

Beregnet til  
**Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet**

Dokument type  
**Rapport**

Dato  
**7. mai 2012**

# FORVALTNINGSREFORMEN DELOPPDRAG E



# FORVALTNINGSREFORMEN

## DELOPPDRAG E

Rambøll  
Besøksadr.: Hoffsvæien 4  
Postboks 427  
Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
F +47 2273 2701  
[www.ramboll.no](http://www.ramboll.no)

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Kort om forvaltningsreformen i barnevernet	1
1.2	Evaluering av forvaltningsreformen	1
1.3	Leserveiledning	1
<b>2.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
2.1	Måloppnåelse i forvaltningsreformen	3
2.2	Overordnet analyse av status i barnevernet	6
2.3	Veien videre	7
<b>3.</b>	<b>Om barnevernet og forvaltningsreformen</b>	<b>9</b>
3.1	Sentrale grep i forvaltningsreformen	10
3.2	Organisering og status i dagens barnevern	10
3.3	Finansiering	11
3.4	Barnevernet i årene etter reformen	12
<b>4.</b>	<b>Metode og analytisk design</b>	<b>16</b>
4.1	Mandat, metode og datagrunnlag i deloppdrag A-D	16
4.2	Analytisk design	17
4.3	Metodisk gjennomføring og datagrunnlag i deloppdrag E	21
4.4	Metodiske begrensninger i evalueringen	22
<b>5.</b>	<b>Analyse av resultatoppnåelse: Tiltak og tjenester</b>	<b>24</b>
5.1	Bufetats tiltaksapparat	24
5.2	Kvalitet i tiltakene	24
5.3	Saksbehandlingsprosessene	25
5.4	Drøfting og vurdering av resultater	26
<b>6.</b>	<b>Analyse av resultatoppnåelse: Samarbeid og faglig og økonomisk styring</b>	<b>28</b>
6.1	Økonomisk og faglig styring	28
6.2	Samarbeid	31
<b>7.</b>	<b>Perspektiver på videreutvikling av barnevernet</b>	<b>35</b>
7.1	Videreutvikling av tiltaksapparatet i tråd med behov	35
7.2	Behovsanalyse	35
7.3	Rolle- og ansvarsfordeling mellom kommune og stat	39
7.4	Bedre samsvar mellom myndighet og juridisk og økonomisk ansvar	41
7.5	Likere styringssignaler og enighet om praktisering av samarbeidsmodellen	42

## VEDLEGG

**Vedlegg 1: Litteraturliste**

**Vedlegg 2: Sammendrag av deloppdrag A-D**

**Vedlegg 3: Prinsipper for kvalitet i Bufetats tjenestetilbud**



# 1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting har gjennomført deloppdrag E - sammenstilling av delrapporter og helhetlig analyse - i evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. Oppdraget er gjennomført for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i perioden desember 2011 - april 2012. Oppdraget er gjennomført i samarbeid med professor Elisabeth Willumsen ved Universitetet i Stavanger.

## 1.1 Kort om forvaltningsreformen i barnevernet

Forvaltningsreformen trådte i kraft i 2004, og innebar at staten overtok fylkeskommunale oppgaver og ansvar på barnevernfeltet. Bakgrunnen for forvaltningsreformen var et ønske om en bedre faglig og økonomisk styring av sektoren og å sikre et mer likeverdig og kvalitativt godt tilbud til barn og unge uavhengig av bosted. Reformens målsettinger og valg av virkemiddel må ses i sammenheng med tre forhold: For det første var det store variasjoner i barneverntilbudet både mellom kommuner og fylkeskommuner, både når det gjaldt ressurser, organisering og tilgang på kompetanse og tiltak. For det andre fremkom det at samarbeid mellom forvaltningsnivåene, og mellom barnevernet og andre spesialisttjenester, fungerte dårlig mange steder. Da staten overtok fylkeskommunenes oppgaver for spesialisthelsetjenestene i 2002 så en derfor en mulighet for å bedre samarbeidet ved å flytte også barneverntjenester over til staten. For det tredje oppsto det i løpet av 1990-tallet en debatt om kvalitet i sektoren, og utviklingen gikk mot økende fokus på forebygging og økt bruk av tiltak og metoder med dokumentert effekt.

Målene med forvaltningsreformen var

- 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 til barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester

## 1.2 Evaluering av forvaltningsreformen

Forvaltningsreformen er i perioden 2010-2012 evaluert av ulike forsknings- og konsulentmiljøer, som har gjennomført evalueringer av ulike deler av reformen. Formålet med evalueringen er å vurdere hvorvidt forvaltningsreformen i barnevernet har oppnådd målene for reformen, og følgelig hvorvidt barnevernsreformen har bidratt til at barn i større grad mottar tjenester tilpasset deres behov av tilstrekkelig høy kvalitet, enn hva som var tilfelle før reformen.

Evalueringen er delt i fem deloppdrag, hvor hvert bidrag skal belyse reformens måloppnåelse i lys av en eller flere av målsettingene skissert ovenfor og til sammen gi et helhetlig bilde av tilstanden og utviklingen i barnevernet. Deloppdrag A-D, som danner grunnlag for Rambølls sammenstillende analyse, hadde følgende mandat:

- Deloppdrag A: Samhandling og gjensidig påvirkning (gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i samarbeid med Telemarksforskning)
- Deloppdrag B: Institusjonstilbudet (gjennomført av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Forskningsstiftelsen Fafo (FAFO))
- Deloppdrag C: Faglig og økonomisk styring (gjennomført av Deloitte)
- Deloppdrag D: Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern (gjennomført av PwC)

Deloppdrag E er gjennomført av Rambøll Management Consulting og består i en analyse av overordnet måloppnåelse og implementering av forvaltningsreformen, basert på tverrgående funn i de øvrige deloppdragene.

## 1.3 Leserveiledning

Rapporten er bygd opp etter følgende struktur:

- **Kapittel 2** er et sammendrag av rapporten

- **Kapittel 3** redegjør for forvaltningsreformen og organisering og status i dagens barnevern som en bakgrunn og kontekst for evalueringen
- **Kapittel 4** redegjør for oppdragets metode og analytiske design
- **Kapittel 5** gir en vurdering av hvilke resultater som er oppnådd når det gjelder tiltak og tjenester i regi av Bufetat
- **Kapittel 6** gir en vurdering av hvilke resultater som er oppnådd når det gjelder samarbeid og faglig og økonomisk styring
- **Kapittel 7** presenterer noen perspektiver for videreutvikling av barnevernet

## 2. SAMMENDRAG

I dette kapittelet presenteres en analyse av måloppnåelse i forvaltningsreformen, og en overordnet analyse av status i barnevernet.

### 2.1 Måloppnåelse i forvaltningsreformen

Manglende baselineundersøkelser i forkant av reformen gjør det problematisk å måle endring og konkretisere grad av måloppnåelse. Manglende operasjonalisering av hva kvalitet er og hva som menes med et likeverdig tilbud legger begrensninger på hvordan evalueringen som helhet vurderer måloppnåelse. Med disse forbeholdene gir vi nedenfor en kortfattet vurdering av måloppnåelse for hver av de seks målsettingene for forvaltningsreformen i barnevernet.

#### 2.1.1 Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet

Bedre faglig og økonomisk styring omhandler både hvordan de strukturelle rammene for styring formidles på alle nivåer i forvaltningsorganisasjonen, samtidig som det omhandler måloppnåelse knyttet til faglige utvikling og økonomisk styring og kontroll.

Basert på funn fra delrapportene vurderer vi at faglig og økonomisk styring er et felt i positiv endring. Det er primært de strukturelle rammene for styringen som har blitt forbedret de siste to årene. Dette gjelder tildelingsbrev, disponeringsbrev og styringsdialog, som omtales som tydeligere og klarere enn ved oppstarten av reformen.

Samspill mellom forvaltningsnivåer, tjenesteområder og virksomheter er i mange tilfeller en forutsetning for gode helse- og sosialtjenester. Imidlertid kan strukturelle rammer og overordnede styringssignaler virke hemmende på etablering av gode sammenhengende kjeder av tjenester<sup>1</sup>.

Både stat og kommune forholder seg til lovverk, rundskriv og føringer i stortingsmeldinger. Men faglige og økonomiske føringer som følger av stortingsproposisjoner, tildelingsbrev og disponeringsbrev gjelder kun det statlige barnevernet<sup>2</sup>. Kommunene forholder seg til kommuneplanen, økonomiplan og årlige budsjetter når de skal styre<sup>3</sup>. Spørsmål og diskusjon om hva som er et faglig godt barnevern påvirker hvordan fagteamansatte og kommunalt ansatte oppfatter styringssignalene som legitime. Her tyder funn på at forankringen av styringssignalene kunne vært bedre.

I den grad de faglige og økonomiske styringssignalene bidrar til å nå overordnede målsettinger, synes de å være delvis oppnådd. På den ene siden ser vi en klar vridning av tiltaksbruken fra institusjon til økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Flere problemstillinger knyttet til tiltaksvridningen reises i de ulike rapportene. Andre indikatorer nyanserer bildet. For eksempel viser Deloitte til at manglende omstilling av tiltaksapparatet i sin helhet virker hemmende for den faglige og økonomiske styringen. Ventetid på fosterhjem har økt, noe som kan tyde på at tiltaksapparatet ikke er tilstrekkelig omstilt og/eller at styringssignalene når det gjelder fosterhjem oppfattes som uklare av fagteamansatte. Funn fra kvalitative intervjuer gjennomført i de ulike deloppdragene tyder på at fagteamansatte vurderer satsingen på evidensbaserte metoder som ensidig og at dette går på bekostning av andre tiltak. Deloitte påpeker i sin rapport at geografisk avstand mellom fagteam og tiltaket synes å påvirke i hvilken grad tiltaket anvendes. Tiltaksvridning kan også få negative økonomiske og faglige konsekvenser dersom dette medfører flere flyttinger, økt ventetid på fosterhjem og/eller feilplasseringer grunnet manglende tilbud. Dette er problemstillinger som reises både av Deloitte og NOVA/FAFO. Her påpeker Deloitte at manglende analyseredskaper som skal bidra til å planlegge aktiviteter og utarbeide realistiske budsjetter både hemmer den faglige og den økonomiske styringen.

Når det gjelder økonomisk styring og økonomisk kontroll fremkommer det at dette i mindre grad oppnådd. Økonomiske mål vurderes i lys av budsjettbalanse og kostnadseffektivitet. Funn fra

<sup>1</sup> Sirnes, T. 2009. Ledelse i tverrprofesjonell virksomhet i "Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning". Willumsen (red). Universitetsforlaget

<sup>2</sup> Deloitte 2011. Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet.

<sup>3</sup> Sirnes, T. 2009. Ledelse i tverrprofesjonell virksomhet i "Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning". Willumsen (red). Universitetsforlaget.

evalueringene viser at regionene ikke oppnådde budsjettbalanse i noen år, med unntak av 2010 da det ble gjort ekstraordinære tiltak for å nå budsjettbalanse. Det må i den forbindelse stilles spørsmål om hvorvidt budsjettene har vært realistiske i forhold til de aktiviteter barnevernet skal utføre og antall barn de skal bistå.

#### 2.1.2 Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester

En vurdering av likeverdighet er vanskelig, idet det begrepet defineres, operasjonaliseres og anvendes ulikt av ulike aktører. Mangel på felles definisjon og felles forståelse av begrepene har etter vår mening vanskeliggjort iverksettelsen av systematiske tiltak for å bidra til økt likeverdighet, og gjør det utfordrende å analysere innhold og måloppnåelse. Spørsmål om likeverdighet åpner også for spørsmål om differensiering og dimensjonering. På den ene siden kan vi si at tilbudet er likeverdig når alle barn i alle regioner har lik tilgang på ulike typer tiltak, og at tiltakene er tilgjengelige når barnet eller ungdommen har behov for det. Når det gjelder differensiering, handler det om at tilbudet er sammensatt på en slik måte at det imøtekommer bredden av behov blant barn og unge som har rett på barneverntjenester.

Dersom vi stiller spørsmål ved om alle regioner har like forutsetninger for å kunne gi et tilpasset tilbud til barn og unge kan dette vurderes i lys av de rammebetingelser som regionene har. Med rammebetingelser sikter vi til økonomi, forskrifter og rutiner og styringssignaler fra sentral myndighet. Analysene viser at det har vært gradvise endringer siden 2005, men at det tydeligste skillet kom i 2010-2011. Blant annet viser funnene til at det i større grad foregår et systematisk arbeid når det gjelder godkjenningskrav for institusjoner, felles kvalitetskrav, tilsyn og rettsikkerhet. Spesielt er dette forbedret etter 2010, og endringene kan nok primært tilskrives Bufdirs satsing på området. Økonomiske rammevilkår kan hemme likeverdighet da det fremdeles er regionvise forskjeller i hvordan tiltakene prissettes, noe som påvirker kommunenes mulighet til valg av tiltak. Kriteriemodellen som skal sikre likeverdig ressursfordeling mellom regionene er ikke ferdig implementert. Rambøll vurderer at det fremdeles er en vei å gå når det gjelder å etablere like forutsetninger for å gi et tilpasset tilbud.

Hvorvidt alle barn i alle regioner har lik tilgang til ulike typer tiltak kan vi ikke konkludere med, men tverrgående funn viser at det er ulikheter i tilbudet og ulikheter bruk av tiltakene. Det er også store variasjoner kommunene i mellom når det gjelder tiltaksbruk. Med andre ord tyder funnene på at barn per i dag ikke har et likeverdig tilbud i alle regioner. Store variasjoner i tiltaksbruk i kommunene gjør det vanskelig å vurdere om tilbudet er likeverdig. I tillegg er ikke eksisterende tilbud bygget rundt systematiske analyser av barns behov for tiltak, hvilket understreker vanskeligheter med å vurdere grad av likeverdighet.

Likeverdighet kan også forstås som lik praksis når det gjelder behandling av saker og om disse blir vurdert etter de samme kriterier og resulterer i samme type tiltak. Evalueringen gir begrenset kunnskap på dette området. Imidlertid indikerer funn fra evalueringen at det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder prioriteringer, arbeidsmetodikk og praksis, samtidig som kommunene har ulike forutsetninger (herunder størrelse, geografisk beliggenhet og ressurser) for sitt arbeid. Fagteamene har derfor ulike roller overfor ulike kommuner. Her tyder funn i evalueringen på at fagteamene kompensere for mangler i det kommunale barnevernet og at dette bidrar til å utjevne forskjeller når det gjelder kompetanse og ressurstilgang, noe som kan indikere likeverdighet.

#### 2.1.3 Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene

Samarbeid mellom kommune og fylkeskommune var en utfordring før reformen og det fremkommer av delrapportene at samarbeid mellom kommune og stat har vært en utfordring også etter iverksettelse av reformen. De fokuserer imidlertid i liten grad på hvordan samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern og mellom barnevernet og tilgrensende tjenester virker inn på det faktiske tilbudet til barn og unge. Det vises imidlertid til at barnas behov står i sentrum når stat og kommune samarbeider om valg av tiltak og at formelle samarbeidsavtaler har fremmet samarbeidet.

Samarbeidet mellom kommune og stat hemmes av komplekse saker, for eksempel saker der barnet eller ungdommen har rettigheter etter flere lovverk. Her spiller fagteamene en sentral rolle. Et gjennomgående funn i samtlige analyser er at fagteamene er gitt en krevende og til dels



uhensiktsmessig rolle som både formidler av overordnede myndigheters faglige og økonomiske føringer, samt å skulle tilby tiltak i tråd med kommunens vedtak. Kommunenes finansieringsmodell og mangel på felles styringssignaler synes også å hemme samarbeidet. Finansieringsmodellen bidrar til at aktørene som skal samarbeide i stor grad tenker egne budsjetter og dermed verner om egen enhet eller eget "revir". Ulike styringssignaler, eller manglende samtidighet i styringssignalene, fremtrer som en annen hemmende faktor. Her utfordres samarbeidet særlig av fagteamenes tvetydige rolle som både forvalter av myndighetenes styringssignal og som tilbyder av tiltak i tråd med kommunens vedtak. De statlige styringssignalene er i liten grad forankret i kommunen og det statlige barnevernet har tidvis blitt oppfattet som "overkjørende" av de kommunalt ansatte. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette samarbeidet synes å ha bedret seg over tid.

Det er etter Rambølls vurdering grunn til å stille spørsmål ved om regionalt statlig og kommunalt barnvern har tilstrekkelige rammebetingelser for å få til et samarbeid som gir helhet for de brukerne som trenger statlige tiltak. Med rammebetingelser mener vi både de signalene som gis til det statlige barnevernet og de styringsmekanismene som finnes overfor kommunalt barnvern, for eksempel finansieringsmodellen.

#### 2.1.4 Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet

Det fremkommer i evalueringen at det i økende grad er lagt rammebetingelser for å drive et godt kvalitativt arbeid. Dette handler for eksempel om etablering av kvalitetsforskrifter og standarder for institusjonene, drøftingene rundt formål, innhold og organisering av institusjonstilbudet som ble gjort i Program 2010 og de drøftingene rundt kvalitet som er videreført i Kvalitetsprogrammet 19-5-1.

Statlig barnvern er blitt en mer byråkratisk organisasjon ut fra ønsket om mer økonomisk kontroll og faglig styring. Funn fra evalueringen tyder på at positive konsekvenser av dette er at det er blitt bedre kvalitet i saksbehandlingen, blant annet gjennom økt rettsikkerhet og brukermedvirkning. Imidlertid vurderer flere informanter at dette også har hatt negative konsekvenser som økt saksbehandlingstid og høye krav til dokumentasjon. Det er ut ifra evalueringens funn vanskelig å vekte mellom de positive og negative konsekvensene, som følge av at data i stor grad består i ulike interessenters subjektive vurderinger av disse forholdene.

Videre slås det fast at det har foregått en tiltaksvidning og at det er færre akuttsaker. Det stilles i evalueringen likevel spørsmål ved om tiltaksvidningen gir et bedre tilbud, fordi en parallelt har fått økt ventetid på fosterhjem og at en i anstrengelsene med å få tiltaksvidning kan ha mistet fokus på å jobbe med kvalitetsforbedring i tiltakene samt differensiering og dimensjonering av tilbudet.

Evalueringen behandler måloppnåelse som gjelder kvalitet på mange måter, men det er likevel vanskelig å gi gode vurderinger av måloppnåelse. Årsaken til dette er at det i liten grad er en felles forståelse av sentrale begreper som kvalitet og likeverdighet. Det er imidlertid klart at det er gjort og gjøres mye for å bedre rammebetingelsene, men det er etter Rambølls vurdering helt sentralt at kvalitets- og likeverdighetsbegrepet drøftes på tvers av forvaltningsnivåene og sammen med forsknings- og fagmiljøer, slik at en får en felles forståelse av hva som er målet, hvordan en måler dette på en god og nøytral måte underveis og hvordan en skal jobbe hver for seg og sammen for å trekke i samme retning for å få et bedre barnvern.

#### 2.1.5 Å bidra til at det aktivt skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet

Vi har begrenset kunnskap om hvorvidt det har skjedd en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet basert på de fire delrapportene, som primært benytter økt bruk av evidensbaserte metoder som indikator på faglig videreutvikling. Andre former for faglig utvikling som forskning, kompetansehevende tiltak og spredning av både forskning og andre eksempler som kan løfte det faglige tilbudet omtales i liten eller ingen grad.

Funn fra delrapportene viser til at satsing og utvikling på evidensbaserte metoder er positivt. Samtidig understrekes det flere steder i evalueringen at denne satsingen har vært for snever og at den kun omfatter en mindre andel av de barn og unge som mottar tjenester fra barnevernet. Funnene peker i retning av at det i mindre grad har vært fokus på andre metoder og former for

tiltak som kan komme et bredere spekter av barn og unge til gode og at det har vært for stort fokus på atferdsvansker og for liten åpenhet mot annen type kunnskap og utvikling av andre metoder.

