for akutt plasseringer og andre plasseringer utenfor hjemmet som det statlige barnevernet er ansvarlig for. Flere av informantene fra det statlige barnevernet mener det er riktig å øke overføringene til kommunene, slik det blant annet er gjort i 2011 med øremerkede midler til økt bemanning. En av regionlederne uttaler:

”For å komme tidlig inn mot brukerne er det viktig at kommunene styrkes. Dette har ikke vært ivare tatt i den utviklingen som har vært mellom stat og kommune. Den største veksten skjer ikke ut mot brukerne. Det er kommunen som må få tilstrekkelig med ressurser til å ta i mot brukerne. Kommunen har ikke kapasitet og ressurser til å gjennomføre alle de oppgavene som legges til det kommunale forvaltningsnivået.”

Samtidig er det mange som fremhever at kommunene i prinsippet kunne tatt over en del av de statlige oppgavene (som f.eks. hjelpetiltak og fosterhjemsrekruttering). Det er likevel vanskelig å se at dette kan gjøres innenfor dagens kommunestruktur. Mens de største kommunene i stor grad har kapasitet til å utvikle og drive en del av disse tiltakene i egen regi, vil dette ikke være mulig for de aller fleste av kommunene på grunn av kommunenes størrelse og ressurstilgang. Faren for at en får svært ulike praksis mellom de ulike kommunene blir derfor stor.

8.6.1.1 Kompensasjon

Ulikheter i kommunene gjør at noen kommuner har behov for mer bistand fra Bufetat enn andre for å kunne gi et godt barnevernstilbud. I retningslinjer for fagteam fremgår det at fagteam bør tilpasse ressursbruk og bistand til kommunene, avhengig av hvor mye ressurser kommunene selv har tilgjengelig.

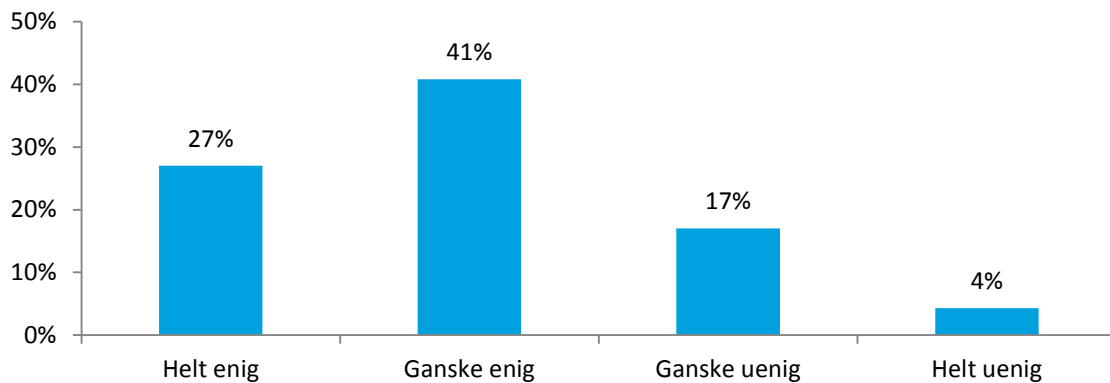
”Fagteamene bør yte mest bistand i kommuner der behovet er størst. Fagteamene må imidlertid være i dialog med kommunene i forhold til differensiering av sine tjenester.”

Det kommer frem i undersøkelsen at det er en stadig pågående diskusjon i det statlige barnevernet om i hvilken grad fagteamene skal kompensere for mangler i det kommunale barnevernet, og i hvilken grad en risikerer at kommunene bygger ned eller lar være å bygge opp tiltak fordi fagteam kompenserer for manglende kommunale tiltak. Noen fremhever at det ikke er statens mandat å kompensere for kommunenes manglende evne til å utføre sin del av oppgaven.

Flere viser til at dersom de hadde forholdt seg kun til betalingsrundskrivet, hadde de ikke hatt denne diskusjonen. Samtidig peker andre på at kravet om likeverdighet i tjenestene medfører at Bufetat må ta et større ansvar i små kommuner enn i store kommuner. Det viktige er at barnet har lik tilgang til tjenester uavhengig av bosted.

På spørsmål om fagteamet kompenserer for mangler ved det kommunale barnevernstilbudet ved å gi mer oppfølging til kommuner med dårlig utbygd tilbud, svarer flertallet bekreftende på dette. Som vi ser av figuren på neste side svarer til sammen 27 % at de er helt enige og 41 % er ganske enige. Men svarene varierer mellom regionene. Spesielt i Region nord er mange helt enige i at fagteamet kompenserer for mangler ved det kommunale tilbudet, mens Region sør er den regionen der de som har svart i størst grad er uenige i at de kompenserer.

Figur 66 "Vennligst ta stilling til påstandene nedenfor: - Fagteamet kompenserer for mangler ved det kommunale barnevernstilbudet ved å gi mer oppfølging til kommuner med dårlig utbygd tilbud." N = 211.



8.7 Vurdering og forslag til forbedringer

God samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern er avgjørende for å få til god faglig og økonomisk styring av det statlige barnevernet. Fagteamene har blitt gitt en sentral rolle for å sikre en god samhandling mellom de to forvaltningsnivåene. En kan imidlertid stille spørsmål ved om fagteamene har fått et for stort ansvar i forhold til handlingsrommet de har.

Undersøkelsen viser at fagteamene står i et press mellom statlige styringssignaler om å vri tiltaksbruken i en bestemt retning, samtidig som fagteamet er forpliktet i henhold til betalingsrundskrivet å levere tiltak i tråd med kommunenes vedtak. Denne spenningssituasjonen blir forsterket av manglende felles faglig forankring på tvers av forvaltningsnivåene, manglende samtidighet i styringssignalene og at det ikke er et tiltaksapparat som er differensiert nok til å møte barnas behov. Samtidig viser undersøkelsen at det fortsatt eksisterer en del uklare forhold knyttet til ansvarsdelingen mellom stat og kommune, til tross for at både betalingsrundskrivet og retningslinjer for fagteam skulle bidra til å tydeliggjøre ansvarsdelingen. Det er også viktig å påpeke at forholdet mellom det statlige og det kommunale barnevernet ikke bare er avhengig av Bufetat, men at det også er avhengig av at kommunene har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å ivareta sine oppgaver. Dersom kommunene for eksempel ikke får gjennomført forebyggende tiltak eller ikke kommer tidlig nok inn i saker ender det gjerne opp med akutt plasseringer som både faglig sett er et dårlig tiltak og som samtidig er økonomisk uheldig. Samarbeidsavtaler kan være et viktig virkemiddel for å få etablert noen rammer for godt samarbeid mellom stat og kommune. En generell utfordring er imidlertid at det mangler både tid og resurser til

å følge opp kommunene på en god måte og til å legge til rette for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling mellom stat og kommune.