Det kan også stilles spørsmål ved hvordan barnevernet samarbeider med utdanningsinstitusjonene for å kunne utvikle det faglige tilbudet. Dette omtales i liten grad i rapportene, men bør etter Rambølls vurdering prioriteres dersom en ønsker en forskningsbasert faglig utvikling.

#### 2.1.6 Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

I strategidokumentet ble samarbeid fremhevet som en av de viktigste målsettingene med reformen. Det ble fremhevet at samarbeidet mellom tiltakene og sammenhengen mellom disse skulle styrkes i den nye organisasjonen. Det statlige barnevernets rolle skulle sikre samarbeid og sammenheng mellom tiltak ved å etablere samarbeidsarenaer, skape bedre relasjoner til skole, helsestasjon og PPT, samt tilby opplæring og veiledning.

Det fremgår av evalueringen at samarbeidet med tilgrensende tjenester har blitt bedre, uten at dette nødvendigvis kan tilskrives forvaltningsreformen. Det vises til at fagteamene ønsker mer samarbeid med tilgrensende tjenester. Dette ønsket blir imidlertid ikke gjengjeldt i like stor grad fra de omkringliggende tjenestene. Det oppgis at årsaken til dette er at fagteamene ikke har direkte ansvar for barna, hvilket gjør at kommunene blir ansett som mer relevante samarbeidspartnere.

## 2.2 Overordnet analyse av status i barnevernet

Barnevernet er organisert i to forvaltningsnivåer etter en modell som likner helsevesenet. I barnevernet er det en kommunal førstelinjetjeneste som forvalter lettere tiltak og som har vurderings- og beslutningsmyndighet når det gjelder å ta i bruk mer spesialiserte tiltak, inkludert valg av tiltakstype. Det statlige barnevernet representerer andrelinjetjenesten som forvalter de mer spesialiserte tiltakene og som har beslutningsmyndighet når det gjelder å finne egnet plass til brukeren innenfor den tiltakstypen som kommunen har besluttet å bruke i den enkelte sak. Arbeidsdelingen kan ses som en forening av to prinsipper: Nærhet til brukerne og et spesialisert tilbud basert på høy kompetanse og økt kapasitet for brukere som trenger det. Modellen innebærer likevel at brukere som har behov for spesialiserte tiltak vil være avhengige av to organisasjoner som kan ha ulike faglige og økonomiske vurderinger og prioriteringer.

Modellen er krevende og forutsetter at begge nivåer har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver, felles faglig forståelse, samt vilje og evne til å samarbeide godt i henhold til den ansvars- og oppgavedelingen som legges til grunn i Lov om barneverntjenester. Etter Rambølls vurdering er det to overordnede utfordringer i dagens barnevern:

Den første er mangel på kunnskap om omfang av behov og mangel på felles forståelse for hvordan brukernes ulike behov best kan imøtekommes innenfor målsettingene om likeverd og rettssikkerhet og innenfor eksisterende rammebetingelser og ressurstilgang. Dette understøttes av funn fra evalueringen av forvaltningsreformen og en rekke andre undersøkelser som er gjennomført i barnevernet siden det statlige barnevernet ble etablert. Det fremkommer videre at det tilsynelatende er mangel på felles forståelse av sentrale begreper som kvalitet, et likeverdig tilbud, og at det fremdeles oppstår uenigheter og konflikter i valg av tiltak i enkeltsaker. Videre har evalueringene dokumentert at en både fra fagmiljøer og praksisfeltet opplever seg lite involvert i videreutviklingen av barnevernet. Program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet 19-5-1 som siden 2010 er initiert av Bufdir har kunnskapsbasert videreutvikling av innhold og organisering av tjenestemodellen i det statlige barnevernet som formål og det søkes å forankre prosessene bredt i Bufetat. Rambøll vurderer at dette er nødvendige og positive tiltak, men stiller spørsmål ved om relevante fagmiljøer og kommunalt barnevern i tilstrekkelig grad deltar i prosessene, slik at fag- og tjenesteutvikling forankres i tilstrekkelig grad i hele sektoren.

Den andre hovedutfordringen i barnevernet, slik Rambøll vurderer det, er statlig og kommunalt barneverns mulighet til å innfri sine lovpålagte oppgaver. Flere barrierer er synliggjort gjennom evalueringene og Rambøll vil peke på de fire barrierene vi mener er mest sentrale. For det første gir kommunestrukturen kommunene ulikt utgangspunkt for å drifte sine barneverntjenester, som

følge av variasjoner i befolkningsgrunnlag, levekår og alderssammensetning i befolkningen, nivå på frie inntekter og evne til å tiltrekke seg og fastholde kompetanse. For det andre har det kommunale barnevernet vært nødt til å endre sin virksomhet til å bli en mer forebyggende tjeneste, og det er rimelig å anta at det er en sterkt medvirkende faktor til den økte veksten i bruk av barneverntjenester. Det er videre rimelig å tro at økningen i kommunenes utgifter til barneverntjenester er en konsekvens av denne endringen, og at det skyldes økte utgifter til hjelpetiltak, til kompetanseheving, og til tjenestenes kapasitet til å inngå i tverretattlig samarbeid med andre tjenester i kommunene. At det fokuseres på forebyggende barnevern er ikke en barriere i seg selv, men vekst i antall saker og oppgaver kan ha medført mindre kapasitet i tjenestene uten at ressurstilgangen har økt i samme grad.

En tredje barriere er at det statlige tiltaksapparatet ikke er bygget på grundige behovsanalyser som både omfatter omfang og innhold. Det er brukt mye ressurser på evidensbaserte, hjemmebaserte tiltak i tråd med det biologiske prinsipp og målsettingen om økt bruk av evidensbaserte metoder og tiltak i eller i nær tilknytning til hjemmet. Isolert sett har dette trolig hatt positiv effekt både for barn og unge med atferdsproblemer og at flere barn og familier har fått et tilbud i hjemmet i stedet for frivillig flytting fra hjemmet eller omsorgsovertakelse. Imidlertid kan kapasitetsøkningen i disse tjenestene ha gått på bekostning av videreutvikling av andre tiltak, for eksempel når det gjelder dimensjonering, differensiering og innføring av evidensbaserte metoder i institusjonsapparatet. Funn fra evalueringene kan tyde på at dette har ført til økt ventetid på plass i statlige tiltak, at barn og unge får tilbud om plass i et annet tiltak enn det som er vurdert som mest hensiktsmessig og muligens også til lavere tempo i kvalitetsutvikling av institusjoner.

Den fjerde og siste barrieren når det gjelder muligheter er at det kan se ut til at en fra sentralt hold har forsøkt å styrke og styre det kommunale barnevernet gjennom å innføre en mer byråkratisk organisasjon i det statlige barnevernet og gjennom fagteamenes mandat. Funn fra evalueringen tyder på at positive konsekvenser av dette er mer rettsikkerhet, økt kvalitet i saksbehandlingen, en utvikling mot et likere barneverntilbud i hele landet og et bedre tilbud til barneverntjenester som har hatt utfordringer enten med kapasitet eller kompetanse. På den andre siden tyder funnene på at negative konsekvenser er en opplevelse av uhenksommessig lang ventetid på beslutninger, unødvendig mye dokumentasjon, beslutninger begrunnet utfra prinsipielle hensyn knyttet til økonomi eller bruk av statlige tiltak fremfor hensyn til brukerne og at kommunale barneverntjenester i en del tilfeller opplever seg overprøvd og kontrollert. Hvorvidt begrunnelsen for forsøket på å styre kommunale barneverntjenester er legitim ut ifra et behov for å øke faglig styring eller begrense utgifter ligger utenfor vårt mandat å vurdere, men det er klart at ønske om en eventuell styring av kommunen må effektueres gjennom lov og understøttes av finansieringsmekanismer, faglige råd og veiledning og kompetanseheving. Funn fra evalueringene tyder på at dette kan ha hatt negative konsekvenser for samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern, men at en samtidig kan ha lyktes med økt bruk av hjemmebaserte tiltak og å utjevne noe av forskjellene mellom kommunenes forutsetninger for å tilby like barneverntjenester. Evalueringene peker også på andre barrierer for samarbeidet. Dette handler for eksempel om at finansieringsmodellen og delbetalingsystemet for kommunene ikke støtter opp om sentrale politiske målsettinger som økt fokus på forebygging og tiltaksvidning og at en ikke har greid å løse den langvarige konflikten mellom stat og kommune, for eksempel når det gjelder barn med funksjonsnedsettelse som har rettigheter etter flere lovverk.

### **2.3 Veien videre**

Evalueringen i seg selv, og andre prosesser som har pågått parallelt som arbeidet til Barnevernpanelet, har åpnet for en debatt om dagens fordeling av oppgaver og ansvar for barnevernet mellom stat og kommune. I en situasjon med kontinuerlig aktivitets- og kostnadsutvikling, med et statlig tiltaksapparat som ikke dekker behovene, og med et vanskelig samarbeid mellom kommunalt og statlig barnevern, vurderer Rambøll at det er behov for en bred prinsipiell debatt om barnevernet. Debatten må adressere hvilke målsettinger, målgrupper og strategier som skal prioriteres, slik at en både imøtekommer og forebygger behov for tiltak i og utenfor hjemmet, og må legge premisser for hvordan barnevernet bør organiseres og finansieres. Dermed må det fremskaffes kunnskap om omfang og type behov som skal dekkes, og dette bør ligge til grunn for utvikling av tiltaksapparat og fordeling av ansvar og oppgaver. En behovsanalyse vil også kunne gi en felles forståelse for hvilke utfordringer ulike deler av

barnevernet og tilgrensede tjenester sammen skal løse, og vil danne grunnlag for å utvikle en organiserings- og finansieringsmodell som gir statlig og kommunalt barnevern samt tilgrensede tjenester incentiver for likere prioriteringer og et godt samarbeid.

### 3. OM BARNEVERNET OG FORVALTNINGSREFORMEN

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2004. Bakgrunn for reformen var et ønske om å imøtekomme utfordringer knyttet til kvalitet, økonomi, likeverdighet, samarbeid og manglende differensiering av tiltakstilbudet, herunder store ulikheter mellom de daværende fylkeskommunale barnevernstjenestene.

I utredninger og offentlige dokumenter publisert i forkant av reformen ble det påpekt flere svakheter ved den tidligere organiseringen av barnevernet. Organiseringen av tjenesten og samarbeid mellom kommune og fylkeskommune ble beskrevet som utfordrende i NOU-rapporten "Barnevernet i Norge"<sup>4</sup>. Blant annet ble samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune beskrevet som å bære preg av at mye ressurser ble brukt til å avklare økonomi og ansvar. Manglende gjensidig kunnskap om kommunens og fylkeskommunens ansvar og rolle ble her fremmet som en hemsko for samarbeidet. Ulik praksis og organisering av arbeidet kunne, som beskrevet i rapporten, gi en opplevelse av barnevernet som en utydelig og uforutsigbar tjeneste.

Institusjonstilbudet varierte mellom fylkeskommunene, og mange fylkeskommuner hadde ikke et tilstrekkelig og godt egnet tilbud til barn og unge, spesielt de med alvorlige atferdsvansker<sup>5</sup>. Dette medførte blant annet plassering av barn i tiltak som ikke var tilstrekkelig formålstjenlige. Riksrevisjonen påpekte i 2003 at et flertall av barnevernssaker manglet tiltaksplaner. Slike planer skal både forankre samarbeid mellom ulike etater og bidra til et forutsigbart og helhetlig tilbud for barna og deres støttepersoner<sup>6</sup>. Arbeid med utsatte barn og unge gjøres av flere aktører, som helsestasjon, psykiatrisk tjeneste, skoler, og barnehager, hvilket stiller krav om et koordinert og helhetlig tjenestetilbud. Riksrevisjonens rapport identifiserte videre et tydelig behov for et strukturert og systematisert samarbeid mellom kommune og fylkeskommune<sup>7</sup>. Samtidig økte kostnadene i barnevernet. Utgiftsøkningen ble knyttet til flere forhold, inkludert flere akutt plasser for barn og ungdom, en økende andel barn og unge plassert i tiltak utenfor hjemmet, økende vanskelighetsgrad blant barna, økning i antall fosterhjem, og dyrere institusjonsplasser<sup>8</sup>. Kostnadsutviklingen ble også ansett å være for høy i saker knyttet til barne- og ungdomspsykiatrien<sup>9</sup>.

I forarbeidene til reformen<sup>10</sup> ble det understreket at ansvarsovertakelsen ikke endret kommunens sektoransvar og at kommunene mot fortsatt var ment å være de viktigste aktørene på barnevernområdet. Det ble videre understreket at utstrakt samarbeid og samhandling mellom statlige og kommunale aktører ville være en nødvendig forutsetning for gjennomføring av tjenestetilbudet. Et utvidet statlig ansvar, og en mer helhetlig styring av barnevernets andrelinjetjeneste, skulle gi bedre kvalitet og større likeverdighet i tjenestetilbudet.

I intervjuer med representanter fra Bufdir og BLD fremkommer det at reformen både kan sees som en kvalitetsreform og som en forvaltningsreform. Befringutvalgets rapport fra 2000 dannet grunnlag for stortingsmelding nr. 40. Her ble det tatt til orde for sterkere satsing på forebyggende tiltak, understreket nærhet til familie og nærmiljø, samt anbefalt kompetansebygging og kunnskapsutvikling knyttet til nærmiljøbaserte metoder som skal forebygge, dempe og behandle atferdsproblemer hos barn og unge<sup>11</sup>. Denne meldingen omhandler kvalitet i tjenesten, og ikke organisering av tjenester.

Forvaltningsreformen kan også ses i sammenheng med sykehusreformen som ble iverksatt i 2002. Sykehusreformen bestod av to hovedelementer med hensyn til organisering. For det første overtok staten eierskapet og ansvaret for de fylkeskommunale sykehusene. Styringen av

---

<sup>4</sup> NOU 2000:12. Barnevernet i Norge.

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)

<sup>6</sup> Riksrevisjonen. Dokument 3:10 (2002 – 2003)

<sup>7</sup> NOU 2000:12. Barnevernet i Norge

<sup>8</sup> Rundskriv Q-19/2003. Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Det Kongelige Barne- og familiedepartement

<sup>9</sup> NOU 2000:12 Barnevernet i Norge / Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)

<sup>11</sup> St.meld. nr. 40. Om barne- og ungdomsvernet

sykehusene ble lagt til Stortinget. For det andre ble sykehusene organisert i foretak (regionale og lokale)<sup>12</sup>. Dette medførte at tjenesteområder som barnevernet samarbeidet med, deriblant barne- og ungdomspsykiatri, ble overført til staten. Det fremkommer av strategidokumentet som lå til grunn for forvaltningsreformen i barnevernet at samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien var blitt dårligere flere steder i landet i etterkant av helsereformen.<sup>13</sup> Endrede organisatoriske rammer for tilgrensende tjenester og samarbeidsrelasjoner kan følgelig anses å være en medvirkende faktor til forvaltningsreformen.

Målene med forvaltningsreformen var således

- 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 til barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester

### 3.1 Sentrale grep i forvaltningsreformen

Med forvaltningsreformen ble det statlige forvaltningsorganet Bufetat etablert. Bufetat ledes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som har ansvar for økonomisk og faglig styring av det statlige barnevernet. Videre er Bufetat organisert i fem regioner, som ledes av et regionkontor. Regionene drifter statlige tiltak, eller kjøper inn barneverntiltak fra private og ideelle leverandører.

Videre er det opprettet 4-6 fagteam i hver region, som har den primære kontakten med kommunene. Fagteamenes oppgave er å effektivisere statlige tiltak og tjenester når kommunene med hjemmel i Barnevernloven besluttet at et barn/ ungdom/familie hadde behov for statlig barneverntiltak. Foruten at fagteamene skulle oppfylle statens plikt til å tilby tiltak og tjenester til kommunene, fikk fagteamet i oppgave å bistå kommuner med råd og veiledning og å bistå for å få mer helhetlige tiltakskjeder der også tilgrensende spesialisttjenester spilte en rolle. Fagteamene skulle også øke bruken av evidensbaserte metoder. Det er hjemmebaserte atferdstiltak som så langt har vært tilgjengelige evidensbaserte metoder.

Fagteamenes brede mandat må ses i sammenheng med de behovene som utløste endring i forvaltningsnivå i de spesialiserte barneverntjenestene; bedre kontroll med kostnadene til tiltak, bedre samarbeid med kommunene, økt likeverdighet i tilbudet i møte med kommuner med ulike egenskaper og forutsetninger for å tilby barneverntjenester, bedre kvalitet i form av økt fokus på forebygging og tiltak i hjemmet eller nær hjemsted, mer helhet i tiltakskjeden inkludert spesialisttjenester når det er nødvendig og økt bruk av evidensbaserte metoder. Fagteamene kan således betegnes som krumtappen i forvaltningsreformen og deres virksomhet er avgjørende for barn, ungdom og familier som trenger å være i kontakt med både kommunalt og statlig barnevern for å få den hjelpen de trenger.

### 3.2 Organisering og status i dagens barnevern

Ansvaret for barnevernet er delt mellom stat og kommune. Under ser vi nærmere på oppgave- og ansvarsfordelingen mellom disse nivåene, samt finansieringsordningene som regulerer dette.

#### 3.2.1.1 Oppgave- og ansvarsfordeling i barnevernet

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (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. Bufdir skal styre egen virksomhet og Bufetat med utgangspunkt i de mål og budsjett som går fram av årlig tildelingsbrev fra BLD. Direktoratet har en tosidig oppgave; en myndighetsoppgave og en oppgave som etatsstyrer for Bufetat. Som myndighet har Bufdir både en fagdirektorsrolle, en forvaltningsrolle og en implementeringsrolle. Som etatsstyrer har direktoratet ansvar for virksomhetsstyringen av

<sup>12</sup> Norsk forskningsråd 2007. Resultatevaluering av sykehusreformen. Tilgjengelighet, prioritering, effektivitet, brukervedvirkning og medbestemmelse.

<sup>13</sup> Rundskriv Q-19/2003. Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.

Bufetat, og dermed ansvar for at etaten leverer tilstrekkelig, gode og relevante tjenester til kommunene.<sup>14</sup>

Ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern er regulert i barnevernloven. Etter barnevernloven § 2-3 har staten, gjennom statlig regional myndighet (Bufetats regioner), ansvar for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, å rekruttere og formidle fosterhjem og å gi opplæring og nødvendig veiledning til fosterhjemmene. Staten har også et helhetlig ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner, gjennom sitt lovpålagte ansvar for etablering, drift og godkjenning av barneverninstitusjoner, jf. barnevernloven §§ 5-1 og 5-8.

Bufetat har 26 regionale fagteam som fungerer som bindeledd i samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern. Fagteamene skal gi råd, veiledning og bistand etter forespørsel fra kommunal barneverntjeneste.

Kommunene har etter barnevernlovens § 2-1 ansvar for å utføre de oppgaver som ikke er lagt til et statlig organ. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda, og iverksette og følge opp tiltak. Kommunalt barnevern har også ansvar for å finne tiltak som kan virke forebyggende (§ 3-1).

Selv om tiltak i hjemmet er et kommunalt ansvar etter barnevernloven, har staten tatt ansvaret for å utvikle og implementere enkelte hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer. Rundskriv Q-06/2007 (betalingsrundskrivet) begrunner dette med at det er behov for gode metoder for å forebygge og behandle atferdsproblemer hos barn og unge. Multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) er eksempler på slike tiltak.

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå (jf. Barnevernloven § 2-3). Fylkesmannen plikter å føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner.

### **3.3 Finansiering**

Det ble ikke bevilget egne omstillingsmidler til forvaltningsreformen<sup>15</sup>, men årlige bevilgninger forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. For 2011 og 2012 er Bufetat bevilget med mer enn 5 milliarder kroner, og bevilgningene har siden Bufetat ble etablert i 2004 økt med over 2 milliarder kroner.<sup>16</sup>

Det kommunale barnevernet finansieres gjennom det statlige rammetilskuddet til kommunene samt frie inntekter, og tall PwC har innhentet i sin delrapport viser at kommunene i 2010 hadde 7 700 millioner kroner i driftsutgifter til barnevern. I 2011 bevilget Barne-, ungdoms og familiedepartementet 240 millioner kroner i øremerkede midler til kommunalt barnevern.