Det er ingen tvil om at det er etablert en krevende modell ved at beslutningsansvar og finansieringsansvar er lagt på to ulike forvaltningsnivå, og en kan stille spørsmål ved hvor hensiktsmessig denne modellen er. Samtidig kan en argumentere for at denne todelingen kan være med på å sikre at beslutninger om hvilke tiltak som er barnets beste (i kommunene) ikke er styrt av økonomiske hensyn hos dem som skal finansiere tiltaket (staten). Ved å følge dette argumentet kan man si at ordningen er med på å sikre rettsikkerheten til barna. Det er også mange som vil fremheve at dagens modell sikrer at alle kommuner, både små og store, i større grad får tilgang til et likeverdig og kvalitetssikret tiltaksapparat sammenlignet med en situasjon der hver kommune skulle sørget for tiltakene selv. Vi mener derfor at det er gode argumenter for å beholde dagens oppgave- og ansvarsdeling mellom stat og kommune dersom utfordringene som er påpekt i dette kapittelet adresseres på en tilfredsstillende måte. Dette er ikke til hinder for at en kan diskutere hvordan man skal løse enkelte oppgaver som for eksempel rekruttering av fosterhjem. Spesielt bør en fokusere på forholdene som er nevnt i det følgende.

8.7.1 Tydeligere ansvarsdeling

Det fremgår i undersøkelsen at det mangler tydelig ansvarsdeling på noen områder. Vi mener derfor at det er viktig å avklare hva som skal være statens oppgaver i forhold til følgende områder som oppleves som uavklart:

- Kan- og bør-oppgaver
- Ettervern
- Fosterhjem
- Hjelpetiltak
- Akutt
- Sammensatte problem og gråsonesaker
- Kompensering

8.7.2 Samtidighet i styringen og felles faglig kunnskapsgrunnlag

Som vi har vist i dette kapittelet, oppleves det som en utfordring at det statlige barnevernet har en annen styringslinje enn den kommunale barneverntjenesten, og at det dermed ikke alltid er enighet om hva som er de riktige faglige føringene for valg av tiltak. Det fremheves at departementets styringslinje mot kommunene via fylkesnemd, tilsyn og gjennom konsultasjonsordningen er i ferd med å styrkes gjennom flere ansatte og økt fokus i departementet. En kan likevel stille spørsmål ved om dette vil være tilstrekkelig for å sikre en felles faglig plattform. Vi mener derfor at det er viktig at en legger større vekt på systematisk formidling og forankring av faglige føringar både overfor egen etat og overfor de kommunale barneverntjenestene. Det vil være viktig å etablere felles arenaer for kunnskapsoverføring og samhandling knyttet til sentrale faglige spørsmål. I den forbindelse mener vi det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig å etablere en uavhengig faglig instans (kunnskapssenter) som kan ivareta de faglige føringene overfor stat, kommune og privat barnevern. Dette senteret kan fokusere på faglige føringar slik at en ikke kan forveksle eller stille spørsmålstegn ved om de faglige føringene er motivert ut i fra et økonomisk styringsbehov i etaten (se kap. 7 for utdyping av denne anbefalingen).

8.7.3 Tilstrekkelig tiltaksapparat

En utfordring er at selv om fagteam og kommune blir enige om de faglige føringene for hva som er godt barnevern, har ikke staten et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat til å møte disse faglige føringene. Både fagteamansatte og kommunene viser til at tiltaksapparatet i liten grad er tilstrekkelig hverken med hensyn til kapasitet, differensiering eller kvalitet. Spesielt blir mangelen på fosterhjems plasser trukket frem som en utfordring for å få til en tiltaksvridning fra bruk av institusjon til mindre inngripende tiltak. Vi mener derfor det er avgjørende at det fokuseres på å sikre et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat i henhold til målsettingene for etaten og i tråd med betalingsrundskrivet. Tiltaksapparatet må være i tråd med barnas behov og det er derfor viktig å gjennomføre en behovsanalyse som gjør at en utvikler et tiltaksapparat i henhold til behovene. Etaten må i forlengelsen av dette utarbeide regionale planer for omstilling av tiltaksapparatet som er samordnet på tvers av regionene.

Spesielt fosterhjemsarbeidet må styrkes både sentralt og regionalt. Tilstrekkelig med fosterhjem er avgjørende for å få god faglig og økonomisk styring i barnevernet, ettersom det ikke er mulig å gjennomføre de faglige målene om vridning dersom det ikke er tilgjengelige fosterhjem. I dag er ventetiden alt for lang, noe som bidrar til et dårlig faglig tilbud, noe som også er økonomisk uheldig.

Som et ledd i å styrke arbeidet med fosterhjem, er det viktig å avklare hvilken rolle de statlige fosterhjemmene skal ha i forhold til de kommunale fosterhjemmene. Det er viktig å avklare hva som skiller de statlige fosterhjemmene fra de kommunale, og hvilke barn som skal ha hvilke typer fosterhjem. I undersøkelsen fremkommer det at det i liten grad er tydelig hvilke type fosterhjem det skal satses på og det er ulike oppfatninger omkring hvilke fosterhjemstjenester det skal satses på.

8.7.4 Styrking av det kommunale barnevernet

Kommunene kan i teorien overta en del oppgaver som i dag er statlige. Denne oppfatningen deles også av flere av de ansatte i Bufetat. For eksempel rekrutterer i dag kommunene store deler av fosterhjemmene og er ansvarlige for hoveddelen av hjelpetiltakene. Flere peker på at kommunene kunne overtatt hele ansvaret for fosterhjemsrekruttering og hjelpetiltak. Vi mener imidlertid at så lenge kommunestrukturen er som den er, vil ikke kommunene i tilstrekkelig grad ha kapasitet til å sikre et likeverdig tilbud på tvers av kommuner med ulik størrelse og ressurstilgang. Kommunene har allerede en utfordring i forhold til å dekke de oppgaver som i dag er et kommunalt ansvar, som f.eks. forebyggende arbeid, hjelpetiltak m.m. Fokuset må rettes mot å styrke kommunene, slik at de kan ivareta de oppgavene de allerede er tillagt. Dette vil også styrke muligheten for faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet. Vi anbefaler derfor at kommunene må sikres tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å ivareta sine oppgaver knyttet til barneverntjenestene.

8.7.5 Samhandling

Samarbeidsavtaler mellom stat og kommune kan være et viktig virkemiddel for å få etablert formelle rammer for hva samhandlingen skal innebære. Kvaliteten på samhandlingen er likevel mye mer enn antall signerte avtaler. Vi anbefaler derfor at Bufetat gjennomfører jevnlig tilfredshetsundersøkelser i alle kommuner. Noen regioner har startet et slikt arbeid, og Bufdir har tatt initiativ til å utarbeide et felles system for å gjennomføre slike kommuneundersøkelser. Dette mener vi er positivt. Utarbeidelse av undersøkelsen bør gjøres i samarbeid med kommunene, slik at en også får inkludert dimensjoner som kommunene mener er viktige for å dekke deres behov. Det er viktig at undersøkelsene gjennomføres på en lik måte i alle regioner og i fagteamene. Resultatene fra disse undersøkelsene kan være viktige styringsindikatorer på samhandlingen med de kommunale barneverntjenestene. Det er

videre viktig å styrke fagteamene slik at de blir i stand til å følge opp og støtte det kommunale barnevernet.