#### **3.3.1.1 Finansieringsmodellen**

Finansieringsmodellen i barnevernet er forholdsvis kompleks. Langt på vei ligger det finansielle ansvarsprinsipp (som innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen) til grunn for modellen, ved at kommunenes utgifter til barnevernet finansieres gjennom den kommunale rammebevilgningen og øremerkede midler, mens det statlige barnevernet finansieres gjennom statlige bevilgninger til Bufetat.<sup>17</sup>

Modellen inneholder imidlertid også elementer som bryter med det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innbefatter kommunal delbetaling av statlige omsorgstiltak/behandlingstilbud utenfor hjemmet (institusjonsopphold), statlig betaling/sponsing av enkelte spesielle hjelpetiltak i

<sup>14</sup> NIBR (2011). Den vanskelige samhandlingen.

<sup>15</sup> Dette har fremkommet i intervjuer Rambøll har gjennomført i forbindelse med evalueringen.

<sup>16</sup> Tallene er hentet fra tildelingsbrev til barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for 2011 og 2012.

<sup>17</sup> PwC (2011). Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern.

hjemmet (PMTO, MST), og statlig refusjon av kommunale utgifter knyttet til fosterhjem (over et gitt beløp fastsatt i årlig rundskriv).<sup>18</sup>

### 3.4 Barnevernet i årene etter reformen

Evalueringer utført i etterkant av barnevernsreformen peker på mange av de samme utfordringene som eksisterte i forkant av reformen.

Den faglige og økonomiske styringen ble i årene etter reformen beskrevet som byråkratisk og tung, og de ulike aktørene langs styringsaksen oppfattet styringsdokumentenes og styringsdialogenes hensiktsmessighet ulikt. Econ (2007) evaluerte den faglige og økonomiske styringen av Bufetat i 2007. Funnene viste flere utfordringer ved styringssystemene. Blant annet kunne den regionale delen av barnevernet oppfatte departementet tildelingsbrev som detaljert fremfor å gi overordnede retningslinjer. Departementet på sin side mente at detaljeringsnivået var riktig, gitt departementets behov for styring og kontroll<sup>19</sup>. Rapporteringen fra direktorat til departement ble også påpekt å være problematisk på grunn av dårlig systemstøtte, manglende rapporteringskompetanse og i flere tilfeller bruk av manuelle rapporteringer. Mange rapporteringsfrister, samt mål det vanskelig lot seg rapportere på, ble fremhevet som øvrige utfordringer. I tillegg hadde hver region organisert sin virksomhet ulikt, og det ble benyttet ulike styringssystemer<sup>20</sup>.

Fagteamenes rolle, som både består av en støttefunksjon og en styrefunksjon, er blitt påpekt som problematisk ved flere anledninger. Fagteamenes ansvar både for å fungere som veileder og for å realisere statlige føringer for styring av barnevernet ble beskrevet som utfordrende både av kommunalt ansatte og av fagteam<sup>21</sup>. Econs rapport viste til at flere fagteamansatte oppfattet rollene som uklare, da de både skulle bistå kommunene i det forebyggende arbeidet og ha et ansvar for å unngå senere bruk av institusjon.

Samarbeid både internt i barnevernet (blant kommunalt og statlig ansatte) og mot tilgrensende tjenester var en utfordring før reformen, og vedvarte også etter at reformen ble iverksatt. Econ (2007) viser blant annet til at det statlige og kommunale barnevernet ble satt på prøve i tilfeller der klienten hadde krav på bistand etter ulike lovverk og ved akuttvedtak. Videre ble ansvarsfordelingen oppfattet som uklar i tiltak som omhandlet hjemmebaserte tjenester<sup>22</sup>.

#### 3.4.1 Pågående prosesser i Bufetat

Det har de siste årene blitt betydelige endringer på flere parametre i barnevernet, og da særlig den faglige styringen. Dette gjelder særlig Program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet<sup>23</sup>. Det ligger ikke til Rambølls mandat å kartlegge eller vurdere prosessene som er påbegynt de siste årene. Vi gir imidlertid i det følgende en kort redegjørelse av hva de innebærer.

I tildelingsbrevet fra BLD til Bufdir for 2010 heter det at "Bufdir skal gjennomføre et program for felles god praksis på barnevernområdet. 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."<sup>24</sup> Dette ble hetende Program 2010, og videreført som Kvalitetsutviklingsprogrammet i 2011.

##### 3.4.1.1 Program 2010

Program 2010 resulterte i rapporten "Kvalitet i barneverninstitusjoner". Arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten besto av en representant fra hver region, en representant fra Oslo kommune, og flere fra Bufdir. I tillegg opprettet hver region en ressursgruppe med enhetsledere og fagteamrådgivere, og det ble innhentet innspill fra enhetsledere, fagteamrådgivere,

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Econ 2007. Styring og ressursbruk i statlige regionalt barnevern. Utarbeidet for BLD.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Delevaluering A-D har bare i begrenset grad hatt mandat og praktisk mulighet til å ta høyde for disse prosessene, ettersom de er pågående. Vi ser imidlertid at prosessene som er iverksatt imøtekommer enkelte av delrapportenes anbefalinger.

<sup>24</sup> Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2010.



brukerorganisasjoner, kommunale barneverntjenester og fylkesmennene. Arbeidsgruppens mandat omfattet

- å anbefale om tiltak for å bedre kunnskap om målgruppene for institusjonstiltak
- å anbefale målsettinger med å tilby institusjon som tiltak for ulike målgrupper
- å anbefale generelle og målgruppespesifikke kvalitetskriterier for institusjonen
- å anbefale hvilke krav som bør stilles til institusjoner som har flere målgrupper

Arbeidsgruppens rapport slår fast at institusjoner som tiltak er ønskelig fordi noen barn og unge har god nytte av institusjonsopphold, samt at det for enkelte ikke finnes realistiske alternativer som vil gi bedre effekt. Samtidig vises det til forskning som viser at institusjonsopphold har liten eller negativ effekt for mange barn og ungdommer. Den sentrale anbefalingen i rapporten er således at Bufetat bør operere med en tydeligere differensiering av målgrupper som har nytte av institusjonsopphold, og innrette institusjonstilbudet slik at det dekker ulike målsettinger og funksjoner.

Videre mener arbeidsgruppen at det overordnede formålet med institusjonsopphold bør være målrettet innsats mot tilbakeføring til opprinnelig omsorgsbasis eller overføring til varig omsorgssituasjon. De viser til at valg av institusjon ofte har sammenheng med plasseringshjemmel i stedet for en vurdering av hvilke problemer ungdommen har behov for å mestre for å nå målet med tilbakeføring til omsorgsbasis. Det betyr at barn og unge med ulik problematikk gjerne bor i samme institusjon, og det kan føre til uheldige konsekvenser som smitteeffekter av atferds- eller rusproblematikk. Dette kan føre til at barn og unge får flere eller mer alvorlige problemer gjennom et institusjonsopphold. På bakgrunn av denne logikken anbefaler arbeidsgruppen at institusjonstilbudet rendyrkes etter målgrupper fremfor plasseringshjemmel, og at hver type institusjon må organiseres slik at en i størst mulig grad unngår negative konsekvenser. Videre anbefales det at barn under 12 år bare unntaksvis skal plasseres i institusjon.

De øvrige anbefalingene omhandler forhold på etatsnivå, enhetsnivå og individnivå. På etatsnivå ser arbeidsgruppen et behov for å kartlegge omfanget av behov i de ulike foreslåtte institusjonstypene, og at tilbudet dimensjoneres deretter. Videre ser de behov for å etablere flere mål for kapasitetsutnyttelse enn beleggprosent, og at det fastslås en norm for grunnbemanning. På enhetsnivå foreslår arbeidsgruppen en rekke kriterier som den enkelte institusjon bør innfri. Kort sagt handler kriteriene om at den enkelte institusjon må dokumentere mål og metoder for å bistå sin målgruppe med tilbakeføring til omsorgsbasis. Her inngår skriftliggjøring av teorigrunnlag, valg av metoder, de ansattes generelle og metodespesifikke kompetanser, og organisering. Det tilrådes også at den enkelte institusjon må sørge for brukermedvirkning, og å ha gode evalueringssystemer herunder brukerundersøkelser.

#### 3.4.1.2 Kvalitetsutviklingsprogrammet 19-5-1

Program 2010 er videreført i 2011 og 2012. Det overordnede målet er at "Bufetat som helhet skal oppnå høyere faglig kvalitet i tilbudet til barn, ungdom og familier" gjennom å utvikle og forankre et felles målbilde. Mer operasjonaliserte mål er

- felles forståelse for kvalitetsbegrepet i etaten
- riktig kvalitet i hele etatens tjenestetilbud
- riktig ansvarsdeling og godt samarbeid med kommunene
- effektiv ressursbruk i etaten
- tydelig rolle- og ansvarsforståelse i etaten
- trygge og kompetente medarbeidere

Programmet har primært faglige mål, som å være et kompetanseløft for de ansatte, bidra til å få felles faglige standarder og likere tjenestetilbud i regionene, og at etaten er tydeligere og mer forutsigbar for samarbeidspartnere. Samtidig er det en antakelse at dette også vil gi økonomisk gevinst ved økt kapasitet, ved at grepene vil bidra til økt effektivisering, og mindre byråkrati.

I oktober 2011 ble det vedtatt en overordnet tjenestemodell. Denne modellen innbefattet prinsipper for kvalitet i tjenestetilbudet, beskrivelse av hvilke tiltak og tjenester etaten skal tilby,

grad av spesialisering og differensiering i tjenestetilbudet, og styringsakse i regionene.<sup>25</sup> Videre er det besluttet at tjenestetilbudet skal ha følgende fire funksjoner:

1. Inntaks- og akuttfunksjon
2. Familie- og barn t.o.m. 12-år-funksjon
3. Omsorgsfunksjon
4. Rus- og atferdsfunksjon

I tråd med rapporten Kvalitet i barneverninstitusjoner, er institusjonstilbudet besluttet på sikt å differensieres i følgende typer:

1. Institusjoner for ungdom med rusproblemer
2. Institusjoner for ungdom med alvorlig atferdsproblematikk med høy risiko for fortsatt negativ utvikling
3. Institusjoner for ungdom med atferdsproblematikk med lav risiko for fortsatt negativ utvikling
4. Akuttinstitusjoner
5. Institusjoner for omsorg
6. Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Målsettingen for 2012 er å ha utarbeidet faglig standard for akuttarbeid og å kartlegge barns behov. Det skal også gjennomføres kompetansestyrking på disse temaene, og en plan for videreutvikling av faglige standarder og kompetanse.

Det har ikke ligget til Rambølls mandat å gjøre vurderinger av Kvalitetsutviklingsprogrammet 19-5-1, og vi har heller ikke innhentet data i den forbindelse utover det som finnes i dokumenter og på programmets nettside.<sup>26</sup> Vi anser det imidlertid som helt sentralt at det videre arbeidet med kvalitet i barnevernet er med bred involvering og forankring, både på tvers av forvaltningsnivåene og med fagmiljø som forsker og utdanner praktikere til feltet.

#### 3.4.2 Utvikling i tilbud og etterspørsel i barnevernet

De siste 5-10 årene har det vært en formidabel vekst både i brukere og ressurser som brukes på barnevern. Årlige nøkkeltall fra 2005-2009 viser at det var ca 7.500 flere barn som får barneverntiltak i 2009 enn i 2005.<sup>27</sup> Det ble også gjennomført mer enn 10.000 flere undersøkelser i 2009 enn i 2005, hvorav mer enn 3.700 førte til tiltak. Veksten i antall barn som mottar barneverntiltak har fortsatt i 2010 og 2011, og i 2011 gjaldt dette til sammen 52 731 barn og unge.<sup>28</sup> Det er nærmere 3000 flere enn i 2010. Det er størst økning blant barn som får tiltak i eget hjem.

Tall fra StatRes viser at antallet barn i statlige barneverntiltak økte fra 4884 i 2006 til 5676 i 2010. Antallet barn i fosterhjem i statlig regi økte med over 1100 barn i samme periode, mens det var en nedgang i antall barn i institusjon på 250 barn. Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet var høyest i 2007 med 1266 barn, mens det i 2010 var 1059 som fikk denne tjenesten.

Disse tallene tyder på at det er behov for økt kapasitet både i kommunalt og statlig barnevern, men at det har vært kraftigere vekst i etterspørsel etter kommunale enn etter statlige barneverntjenester. En studie utført av Telemarksforskning viser at kommunenes kostnader til barnevernet har økt de siste årene, og identifiserer behov for en ytterligere økning i kommunale barnevernsutgifter i årene som kommer.<sup>29</sup> Telemarksforskning setter kostnadsveksten først og fremst i sammenheng med at flere barn får hjelp enn tidligere. En doktoravhandling ved NTNU viser at veksten i antall klienter i barnevernet henger sammen med økt fokus på forebygging og

<sup>25</sup> Prinsippene for kvalitet i tjenestetilbudet ligger som vedlegg til rapporten.

<sup>26</sup> [www.kvalitetsutviklingsprogrammet.no](http://www.kvalitetsutviklingsprogrammet.no)

<sup>27</sup> KS 2010. Barnevernet: Stadig flere barn får hjelp. Tilgjengelig på <http://www.ks.no/PageFiles/14457/n%c3%b8kkeltall%20barnevern.pdf>

<sup>28</sup> KS 2011. "Faktaark: Fakta per 15.mars om barnevernet i kommunene -2011." Tilgjengelig på [http://www.ks.no/PageFiles/23472/Barnevern\\_2011.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/23472/Barnevern_2011.pdf)

<sup>29</sup> Brandtzæg, B. A., L. Håkonsen, T. E. Lunder (2010). Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet.

tidlig intervensjon, og fastslår at velferdsbarnevernet står for størstedelen av veksten.<sup>30</sup> En studie gjennomført av Nordlandsforskning antyder at veksten i barnevernet i hovedsak kan begrunnes med ytterligere rekruttering i marginaliserte grupper. Videre konkluderer studien med at barnevernet er langt mer familieorientert enn tidligere fordi tjenestene rettes mot behov både hos både barn og foreldre, og at hjelpen i stor grad er av forebyggende karakter<sup>31</sup>. Tidligere undersøkelser har vist at brukerne av barneverntjenester generelt har dårligere økonomi, lavere utdanning, svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, lavere inntektsgrunnlag, og høyere forekomst av somatisk og psykisk sykdom enn den øvrige befolkningen.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Kojan, B. H. (2011). Klasseblikk på barnevern i vekst. Avhandling for graden philosophiae doctor. Trondheim: NTNU.

<sup>31</sup> Fauske et.al. (2009). *Barnevernet på ny kurs?* 1.delrapport i prosjektet "Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet." NR-rapport nr 8/2009.

<sup>32</sup> Se f.eks. Clausen, S.E. og Kristofersen L. (2008). "Barneverns klienter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie". Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring; og Helgeland, I.M. (2007) *Unge med alvorlige atferdsvansker blir voksne: hvordan kom de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie over 15 år*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet; samt Fauske et.al. (2009).

## 4. METODE OG ANALYTISK DESIGN

Rambølls oppdrag i evalueringen av forvaltningsreformen har vært å oppsummere og gi en sammenstillende analyse av funnene fra de øvrige delrapportene. Dette har vi løst ved å

1. presentere resultater og status i det statlige barnevernet som gjelder tiltaksapparat, saksbehandling, samarbeid med kommuner og andre samarbeidsparter, og faglig og økonomisk styring og
2. drøfte de utfordringene vi vurderer som mest sentrale sett i lys av evalueringene

Formålet med dette kapitlet å gjøre rede for datagrunnlaget som ligger til grunn for evalueringen, metodene som er benyttet, og evalueringens analytiske design. Vi presenterer kort evalueringens deloppdrag A-D, da disse utgjør hovedgrunnlaget for Rambølls analyse. Deretter presenterer vi datagrunnlaget og metodene som er anvendt i vår evaluering. Etter en drøfting av metodiske begrensninger i evalueringen, gjør vi rede for det analytiske designet for deloppdrag E.

### 4.1 Mandat, metode og datagrunnlag i deloppdrag A-D

Evalueringen av forvaltningsreformen er delt i fem deloppdrag. Hvert bidrag skal belyse reformens måloppnåelse i lys av en eller flere av målsettingene for reformen og til sammen gi et helhetlig bilde av tilstanden og utviklingen i barnevernet. Her presenteres i korthet mandat for de fem deloppdragene, og datagrunnlaget de bygger på.

#### 4.1.1 Deloppdrag A – Samhandling og gjensidig påvirkning

Deloppdrag A er utført av NIBR/Telemarksforskning, og har følgende fire hovedproblemstillinger:

- Har forvaltningsreformen i barnevernet bidratt til et mer likeverdig tilbud av barnevernstjenester i hele landet?
- Har reformen ført til bedre tjenester til kommunene og bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene i barnevernet?
- Har reformen bidratt til den faglige utviklingen i barnevernet?
- Har reformen bidratt til bedre samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende tjenester?

Likeverdighet blir vurdert i lys av den samlede tiltaksstrukturen, både statlig og kommunal, og hvorvidt den utgjør et helhetlig og dekkende spekter av tiltak som er tilpasset ulike kommuner og ulike brukergrupper. NIBR anser tiltaksstruktur og tiltaksbruk som et produkt av samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, Bufetats tjenester til kommunene, faglig utvikling, og samarbeid med tilgrensende tjenester.

#### 4.1.2 Deloppdrag B – Institusjonstilbudet

Deloppdrag B er utført av NOVA/FAFO, og har hatt som hovedformål å undersøke i hvilken grad statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret:

- Et tilstrekkelig differensiert tilbud
- Høy kvalitet i alle regioner

Tre temaer danner utgangspunkt for evalueringen og hovedproblemstillingen nevnt ovenfor. For *det første* skulle evalueringen undersøke kvaliteten i institusjonene. Den *andre problemstillingen* omhandler den økonomiske utviklingen knyttet til institusjonsopphold og den  *tredje problemstillingen* omhandler samhandling knyttet til barn og unge i institusjon.

#### 4.1.3 Deloppdrag C – Faglig og økonomisk styring

Deloppdrag C er utført av Deloitte, og har hatt som formål å vurdere følgende:

- 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

#### 4.1.4 Deloppdrag D – Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern

Deloppdrag D er utført av PwC, som har vurdert dagens forvaltningsmodell og alternative måter å fordele oppgaver og betalingsansvar på opp mot mål i barnevernsreformen for å bidra til en mer kostnads- og formåls effektiv organisering. For å gjøre en slik vurdering har PwC inntatt et overordnet, strukturelt blikk på barnevernet, og fokuserer på organisering og finansieringssystemer, med vekt på forholdet mellom kommunalt og statlig barnevern.

#### 4.1.5 Metode og datagrunnlag for deloppdrag A-D

De fire deloppdragene baserer seg på følgende datakilder og metoder:

- Analyse av styringsdokumenter, ulike typer undersøkelser og evalueringer som er gjennomført i sektoren, samt relevant forskning
- Statistiske analyser av data fra KOSTRA og StatRes
- Casestudier og intervjuer med følgende informanter:
  - Aktører i BLD, Bufdir, og regionkontorene i Bufetat
  - Fagteamansatte
  - Ledere av kommunale barneverntjenester
  - Representanter for KS
  - Representanter for brukerorganisasjoner i barnevernet
  - Aktører i samarbeidende tjenester på sentralt nivå
  - Representanter for miljøer som driver utdanning, forskning og faglig utvikling knyttet til barnevernets tjenester
- Spørreskjemaundersøkelser gjennomført blant følgende respondentgrupper:
  - Fagteamansatte
  - Institusjonsledere
  - Familievernkontor
  - Barne- og ungdomspsykiatri
  - Kommunale barneverntjenester

## 4.2 Analytisk design

Vi har valgt å analysere funn i lys av tre dimensjoner. For det første ønsker vi å se på barnevernsreformen i et implementeringsperspektiv. Med dette mener vi at barnevernet er en dynamisk organisasjon i kontinuerlig endring. I lys av reformen ble det iverksatt en rekke organisatoriske endringer og vi ser at det stadig gjøres endringer for at reformen målsettinger skal nås. Vi legger dette perspektivet til grunn for vår forståelse av måloppnåelse.

For det andre ønsker vi å gi et bilde av måloppnåelse i henhold til reformens målsettinger, basert på en tverrgående analyse av de fire øvrige deloppdragene. Vi tar utgangspunkt i de seks målsettingene med reformen, men har valgt å kategorisere disse i tre hovedtemaer; styring, samarbeid og kvalitet. Til sammen omfatter disse tre temaene i Rambølls vurdering målsettingene for forvaltningsreformen. Temaet *styring* berører målsettingen om bedre faglig og økonomisk styring. *Samarbeid* dekker målsettingene om bedre samarbeid mellom den kommunale og statlige barnevernstjenesten og mellom barnevernstjenesten og tilgrensende tjenester. Avslutningsvis har vi valgt å kategorisere både målene om likeverdig tilbud og faglig videreutvikling av tjenestetilbudet som elementer som inngår i den overordnede kvaliteten i barnevernet. Temaet *kvalitet* omfavner dermed de tre resterende målsettingene for forvaltningsreformen. Vi vurderer at en slik kategorisering av seks til dels overlappende målsettinger i tre overordnede temaer gir grunnlag for en mer overordnet analyse. Den tverrgående analysen av måloppnåelse er tema i kapittel 5.

Til slutt ønsker vi å fremheve enkelte, overordnede problemstillinger som synes å gjennomsyre flere temaer i barnevernet. Her sikter vi til oppgave- og ansvarsdeling, finansiering, direktoratets rolle og byråkratisering. Et annet element som også vil bli diskutert her er i hvilken grad

behovsanalyser kan benyttes for å kunne planlegge, organisere og utvikle barnevernet. Dette diskuteres i kapittel 6.

I de følgende avsnittene redegjør vi nærmere for vårt syn på forvaltningsreformen som en implementeringsprosess, og presenterer en integrert implementeringsmodell som analytisk rammeverk for å vurdere måloppnåelse basert på funnene i deloppdrag A-D.

#### 4.2.1 Forvaltningsreformen – en reform og en implementeringsprosess

Forvaltningsreformen kan både sees på som en organisasjonsreform og en implementeringsprosess. I følge Rønnov og Marckmann er det felles for definisjoner av implementering at de handler om å iverksette ulike tiltak av mer eller mindre systematisk karakter for å iverksette en planlagt innsats.<sup>33</sup> Et perspektiv for å undersøke implementeringsprosesser er dermed å dokumentere hvorvidt en innsats eller ett sett av tiltak gir ønskete resultater. Det finnes kunnskap om effekter av ulike tiltak, særlig på helsefeltet, men også på barnevernfeltet. Samtidig finnes det mindre kunnskap om hvordan tiltakene bør implementeres for å gi ønskede virkninger. Et annet perspektiv på implementering er å kartlegge ulike aktører og deres interesser, både på et overordnet plan og i den enkelte organisasjon. Her er kan en skille mellom ledere, medarbeidere som er i direkte kontakt med brukerne og målgruppene selv ses som aktører med spesifikke handlingsmønstre. Videre vil tidshorisont og kontekstuelle forhold påvirke implementeringsprosesser. En kan således forvente at resultatoppnåelse utvikler seg over tid, og at en ikke nødvendigvis kan forvente like resultater når de blir implementert under ulike forhold.

#### 4.2.2 Winters integrerte implementeringsmodell

Analysen tar utgangspunkt i Winters integrerte implementeringsmodell<sup>34</sup>. Denne gir, med utgangspunkt i en implementeringskjede, en forenklet men likevel god oversikt over viktige aktører og prosesser på veien fra politikkformulering på sentralt nivå til resultat for innsatsens målgrupper. Vi har benyttet modellen på to måter. For det første har vi benyttet den for å illustrere hvilke deler av implementeringsprosessen de fire delrapportene analyserer, og hvilke deler vi på nåværende tidspunkt ikke har kunnskap om. For det andre har vi brukt den for å se funnene fra de ulike deloppdragene i sammenheng, og for å dokumentere måloppnåelse på et mer overordnet nivå. Etter vår mening gir modellen merverdi ved at den gir et overordnet bilde av de funn og analyser som er gjort i de fire deloppdragene.

I det følgende presenterer vi en versjon av Winters integrerte implementeringsmodell som er tilpasset vår overordnede analyse av resultatoppnåelse av forvaltningsreformen. Winters modell integrerer en rekke faktorer som ut ifra eksisterende forskning og teoridannelse er relevante i implementeringsprosesser.<sup>35</sup> Disse faktorene er 1) politikkformulering og politisk design, 2) organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, 3) ledelse, 4) medarbeidere som har direkte kontakt med målgruppene, 5) målgruppeatferd og 6) sosioøkonomiske betingelser.

For å benytte modellen som et analytisk verktøy i evalueringen av forvaltningsreformen har vi konkretisert modellen og lagt til de relevante aktørene i hele verdikjeden. Dette har vi gjort for å illustrere kompleksiteten i de styringssignaler, aktører og strukturelle forhold som påvirker måloppnåelse i det statlige barnevernet, og dermed også tilbudet til barn og unge som benytter statlige barneverntjenester. Figuren illustreres i figur 4.2.

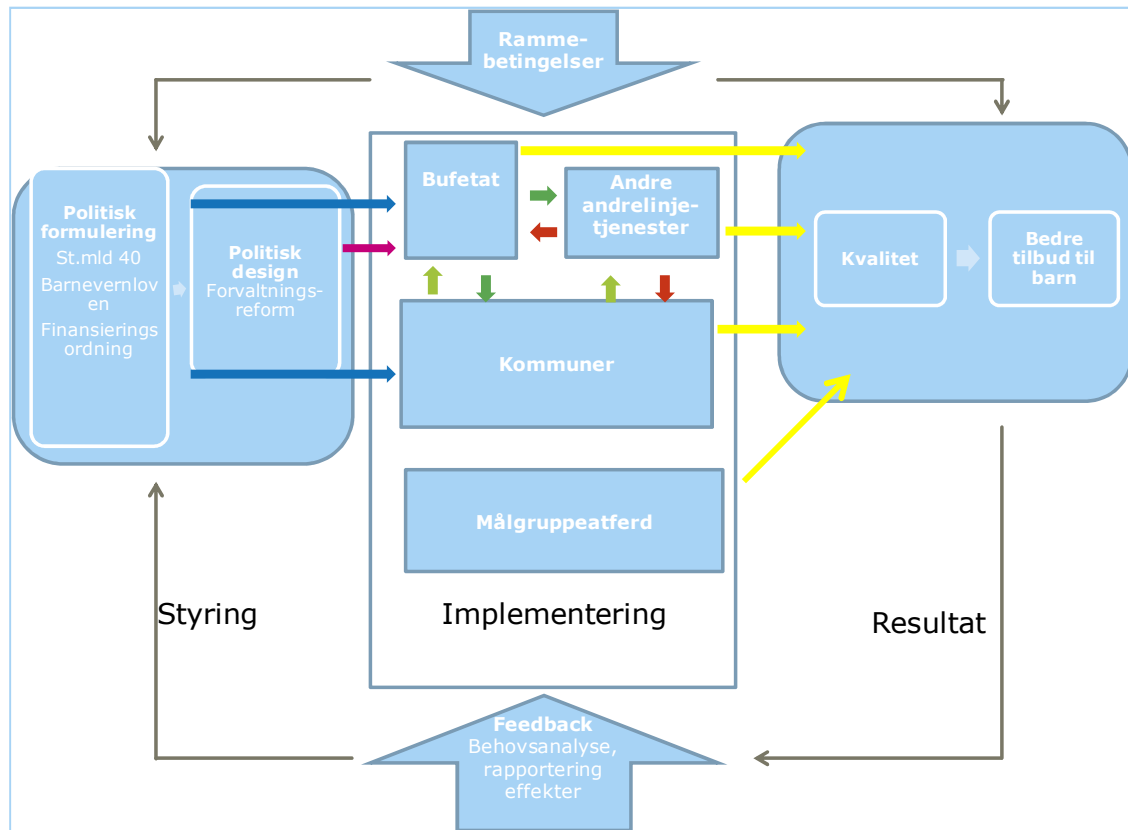
---

<sup>33</sup> Rønnov, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

Figur 4.1: Winters integrerte implementeringsmodell



Figuren viser at modellen angir tre ledd i implementeringskjeden fra venstre til høyre: Styring, implementering og resultat. Styring ligger til venstre i modellen, og handler om det Winter kaller *politikkformulering og -design*. Dette handler om mål, virkemidler, fordeling av ansvar og bevilgninger av ressurser til å gjennomføre oppgavene. Politikformulering og design skaper med andre ord rammebetingelser for selve implementeringen fra sentralt hold<sup>36</sup>. En hensiktsmessig utformet politikk

- letter samarbeid internt og på tvers av organisasjoner
- synliggjør formål for ledere og gir dem redskaper til å motivere medarbeidere
- synliggjør formålet for medarbeidere med direkte kontakt med målgruppene, og hjelper dem å prioritere mellom handlingsalternativer
- synliggjør formålet og hjelper målgruppene med å prioritere/ endre atferd

I forbindelse med forvaltningsreformen er det Stortinget og BLD som er aktørene, og vi har valgt å definere de politiske formuleringene som Stortingsmelding nr. 40, Barnevernloven og finansieringsordningene. Disse gjelder for både det statlige og det kommunale forvaltningsnivået, og illustreres i de blå pilene. Det politiske designet fra sentralt hold for å iverksette politikken har vært å flytte det fylkeskommunale ansvaret i barnevernet til staten gjennom å opprette Bufdir og Bufetat. Her er det BLD som har vært den sentrale aktøren, og som har lagt rammebetingelser og er den aktøren som gir signaler til Bufdir/Bufetat. Dette illustreres gjennom den rosa pilen.

Boksen i midten illustrerer hvilke aktører som medvirker i selve implementeringen for å skape de forventede resultatene. I Winters modell er det her flere faktorer som påvirker prosessene. *Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd* kan for eksempel handle om kultur og ledelsens påtrykk for å bruke forskningsbasert kunnskap eller å tenke nytt og bruke ny kunnskap, beslutningskultur, og om samarbeid både internt i en organisasjon og mellom organisasjoner.

<sup>36</sup> Fixsen et.al. 2005 i Rønnov et.al

*Ledelse* spiller en rolle i å skape gode rammebetingelser for medarbeiderne, og særlig de som er i direkte kontakt med målgruppene. Ledelse spiller også en rolle med hensyn til å forankre politiske beslutninger. I de aller fleste organisasjoner finnes det ledere på flere nivåer. For den overordnede ledelsen er det sentralt å bistå organisasjonen med å holde fokus på målene, mens det for de som leder den delen av organisasjonen som er i direkte kontakt med målgruppene handler om å gi nødvendig tid og ressurser til å gjennomføre dette arbeidet.

*Medarbeidere som er i direkte kontakt med målgruppene* er helt sentrale i implementeringsprosesser fordi det er de som skal levere tjenestene til målgruppene. Det er derfor viktig å fjerne barrierer for at disse kan gjennomføre oppgavene sine. Dette kan innebære å sørge for at de har riktig kompetanse og tilgang på nødvendige verktøy. Det kan også handle om å trekke dem med i prosesser for videreutvikling.

*Målgruppene* er ikke en del av selve implementeringsprosessen på den måten at de har ansvar for den, men deres atferd kan likevel påvirke den. I Bufetat er det også en diskusjon om det er kommunene som er brukerne av Bufetats tjenester, eller om det er barn, ungdom og foreldre. Uansett har brukerne ulike behov og forutsetninger, og vil agere ulikt på tilbudets utforming. Det er således sentralt å kjenne de ulike målgruppenes behov slik at tiltakene ivaretar disse behovene, og at en kjenner til målgruppenes verdier og ønsker når tiltakene planlegges.

I modellen vi har utviklet for analysen av måloppnåelse i forvaltningsreformen har vi lagt vekt på at det er mange aktører i implementeringsfasen. Overordnet sett handler dette om Bufdir/Bufetat, kommuner og tilgrensede tjenester. Men disse er igjen delt i en rekke organisasjoner som tegner et langt mer komplekst bilde enn vår modell tar opp i seg. Bufetat er organisert i fem regioner og i 26 opptaks-/ fagteamområder. Helseforetakene er delt i fire, det har siden 2001 vært 27 politidistrikt i Norge, mens det er nitten fylker som har ansvar for videregående opplæring. Videre er det 430 kommuner i Norge, hvor mange har interkommunale barneverntjenester. Hver av disse enhetene er i seg selv en organisasjon med ledere, frontmedarbeidere og målgrupper som kan ha ulike typer behov for barneverntjenester, og i hver av disse organisasjonene kan det være et spekter av holdninger og forutsetninger for internt og eksternt samarbeid, bruk av ny og forskningsbasert kunnskap og metoder etc.

Modellen vi har lagt til grunn må nødvendigvis være en forenkling av denne virkeligheten. Det er imidlertid sentralt å være bevisst på kompleksiteten i styringssignaler, aktører, behov og strukturelle forhold, ettersom et sentralt mål med forvaltningsreformen var å skape et likeverdig tilbud til tross for kompleksiteten i sektoren. I modellen har vi valgt å illustrere fire hovedkategorier av aktører som både selv har ansvar og som må samhandle med de andre for å skape et godt tilbud. Disse er Bufdir/Bufetat, kommuner og tilgrensede andrelinjetjenester. Samhandlingen mellom aktørene illustreres med de fargede pilene. Målgruppen selv, her forstått som barn og foreldre som benytter barneverntjenester, deltar ikke i implementeringen, men som beskrevet ovenfor vil deres behov og atferd være helt sentralt for hvor vellykket implementeringsprosessen er og hvilke resultater som kan oppnås.

Implementeringsprosessene påvirkes også av en rekke *rammebetingelser*, og dette illustreres i pilen rettet mot implementeringsboksen øverst i modellen. De ulike aktørene vil også operere under ulike rammebetingelser. Rammebetingelser for kommunene vil eksempelvis være at de er av ulik størrelse, har ulikt befolkningsgrunnlag og ulik ressurstilgang. Geografiske avstander, samarbeidskultur og historikk om hvordan barnevernet ble drevet da fylkeskommunen hadde andrelinjeansvaret, vil være rammebetingelser for Bufetat og samarbeidet med kommuner og tilgrensende tjenester. Rammebetingelser for de tilgrensende andrelinjetjenestene kan være de styringssignaler de får fra sine fagdirektorater og departementer.

Boksen til høyre i modellen illustrerer *de ønskede resultater* av innsatsen, og vi har valgt å benytte begrepet "kvalitet" som samlebegrep på resultat. Kvalitet i tjenestene er sentralt i Stortingsmelding 40, og er sentralt for å nå det overordnede målet om å kunne tilby gode barneverntjenester til barn og foreldre som trenger det.

Modellen illustrer også en kanal for *tilbakemelding/feedback* til aktørene som implementerer og som styrer innsatsen. Dette er illustrert i pilene nederst i modellen som går fra resultatboksen til



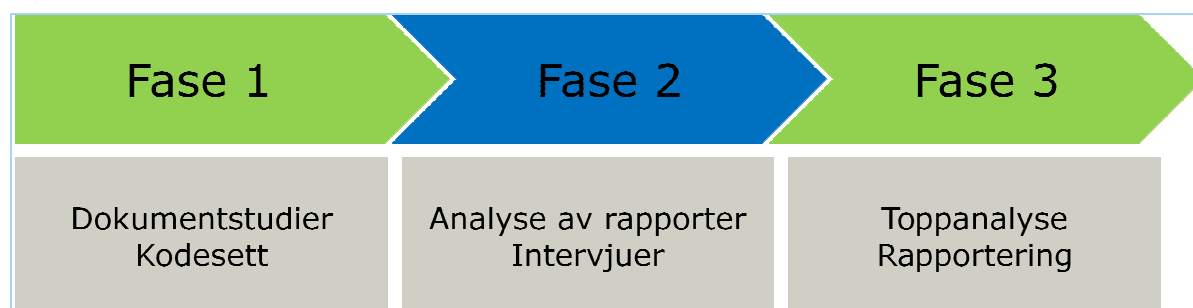
implementerings- og styringsboksen. Her har vi konkretisert at denne tilbakemeldingen til systemet kan komme gjennom behovsanalyser og rapporteringer, og skal bidra til å justere kursen for å nå de ønskete resultatene.

Med denne modellen som bakteppe ser vi i neste kapittel nærmere på resultatene av barnevernsreformen, slik de fremgår av rapportene fra deloppdrag A-D.

#### 4.3 Metodisk gjennomføring og datagrunnlag i deloppdrag E

Hovedvekten i Rambølls analyse bygger på de fire deloppdragene. I tillegg har vi gjennomgått relevant litteratur, analysert styringsdokumenter og gjennomført intervjuer med nåværende og tidligere aktører i forvaltningen av barnevernet. Evalueringen har blitt gjennomført i tre faser, slik det illustreres i figur 4.1.

Figur 4.2. Metodisk gjennomføring



I den første fasen ble relevant litteratur gjennomgått og analysert. Både styringsdokumenter og relevant litteratur om barnevernfeltet ble analysert. I forlengelsen av disse dokumentstudiene ble det utviklet koder/kategorier for å legge til rette for en systematisk inngang til den forestående analysen av rapportene i deloppdrag A-D. Det ble videre utformet et kort metodenotat som redegjorde for metodisk gjennomføring og analysestrategi, som ble oversendt BLD for godkjenning. Analysen av delrapportene utgjorde sammen med intervjuer med relevante aktører deloppdragets fase 2. Den tredje og avsluttende fasen bestod av toppanalyse og utforming av rapport.

Oppdraget er gjennomført i samarbeid med professor Elisabeth Willumsen ved Universitetet i Stavanger. Willumsen har medvirket i forberedende faser og underveis i analysearbeidet og har fungert som sparringspartner og kvalitetssikrer av Rambølls analyser.

I det følgende redegjøres det nærmere for datagrunnlaget som ligger til grunn for gjennomføringen av deloppdrag E.

##### 4.3.1 Dokumentstudier

Sentrale policydokumenter og annen relevant litteratur på barnevernfeltet er gjennomgått og analysert. Følgende kilder har vært særlig sentrale:

- Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002). Om barne- og ungdomsvernet.
- 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 (familievernkantorloven) m.v.
- Rundskriv Q-19/2003. Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.
- Lov om barnevernstjenester (LOV 1992-07-17 nr 100)

I tillegg har relevant forskning og litteratur på barnevernfeltet blitt benyttet for å bygge opp under og berike funnene i analysen av de øvrige delrapportene.

#### 4.3.2 Analyse av deloppdrag A-D

De fire rapportene i deloppdrag A-D har blitt gjennomgått og analysert i flere runder. Vi har benyttet analyseprogrammet Nvivo<sup>37</sup> for å kategorisere funnene i rapportene i henhold til de ulike målsettingene for reformen.

#### 4.3.3 Intervjuer

Det har blitt gjennomført totalt 10 intervjuer med ulike aktører.

Rambøll har intervjuet representanter for oppdragstakerne for de fire deloppdragene. Hensikten med intervjuene har vært å få et innblikk i forfatternes perspektiver på ulike deler av evalueringen, og å avstemme våre egne vurderinger og analyser av delrapportene med aktørene som har utarbeidet dem.