9. Avslutning og forslag til forbedringer

9.1 Innledning

Barnevernreformen innebar en betydelig omstilling av barnevernet. 19 fylkeskommunale barneverntjenester ble overført til staten for å bli *ett* enhetlig statlig barnevern - Bufetat. Det var forventet at reformen skulle føre til økt kontroll med kostnadsutviklingen i barnevernet og bidra til bedre kvalitet i tjenestene. Blant annet var det et mål om å i større grad utvikle et likeverdig barnevernstilbud i hele landet. Bufetat har hatt en rekke utfordringer knyttet til å nå de faglige og økonomiske målsettingene, men det statlige barnevernet har utviklet seg betydelig siden barnevernreformen ble gjennomført i 2004. Bufetat har de siste år i økende grad oppnådd både faglige og økonomiske målsettinger som er satt for etaten, selv om dette ikke har skjedd i den utstrekning og i det tempo som har vært ønskelig ut fra reformens intensjoner og departementets forventninger.

Samtidig viser undersøkelsen at reformen har skapt nye utfordringer, for eksempel knyttet til departementets styring av direktoratet (etatsstyring) og direktoratets styring av regionene (virksomhetsstyring), sentralisering av makt og en opplevelse av økt byråkratisering både blant de ansatte og kommunene. Målet om å skape *ett* statlig barnevern med en enhetlig styringskultur er ikke nådd, og det er store ulikheter både i kultur, organisering, styringssystem og tiltaksbruk mellom de ulike regionene og mellom ulike opptaksområder. Reformen har heller ikke løst utfordringene knyttet til samhandlingen mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Utfordringen synes i stor grad å være knyttet til å skape en enhetlig faglig utvikling for etaten som er forankret i hele barnevernfeltet (inkludert kommunene).

Manglende faglig styring og enhetlig faglig praksis har etter vår mening påvirket muligheten for god økonomisk styring ettersom en har manglet en enhetlig oppfatning av hva som har vært de faglige verktøyene for å klare å omstille tiltaksapparatet i riktig retning. Dette har samtidig hindret utviklingen av et likeverdig statlig barnevern på tvers av regionene i samsvar med reformens intensjon.

Reformarbeid er generelt tidkrevende og det er i mange tilfeller vanskelig både å forutse og vurdere effekten av en reform. Som det blir påpekt i boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor»¹⁰³ er reformarbeid et langsiktig prosjekt:

«Ofte gir det bedre uttelling å opptre som gartner enn som ingeniør eller arkitekt. Dersom man er heldig med jordsmonnet, sikrer godt stell, gjødsling og gode oppvekstvilkår, kan man høste frukter med tid og stunder. De som ønsker å reformere offentlige organisasjoner, må ikke være for hastige, men heller vise utholdenhet, tålmodighet og toleranse.»

Nå er det gått sju år etter at reformen ble iverksatt. Det har vært gjennomført flere evalueringer og analyser av det statlige barnevernet etter reformen, og disse har pekt på manglende måloppnåelse og utfordringer knyttet til den faglige og økonomiske utviklingen. Eksempler på undersøkelser som har vært gjennomført er Riksrevisjonens virksomhetsanalyse¹⁰⁴, og analyser utført av blant andre Econ¹⁰⁵,

¹⁰³ Christensen, Lægrend, Roness og Røvik (2009): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte. Oslo: Universitetsforlaget.

¹⁰⁴ Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat. Dokument nr. 3:6 (2007–2008).

¹⁰⁵ Econ: Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger. Rapport 2007-033

Fafo¹⁰⁶ og Rambøll¹⁰⁷. Disse undersøkelsene inneholder verdifulle analyser og innsikt i de utfordringer som det statlige barnevernet har stått overfor. Flere av de utfordringene som har blitt påpekt i disse rapportene blir også bekreftet i denne undersøkelsen. Det har dermed i liten grad manglet kunnskap om viktige forhold som både fremmer og hemmer måloppnåelse og gjennomføring av reformens intensjoner. Utfordringen synes heller å ha vært evnen til å utnytte kunnskapen aktivt i omstillingsarbeid både i departementet, direktoratet og i regionene. En av de intervjuede uttaler at:

"Det er kommet til et punkt der organisasjonen har fått mer kunnskap om seg selv, og der ting har modnet. Man ser at det er mulig å jobbe på andre måter, både faglig og styringsmessig. Hvis reformen skal lykkes er man nødt til å erkjenne at omstillingsprosesser tar tid og koster penger. Staten er nødt til å ta selvkritikk for at den ikke har erkjent dette i tilstrekkelig grad tidligere."

Det er likevel flere signal som tyder på at det statlige barnevernet er i endring. Det er startet opp forbedringsarbeid, spesielt de siste ett til to år, som imøtekommer flere av de utfordringer som det pekes på i denne og tidligere undersøkelser. Forbedringer knyttet til etatsstyringen mellom departement og direktorat, Program 2010, Kvalitetsutviklingsprogrammet m.m. er alle initiativ som oppleves som positive i det statlige barnevernet, og som vil kunne bidra til å forbedre den faglige og økonomiske styringen av etaten. Samtidig er det flere utfordringer som gjenstår og som må adresseres. Under vil vi først presentere hva de ansatte i Bufetat mener er viktige forbedringsområder i etaten, før vi legger frem det vi vurderer som de viktigste tiltakene for å få en bedre faglig og økonomisk styring av det statlige barnevernet.

9.2 De ansattes oppfatning av forbedringsområder

Når vi i spørreundersøkelsen spør regionledere og fagteamansatte om hva de mener er de viktigste forbedringsområdene knyttet til faglig og økonomisk styring, er det noen områder som peker seg ut.

9.2.1 Tydeligere ledelse, enklere organisering og gode system og rutiner

- Mindre byråkrati
- Prioritere ressurser til brukernære tjenester og ikke til administrasjon
- Redusere dobbeltarbeid mellom fagteam og regionkontor
- Redusere antall beslutningsledd (for eksempel kutte områdeledernivået)
- Tydeligere delegering av ansvar og beslutningsmyndighet mellom nivåene i organisasjonen
- Kortere vei mellom fagteam og regionledelse
- Flere regionale samlinger omkring felles tema
- Bedre system for rapportering og analyse av klientstatistikk

9.2.2 Bedre faglig styring

- Mer fokus på fag i styringen
- Direktoratet må tydeliggjøre felles faglige krav til regionene
- Sterkere fagavdelinger og fagfokus på regionkontorene

¹⁰⁶ Heidi Gautun (2009): Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet. Fafo-rapport 2009:41

¹⁰⁷ Rambøll Management, på bestilling fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Vurdering og videreutvikling av fagteam*. Sluttrapport. Februar 2008

- Kunnskapsutvikling og forskning som også inkluderer praksisbasert kunnskapsutvikling
- Mer fokus på å måle kvalitet og ikke bare produktivitet
- Tydeligere faglige signal fra ledelsen
- Felles faglige fora mellom fagteam og kommunene
- Tilgang og tid for ansatte i Bufetat til å gjøre seg kjent med ny forskning

9.2.3 Et mer differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat

- Mer fokus på hvilke tiltak som har god effekt, for eksempel innen institusjonstilbudet
- Regionkontorene må ta et mer tydelig ansvar for tiltaksutviklingen, slik at fagteamene kan konsentrere seg om samarbeidet med den kommunale barneverntjenesten
- Mer bredde i det faglige fokuset, og erkjenne at en trenger mer enn bare evidensbaserte metoder
- Økt rekruttering av fosterhjem, og et bedre system for veiledning og oppfølging av fosterhjemmene

9.2.4 Bedre kommunesamarbeid

- Mer ressurser til kommunene
- Vurdere oppgavedelingen mellom stat og kommune. Kan kommunene få et større ansvar for eksempel innenfor fosterhjemsarbeidet?
- Bedre informasjon til kommunene om det statlige tilbudet/ tiltaksstrukturen
- Samkjøring av styringssignal til det kommunale og statlige barnevernet
- Prioritering og definering av "skal"-oppgaver for det statlige barnevernet
- Felles faglig akuttforståelse
- Felles opplæringsprogram mellom fagteam og kommuneansatte
- Inkludere kommunene i utviklings- og endringsprosesser i det statlige barnevernet

Områdene som blir påpekt av de ansatte sammenfaller i stor grad med de utfordringer som er diskutert i denne rapporten, og som er lagt til grunn for forbedringsforslagene som blir presentert under.

9.3 Forbedringsområder

9.3.1 Mer hensiktsmessig organisering av Bufetat og etatens oppgaver

9.3.1.1 Mindre byråkrati?

Undersøkelsen viser at flere av de ansatte opplever at organiseringen av det statlige barnevernapparatet ikke er hensiktsmessig, og at organiseringen ikke bidrar til effektiv ressursutnyttelse. Staten oppleves som unødig byråkratisk, og det rapporteres om at organisasjonen er topptung med for mange beslutningsledd, for mye dobbeltarbeid og unødige administrative prosesser.

Byråkratiet skal sikre tydelig arbeidsdeling og tilstrekkelig med systemer og rutiner for å ivareta verdier som effektiv oppgaveutførelse, likeverdighet i tjenestetilbudet og rettsikkerhet for den enkelte bruker. Størrelsen på byråkratiet må stå i forhold til de oppgaver som forvaltningen er satt til å løse. En grundig kartlegging og analyse av rutiner, fordeling av ressurser og beslutningsstrukturer vil være viktig for å kunne vurdere grad av unødig byråkratisering i Bufetat. Det at mange opplever at organisasjonen er alt

for byråkratisk, er likevel et tegn på at organiseringen ikke er optimal, og at de administrative strukturene og prosessene ikke har tilstrekkelig oppslutning. Ikke minst oppleves økte ressurser og antall stillinger til administrative oppgaver som lite legitimt.

Styringssignalet om at det ikke skal ansettes personer i de administrative støttefunksjonene er derfor viktig. Like viktig er det å synliggjøre hvorfor en har etablert de ulike funksjonene, hvorfor de ulike systemene og rutinene er viktige, og å vise evne til å endre prosesser som viser seg å være lite hensiktsmessige eller uforholdsmessig ressurskrevende. Det er også viktig å sikre at "byråkratiske" prosesser støtter opp om, mer enn belaster, de brukernære enhetene. En gjennomgang og vurdering av hensiktsmessigheten av sentrale rutiner og beslutningsprosesser vil være viktig i forbindelse med utvikling av et helhetlig internkontrollsystem.

9.3.1.2 Likere organisering og felles system

Hver region har organisert seg ulikt. Det er likevel ingen klar felles oppfatning av hvilken organisasjonsmodell som fungerer best. Ulik organisering hindrer effektivt samarbeid på tvers av regionene på grunn av at det kan være uklart hvilke funksjoner som tilsvarer hverandre i de ulike regionene. Kvalitetsutviklingsprogrammet skal blant annet vurdere om det er mer hensiktsmessig å finne en felles organisasjonsmodell som alle regionene kan slutte seg til. Dette mener vi vil være en god løsning.

De to dimensjonene ved organiseringen som oftest blir trukket frem som viktige, er nærhet mellom fagteam og regionledelse og samordning mellom fagteam og fosterhjemstjeneste. Disse dimensjonene er ivarettatt på ulike måter i de ulike regionene.

Flere peker imidlertid på at det er viktig med nærhet mellom fagteam og regiondirektør for å sikre tydelig styring og kommunikasjon. I noen av regionene er det etablert en områdemodell med en egen områdeleder, og flere uttrykker at dette bidrar til at avstanden mellom fagteam og regiondirektør blir for lang. Områdeledet blir oppfattet som et unødig administrativt ledd og det bør derfor vurderes om en slik organisasjonsform er hensiktsmessig.

Flere peker på at fosterhjemstjenestene og fagteam bør organiseres nærmere hverandre for å ivareta god samhandling. Samtidig opplever noen av de som har erfaring med samorganisering av tjenestene at fosterhjemstjenesten kan bli mindre synlig når den blir organisert sammen med fagteamene. Fagteamene har et større akutfokus som kan overskygge det langsiktige arbeidet ved fosterhjemstjenesten. Dette vil være viktige forhold som må vurderes når mulig felles organisasjonsmodell skal utredes.

Vi mener også at etaten i større grad bør vurdere å utvikle felles system, funksjoner og rutiner. Det er et stort potensiale for større grad av utveksling av beste praksiser og mer effektiv ressursutnyttelse ved å benytte samme system og rutiner. Ikke minst vil dette kunne gjelde områder slik som internkontroll, risikovurderinger, budsjettering og lignende. Dette er områder som det i dag oppleves utfordrende å etablere gode praksiser på.

9.3.2 Utvikle et behovstilpasset tiltaksapparat

I henhold til barnevernloven skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet. I samsvar med betalingsrundskrivet skal Bufetat ha et tilstrekkelig tiltaksapparat som tar utgangspunkt i barnas behov, både når det gjelder institusjonsplasser og fosterhjem. Både ansatte i

Bufetat og i kommunene mener at Bufetat ikke har et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat, og at dette får konsekvenser for muligheten til å gi barna et behovstilpasset tiltak. Dette får også negative konsekvenser for muligheten for den faglige og økonomiske styringen, og for samarbeidet med kommunene. I det følgende vil vi nevne spesielle utfordringer som vi mener må adresseres.

9.3.2.1 Gjennomføre en behovsanalyse knyttet til institusjonsbruk

I dag er institusjonsfeltet preget av en rekke faglige retninger og behandlingsprinsipper. Samtidig er det i liten grad gjennomført behovsanalyser som kan si noe om hvilke behov barna har for de ulike institusjonstypene. For at en skal klare å omstille institusjonsapparatet i riktig retning, er det viktig at dette gjøres ut fra en grundig analyse av de behov som eksisterer, hvilke behandlingsopplegg som en mener har effekt, og hvordan en vurderer aktivitetsveksten fremover. Det påbegynte kvalitetsutviklingsprogrammet har startet en prosess med å kategorisere institusjonstyper og med å se på hvilke behov barna som bor i institusjoner i dag har.

Vår undersøkelsen bekrefter hvor viktig det er å arbeide med å kategorisere institusjonstyper og å finne ut hvilke behov barna har. Et bedre differensiert og behovstilpasset institusjonstilbud kan legge til rette for et mer likeverdig tilbud på tvers av regionen. Riktig dimensjonering og differensiering vil også kunne bidra til å nå målet om god kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene, eventuelt få et realistisk mål på hvor høy kapasitetsutnyttelse som er mulig, og til at en får økt kontroll over bruken av private institusjoner. Dette vil bidra til bedre faglig og økonomisk styring av etaten.