I tillegg har vi intervjuet sentrale aktører i barnevernfeltet for å få et bedre innblikk i feltets historikk og vurderinger av hva reformen har medført av resultater. Disse intervjuene inkluderer nåværende og tidligere ledelse i BLD og Bufetat, samt representanter for KS.

### 4.4 Metodiske begrensninger i evalueringen

Evalueringen baserer seg således på et bredt data- og analysegrunnlag, og styrken er at dette gir en bred tilgang til å vurdere måloppnåelse av reformen.

I utforming av undersøkelsesdesign vil en alltid måtte ta valg som får konsekvenser for hvilken kunnskap undersøkelsen resulterer i. Rambøll vurderer at en sentral del av vår oppgave er å synliggjøre hvilken ny kunnskap som er dokumentert gjennom evalueringen, og samtidig peke på områder vi fremdeles har for lite kunnskap om. Vi vil derfor peke på de tre mest sentrale eksemplene på begrensninger i evalueringen og hvilke konsekvenser det har for hvilken kunnskap vi nå besitter om status i organisering og innhold i barnevernet:

1. Funn om statistiske sammenhenger fra statistiske analyser av data fra KOSTRA, StatRes og spørreskjemaundersøkelse gjennomført blant barnvernledere i kommunale barneverntjenester er i liten grad kvalifisert gjennom ytterligere analyser, for eksempel ved kvalitative intervjuer eller ytterligere regresjoner. Når tolkningene av sammenhengene ikke er sannsynliggjort ved hjelp av andre funn, er det en svakhet at en i liten grad vet om sammenhengene skyldes de faktorene som er testet eller om det kan være andre bakenforliggende faktorer som påvirker.
2. Funn om en rekke forhold som dimensjonering og differensiering av tiltaksapparat, byråkratisering og samarbeid baserer seg i stor grad på ulike aktørers subjektive vurderinger. Evalueringene har i liten grad ytterligere testet aktørenes vurderinger, som kunne ha vært gjort gjennom å undersøke klientkarrierer, belyse omfang av hensiktsmessige og uhensiktsmessige konsekvenser av økt byråkratisering, kartlegging av saksbehandlingsprosesser, samarbeidsformer og omfang av konflikter. Konsekvensen er at en ut ifra evalueringen har fått dokumentert synspunkter på prosesser og prioriteringer, som i stor grad var kjent fra tidligere undersøkelser, men en har ikke fått mer sikker kunnskap om hvordan for eksempel arbeidsprosesser foregår eller et grunnlag for å vurdere om byråkratiseringsprosessen som er innført for å få mer kontroll og styring har hatt for store negative konsekvenser for sluttbrukerne.
3. Begreper som kvalitet og likeverd er i liten grad operasjonalisert, og det er ikke gjort analyser som beskriver situasjonen i sektoren før forvaltningsreformen trådte i kraft. Det understrekes at denne svakheten først og fremst tilligger BLD og Bufetat, og at det er en svakhet i styringen av det statlige barnevernet at dette fra BLD og Bufetats side ikke er gjort. Konsekvensen er at vurderinger av måloppnåelse vanskeliggjøres. En kunne likevel tenke seg at en i evalueringene utarbeidet definisjoner og operasjonaliserte begrepene i undersøkelsesøyemed, og ved hjelp av tilgjengelig statistikk forsøkte å gi et bilde av situasjonen før reformen trådte i kraft. En av Rambølls anbefalinger er at Bufdir/ Bufetat

<sup>37</sup> Nvivo er et dataprogram for koding av kvalitative data.

viderefører arbeidet med å utarbeide og forankre definisjoner, og beskriver dagens situasjon gjennom å iverksette behovs- og baselineundersøkelser.

Det er også verdt å bemerke at statistikk som angir ventetid i fosterhjem er av begrenset kvalitet, da tellingen av antall barn er gjort på én dag hvert år og følgelig er følsom for tilfeldige variasjoner.

## 5. ANALYSE AV RESULTATOPPNÅELSE: TILTAK OG TJENESTER

Det sentrale i vurderinger av offentlige innsatser er hvilke resultater som produseres for brukerne. I dette kapittelet presenteres og vurderes evalueringens funn om hvilke resultater som er oppnådd som gjelder tiltak og tjenester.

### 5.1 Bufetats tiltaksapparat

Devalueringene viser at det har vært en tiltaksvridning som ønsket, gjennom reduksjon i antall opphold i institusjon samtidig som det har vært økning i antall oppholdsdager og antall opphold i statlige fosterhjem. Videre har det vært en økning i tilgang på og bruk av evidensbaserte metoder i form av de statlige hjemmebaserte tiltakene. I fire av fem regioner har det også vært en nedgang i andelen akutt plasseringer, hvilket indikerer en gunstig utvikling for barn og unge i barnevernet. På tross av at disse positive resultatene, er det flere forhold som gir grunn til å stille spørsmål ved om tilbudet i dag er kvalitativt godt og likeverdig.

Evalueringen viser at det er ulikheter i tilbudet til kommunene og at det er variasjoner i tiltaksbruken. NIBR/Telemarksforskningens rapport viser at barn fra kommuner med høy andel frie inntekter sjeldnere plasseres i fosterhjem og institusjoner enn barn i kommuner med lave frie inntekter. Det kan tyde på at kommunenes forebyggende innsats har en effekt for mange barn som ellers ville blitt plassert i fosterhjem, men at det ikke nødvendigvis har effekt for ungdom som har alvorlige problemer og trenger et behandlingsopplegg på institusjon. Videre finner NIBR/Telemarksforskning at bruk av de evidensbaserte tiltakene later til å redusere antall plasseringer i fosterhjem, men ikke i institusjon. Det tyder på at disse tiltakene kan virke forebyggende for omsorgsplasseringer av den "lettere" typen. Analysene viser videre at det er de minste og nest minste kommunene som benytter de evidensbaserte hjelpetiltakene i hjemmet i størst grad, mens kommuner med høy andel frie inntekter, samt kommuner med stor geografisk avstand til fagteamet, bruker MST mindre enn andre kommuner. Dette gjelder imidlertid ikke for PMTO. Disse funnene tyder på at både utbredelse og bruk av de evidensbaserte tiltakene bidrar til en ønsket tiltaksvridning, ved at flere barn og ungdom kan få hjelp hjemme. Likevel tyder funnene på at det er andre forhold enn en vurdering av hvorvidt tiltaket er det riktige for brukeren som påvirker om tiltaket benyttes eller ikke.

Til tross for at disse resultatene kan ses som positive i forhold til målet om tiltaksvridning, viser devalueringene til utilfredsstillende forhold ved eksisterende tiltaksapparat. Det påpekes at det ofte er fullt i tiltakene, og at det er mangel på fosterhjem. Deloitte vurderer at økt ventetid på plassering i fosterhjem kan forklares med mangel på fosterhjem, og at ulike betingelser for statlige og kommunale fosterhjem hemmer rekruttering av fosterhjem. To spørsmål som da gjør seg gjeldende er hva potensialet for økt rekruttering av fosterhjem er, og om det er mulig å organisere rekruttering av fosterhjem på en måte som gjør at en unngår konkurransesituasjonen mellom statlig og kommunalt barnevern. Mangler på plasser fører også til økt ventetid, at barn flytter mellom tiltak, og mangel på akutt plasser fører til at barn i akutte situasjoner kan bli plassert langt unna hjemmet sitt. Dette er en utfordring for barnas rettssikkerhet, og det gir dårlig likeverdighet, fordi barnet må vente eller det velges andre tiltak enn det som regnes som det riktige.

### 5.2 Kvalitet i tiltakene

Evalueringen gir bare i begrenset grad innsikt i kvaliteten i tiltakene utover det som er nevnt over om tilgjengelighet. Begrepet "kvalitet" har i liten grad vært operasjonalisert i etaten, og i den grad evalueringen undersøker kvalitet i tiltakene er dette basert på ulike aktørers vurderinger av tilbudet. Følgelig er det da innhentet vurderinger både om innholdsmessig og forhold som tilgjengelighet og ventetid.

NIBR/Telemarksforskning finner at kommunene generelt er kritisk til de statlige tiltakene. De er minst fornøyd med kvaliteten i institusjonstilbudet, mens det er den lange ventetiden som blir trukket frem som negativt ved fosterhjemstilbudet. Det er de største kommunene som er mest kritiske til både institusjons- og fosterhjemstilbudet. Kommunene er mest fornøyd med de hjemmebaserte tiltakene. De kommunene som er mest kritiske til tilbudet om MST og PMTO er

de som har lengst reiseavstand til fagteamene, og siden disse kommunene også bruker tilbudet minst er det rimelig å anta at det er udekket etterspørsel som er hovedproblemet. Dette kan tyde på at en kapasitetsøkning både i tilbudet om fosterhjem- og hjemmebaserte tiltak vil kunne øke kommunenes tilfredshet.

De fagteamansatte er også kritiske til kvaliteten i institusjonene. De vurderer at institusjonene i varierende grad har kompetanse til å jobbe med barns ulike problemer, så som omsorgssvikt og særskilte problemer for barn med minoritetsbakgrunn. Institusjonslederne på sin side vurderer både kvaliteten i deres arbeid og kompetanse som bedre enn det de fagteamansatte gjør. Imidlertid fremkommer det at barn oppholder seg lenger i institusjon enn først forutsatt, og at brukerne flytter oftere mellom tiltak enn tidligere. Videre opplever institusjoner å ta imot barn som er mer krevende enn det institusjonen var ment for, og enkelte barn har problemer av en slik karakter at de blir belastende for øvrige barn i institusjonen.

Det er de siste årene gjort flere undersøkelser der en har samlet inn synspunkter fra brukere av barneverntjenester. Dette er en kilde til kunnskap om kvalitet i tiltakene fra brukernes synsvinkel, og i det følgende gjengis kort noen relevante funn. Tjelflaat og Ulset gjorde i 2007 en kvalitativ studie om medvirkning i fem institusjoner.<sup>38</sup> Resultatene viste blant annet at regler, rutiner og sanksjoner i institusjonene kan hindre medvirkning, og at ungdommene og i noen grad de mindre barna, i liten grad opplevde at det ble tatt hensyn til deres ønsker. En del av ungdommene lot dessuten være å ta opp forhold de reagerte på med de voksne på grunn av frykt for sanksjoner. I 2010 og 2011 gjennomførte Rambøll brukerundersøkelser i samtlige institusjoner og fosterhjemstjenester i det statlige tiltaksapparat på oppdrag for Bufdir, og undersøkelsene viste at barn og unge i fosterhjem var langt mer tilfredse med ulike dimensjoner av tilbudet enn det barn og unge i institusjoner var.<sup>39</sup> Rundt åtti prosent oppga at de hadde medvirkning på ulike områder i livet sitt, mens andelen blant barn og unge som bor i institusjon lå rundt seksti prosent. Når det gjelder foreldre som brukere er det gjort få undersøkelser, men Nordlandsforsknings survey blant foreldre som er i kontakt med barnevernet viste at nesten seksti prosent av foreldre til barn som er plassert utenfor hjemmet har høy eller høy middels tillit til barnevernet i lys av egne erfaringer.<sup>40</sup> Brukerundersøkelsene tyder på at det er variasjoner i hvordan brukerne selv opplever grunnleggende egenskaper ved tilbudet, så som trygghet, tillit, kommunikasjon, medvirkning og kunnskap om hvorfor de er plassert der. På den ene siden kan dette være en naturlig følge av at brukerne har mange utfordringer i livene sine som påvirker hvordan de vurderer omgivelsene og hjelpeapparatet. Særlig funnene om institusjoner i Rambølls brukerundersøkelser er urovekkende, fordi en stor andel oppgav at de ikke følte seg trygge, hadde det bra eller hadde tillit til de voksne i institusjonen.

Oppsummert kan en på basis av evalueringen og andre undersøkelser si at tilgjengelighet, dimensjonering og differensiering av tilbudet er helt sentralt for å øke kvaliteten i tilbudet. Imidlertid er det også grunn til å arbeide systematisk med å heve kvaliteten i det enkelte tiltak, og da særlig for at brukere av institusjonstilbudet møtes av kompetente og omsorgsfulle medarbeidere som evner å gi brukerne et trygt opphold der både behandlings-, aktivitets- og omsorgsbehov imøtekommes.

### 5.3 Saksbehandlingsprosessene

En av begrunnelsene for at staten overtok det fylkeskommunale barnevernet var å få et likere tilbud til både kommuner og brukere. Dette kan bety at det er lik tilgang på tiltak, og at brukere blir behandlet likt. Evalueringene har ikke kartlagt og analysert saksbehandlingsprosessene som sådan, med unntak av NOVA/FAFO som bruker caseeksempler til å belyse samarbeid mellom kommune og stat når det gjelder plassering av barn utenfor hjemmet. Snarere har evalueringene gjennom breddeundersøkelser bedt både kommunalt ansatte, fagteamansatte og institusjonsledere om å vurdere ulike aspekter som kan relateres til saksbehandling.

<sup>38</sup> Tjelflaat, T. og G. Ulset (2007). "Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon: Et forskningsbasert temahefte." NTNU Samfunnsforskning AS, rapport nr 11/2007.

<sup>39</sup> Rambøll (2010 og 2011). Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverntiltak. Tilgjengelig på <http://www.ramboll-management.no/news/~media/FEA61CDFCA9E42D795C5C21053E90683.ashx> og <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Nyheter/Sluttrapport.pdf> (Lesedato: 17.april 2012)

<sup>40</sup> Fauske et.al. (2009). *Barnevernet på ny kurs? Sluttrapport fase 1*. NF-rapport nr 8/2009.

Funnene i NIBR/Telemarksforsknings delrapport viser at om lag halvparten av kommunene er tilfredse med hvordan Bufetat forvalter regelverket, og at saker i stor grad behandles på en god og effektiv måte. Samtidig viser funnene at over halvparten av respondentene mener at det er vanskelig å komme i kontakt med Bufetat, at ventetiden på tiltakene oppleves som lang og at det kreves mye skriftlig informasjon. Dette kan tyde på at det er variasjoner i hvordan fagteamene jobber, men det kan selvsagt også være et uttrykk for at kommunene baserer sine vurderinger på ulike forventninger.

I evalueringen viser NOVA/FAFO ved hjelp av dokumentstudier og breddeundersøkelse blant institusjonsledere at barn og unge involveres når det gjelder institusjonsopphold. Dette gjelder blant annet barne- og ungdomsmøter og utforming av individuell plan. Likeledes viser breddeundersøkelsen at barn og unge blir involvert i egen hverdag, blant annet ved å velge middag, diskutere regler og velge fellesaktiviteter. Deloitte viser til at målet om brukermedvirkning står sterkt blant fagteamansatte, og at satsing på familieråd er en metode som har ført til økt involvering av brukerne. Våren 2010 gjennomførte Slettebø, Oterholm og Stavrum en studie blant ansatte i det statlige regionale barnevernet om brukermedvirkning.<sup>41</sup> Studien konkluderte med at de ansatte i Bufetat er opptatt av og engasjerte i brukermedvirkning og at det i stor grad legges opp til at det lyttes til brukerne. Videre fant forskerne at en del ungdommer har muligheter for individuell og kollektiv medvirkning i institusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, mens det i større grad er foreldrene som har mulighet for medvirkning i hjemmebaserte tiltak som MST og FFT.

Evalueringsdelrapportene har også omtalt forhold som rettssikkerhet, og det vurderes at det både gjennom styringssignaler og andre tiltak som opplæring i rettighetsforskriften og kvalitetsforskriften er økt bevissthet om disse temaene i etaten. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om rettssikkerheten er bedre etter forvaltningsreformen.

Oppsummert gir evalueringen indikasjoner på at saksbehandlingen i Bufetat kan ha blitt kvalitativt bedre som følge av økt fokus på rettssikkerhet og brukermedvirkning, samtidig som saksbehandling tar lang tid. Det er også tegn til at vurderinger rundt valg av tiltak er personavhengig.

#### **5.4 Drøfting og vurdering av resultater**

Oppsummert viser evalueringen at det har skjedd endringer både i tiltaksapparatet, tiltaksbruken og i saksbehandlingen i Bufetat siden forvaltningsreformen. På tiltakssiden har det skjedd en tiltaksvidning ved økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, og redusert bruk av institusjon. På basis av NIBR/Telemarksforsknings funn er det rimelig å tro at tiltaksvidningen kan forklares både med at kommunene er tilfredse med og etterspør de hjemmebaserte tiltakene. Det framkommer også i deres undersøkelse at bruk av disse tiltakene og andre forebyggende tiltak i kommunal regi reduserer etterspørsel etter fosterhjem. Det indikerer at forebyggende tiltak i hjemmet i en del tilfeller reduserer antallet omsorgsplasseringer. Sammenhengen ser ikke ut til å gjelde for institusjoner, og tyder på at det fremdeles er behov for institusjoner for barn og ungdom som er svært skadet og/eller har behandlingsbehov.

Evalueringsdelrapportene har likevel pekt på en rekke konsekvenser av tiltaksvidningen som gjør det vanskelig å si at det entydig har ført til bedre kvalitet. Dette handler for eksempel om økt ventetid på fosterhjem, flere flyttinger for en rekke brukere, og at ressurser som er brukt til oppbygging av hjemmebaserte evidensbaserte metoder kunne ha vært brukt på andre måter som kapasitetsutbygging eller økt kvalitet i mer benyttede tiltakstyper.

Det som fremstår som hovedproblemet med tiltaksapparatet etter evalueringen er imidlertid at det ikke er tilstrekkelig differensiert og dimensjonert i de ulike regionene. Både Deloitte og NOVA/FAFO finner at det er variasjoner både innad og mellom regionene i tiltaksbruk, og i fagteam og kommuners vurderinger av tiltaksapparatet. Færre enn halvparten av fagteammedarbeiderne mener at antall institusjonsplasser i ulike kategorier er tilstrekkelig i

<sup>41</sup> Slettebø, T., I. Oterholm og A.Stavrum (2010). Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet. Diakonhjemmet Høgskole, rapport 2010/3.

deres region, og et betydelig antall kommuner opplever at det ikke er tilstrekkelig tilgang på ulike typer tiltak. Deloitte peker på at tiltaksapparatet ikke er bygget opp med utgangspunkt i systematiske analyser av behov og konkluderer således med at det er usikkert i hvilken grad tilbudet er tilstrekkelig likeverdig og differensiert.

På bakgrunn av dette er det rimelig å stille spørsmål ved hvorvidt utviklingen av tiltaksapparatet, og særlig satsingen på evidensbaserte hjelpetiltak, har vært riktig. Både Deloitte og NIBR/Telemarksforskning vurderer at det statlige barnevernets satsing på utvikling av evidensbaserte metoder har vært nyttig, og at det er positivt at reformen har satt fokus på testing av tiltak, effekter og dokumentasjon av resultater. Samtidig vurderes det at satsingen og fokuset har vært for ensporet og smalt. Det påpekes at det er en skjevhet i fokuset ved at fokuset på evidensbaserte metoder er for snevert, og at systematisering av og forskning på tiltak som benyttes for det store flertall av barn i det kommunale barnevernet har vært prioritert i liten grad. Vurderingen innebærer at det har vært for stort fokus på atferdsvansker og for liten åpenhet mot annen type kunnskap og utvikling av andre metoder. En annen konsekvens av tiltaksvridningen som påpekes av NOVA/FAFO, er at til tross for nedgang i antall oppholdsdager i institusjon og antall oppholdsdager i statlige fosterhjem, har det i blitt flere utilsiktede flyttinger mellom tiltakene og dermed økt ustabilitet for barna. Rapporten uttrykker tvil om vridningen i tiltaksbruk er hensiktsmessig og om den kan ha gått for langt, da målet om vridning bort fra institusjonsbruk kan gå ut over stabiliteten for barna i form av flere utilsiktede flyttinger. NOVA/FAFO påpeker også at evidensbaserte tiltak som MST eller PMTO ikke er tilstrekkelig for å redusere behovet for institusjonsopphold, og at dette heller ikke er rimelig å forvente. Det etterspørres større fokus på omsorgstilbudet som en helhet, hvor utgangspunktet er et livsløpsperspektiv for hvert enkelt individ som plasseres.