9.3.2.2 Øke satsingen på fosterhjem og tydeliggjøre rollen til de ulike typene fosterhjem

Mangelen på fosterhjem er svært kritisk i forhold til å få til en dreining av tiltaksapparatet i retning av mindre institusjonsbruk. Den lange ventetiden for å få tildelt et fosterhjem er verken faglig eller økonomisk forsvarlig. Rekruttering av tilstrekkelig antall fosterhjem må bli et viktig satsingsområde fremover – kanskje det viktigste. Satsingen må settes på dagsorden nasjonalt med tilhørende ressurser, beste praksis må synliggjøres, og en må legge opp til betydelig erfaringsoverføring mellom fosterhjemstjenestene og regionene. På dette området er det også mulig å tenke seg et enda tettere samarbeid med kommunene. I dag rekrutterer kommunene selv en god del fosterhjem, og flere viser til gode erfaringer ved bruk av familieråd som metode.

Samtidig er det viktig å tydeliggjøre forholdet mellom statlige fosterhjem og de ordinære fosterhjemmene. Tilbudet må dimensjoneres med utgangspunkt i det som skal være disse hjemmenes spesifikke rolle. I dag er det uklart hvor grensen går mellom hvilke barn som skal i statlige og kommunale fosterhjem, og det er i liten grad gitt spesifikke styringssignaler om dette. Vi har også inntrykk av at det er ulik praksis i de ulike regionene i forhold til hvilken type forsterkning som blir gitt.

9.3.2.3 Avklare hvilke hjelpetiltak staten skal finansiere

Vi mener at det er nødvendig at etaten kartlegger hvilke kommunale hjelpetiltak staten finansierer, spesielt med tanke på å definere hvilke tiltak som kan fungere som et alternativ til institusjon. Spørsmålet er hva staten skal tilby eller finansiere av hjemmebaserte tiltak til barn som ikke har atferdsvansker, men som likevel har behov for et alternativ til institusjonsplassering. Dette vil også være med på å avklare hva som skal være statens ansvar og hva som er kommunens ansvar i forhold til hjelpetiltak. Over halvparten av hjelpetiltakene som benyttes blir kategorisert under "annet" i ODA. Det er for lite kunnskap om hvilke hjelpetiltak som finansieres og i hvilken grad det er en enhetlig praksis i etaten på dette området.

9.3.3 Bedre etats- og virksomhetsstyring

9.3.3.1 Oppgavedeling mellom departementet og direktoratet

Vi mener at departementet i samarbeid med Bufdir bør instruksfeste Bufdirs oppgaver og myndighet slik at ansvarsdelingen mellom BLD og Bufdir blir klarere.

9.3.3.2 Styringsdialogen

Det har vært en del utfordringer knyttet til styringsdialogen og etatsstyringen. Dette gjelder blant annet Stortingsproposisjonene og tildelingsbrevene, som har vært til dels detaljerte og uoversiktlige. Disse styringsdokumentene er imidlertid forenklet og forbedret, slik at de blant annet legger grunnlag for en tydeligere mål- og resultatstyring. Tildelingsbrevet for 2011 har et godt oppsett og en tydelig målstruktur, men det er fortsatt noe forbedringspotensial når det gjelder utforming av styringsparametere.

Når det gjelder samarbeidsklimaet i etatsstyringsmøtene har det også skjedd en forbedring, men det er fortsatt potensial for å forbedre både prosess, form og innhold knyttet til disse møtene. Møtene bør bli mer strategiske, og faglige diskusjoner bør få en mer sentral rolle.

En av utfordringene som fremkommer er at ikke all styring av Bufdir blir samordnet av etatsstyringsgruppen, og at en del styring har blitt utøvd på andre samhandlingsarenaer. Dette har medført uklarhet i styringen og selv om dette har blitt bedre, er det viktig å sikre at styringen av Bufdir går gjennom etatsstyringsgruppen i BUA. Rutiner for samhandling mellom etatsstyringsgruppen og andre faggrupper i BLD bør instruksfestes. Samtidig er det viktig å klargjøre hva som skal være innholdet i styringsdialogen, og særlig fagmøtenes rolle. Mens flere oppgir at fagstyring og fagmøter ikke er en del av den ordinære etatsstyringen, blir fagmøtene nevnt som en del av styringsdialogen i retningslinje for styringsdialog.

9.3.3.3 Rapportering og styringsinformasjon

En viktig del av departementets styring og kontroll er krav til rapporteringen fra underliggende enheter. Departementet stiller betydelige krav til rapportering, slik det fremkommer i tildelingsbrevet. I tillegg har departementet behov for ekstra rapportering underveis dersom det er mediasaker som skal besvares eller dersom statsråden har behov for informasjon i ulike sammenhenger. Departementet har fra 2011 redusert rapporteringskravene knyttet til tildelingsbrevene. Dette er en positiv utvikling, da mange av de tidligere rapporteringskravene på dette området var lite målrettede prosarapporteringer. Vi mener departementet bør vurdere hvordan en kan gjøre rapporteringen mer risiko- og vesentlighetsbasert. Aktivitetsrapporteringen er relativt omfattende, og vi mener BLD bør vurdere sitt behov for rapportering med utgangspunkt i sitt styrings- og kontrollbehov. Det bør være et mål at departementet og direktoratet har en god dialog med hensyn til hva som bør inngå i aktivitetsrapporteringen. Det er knyttet en rekke utfordringer til rapporteringen som både påvirker kvaliteten på det som rapporteres, og på tidsbruken som medgår til rapportering i etaten:

- Etaten opplever at det til tider er uklart hvordan noen rapporteringskrav skal forstås, noe som bidrar til ulik rapportering fra ulike enheter. Dette gjør det vanskelig å sammenligne innrapporterte data på tvers av regionene.
- Regionene opplever at direktoratet ber om å få rapportert de samme tallene flere ganger, og at ulike saksbehandlere ikke samordner innrapporterte data.

- Både direktoratet og regionene opplever at det er en del ad-hoc rapportering
- En del av rapporteringen understøttes ikke av fagsystemet og krever derfor manuell telling og systematisering. Dette er både tidkrevende og utfordrende i forhold til kvalitetssikring og sammenligning.

Det er viktig at departementet er bevisst på hva de ber om av rapportering, og at departementet ikke bør be om mer informasjon enn det de faktisk har behov for. Det er derfor viktig at departementet jevnlig gjennomgår rapporteringskravene sammen med etaten for å bli enige om et hensiktsmessig nivå som kan tilfredsstillende departementets styrings- og kontrollbehov. Rapporteringen bør bygge på en risiko- og vesentlighetsvurdering. For eksempel vil det være ekstra viktig å vurdere hvilke behov departementet har for informasjon som ikke kan fremskaffes gjennom eksisterende registreringer i fagsystemet. Manuell telling av tilfeller i etterkant er både krevende tidsmessig og at kvaliteten vil være varierende.

9.3.3.4 Bedre analyseredskap og analysekompetanse vil gi bedre innsikt i utfordringer og muligheter for forbedring

For å kunne gjøre gode analyser og for å gjennomføre en god aktivitetsplanlegging, er organisasjonen avhengig av å ha tilgang til gode oversikter og analyser av den faktiske aktiviteten. Dette er også avgjørende for at etaten på ulike nivå har god styringsinformasjon om den kontinuerlige aktivitets- og utgiftsutviklingen. Det er en gjennomgående oppfatning at ODA som fagsystem ikke fungerer tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det er utfordrende å ta ut gode analyser, og at kvaliteten på dataene er ikke god nok. Dette har vært et gjennomgående tema i dialogen mellom departement og direktorat, hvor departementet etterlyser analyser og direktoratet opplever at de ikke har et tilstrekkelig system for å levere de etterspurte analysene. Undersøkelsen viser også at man siden 2007 har prøvd å få til en endring til et nytt system uten at departementet og direktoratet sammen har klart å få dette til.

Vi mener at etaten bør prioritere å anskaffe et fagsystem som tilfredsstiller behovene for god styringsinformasjon i etaten og at departementet bidrar til å legge forholdene til rette for dette på en god måte. Dette er avgjørende for å sikre god kvalitet og tidsriktig rapportering til departementet og til Stortinget, og ikke minst for at etaten selv skal kunne gjøre gode analyser av aktivitetsutviklingen. På den annen side er det ikke tilstrekkelig med gode fagsystemer. Det må også satses på kompetanse i de funksjoner hvor analyse av disse dataene vil være relevant, slik at en kan nyttiggjøre seg av de muligheter som et slikt system gir.

9.3.3.5 Etablering av et helhetlig internkontrollsystem og en internrevisjonsfunksjon kan gi sikkerhet for at virksomheten er underlagt betryggende kontroll

Mål- og resultatstyring er et sentralt styringsprinsipp som ligger til grunn for etatsstyringen. Fokuset er i stor grad på styringsdimensjonen. Økonomiregelverket stiller likevel også klare krav til departementet om at det skal gjennomføres kontroll med at Bufdir har forsvarlig internkontroll. Det stilles også krav til at evalueringer gjennomføres.

Departementet har gjennom tildelingsbrevene stilt krav om etablering av internkontroll og risikostyring i Bufetat. Det er likevel en snever forståelse av internkontroll som er lagt til grunn. Vi mener derfor BLDs krav til internkontroll overfor Bufdir bør konkretiseres for å sikre at en har en felles forståelse av hva som ligger i kravet om internkontroll.

Det fremgår av undersøkelsen at det har vært en utfordring å etablere et helhetlig internkontrollsystem for Bufetat. Internkontroll er ikke bare et middel for at ledelsen i Bufetat skal ivareta sitt kontrollansvar, men er også et ledelsesverktøy for å sikre at virksomheten drives i henhold til målsettinger og gjeldende regelverk. Dette vil være spesielt viktig i en stor virksomhet som består av flere regionale enheter med stor kompleksitet i oppgavene. Etablering av et helhetlig internkontrollsystem er en del av kvalitetsutviklingsprogrammet som er igangsatt av Bufdir. Vi mener dette både er et viktig og nødvendig tiltak for å få tilstrekkelig styring og kontroll med etaten, og vil være et viktig ledelsesverktøy for å sikre god faglig og økonomiske utvikling.

Vi mener også at en bør vurdere å etablere en operativ internrevisjonsfunksjon i Bufetat. Dette kan gjøres ved å etablere en egen separat internrevisjonsfunksjon.

En internrevisjonsfunksjon vil også være en viktig del av etatens kontinuerlige forbedring og utvikling av beste praksiser på tvers av regionene. Gjennom revisjoner vil det kunne synliggjøres hvordan etaten som helhet og de enkelte regionene blant annet etterlever mål og resultatkrav. Dette vil være viktig informasjon for Bufetats ledelse i sin styring av etaten, men også for departementet i forhold til å ivareta sitt kontrollansvar.

9.3.3.6 Felles budsjetteringssystem og mer bruk av aktivitetsplanlegging vil bidra til bedre og mer realistiske budsjetteringsprosesser

Undersøkelsen viser at de ulike regionene har ulike budsjetteringssystemer og gjennomfører prosessen på ulik måte. Etaten bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å etablere en felles budsjetteringsprosess basert på regionenes erfaring og identifisering av beste praksis.

Realistiske budsjetter er avgjørende for å ha god økonomistyring. Det fremkommer i undersøkelsen at det har vært for lite fokus på hvilke aktivitetsforutsetninger som skal legges til grunn for budsjetteringen, selv om noen regioner har kommet lenger enn andre på dette området. Etaten kan med fordel etablere prosedyrer for hvordan en kan budsjettere med aktivitetsforutsetninger og hvordan en på en god måte kan bruke dette som styringsinstrument.

9.3.3.7 Gjennomgang av driftsutfordringer

De store kostnadene i det statlige barnevernet handler i stor grad om tiltaksvalg og omstilling av tiltaksapparatet. Samtidig er det klart at det er et potensial for mer kostnadseffektiv drift gjennom et ytterligere fokus på å effektivisere administrative prosesser, skape gode bemannings- og turnusforhold, bedre eiendomsforvaltning o.l. Også på dette området vil det være hensiktsmessig å etablere felles beste praksiser på tvers av regionene og Bufdir bør ta initiativ til å gjennomføre en felles gjennomgang på noen utvalgte driftsområder for å synliggjøre beste praksis i regionene.

9.3.4 Tydeligere faglig styring og forankring i hele barnevernsfeltet

Undersøkelsen viser at det har vært utfordringer knyttet til å etablere en tydelig faglig styring av barnevernsfeltet, og at det har manglet en felles faglig plattform både internt i etaten og mellom etaten og kommunene. Dette har vært til hinder både for en felles faglig videreutvikling og for god økonomisk styring av etaten.

9.3.4.1 Tydeligere rolledeling mellom departement og direktorat

For at fagstyringen av etaten skal bli tydeligere, mener vi at det er viktig med en bedre avklaring av hva som skal være henholdsvis departementets og direktoratets faglige ansvar. Vi mener at det bør vurderes om direktoratet i større grad bør få en faglig rolle overfor hele barnevernfeltet, og ta over en del av de utredningsoppgavene som i dag løses i departementet. Frem til i dag har ansvarsdelingen vært uklar. En må i større grad bli enige om hvilke faglige styringsvirkemidler som skal brukes, og når de skal brukes. Dialogen må bli mer formalisert og dokumentert for å sikre at styringssignalene er tydelige og blir videreført i hele etaten.

9.3.4.2 Opprette et uavhengig kunnskapsorgan som kan sikre tilstrekkelig legitimitet i den faglige utviklingen av barnevernfeltet (kunnskapssenter)

En tydeligere ansvarsdeling mellom departement og direktorat i forhold til faglig styring er nødvendig, men gjerne ikke tilstrekkelig for å få til en god faglig styring av hele barnevernsfeltet.

En av utfordringene er at mottakerne av disse styringssignalene både i Bufetat (fagteam) og i kommunene tolker faglige styringssignaler som økonomisk motiverte. Delvis fordi fokuset på økonomi og krav til budsjettbalanse har vært dominerende, men også fordi det er vanskelig å skille mellom hva som er begrunnet i statens behov for å styre i tråd med budsjettammer, og hva som har en faglig begrunnelse. Vi mener derfor at departementet bør vurdere å etablere et felles uavhengig kunnskapssenter med ansvar for å forene, formidle og forankre god faglig praksis i hele barnevernfeltet. Kunnskapssenterets rolle vil være å summere opp og presentere resultater fra norsk og internasjonal barnevernforskning, i tillegg til å identifisere behov for kunnskap i feltet.