## 6. ANALYSE AV RESULTATOPPNÅELSE: SAMARBEID OG FAGLIG OG ØKONOMISK STYRING

I dette kapittelet presenteres og vurderes evalueringens funn rundt resultater relatert til faglig og økonomisk styring, og samarbeid med kommuner og tilgrensede tjenester.

### 6.1 Økonomisk og faglig styring

Et sentralt mål med forvaltningsreformen var å få økt økonomisk og faglig styring av en sektor som var preget av store variasjoner både når det gjaldt kompetanse, måter å arbeide på og ressursbruk.

#### 6.1.1 Økonomisk effektivitet

Det er primært Deloitte som har analysert utviklingen i økonomiske indikatorer som sier noe om den økonomiske styringen av Bufetat. Analysen tar for seg budsjettbalanse, utgifter per oppholdsdag, og beleggsprosent. Analysen viser at regionene i Bufetat ikke oppnådde budsjettbalanse før 2010, og at det dette året ble det gjort ekstraordinære tiltak for å nå budsjettbalanse. Overskridelsen i 2008 var på 4 millioner kroner, mens den i 2009 steg til over 16 millioner kroner.

Når det gjelder kostnadseffektivitet har Deloitte undersøkt utgifter per oppholdsdag og beleggsprosent i tiltakene. Utgifter per oppholdsdag har økt i perioden 2006 til 2010, men justert for lønns- og prisvekst er det likevel ingen reell endring i kostnadene. Dette skyldes at det totalt sett har skjedd en tiltaksvidning mot økonomisk sett rimeligere tiltak. Likevel fant Deloitte store variasjoner i dagsprisen for tiltak mellom regionene, og det er ingen av regionene som har nådd målene om beleggsprosent i statlige institusjoner og for tiltakene MultifunC og hjemmebaserte tiltak/MST<sup>42</sup>.

Evalueringen viser at kostnadsutviklingen i stor grad skyldes lønns- og prisvekst. Andre faktorer er vekst i antall klienter i barnevernet, at barnevernforsøket i Trondheim kommune ble avsluttet<sup>43</sup>, og at det er innført nye standardkontrakter i statlige fosterhjem som gav bedre betingelser til fosterforeldrene. Utgiftene knyttes således til omstilling i etaten, samt samfunnsmessige forhold som en i etaten i liten grad har kontroll med. Deloitte peker videre på at uten tiltaksvidningen hadde kostnadsutviklingen vært langt høyere, og at manglende måloppnåelse på beleggsprosent også må ses i sammenheng med tiltaksvidningen.

#### 6.1.2 Utvikling av tiltaksapparatet

Utviklingen av tiltaksapparatet er et av de mest synlige resultatene av den økonomiske og faglige styringen. Tiltaksvidning og økt tilgang og bruk av evidensbaserte hjelpetiltak i hjemmet representerer både faglige og økonomiske mål, og utviklingen har både dempet kostnadsveksten og hatt positive virkninger for brukerne. Evalueringene viser imidlertid at svakheter i eksisterende tiltaksapparat får uohensiktsmessige virkninger for brukere, både i form av økt ventetid, plasseringer i andre tiltak enn det som var tiltenkt og at den enkelte bruker flytter oftere mellom tiltak.

Selv om det er økt tilgang og bruk av evidensbaserte hjelpetiltak i hjemmet, viser evalueringen at flere aktører er kritiske til den faglige videreutviklingen av tiltaksapparatet. NIBR/Telemarksforskning påpeker at Bufetat legger til rette for en fag- og tiltaksutvikling som i stor grad er top-down ved at kunnskap i hovedsak utvikles i forskningsmiljøer og som formidles gjennom Bufetats fagteam til praksisfeltet. Utover samarbeid med Atferdssenteret har det vært begrenset samarbeid både med relevante fagmiljøer og praksisfeltet om utvikling av tiltak og tjenester, og institusjonene som utdanner fagfolkene til barnevernet opplever i stor grad å være stilt på sidelinjen i kunnskapsutviklingen. Utdanningsinstitusjonene ønsker heller ikke å knytte seg opp mot den modellen staten har valgt. Dermed blir fagteamene den viktigste formidleren av

<sup>42</sup> Målene er 100% for MST, 92% for MultifunC, 92% for statlige institusjoner

<sup>43</sup> Berg B., T. Opdahl Mo og T. Hugaas Molden (2006). Evaluering av Barnevernforsøket i Trondheim. NTNU Samfunnsforskning AS og SINTEF Teknologi og samfunn. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.



kunnskap ut til kommunene. Det fremkommer at både praksisfeltet og forskningsmiljøene mener at deres kunnskap blir tillagt for liten vekt. Eksempelvis er det liten grad av forskning på og evaluering av metoder som blir utviklet i praksisfeltet og lite dialog med kommunene. Det betyr at tiltak som kunne blitt kunnskapsbasert ikke blir det, og at forskere og utøvere har lite systematisk kunnskap om en stor del av barneverntiltakene. Kommunene er i varierende grad fornøyde med fag- og tiltaksutviklingen. De viktigste skillelinjene går mellom store og små kommuner, og til dels også mellom kommuner med ulikt nivå på frie inntekter. Større kommuner og kommuner som opplever å ha god kompetanse selv, ønsker større grad av selvstendighet eller å bli lyttet til. De minste kommunene og kommuner med en svært presset ressursituasjon har imidlertid ikke kapasitet til å drive fag- og tiltaksutvikling, og er avhengig av tilbud fra fagteamet. Det er også ulikheter i hvordan fagteamene jobber med utvikling av tiltak. Det identifiseres et behov for mer differensiering og fleksibilitet og å basere tiltaksutvikling og kompetansehevingstiltak på kommunenes særskilte behov.

### 6.1.3 Behovet for enhetlig og tydelig styring

Et annet kjennetegn på faglig og økonomisk styring er at styringssignalene er enhetlige og tydelige og at de kommuniseres på en måte som gjør at det utvikles en felles forståelse for målene og hvordan en skal nå dem innenfor gitte rammer i hele organisasjonen. Evalueringen viser at det har vært flere svakheter i styringen både av direktorat og etat i flere år, men at dette har bedret seg betydelig de siste to/tre årene.

Dokumentanalyser identifiserer flere oppstartsutfordringer i forholdet mellom direktorat og departement, herunder uklare styringslinjer og uklar styringsdialog, ubalanse mellom faglige og økonomiske styringssignaler og uhensiktsmessige rapporteringer. Dokumentanalyser viser at både tildelingsbrev, disponeringsbrev og rundskriv i de første fasene av reformen var detaljerte og fokuserte på hvilke oppgaver som skulle utføres, fremfor hvilke mål som skulle nås. Fra 2010 har tildelings- og disponeringsbrev fått en tydeligere struktur, samtidig som styringsparametrene er mer konkrete.

Direktoratet ble opprettet som en del av en forvaltningsorganisasjon der hensikten var å få økt kontroll med økonomi, økt likebehandling og mer enhetlig praksis. Direktoratet fikk dermed en myndighetsrolle, samtidig som det skulle være en tjenesteyter. DIFIs rapport "Direktoratets faglige rolle: En rolle under økende press?" fra 2008 understreker at direktorater i seg selv står i en mellomposisjon mellom kyndighet og myndighet. På den ene siden har et direktorat en iverksettende rolle som innebærer ren myndighetsøvelse. Det vil si forvaltning av regelverk og tilskudd og løpende iverksettelse av vedtatt politikk som tiltak, prosjekter, handlingsplaner og lignende, samt en tjenesteytende rolle overfor innbyggere, næringsliv og organisasjoner. På den andre siden har et direktorat en faglig rolle som både er en rådgivende rolle for departement, kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten. I tillegg innebærer dette etatsledelse som vil innebærer å styre, organisere og utvikle underliggende og ytre etat<sup>44</sup>.

Evalueringen tyder på at direktoratet som forvaltningsorgan og som et fagorgan er tydeligere nå enn tidligere. Tidligere bar styringsdialogen mellom forvaltningsnivåene preg av manglende felles forståelse for hva innholdet skulle være. Bufdirs faglige rolle var i liten grad eksplisitt i etatsstyringsmøtene; økonomi og produksjonstall var hovedtemaene mens faglige diskusjoner ble tatt opp i andre fora<sup>45</sup>. De økonomiske styringssignalene fremsto også som mer fremtredende enn de faglige i styringsdokumentene. Imidlertid har rapporteringskravene fra regionene til direktoratet blitt redusert og etter organisatoriske endringer i 2011 går styringslinjen nå fra Bufdirs direktør og regiondirektørene, i stedet for fra direktoratet til regiondirektørene. Direktoratet er videre gitt en stabsfunksjon snarere enn en myndighetsfunksjon.

Evalueringens undersøkelser blant medarbeidere ute i etaten viser at styringssignalene til det statlige barnevernet oppfattes som tydelige og at de gir klare forutsetninger for prioritering av oppgaver, men at de økonomiske styringssignalene var særlig fremtredende de første årene etter reformen. Faglige styringssignaler kom for eksempel ved at brukermedvirkning ble omtalt i

<sup>44</sup> DIFI (2008). direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press? DIFI rapport 2008:14

<sup>45</sup> Ibid.

styringsdokumenter fra 2007, gjennom forskrift om krav til kvalitet og internkontroll for institusjoner i 2008 og at det ble utarbeidet nye retningslinjer for fagteamene i 2010. Likevel viser evalueringen at den faglige styringen overfor regionene fremstod som utydelig i mange år, men at det kom et markant skifte i 2010 – 2011. Sentralt i denne sammenheng er Program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet 19-5-1 der det jobbes med å utvikle prinsipper for kvalitet og likeverdighet i Bufetats tiltak og tjenester.

#### 6.1.4 Styringsverktøy og informasjonssystemer

Flere av delrapportene har påpekt mangler i forberedelsene og gjennomføringen av reformen. For det første ble det ikke ble gjennomført noen baseline- eller behovsundersøkelser i forkant av reformen for å undersøke status og etablere prognoser som grunnlag for å utvikle et hensiktsmessig tiltaks- og tjenesteapparat. For det andre ble det heller ikke gjort vurderinger av hvor mye tiltaksvidning som var ønskelig, ei heller opprettet et enhetlig monitoreringssystem med konkrete mål og indikatorer for å sikre kontinuerlig oppfølging. For det tredje ble ikke sentrale begreper som kvalitet og likeverdighet i tilbudet operasjonalisert, og det har åpnet for ulike tolkninger og målinger av status i forhold til målet om bedre kvalitet og et mer likeverdig tilbud.

#### 6.1.5 Vurdering av resultatopnåelse

Evalueringen viser at en i løpet av årene siden forvaltningsreformen har oppnådd resultater i henhold til flere av de målsetningene en satte seg, så som å øke bruken av evidensbaserte metoder og å øke tilgangen på tiltak som enten kan benyttes i hjemmet eller tiltak som er av hjemlig karakter (fosterhjem).

Videre fremkommer det flere utfordringer i styringen av direktorat og av det statlige barnevernet de første årene etter etablering av direktoratet og Bufetat, men at styringen har blitt tydeligere og mer hensiktsmessig siste årene, og at det har blitt mer balanse mellom hvilke økonomiske og faglige hensyn som skal tas.

Samtidig avdekker evalueringen flere forhold som gjør det betimelig å stille spørsmål ved både prioriteringer og rammebetingelser. En har oppnådd tiltaksvidning som trolig har hatt både faglige og økonomisk positive konsekvenser, men den betegnes som beskjeden klientveksten tatt i betraktning, og det er fremdeles udekket etterspørsel etter de evidensbaserte hjelpetiltakene. Samtidig har en et tiltaksapparat som verken er tilstrekkelig dimensjonert eller differensiert til behovene og dette får uheldige konsekvenser for brukerne.

På den ene siden kan en argumentere for at med klient- og kostnadsveksten i sektoren hadde en uansett ikke hatt mulighet til å bygge ut et tiltaksapparat som på en tilfredsstillende måte imøtekommer behovene og at tiltaksvidning har vært et hensiktsmessig middel for å ivareta en både økonomisk og faglig ønsket utvikling. På den andre siden er det grunn til å stille spørsmål ved om de prioriteringer som er gjort har vært riktige, sett i lys av at sektoren har stått overfor store kapasitetsutfordringer. Kunne en ha utnyttet ressursene mer effektivt for å få økt kapasitet og ytterligere tiltaksvidning? Burde etaten ha prioritert utbygging av andre tiltak som kunne gitt økt kapasitet til lavere kostnad for å møte klientveksten? Spørsmålene illustrerer både behovet for systematisk kunnskap om omfang og type behov for statlige barneverntjenester, og behovet for klare prinsipper for hvordan tiltaksapparatet kan videreutvikles på en måte som balanserer hensynet til såvel faglige som økonomiske målsettinger.

Videre har evalueringen vist at det er variasjoner både i tiltaksbruk og i utgifter mellom regionene, og at de i ulik grad har greid å nå sine budsjetter. Det kan skyldes at forutsetningene er ulike, enten i aktivitet eller hvordan barnevernet var utbygd før reformen, at det foreløpig ikke har vært realistisk med en større tilnærming mellom regionene. På den andre siden kan det bety at en fra sentralt hold ikke har tatt de nødvendige grep for å få kontroll med utgiftene og mer enhetlig tiltaksbruk. Samlet sett har Bufetat bare unntaksvis oppnådd budsjettbalanse. Da er det rimelig å spørre om en har oppnådd bedre økonomisk styring. Ut ifra evalueringen kan en få inntrykk av at det er lite en i etaten har kunnet gjøre for å dempe kostnadsutviklingen ytterligere, utover å lykkes bedre med tiltaksvidningen. Dette følger av at budsjettoverskridelsene i stor grad skyldes forhold som en ikke har hatt kontroll over, eller at de er en følge av de kvalitetsmessige endringene som er implementert.

Et annet overordnet spørsmål er om Bufetat har stått overfor en målkonflikt mellom økonomiske og faglige mål. Deloitte peker på at målene om beleggprosent vanskelig lar seg kombinere med andre mål knyttet til vridning av tiltaksbruk, fordi beleggprosent vil reduseres i en omstillingsperiode med tiltaksvridning. NOVA/FAFO problematiserer at målsetting om kapasitetsutnyttelse kan gå på bekostning av et tilstrekkelig differensiert tilbud, fordi jo mer differensiert tilbudet er desto større blir risiko for at kapasiteten ikke utnyttes fullt ut.

## 6.2 Samarbeid

Bakgrunnen for forvaltningsreformen i barnevernet var blant annet at det fylkeskommunale samarbeidet med og bistanden til kommunene mange steder var for dårlig. I strategidokumentet (Q-19/2003) som lå til grunn for reformen blir det også påpekt at samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien ble dårligere etter helsereformen. For å imøtekomme disse utfordringene var to sentrale mål for barnevernsreformen 1) å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene og 2) å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester. Det er primært fagteamene som er ansvarlig for samarbeidet. Kort oppsummert er fagteamenes oppgaver som følger:

- Behandle søknader fra kommunene om statlig barneverntiltak
- Beslutte og formidle tiltak i det statlige tiltaksapparatet
- Gi råd, veiledning og bistand etter forespørsel fra kommunal barneverntjeneste
- Sørge for et målrettet og forpliktende samarbeid med kommunal barneverntjeneste
- Bidra til riktig tiltaksvalg og sikre fremdrift i oppfølging av enkeltbarn som mottar statlig barneverntiltak
- Samarbeid med tilgrensede tjenester i opptaksområdet

En stor del av vurderingene av samarbeid som gjøres i delrapportene gjøres på bakgrunn av data fra surveys og intervjuer blant ulike aktører om hvordan de selv vurderer de ulike samarbeidsformene de inngår i. Rapportene presenterer med andre ord funn om hvordan samarbeid *oppleves* av ansatte i statlig og kommunalt barnevern og i tilgrensende tjenester. Som NIBR/Telemarksforskning selv påpeker i sitt deloppdrag, er dette en svakhet. Flere informanter arbeidet ikke i sektoren før reformen trådte i kraft, og har derfor ikke kjennskap til hvilke endringer som har funnet sted. De som jobbet i barnevernet eller tilgrensende tjenester før reformen ble innført, kan på sin side ha vanskeligheter med å vurdere utviklingen fullstendig objektivt og korrekt, og hvorvidt endringene i det hele tatt er en direkte følge av reformen. I tillegg vil respondentenes vurderinger være bygget på rent subjektive oppfatninger av hva som ligger i begrepet samarbeid, all den tid det ikke har blitt fastsatt eksplisitte kriterier som samarbeidet skal vurderes etter. Dette gjør det vanskelig både å fastslå hvorvidt samarbeidsrelasjonene i det hele tatt har bedret seg etter forvaltningsreformen, og i hvilken grad de endringene informantene selv vurderer å ha funnet sted er en direkte følge av reformen.

### 6.2.1 Samarbeid mellom stat og kommune

Det fremkommer i evalueringen at kommunene opplever ansvarsfordelingen mellom dem selv og Bufetat som klar i prinsippet. Det identifiseres likevel to unntak. Det første unntaket er saker der barn har rettigheter etter flere lovverk, og det er særlig store kommuner som synes dette er uklart. NIBR/Telemarksforskning tolker dette dit hen at barnevernet i større kommuner gjerne har mer erfaring med mer kompliserte saker enn i mindre kommuner. Det andre unntaket er ansvarsfordelingen knyttet til de statlige hjemmebaserte tiltakene, og her viser undersøkelsen at ansvarsfordelingen oppleves mer uklar jo lengre reiseavstand det er fra fagteamet til kommunen. En forklaring på dette kan i henhold til NIBR/Telemarksforskning være at tilgjengeligheten til disse tiltakene oppleves som mindre i små, avsidesliggende kommuner og at de har mindre erfaring med bruk av disse tiltakene.

Videre fremkommer det at Bufetat har lyktes med å inngå formelle samarbeidsavtaler med en del kommuner, og at dette har bedre samarbeidet.<sup>46</sup> Likevel at det er variasjoner i hvordan kommunene vurderer samarbeidet med Bufetat gjennom fagteamet, og vurderingene er nært

<sup>46</sup> Samarbeidsavtaler fremmer samarbeid, se Willumsen, E. 2006. Interprofessional collaboration in residential childcare. Doktgradsavhandling, Nordic School of Public Health, Göteborg.

knyttet til vurderinger av fagteamenes veiledende rolle og tiltaksapparatet. Særlig de mindre kommunene synes samarbeidet med fagteamet er nyttig, trolig fordi de selv har begrensede faglige ressurser på grunn av at barneverntjenesten har få ansatte. NIBR/Telemarksforskningens undersøkelser viser at kommunene synes det er minst vanskelig å samarbeide med staten om saker knyttet til omsorgsovertakelse og saker med bruk av MST, PMTO og andre endringstiltak i hjemmet. Samarbeidsproblemer oppstår gjerne når det er mangel på fosterhjem eller mangel på tilpassede institusjonsplasser. Kommunene er også kritiske til balansen mellom økonomiske og faglige styringssignaler som de fagteamansatte må forholde seg til, og det stilles spørsmål ved de faglige styringssignalenes legitimitet.

NOVA/FAFOs casestudier av samarbeid i forbindelse med valg av tiltak i enkeltsaker viser likevel at samarbeidet kan fungere godt, og at barnets behov står i sentrum når tiltak velges og foreslås. Samarbeidet blir imidlertid vurdert å være avhengig av personer, snarere enn strukturer og organisatoriske rammer. Casestudien viser at når fagteamansatte er uenige eller enige med kommunen om hva som er riktig tiltak, kan samarbeidet bære preg av å være forhandlinger hvor fagteamet i større eller mindre grad prøver å overbevise kommunen om at fagteamets forslag var bedre. Casestudien viser et eksempel på at det er fagteamet som mener institusjon er best mens kommunen ønsker fosterhjem. Videre viser casestudien at både fagteamansatte og kommuner står på for å finne en løsning gjennom forhandling. Det fremkommer imidlertid i samtlige rapporter at kommunene mener deres faglige beslutninger tidvis blir overprøvd av fagteamet.