Senteret må være i god dialog med forskningsfeltet, departement, direktorat, regionene og kommunene, for å identifisere hvilke kunnskapsbehov sektoren har. Senteret bør formidle forskningsresultat på en måte som blir opplevd som tilgjengelig for praksisfeltet. I tillegg bør det legges opp til møteplasser der formålet er dialog og refleksjon over forskningsfunn. I tråd med det som blir påpekt i denne undersøkelsen er det også viktig at senteret ikke ensidig vektlegger en evidensbasert tilnærming, men tar høyde for et bredere kunnskapsgrunnlag som praksisfeltet opplever som viktig og relevant for deres praksis. Ved å etablere et slikt kunnskapssenter på siden av styringslinjen vil en i mindre grad forveksle det som er god faglig praksis med det som er politiske og økonomiske styringsbehov i staten.

9.3.4.3 Etablere nettverk på tvers for å utvikle enhetlig faglig praksis og å lære av beste praksis

Undersøkelsen har vist at regionene etterlyser mer samhandling knyttet til faglig videreutvikling. Bufetat bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å etablere faglige nettverk på tvers av regionene, og ikke minst mellom enheter internt i regionene, for å sikre enhetlig praksis og arenaer for læring internt i og på tvers av regionene. Dette vil være med på å opprettholde et fokus på kontinuerlig læring og forbedring i etaten utover enkeltprosjekt slik som Program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet.

9.3.5 Økt fokus på samarbeid med kommunene

9.3.5.1 Tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune

Det fremgår i undersøkelsen at det på noen områder mangler tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune. Vi mener derfor at det er viktig å avklare hva som skal være statens oppgaver i forhold til områder som oppleves som uavklarte. Dette gjelder blant annet i forhold til fosterhjem og hjelpetiltak. I tillegg etterlyses det avklaringer i forhold til ansvar for ettervern og etablering av en felles

akuttforståelse. Det er fortsatt en utfordring å fordele ansvar i saker knyttet til barn med sammensatte problemer og rettigheter etter flere regelverk ("gråsonesaker"). Disse sakene er ofte svært ressurskrevende for både stat og kommune. En mer generell problemstilling er i hvilken grad Bufetat skal kompensere for mangler i det kommunale tilbudet. Også på dette området er det nødvendig med en mer enhetlig praksis for å etablere et likeverdig tilbud på tvers av regionene.

9.3.5.2 Samtidighet i styringen og etablering av felles faglig plattform

Undersøkelsen viser at det er en betydelig utfordring at det statlige barnevernet har en annen styringslinje enn den kommunale barneverntjenesten, og at det dermed ikke alltid er enighet om hva som er de riktige faglige føringene for valg av tiltak. Dette begrenser muligheten etaten har for faglig og økonomisk styring.

Det fremheves at departementets styringslinje ut mot kommunene via fylkesnemd, tilsyn og gjennom konsultasjonsordningen er i ferd med å styrkes gjennom flere ansatte og økt fokus i departementet. Vi mener at dette ikke vil være tilstrekkelig for å sikre en felles faglig plattform. Vi mener derfor at det er viktig at det blir lagt større vekt på systematisk formidling og forankring av faglige føringer også overfor den kommunale barneverntjenesten. Det er viktig å skape felles areaner for kunnskapsoverføring og samhandling knyttet til sentrale faglige spørsmål. Etablering av en uavhengig faglig instans (kunnskapssenter) som kan ivareta de faglige føringene overfor stat, kommune og privat barnevern bør derfor vurderes. Dette senteret kan fokusere på faglige føringer slik at en ikke kan forveksle eller stille spørsmålstegn ved om de faglige føringene er motivert ut i fra et økonomisk styringsbehov i etaten.

9.3.5.3 Styrking av det kommunale barnevernet

Mange viser til at kommunene i teorien kunne overtatt en del oppgaver fra staten slik som f.eks. fosterhjemsrekruttering og hele ansvaret for hjelpetiltak. Samtidig pekes det på at så lenge kommunestrukturen er så ulik, vil det være utfordrende å sikre et likeverdig tilbud på tvers av kommuner med ulik størrelse og ressurstilgang.

Kommunene uttrykker allerede i dag at det er utfordringer med hensyn til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de oppgavene som kommunen har ansvar for. Økte ressurser til det kommunale barnevernet er derfor viktig. Dette vil gjøre kommunene bedre i stand til å ivareta sitt ansvar, og staten kan dermed i større grad fokusere på sine "skal"-oppgaver.

9.3.5.4 Gjennomføre tilfredshetsundersøkelser

Bufetat bør gjennomføre jevnlig tilfredshetsundersøkelser i alle kommuner. Noen regioner har startet et slikt arbeid, og Bufdir har tatt initiativ til å utarbeide et felles system for å gjennomføre slike kommuneundersøkelser. Dette mener vi er positivt. Utarbeidelse av undersøkelsen bør gjøres i samarbeid med kommunene slik at en også får inkludert dimensjoner som kommunene mener er viktige for å dekke deres behov. Det er viktig at undersøkelsene gjennomføres på en lik måte i alle regioner og i fagteamene. Resultatene fra disse undersøkelsene kan være viktige styringsindikatorer for samhandlingen med de kommunale barneverntjenestene.

9.3.6 Omstilling, kulturbygging og ledelse

En kan stille spørsmål ved i hvilken grad manglende omstilling skyldes mangler ved den etablerte etats- og virksomhetsstyringen. Selv om vi i denne undersøkelsen påpeker flere forbedringsområder knyttet til etats- og virksomhetsstyringen, vil en ikke oppnå endring i praksisfeltet bare ved å formidle faglige og økonomiske føringer fra topp til bunn, verken gjennom styringsdialog eller via andre arenaer. Endring krever fokus på omstillingsarbeid, bygging av en enhetlig styringskultur og tydelig ledelse. Barnevernets beslutninger tas i et spenningsfelt mellom faglige motsetninger, etiske vurderinger, økonomi, regelverk og politikk. Kompleksiteten i beslutningene er derfor svært høy og et endringsarbeid er derfor også tilsvarende utfordrende. Flere peker på at fokus på organisasjonskultur og ledelse i alle ledd ikke i tilstrekkelig grad har vært vektlagt i etaten. Kvalitetsutviklingsprogrammet har mange element som kan bidra positivt i forhold til å sette i gang et endringsarbeid i Bufetat. Vi vil understreke viktigheten av at dette blir gjennomført. I tillegg bør etaten utarbeide en plan for endringsarbeidet og sørge for at det gjennomføres en analyse i forhold til hvilke endringstiltak som er satt i gang og hvilke tiltak som bør settes i gang slik at man klarer å gjennomføre et endringsarbeid som har effekt. Dette vil være en forutsetning for at faglige og økonomiske føringer kan omdannes til praksis.

10. Litteraturoversikt

Bakgrunnsdokumenter for barnevernsreformen

Barne- og familiedepartementet: *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q 19/2003, datert 07.07.2003.

Barne- og familiedepartementet: Ot.prp. nr. 9 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*

Barne- og familiedepartementet: St.meld. nr. 40 (2001-2002): *Om barne- og ungdomsvernet*.

Barne- og likestillingsdepartementet: *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q-06/2007.

Rapport fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratets arbeidsgruppe: *Bufdir 2010. Kvalitet i barneverninstitusjoner*.

Offentlig reglement

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Lov om barneverntjenester (barnevernloven). LOV 1992-07-17 nr 100.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner. FOR 2008-06-10 nr 580.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. 2003.10.27 nr 1283

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Oppgave- og ansvarsdeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter*. Rundskriv Q-06/2007(Betalingsrundskrivet).