Oppsummert fremkommer det at et godt utbygd tiltaksapparat er den viktigste faktoren for et godt samarbeid, men at mange kommuner ikke er tilfredse med tiltaksapparatet. Kommune og fagteam finner likevel stort sett løsninger i enkeltsaker, men opplever ikke nødvendigvis fagteamets rolle som legitim fordi de oppfatter at fagteamet enkelte ganger overprøver deres faglige beslutning. Dette kan være personavhengig, men kommunene er også kritiske til de styringssignalene som fagteamet forholder seg til.

#### 6.2.2 Samarbeid med tilgrensede tjenester

NIBR/Telemarksforskning har i evalueringen kartlagt hvilke tilgrensede tjenester fagteamene samarbeider mest med, og finner at samarbeid med BUP og skoler er mest utbredt, mens det samarbeides minst med familievern. Fagteamene oppgir at de ønsker mer samarbeid med de fleste tilgrensede tjenestene. Størst er etterspørselen etter ytterligere samarbeid med BUP og familievernet. Dette ønsket er i mindre grad gjensidig blant tilgrensede tjenester ettersom det er de kommunale barneverntjenestene som har ansvar for barna og som derfor vurderes som den mest relevante samarbeidspartneren.

Både NIBR/Telemarksforskning og PwC gjengir informanternes vurderinger om at samarbeidet med tilgrensede tjenester har blitt forbedret i tiden etter reformen. Det er imidlertid usikkert om dette er en direkte konsekvens av forvaltningsreformen. For eksempel påpeker NIBR/Telemarksforskning at Opptreppingsplanen for psykisk helse i denne perioden har gitt en betydelig styrking av det psykiske helsevernet for barn og unge, som i seg selv kan ha bidratt til bedre samarbeid mellom barnevern og BUP. Andre faktorer, som tid til relasjonsbygging, kan også ha spilt en rolle.

I den grad det eksisterer samarbeidsproblemer med BUP, påpeker NIBR/Telemarksforskning at dette i følge ansatte i det statlige barnevernet skyldes mangel på kunnskap om og forståelse for ulikheter i roller, organisering, lovverk og tilbud mellom de to tjenestene. Blant ansatte i BUP oppleves uenighet om tiltaksbruk og ulik faglig forankring som årsaker. Gråsonesaker der barn og unge kan ha rettigheter etter flere lovverk og saker preget av uenighet om barn skal plasseres i institusjon i regi av barnevernet eller psykisk helsevern, er sentrale kilder til utfordringer i samarbeidet. Felles fagbakgrunn eller yrkeserfaring i de to tjenestene anses som viktig for samarbeid, så vel som utvikling av rutiner og avtaler for samarbeid. Kontakten mellom BUP og fagteam er svært liten, og dreier seg i hovedsak om fordeling av finansieringsansvar. Mangel på ressurser til samarbeid nevnes også hyppig som en begrensende faktor for samarbeid.

PwC legger på sin side vekt på at finansieringsmodellen per i dag ikke gir noen eksplisitte insentiver til samhandling med tilgrensede tjenester. PwC fremhever at det kan være nyttig å skjele til Modellkommuneforsøket - hvor tilskudd gis direkte til kommunene for å gi insitamenter

til samarbeid og forebyggende arbeid - for å få mer kunnskap om hvordan finansieringsordninger kan brukes til å stimulere økt samhandling og større fokus på forebygging. PwC viser også til at tidligere studier peker i retning av at kommuner som har eller har hatt ansvar for hele barnevernstjenesten (Oslo og Trondheim) har lykkes bedre i å etablere horisontale samhandlingsprosesser med tilgrensende tjenester i kommunen.

### 6.2.3 Vurdering av resultatopnåelse

Det finnes ulike grader av samhandling og samarbeid. Leutzskiller mellom sammenkobling, koordinering og full integrasjon for å kategorisere ulike former for samarbeid langs et kontinuum.<sup>47</sup> De analyser som er gjort i evalueringen av forvaltningsreformen viser at samarbeidet både kan forstås både som en sammenkobling av tjenester og en koordinering av tjenester. Når samarbeidet ses på som prisgitt ytre rammer og vilkår, for eksempel ved at det vurderes på bakgrunn av tilgjengelighet og kvalitet i tiltak, forstås det som en sammenkobling av tjenester. Da er det sentralt at en har en klar og tydelig ansvarsdeling mellom partene, og at de ressurser som begrunner samarbeidet er tilgjengelig for samarbeidsparten. En annen måte å se samarbeid på, er at det er en relasjonell og dynamisk størrelse som kan tilpasses og optimaliseres, en koordinering av tjenester, og kan være en måte å forstå samarbeid mellom den enkelte kommune og fagteamet på, både i enkeltsaker og på systemnivå. Da er det sentralt at en er enige om hvordan samarbeidet skal praktiseres, og da kan samarbeidsavtaler være nyttige.

Lawrence og Lorsch mener at graden av integrasjon bør være relatert til graden av differensiering av tjenester og enheter.<sup>48</sup> En høy grad av differensiering skaper behov for et høyt utviklet samarbeid. Ulike former for samarbeid bør følgelig være relatert til behovene og målene med integrasjonen.<sup>49</sup> I barnevernet er et godt samarbeid mellom kommunene og Bufetat helt avgjørende for å kunne tilby et helhetlig og kvalitativt godt tilbud til de familiene som strever med å skape gode oppvekstvilkår for barn og ungdom.

Rambølls vurdering av evalueringens funn om samarbeidet med kommunene, er at det avhenger av hvilket tilbud Bufetat har til kommunene, og hvordan mandatet til fagteamene er utformet og fungerer i praksis. Videreutvikling av tiltaksapparatet i tråd med omfang og type behov, som omtalt over, er således sentralt for å bedre samarbeidet med kommunene.

Ut ifra en forståelse av samarbeid som en sammenkobling av tjenester, kan en stille spørsmål ved om oppgavefordelingen som praktiseres stemmer overens med det som er nedfelt i Barnevernloven. Dette handler primært om at selv om hjelpetiltak i hjemmet er et kommunalt ansvar, tilbyr Bufetat flere evidensbaserte hjelpetiltak i hjemmet. Det fremkommer i evalueringen at kommunene opplever rollefordelingen som uklar.

Det fremkommer både i evalueringen, i andre undersøkelser<sup>50</sup> og i det offentlige ordskiftet at kommuner reagerer på fagteamenes retningslinjer<sup>51</sup> og opplever deler av fagteamenes praksis som uklar og til dels illegitim. Dette gjelder særlig at fagteamene i følge retningslinjene skal bidra til riktig valg av tiltak, og at fagteamet skal foreslå hjemme- eller nærmiljøbaserte tiltak i enkeltsaker der de vurderer at det er aktuelt. Bakgrunnen for at Bufetat tilbyr hjemmebaserte tiltak, og at fagteamene er gitt i oppgave å drøfte valg av tiltak med kommunene, er etter det Rambøll forstår at dette på ulike måter skal understøtte tiltaksvidning. Fagteamenes mandat og praksis kan således forstås som en myk form for styring av kommunene for å oppnå faglige mål som gjelder hele sektoren. Ut ifra en forståelse av samarbeid som koordinering av tjenester kan det også forstås som en måte å koordinere den totale klientstrømmen fra kommunene og inn i

<sup>47</sup> Leutz, W.N. (1999). "Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom". *The Millbank Quarterly*, 77(1), s. 77-110.

<sup>48</sup> Lawrence, P.R. og J.W. Lorsch (1967). "Organization and environment: managing differentiation and integration". Boston: Harvard University.

<sup>49</sup> Åhgren, B. 2009. Evaluering av tverrprofesjonelt samarbeid relatert til klinisk integrering, i "Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning". Willumsen (red). Universitetsforlaget

<sup>50</sup> Rambøll (2007). *Vurdering og videreutvikling av fagteam*.

<sup>51</sup> Se for eksempel artikkel på NOBO sine hjemmesider: "Nye retningslinjer for fagteam i feil retning" publisert 01.01.2011. Tilgjengelig på [http://www.barnevernledere.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82:nye-retningslinjer-for-fagteam-i-feil-retning&catid=18:nyheter&Itemid=66](http://www.barnevernledere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=82:nye-retningslinjer-for-fagteam-i-feil-retning&catid=18:nyheter&Itemid=66) (Lesedato: 4.mai 2012).

tiltaksapparatet på, slik at det er brukere som har behov for tiltak utenfor eget hjem som får fosterhjem eller institusjon, og at institusjonsplassene i størst mulig grad forbeholdes de som ikke vil ha nytte av fosterhjem.

Rambøll oppfatter at det ikke nødvendigvis er målet om tiltaksvidning som er kontroversielt i kommunene. Men i kombinasjon med manglene i eksisterende tiltaksapparat og en oppfatning av at Bufetat er mer opptatt av egen økonomi enn "hva som er barnets beste", legger det ikke til rette for et godt samarbeid i saker der fagteam og kommune er uenig om tiltaksvalg. Når kommunen er juridisk ansvarlig for barnet er det rimelig at de også ønsker å ta ansvar for beslutning og tiltak, og at de ønsker tiltak de oppfatter som kvalitativt gode.

Det kan ikke utelukkes at dette har bidratt til tiltaksvidningen ved at kommuner har hatt mulighet og økt kunnskap om andre typer tiltak enn de opprinnelig hadde tenkt, eller at det har bidratt til økonomiske besparelser for Bufetat ved at statlige tiltak er valgt fremfor private. Likevel vil videreutvikling av tiltaksapparatet slik at det imøtekommer behovene være avgjørende for gode og helhetlige tjenester til brukerne og et godt samarbeid med kommunene.

## 7. PERSPEKTIVER PÅ VIDEREUTVIKLING AV BARNEVERNET

Barnevernet er organisert i en krevende modell som forutsetter et godt samarbeid mellom statlig og kommunalt barnevern for at brukerne skal få gode og helhetlige barneverntjenester. I tråd med at barnevernet har blitt av mer forebyggende karakter, har det vært en kraftig økning i saker med barneverntiltak de siste ti årene og kraftig økning i ressursbruk. Evalueringen har vist at utformingen av tiltaksapparatet bare delvis dekker etterspørselen etter statlige og kommunale barneverntjenester, både når det gjelder omfang og type/innhold. Disse forholdene satt både kommunalt og statlig barnevern under press.

I evalueringen av forvaltningsreformen fremkommer en rekke barrierer på ulike nivåer som hemmer implementeringen av helhetlige barneverntjenester. Av disse fremtrer følgende fire hovedutfordringer:

- Kommunestrukturen gir kommunene ulike forutsetninger for å ivareta et forebyggende barnevern
- Det ikke er samsvar mellom myndighet og juridisk og økonomisk ansvar
- Kommunalt og statlig barnevern styres bare delvis etter samme signaler
- Praktisering av samarbeidsmodellen oppleves lite legitim av kommunene

I det følgende redegjøres det for fire forhold som vurderes som viktige i videreutviklingen av barnevernet.

### 7.1 Videreutvikling av tiltaksapparatet i tråd med behov

Perioden etter at forvaltningsreformen trådte i kraft har vært kjennetegnet av en kraftig vekst i antall saker, særlig i kommunalt, men også i statlig barnevern. Evalueringen av forvaltningsreformen viser at Bufetats satsing på tiltaksvidning og evidensbaserte metoder har hatt positive konsekvenser både økonomisk og faglig, men også at denne satsingen kan ha gått på bekostning av kapasiteten til å utvikle et tilstrekkelig dimensjonert og differensiert tiltaksapparat for å imøtekomme behovene.

Rambøll vurderer at det er nødvendig med en bred, prinsipiell debatt rundt prioriteringer og organisering av barnevernet for å imøtekomme disse utfordringene. Målet med en slik debatt er å sikre at statlig og kommunalt barnevern er enige om hva som er de konkrete målene for barnevernet, hvem som er målgruppene og hvilke økonomiske, faglige og fordelingsmessige hensyn som bør ligge til grunn for tiltak og tjenester.

Etter vår vurdering er en sentral barriere for planlegging og prioritering av ressurser til videreutvikling av tiltaksapparatet mangelen på tilstrekkelige styringsverktøy som gir informasjon om omfang og type behov barneverntjenestene skal dekke. Det kan tenkes at det har sammenheng med at det er krevende å utvikle modeller for å gjennomføre behovsanalyser, og det krever faglige og politiske prioriteringer når det gjelder omfattet av barnevernets tjenester. Det kan også skyldes at en mulig konflikt mellom de økonomiske og faglige målsettingene ble skjult fordi en på grunn av politisk påtrykk for å få styring med den eskalerende kostnadsutviklingen og begrensede ressurser, valgte å monitorere kostnadseffektivitet fordi en regnet med at dette hadde sammenheng med faglige gevinster.

For å få en mer hensiktsmessig styring, og for å oppnå en felles forståelse og et bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og faggrupper i tilgrensede tjenester, er det etter vår vurdering behov for mer systematisk kunnskap både om omfang og type behov for barnverntjenester både regionalt og nasjonalt. Videre er det behov for klare prinsipper for hvordan ressurser til videreutvikling av tiltaksapparatet skal prioriteres, og prinsippene må balansere mellom det en ønsker å oppnå økonomisk og faglig.

### 7.2 Behovsanalyse

Kunnskap om hva som er reelle behov blant barn og unge er begrenset. Mangel på god kunnskap om behovene for barneverntjenester åpner for diskusjoner der innlegg og argumenter baseres på individuelle eller kollektive opplevelser og vurderinger av tjenesteapparatet i stedet for

dokumentert kunnskap om behov og resultatoppnåelse. Dette illustreres i følgende paradoks som kommer frem i delrapportene: På den ene siden er det mange aktører som vurderer at tiltaksapparatet ikke er tilstrekkelig dimensjonert og differensiert. Dette baseres enten på bakgrunn av egne erfaringer og synspunkter, eller andre forhold som kan tyde på at det, så som at det er en trend med økt antall flyttinger mellom tiltak (NOVA/FAFO). På den andre siden argumenteres det for at variasjoner i kommunenes tiltaksbruk like gjerne kan ha sammenheng med forhold ved kommunen (størrelse, ressurser brukt på forebyggende arbeid og geografisk avstand til fagteam/ tiltak) som med mangler i tiltaksapparatet. Sistnevnte tyder på at det ikke bare er brukernes behov som avgjør behovene for tjenester, men hvordan kommunene innretter det kommunale barnevernsarbeidet.

Det finnes allerede mye dokumentert kunnskap om omfanget av barneverntjenester, og hva som kjennetegner barn og familier som mottar barneverntjenester. De siste 5-10 årene har det vært en formidabel vekst både i brukere og ressurser som brukes på barnevern. Årlige nøkkeltall fra 2005-2009 viser at det er ca 7.500 flere barn som får barneverntiltak i 2009 enn i 2005.<sup>52</sup> Det ble også gjennomført mer enn 10.000 flere undersøkelser i 2009 enn i 2005, hvorav mer enn 3.700 førte til tiltak. Veksten i antall barn som mottar barneverntiltak har fortsatt i 2010 og 2011, og i 2011 gjaldt dette til sammen 52 731 barn og ungdom.<sup>53</sup> Det er knapt 3000 flere enn i 2010. Det er størst økning blant barn som får tiltak i eget hjem.

Tall fra StatRes viser at fra antallet barn i statlige barneverntiltak har økt fra 4884 i 2006 til 5676 i 2010. Antallet barn i fosterhjem i statlig regi har økt med over 1100 barn i samme periode, mens det er nedgang i antall barn i institusjon på 250 barn. Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet var høyest i 2007 med 1266 barn, og i 2010 var det 1059 som fikk denne tjenesten. Dette tyder på at det er behov for økt kapasitet både i kommunalt og statlig barnevern, men at det har vært kraftigere vekst i etterspørsel etter kommunale enn etter statlige barneverntjenester. En studie gjennomført av Nordlandsforskning antyder at veksten i barnevernet i hovedsak kan begrunnes med ytterligere rekruttering i marginaliserte grupper. Videre den konkluderer med at barnevernet er langt mer familieorientert enn tidligere fordi tjenestene rettes mot behov både hos både barn og foreldre, og at hjelpen i stor grad er av forebyggende karakter<sup>54</sup>. Tidligere undersøkelser har vist at brukerne av barneverntjenester generelt har dårligere økonomi, lavere utdanning, svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, lavere inntektsgrunnlag, og høyere forekomst av somatisk og psykisk sykdom enn den øvrige befolkningen.<sup>55</sup>

Det er de siste årene gjennomført flere brukerundersøkelser eller lignende som gir indikasjoner på hvordan brukerne oppfatter tjenestetilbudet. I 2006 gjennomførte NOVA i samarbeid med FAFO en brukerundersøkelse i 2006 blant ungdom i barnevernets langtidsinstitusjoner, den første landsomfattende undersøkelsen i sitt slag i Norge.<sup>56</sup> Resultatene fra denne undersøkelsen presenterte et sammensatt bilde. Et klart flertall av ungdommene visste hvorfor de oppholdt seg på institusjonen, og opplevde de ansatte som hyggelige. Videre fikk de bistand til å delta i fritidsaktiviteter og til å gjennomføre skolearbeid. Ungdom som bor i en barnevernsinstitusjon er en heterogen gruppe med ulik bakgrunn og ulike problemer, og ungdommene som deltok i undersøkelsen opplevde også de ansatte på forskjellige måter og reagerte ulikt på regler og praksis ved institusjonene. Noen få rapporterte også at de var utsatt for ulike typer overgrep på institusjonene de var på.

---

<sup>52</sup> KS 2010. Barnevernet: Stadig flere barn får hjelp. Tilgjengelig på <http://www.ks.no/PageFiles/14457/n%3b8kkeltall%20barnevern.pdf>

<sup>53</sup> KS 2011. "Faktaark: Fakta per 15.mars om barnevernet i kommunene -2011." Tilgjengelig på [http://www.ks.no/PageFiles/23472/Barnevern\\_2011.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/23472/Barnevern_2011.pdf)

<sup>54</sup> Fauske et.al. (2009). *Barnevernet på ny kurs?* 1.delrapport i prosjektet "Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet." NR-rapport nr 8/2009.

<sup>55</sup> Se f.eks. Clausen, S.E. og Kristofersen L. (2008). "Barnevernsklienter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie". Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring; og Helgeland, I.M. (2007) *Unge med alvorlige atferdsvansker blir voksne: hvordan kom de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie over 15 år*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet; samt Fauske et.al. (2009).

<sup>56</sup> Gautun,H., K. Sasaoka og C. Gjerustad (2006). *Brukerundersøkelse i barneverninstitusjonen*. NOVA-rapport 9/06.



En annen relevant studie er en kvalitativ studie om medvirkning i institusjon, gjennomført av Tjelflaat og Ulset ved fem institusjoner i 2007.<sup>57</sup> Resultatene viste blant annet at regler, rutiner og sanksjoner i institusjonene kan hindre medvirkning, og at ungdommene og i noen grad de mindre barna i liten grad opplevde at det ble tatt hensyn til deres ønsker. En del av ungdommene lot dessuten være å ta opp forhold de reagerte på med de voksne på grunn av frykt for sanksjoner. Våren 2010 gjennomførte Slettebø, Oterholm og Stavrum en studie blant ansatte i det statlige regionale barnevernet om brukermedvirkning.<sup>58</sup> Studien konkluderte med at de ansatte i Bufetat er opptatt av og engasjerte i brukermedvirkning, og at det i stor grad legges opp til at det lyttes til brukerne. Videre fant forskerne at en del ungdommer har muligheter for individuell og kollektiv medvirkning i institusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, mens det i større grad er foreldrene som har mulighet for medvirkning i hjemmebaserte tiltak som MST og FFT.