Finansdepartementet: *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010.

Hovedinstruks for økonomistyringen i Bufetat . Fastsatt 10.01.05, sist endret 12.08.08.»

Bevilgningsreglementet. Vedtatt av Stortinget 26.mai 2005

Statlige veiledere

Finansdepartementet (2006): *Statlig budsjettarbeid*. Veileder.

Senter for statlig økonomistyring: *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd*. Eksempelsamling med kommentarer. SSØ 01/2011.

Senter for statlig økonomistyring: *Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*. Metodedokument. SSØ 01/2008, 2. opplag.

Senter for statlig økonomistyring: *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder. SSØ 12/2010, 2. opplag.

Senter for statlig økonomistyring: *Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter?* Veileder. SSØ 12/2007.

Senter for statlig økonomistyring: *En beskrives av styringsmodellen i et departement*. Fra SSØs prosjektarbeid, juni 2011. Rapport 2/2011

Storingsproposisjoner, NOU og utredninger

Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *St.Prop. 1 Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettårene 2007-2009

Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Prop. 1 S (2010-2011). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettårene 2010-2012

Difi (2008) *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Difi rapport 2008:14.

NOU. Kompetanseutvikling i barnevernet. *Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*. 2009:8

Barnevernpanelets rapport. Opprettet i desember 2010 av Barne- likestillings og inkluderingsminister Audun Lysbakken. Avlevert rapport september 2011.

Styringsdokument fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet

Rundskriv, retningslinjer og veiledere

KS, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Sammen om et godt barnevern - veileder til inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern*. Desember 2010.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet: *Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse*. Q-28/2010.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet: *Satser for kommunal egenbetaling i barneverntiltak 2011*. Datert 21.01.2011.

BD. Departementsråden. *Overordnede retningslinjer for styringsdialog med tilknyttede virksomheter på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets område*. Datert 5.mai 2010.

Arbeidsgruppe fra BUA, SLA, IMA og PAA. *Forslag til ny mal for tildelingsbrevet til Bufdir*.

BUA - *Overordnet virksomhetsplan (OVP) 2010*.

Tildelingsbrev:

Barne- og familiedepartementet: *Tildelingsbrev BUFA 2004*

Barne- og familiedepartementet: *Tildelingsbrev til Statens barnevern og familievern for 2004*

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Tildelingsbrev til Bufdir 2004-2011*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev 2007-2011*

Etatsstyringsmøter / styringsdialogmøter

Referat fra styringsdialogmøte/Etatsstyringsmøte 2007-2011

Strategier

Barne- og likestillingsdepartementet og Bufetat: *Et åpent barnevern - kommunikasjonsstrategi for barnevernet 2008–2011*.

Barne- og likestillingsdepartementet og Bufetat: *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009-2012*.

Dokumenter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Organisasjonskart fra Bufdir og Bufetat regionene

Retningslinjer, disponeringsbrev og rapporteringsdokument

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. Gjelder 2010-2011.

Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet. *Bufdir 2008. Plan for det totale tjenestetilbudet i det statlige barnevernet*.

Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet. *Kvalitetsutviklingsprogrammet.*

Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet: *Dagsorden - Etatsstyringsmøte mellom Bufdir og BLD tirsdag 26.10.10 kl 13-15, rom 5221.* Datert 25.10.2010.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Disponeringsbrev for 2005-2010

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Rapporteringsskjema for 2010 og for 2011

Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet *Bufetat 2007. Strateginotat.* Datert 10.12.2007

Årsrapporter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, ved Barne-, ungdoms- og familieetaten: *Årsrapporter for 2006, 2007, 2008, 2009 og 2010*

Program 2010:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2009): Diagnoser økonomi og styringssystem 23. november 2009.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Program 2010. Analyser Fokusområde 2 - Oppholdstid over to år.* Direktørmøte 16. juni 2010.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Program 2010. Analyser Fokusområde 3 - Utgifter pr. institusjonsplass.* Direktørmøte 24. november 2010.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Program 2010. Analyser Fokusområde 3 - Utgifter pr. institusjonsplass.* Direktørmøte 17.-18. mars 2010.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Program 2010. Analyser Fokusområde 1 - Dekningsgrader.* Utviklingen fra 2005-2009 21. desember 2010.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Program 2010. Analyser Fokusområde 2 - Oppholdstid over to år.* Utviklingen i 2010 19. januar 2011. U. off. Offl. § 13

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Kunnskapsgrunnlag for god praksis i Bufetat. Vurderinger om oppholdstid i institusjoner.* Godkjent av direktøren som gjeldende faggrunnlag for etaten 11.03.2010.

Presentasjoner:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner.* Møte hos BLD 16.12.10

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Kjøp av barneverntjenester. Presentasjon for konsulenter og forskningsinstitusjoner i forbindelse med evaluering av barnevernreformen.* Møte hos BLD 16.12.10

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Virksomhetsstyringen i Bufetat.* Møte hos BLD 16.12.10.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Virksomhetsstyring Region sør.* Møte hos BLD 16.12.10.

Oppfølging etter tilsyn fra fylkesmannen:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Krav til regionene om oppfølging av Fylkesmennenes årsrapporter for 2007.* Brev datert 15.07.2008

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: TALL OG INFORMASJON FRA FYLKESMENNENES ÅRSRAPPORTER 2007.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Oppfølging av Fylkesmennenes årsrapporter for 2007.* Brev datert 22.09.2008

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Oppsummering av fylkesmennenes årsrapporter 2008.* Brev datert 25.6.2009

Dokument fra regionene

Organisasjonskart, diverse interne styringsdokumenter herunder disponeringsskriv, virksomhetsplaner, rapportering, med mer

Eksterne revisjons- og evalueringsrapporter mv.

Diakonhjemmet høyskole. *Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet.* Rapport 2010/3. Tor Slettebø, Inger Oterholm og Ane Stavrum.

ECON: *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger.* Rapport 2007 – 033.

Fafo v/ Heidi Gautun: *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet.* Fafo-rapport 2009:41.

Fafo v/ Heidi Gautun: *Det nye barnevernbyråkratiet II. En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet.* Fafo-rapport 2010:27.

Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat.* Dokument nr. 3:6 (2007-2008).

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007

Rambøll Management, på bestilling fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverntiltak*. Sluttrapport mars 2011.

Rambøll Management, på bestilling fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Vurdering og videreutvikling av fagteam*. Sluttrapport. Februar 2008

Annen litteratur

Nils Brunsson (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester:Wiley

Nils Brunsson og Olsen, Johan P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag

Tor Busch (1988) *Økonomistyring: Fokus på effektivitet eller legitimitet*. TØH serien 1988:12 (<http://www.toh.hist.no/~tor/forskning/inst.pdf>)

Busch, Johnsen, Vanebo (2002): *Økonomistyring i det offentlige* 4. utgave Universitetsforlaget

Tom Christensen, P. Lægreid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget

Hjulstad, Roar (1991): *Organisasjonsteori*. NKS-Forlaget. Oslo.

Michael Lipsky (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York Russel Sage Foundation

James G. March, Johan P. Olsen (1975): *Ambiguity and choice in organizations*. Oslo: Universitetsforlaget

Max Weber (2000). *Makt og byråkrati: essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oversatt av D. Østerberg. Oslo: Gyldendal.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2011 Deloitte AS