Rambøll gjennomførte brukerundersøkelser i samtlige institusjoner og fosterhjemstjenester i det statlige tiltaksapparatet i 2010 og 2011.<sup>59</sup> Undersøkelsene viste at barn og unge i fosterhjem var langt mer tilfredse med ulike dimensjoner av tilbudet enn barn og unge i institusjoner. Likevel var det barn og unge i begge typer tiltak som oppga at de ikke følte seg trygge eller hadde det bra, men andelen var langt høyere for barn og unge i institusjon. Et annet funn var lav tilfredshet med kontakt og tilbud fra den kommunale barneverntjenesten, og dette gjaldt både hyppighet i kontakt med kommunal saksbehandler, og kjennskap til hvem de hadde som saksbehandler og hvem som var tilsynsfører for barn og unge i fosterhjem.

#### 7.2.1 Nødvendigheten av systematiske behovsanalyser

En behovsanalyse er et verktøy for å undersøke omfang og innhold av brukeres behov for et tjenestetilbud, slik at en kan synliggjøre egenskaper ved tjenestetilbudet opp imot behov som brukere og andre berørte grupper uttrykker.<sup>60</sup> Formålet er å få bedre muligheter for å kunnskapsbasert styring og utvikling, slik at både beslutningstakere, interessenter og samfunnet for øvrig har kunnskap om hvilke behov det er for en type tjeneste.

Rambøll oppfatter at barnevernet i Norge i for liten grad kjennetegnes av en felles og helhetlig forståelse av omfang og innhold i behov for barneverntjenester, og at det dermed har utviklet seg en u hensiktsmessig diskusjon om dimensjonering både av kommunale og statlige barneverntjenester. Som nevnt over handler dette blant annet om at en mangler god, faktabasert kunnskap om behovene for barneverntjenester.

På bakgrunn av dette deler Rambøll anbefalingen til enkelte av de andre evalueringsrapportene om at det bør gjøres en behovsanalyse for barnevernet, og i det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan behovsanalyser i barnevernet kan gjennomføres.

#### 7.2.2 Hvilke spørsmål må avklares før utforming av behovsanalyser?

Behovsanalyser kan gi god styringsinformasjon for videreutvikling av det statlige tiltaksapparatet og for å vurdere nivå på ressuroverføring til kommunene. For at resultatene av analysene skal kunne brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte, bør behovsanalyser derfor knyttes til eksisterende mål og indikatorer i sektoren. Dette vil gi input til hvilke parametre behovsanalysene skal gi informasjon om. Her kan en tenke seg både kvantitative og kvalitative parametre for å undersøke både omfang og innhold av behov. Aktuelle parametre kan være

- Dimensjonering: omfanget av behov for ulike hovedkategorier av tiltak (fosterhjem, institusjoner, statlige og kommunale hjelpetiltak)

<sup>57</sup> Tjelflaat, T. og G. Ulset (2007). "Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon: Et forskningsbasert temahefte." NTNU Samfunnsforskning AS, rapport nr 11/2007.

<sup>58</sup> Slettebø, T., I. Oterholm og A.Stavrum (2010). Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet. Diakonhjemmet Høgskole, rapport 2010/3.

<sup>59</sup> Rambøll (2010 og 2011). Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverntiltak. Tilgjengelig på <http://www.ramboll-management.no/news/~media/FEA61CDFCA9E42D795C5C21053E90683.ashx> og <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Nyheter/Sluttrapport.pdf> (Lesedato: 17.april 2012)

<sup>60</sup> Næss, Petter (2004). *Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter.* NTNU: Concept Rapport nr.5.

- Differensiering: omfanget av behov for ulike underkategorier av tiltak (type behandlingsform i institusjon, kommunalt eller statlig fosterhjem, nivå av forsterkning i fosterhjem, type kommunalt hjelpetiltak m.v.)
- Dimensjonering av andre spesialisthelsetjenester: omfang av spesialisthelsetjenester som tjenester innen psykiatri og rus
- Innhold i tjenestene: brukergruppens behov

Et sentralt spørsmål er imidlertid hvilken status brukergruppens behov har i forhold til politisk formulerte mål for tjenestene, fordi definisjonen av hva som utgjør et behov vil være styrende for hvilken informasjon behovsanalysen gir. Et beslektet spørsmål er hvem som skal gi definere og gi informasjon om hva som er brukernes behov, og aktuelle kilder er forskere, praktikere og brukere. Videre må det tas stilling til hvilke av disse behovene det offentlige bør dekke, og dette er dels et politisk og dels et faglig spørsmål. Det er god grunn til å tro at veksten i bruk av barneverntjenester skyldes økt forebyggende virksomhet ved at tiltak iverksettes for å redusere belastninger og sosiale ulikheter.<sup>61</sup> Dette tyder på at drives mer primær- og sekundærforebygging, og denne endringen i virksomhet legger nødvendigvis et annet behovsbegrep til grunn enn dersom virksomheten ble spisset inn mot brukergrupper som har alvorlige utfordringer som gjelder omsorgssvikt, rus- eller atferdsproblemer. Behovsdefinisjonen er et sensitivt og politisert felt, men vil gi svært ulike resultater i en behovsanalyse.

Næss peker på tre måter å gjennomføre behovsanalyser på; normative, interessegruppebaserte og etterspørselsorienterte metoder<sup>62</sup>. Mens den normative metoden tar utgangspunkt i politisk formulerte målsettinger eller faglige råd rundt rimelige service og ytelser, går en ut ifra ulike interessenters behov i den interessegruppebaserte metoden. Det er etter det Rambøll forstår ikke avklart blant alle medarbeidere i Bufetat om brukerne av de statlige tiltakene skal defineres som kommunene eller sluttbrukerne, barn, unge og familier.<sup>63</sup> Dette er forhold som bør avklares i forbindelse med en behovsanalyse. Dersom kommunene defineres som brukerne, kan det tenkes at en interessegruppebasert metode er mest hensiktsmessig, for å ansvarliggjøre kommunene som gjelder deres ansvar i det forebyggende arbeidet. Imidlertid vet vi at også demografiske forhold og kommunenes frie inntekter kan påvirke kommunenes etterspørsel etter statlige barneverntjenester, og etterspørselsmetoden kan være mer hensiktsmessig. Dersom barn, unge og familier defineres som brukerne, er den etterspørselsbaserte metoden den absolutt mest aktuelle. Barneverntjenester er noe barn og unge har en lovbasert rett til, og behovsanalysen bør derfor ta utgangspunkt i nivået på etterspørselen.

Videre peker Næss på at forskning viser at behovsanalyser i store investeringsprosjekter ofte er mangelfulle og villedende, og at dette kan skyldes mangelfull kvalitativ kartlegging av behovene og misvisende kvantifisering av etterspørsel etter tjenestene. Noen sentrale, overordnede anbefalinger i forbindelse med å utarbeide behovsanalyser er å fange opp relevante, samfunnsmessige behov på et strategisk nivå; at analysene gjennomføres av et nøytralt organ men med bred forankring både i offentligheten og blant interessenter og fagorgan; og at behovsanalyser gjennomføres før beslutninger om utforming av konsepter (tjenestetilbud) gjøres.

### 7.2.3 Hvordan kan en behovsanalyse utformes?

Når en har satt rammene for hvilke forhold det er hensiktsmessig at behovsanalysene gir input til, må de mer praktiske sidene avklares. Det bør tas stilling til åtte konkrete nøkkelspørsmål for hver dimensjon som inngår i analysen, og disse gjengis i boksen under.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Se for eksempel Fauske et al. (2009). *Barnevernet på ny kurs? Sluttrapport fase 1*. NF-rapport nr 8/2009 og Kojan (2011). *Klasseblikk på barnevern i vekst*. Doktoravhandling ved NTNU 2011:134.

<sup>62</sup> Næss, Petter (2004). *Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*. NTNU: Concept Rapport nr.5.

<sup>63</sup> Dette fremkommer i rapporten *Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet* (2010), skrevet av Slettebø, Oterholm og Stavrum.

<sup>64</sup> Spørsmålene er hentet fra Kusek og Rist (2004:82) sin guide til å utvikle baselineundersøkelser, men vil etter Rambølls oppfatning fungere like godt i behovsanalyser.

1. Hvilke datakilder skal benyttes?
2. Hvilke datainnsamlingsmetoder skal benyttes?
3. Hvem vil samle inn dataene?
4. Hvor ofte vil dataene samles inn?
5. Hva vil det koste å samle inn data, og hvor vanskelig vil det være?
6. Hvem skal analysere data?
7. Hvem skal rapportere på data?
8. Hvem skal bruke data?

Det finnes mye dokumentert kunnskap om barn og unge i barnevernet gjennom KOSTRA og StatRes, og en kan også tenke seg at systemer som IPLOS kan være en aktuell datakilde når det gjelder brukeres kontakt med helsevesenet. Etter det Rambøll forstår er det noen utfordringer knyttet til innhenting og systematisering av statistikk fra fag- og klientsystemet ODA som får følger for datakvalitet og anvendelighet, men at disse forholdene skal bedres med utvikling av databehandlingssystemet BIRK. Det er derfor rimelig å tro at eksisterende systemer kan gi god kvantitativ informasjon om status. I tillegg vil det kunne være aktuelt å benytte GAP analyser for å undersøke behov fremover i tid. Som tidligere nevnt bør det da være avklart hvilke behov barnevernet skal imøtekomme, slik at en kan innhente prognoser på hvordan behovene vil utvikle seg. Aktuelle prognoser kan være fremskrivninger av barnebefolkningen i ulike deler av landet<sup>65</sup>, og prognoser som gjelder bruk av spesialisthelsetjenester innen rus og psykiatri.

#### 7.2.4 Hvem bør utføre en behovsanalyse

Det anbefales som nevnt at behovsanalyser bør gjennomføres av et nøytralt organ med bred forankring både i offentligheten og blant interessenter og fagorgan. Tatt i betraktning at gode behovsanalyser krever systematisk arbeid og bred tilnærming, anbefaler Rambøll at det prosjektorganiseres med en bredt sammensatt arbeidsgruppe, slik at en sikrer tilstrekkelig kapasitet og bred forankring. Vår vurdering er at representanter fra både kommunalt barnevern og fagmiljøer innen barnevern og psykisk helsevern bør involveres for å sikre brede perspektiver og kunnskaper både fra praksisfelt og forskning. Arbeidsgruppens mandat bør begrenses til å legge rammene for behovsundersøkelser, mens selve undersøkelsen bør vurderes gjennomført av en ekstern aktør for å sikre uavhengighet i gjennomførelse.

### 7.3 Rolle- og ansvarsfordeling mellom kommune og stat

På bakgrunn av en vurdering av ulike alternativer anbefaler PwC en modell hvor stat og kommune har delt finansierings- og oppgaveansvar slik som i dag, men hvor det kommunale barnevernet blir styrket slik at det kan utføre oppgaver mer i henhold til lovverket, mer tilpasset lokale behov og i større nærhet mellom brukerne og de som vurderer og fatter beslutninger om tiltak. PwC anbefaler en første-/andrelinjemodell som innebærer et slanket Bufetat med spesialiserte utføreroppgaver og foreslår at oppgavefordelingen går langs en omsorgs-/behandlingslinje. Som grunnlag for denne anbefalingen ligger en vurdering om at store deler av rolle- og samarbeidsproblematikken vil løses ved å spise Bufetats innsats overfor kommuner i retning av spesialiserte tiltak, samtidig som kommunene gjennom øremerkede midler tilføres ressurser til å kunne håndtere oppgavene slik de er gitt i barnevernloven. Dette innebærer også reduserte bevilgninger til Bufetat i lys av en smalere oppgaveportefølje og overføring av midlene som tidligere ble refundert fra Bufetat for kommunale hjelpe- og forsterkningstiltak til kommunene.

<sup>65</sup> SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2011 viser at alle fylker vil ha befolkningsvekst de kommende år, men at det vil være størst befolkningsvekst i Oslo, Akershus og Rogaland, se Texmon og Brunborg (2011). "Befolkningsfremskriving 2011-2040: Regionale forutsetninger og resultater." i SSB Økonomiske analyser 4/2011.

Modellen innebærer at kommunene vil kunne utføre tjenester som i dag utføres av fagteamene dersom de gis tilstrekkelig ressurser til å styrke bemanningen og kompetansen i tjenesten. Det foreslås at midlene til fagteam brukes til å styrke kommunalt barnevern samt til å styrke Bufetats utøvelse av sine kjerneoppgaver slik de er gitt av barnevernsloven. Forslaget om en første-/andrelinjemodell bygger videre på en vurdering av at klarere ansvarslinjer vil gi større ressurseffektivitet i organisasjonen. Ved å endre delbetalingssystemet i form av å fjerne den statlige refusjonsordningen (midlene dette utgjør foreslås overført til kommunene som øremerkede midler), samt øke egenandelene for institusjon, mener PwC at unødvendige transaksjonskostnader fjernes, samtidig som kommunene bevisstgjøres rundt valg av tiltak og stimuleres til å tenke kreativt med tanke på forebygging og alternative tiltak til institusjon.<sup>66</sup> PwC mener dette vil balansere hensynet til å stimulere kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats med hensynet til å ikke påføre små kommuner en uforholdsmessig stor økonomisk risiko.

NIBR kommer ikke med like entydige anbefalinger for den videre utviklingen av barnevernet, men skisserer snarere tre alternativer som på ulike måter tar hensyn til utfordringene knyttet til dagens finansieringsordning og oppgave- og arbeidsfordeling. Disse innbefatter a) en revidering av dagens samarbeidsmodell (videreføring og tydeliggjøring av dagens oppgave- og ansvarsfordeling), b) en styrking av det kommunale barnevernet og c) et Bufetat med differensierte tjenester overfor kommunene. Rambøll oppfatter at de to siste alternativene er de som mest direkte imøtekommer utfordringene skissert over.

PwCs anbefaling og NIBRs skisse av en kommunal modell har flere likhetstrekk. Begge modellene innebærer at kommunene må bære en større del av kostnadene til tiltakene og at det overføres mer ressurser til kommunene slik at de i større grad kan utforme et lokalt tilpasset tilbud som er mer i henhold til oppgavefordelingen mellom stat og kommune slik den gis i barnevernsloven. For å legge til rette for dette må deler av utgiftene som i dag går til det statlige barnevernet overføres til kommunesektoren. NIBR foreslår også, for å sikre at statens overordnede mål innenfor barnevernet ivaretas, at et kompromiss kan innebære at ressurser stilles til disposisjon gjennom Bufetat, men øremerkes bestemte formål.

NIBRs kommunemodell tar utgangspunkt i at det innenfor dagens system ikke er sammenfall mellom beslutningsmyndighet (kommunene) og oppgaveansvar (Bufetat), at det er overlappende ansvar mellom stat og kommune vedrørende de hjemmebaserte endringstiltakene og at Bufetat i tillegg ikke har lykkes fullt ut med å implementere disse tiltakene, spesielt i mindre distriktskommuner. Modellen innebærer at Bufetat konsentrerer seg om sine kjerneoppgaver, som vil være å sikre institusjonsplasser/drifte institusjoner og rekruttere fosterhjem. De hjemmebaserte tiltakene vil være kommunenes ansvar. NIBR foreslår at det kan benyttes normative virkemidler (lov eller forskrift) for å sikre at kommunene har tilbud om bestemte endringstiltak.

PwCs anbefalte første-/andrelinjemodell og NIBRs foreslåtte kommunale modell imøtekommer i stor grad utfordringene forbundet med overlappende oppgavefordeling som ikke er i tråd med barnevernsloven og manglende samsvar mellom myndighet og ansvar. I tillegg reduseres transaksjonskostnadene forbundet med delbetalingssystemet når flere oppgaver tilfaller kommunene. Forutsatt at det overordnede finansieringssystemet ikke endres vil kommunene imidlertid fortsatt ikke ha fullt finansieringsansvar for alle tiltak, og det vil følgelig fortsatt være en risiko for kostnadsoverveltning fra kommune til stat og for at kommunene i for liten grad prioriterer forebyggende arbeid.

Kommunestrukturen er en vedvarende utfordring og PwCs anbefaling inneholder ikke særskilte tiltak som tilsier at lokale forskjeller vil reduseres. Det vil dermed fortsatt være en utfordring å sikre et likeverdig tilbud på tvers av kommuner med ulik størrelse og ressurstilgang. Muligheten for å benytte fagteamene til å kompensere for ulikheter mellom kommuner vil også bli mindre ettersom PwCs anbefaling innebærer å overføre fagteamressurser til kommunalt barnevern. NIBRs kommunale modell tar på sin side i større grad hensyn til kommunestrukturen og forskjellene som eksisterer mellom kommunene. I forslaget påpekes det blant annet at noen

---

<sup>66</sup> PwC setter som en forutsetning for dette at det er mulig å øke kapasiteten i kommunale fosterhjem, statlige beredskapshjem og familiehjem for å møte den økte etterspørselen som følge av redusert institusjonsbruk.

kommuner (som i skissen har ansvar for alle hjemmebaserte tiltak) vil ha vanskeligheter med å opprettholde tilstrekkelig beredskap med ulike endringstiltak, hvorpå det foreslås å imøtekomme dette ved å etablere et system hvor mindre kommuner kjøper disse tjenestene av større kommuner eller av private aktører. Videre innebærer alle alternativene skissert av NIBR et fagteam som bindeledd mellom kommune og stat i en mer rendyrket fagteamrolle. Dette vil kunne være et virkemiddel for å utjevne forskjeller mellom kommuner.

Fokuset på kommunestrukturen og ulikhetene som eksisterer mellom kommuner danner videre grunnlag for NIBRs forslag om en differensiert modell. Differensieringen innebærer at kommunene gis valgmulighet i forhold til å bruke en statlig modell og motta tjenester fra Bufetat eller en kommunal modell hvor de drifter disse tjenestene selv. Utgangspunktet for modellen er at de større kommunene vil kunne klare å ivareta flere oppgaver enn de gjør i dag, mens mindre kommuner vil ha mer behov for bistand fra Bufetat. En av utfordringene i dag er at Bufetat først og fremst har nådd ut med sine hjemmebaserte tiltak til de kommunene som har minst behov for bistand. De kommunene som velger å drifte et eget tilbud snarere enn å motta tiltak fra staten vil få overført ressurser ut fra en beregnet andel av budsjettet innenfor fagteamområdet (dette er også et element i PwCs anbefaling, som dermed overlapper delvis både med NIBRs kommunemodell og differensierte modell). Resterende budsjett legges til fagteam som bistår kommunene som har valgt en statlig modell, med finansiering omtrent som i dagens ordning.

Den differensierte modellen innebærer at arbeidsdelingen innenfor barnevernområdet mellom staten og kommunene vil variere etter om kommunen har valgt å ta ansvar for tiltakene selv eller om de mottar tiltak fra staten. Et problem med dette vil således være at det oppstår to parallelle systemer og staten må opprettholde en organisasjon for å yte tjenester til de kommunene som har valgt en statlig modell. Dette kan være kostbart, både fordi dette vil medføre behov for en viss administrasjon og fagkompetanse og fordi mulighetene for stordrift reduseres. En annen utfordring med denne modellen vil være å føre kontroll med tjenestene i det kommunale barnevernet. Modellen vil derfor basere seg på mer tradisjonell styring av kommunale tjenester, dvs. gjennom lov og forskrift, samt styrket kontroll fra fylkesmannens side.

Den største styrken ved NIBRs differensierte modell er at den i stor grad imøtekommer utfordringene forbundet med kommunestrukturen. I den grad kommunene velger den kommunale varianten vil modellen i tillegg gi de samme fordelene som de to alternativene drøftet over; redusert overlapp mellom statlige og kommunale oppgaver, større sammenfall mellom myndighet og ansvar, samt reduserte transaksjonskostnader. For de som velger den statlige modellen vil disse faktorene imidlertid fortsatt utgjøre problemer i forvaltningen av barnevernet. I tillegg vil dobbelheten i systemet skape økte kostnader i form av utgifter og kontrollbehov.

#### **7.4 Bedre samsvar mellom myndighet og juridisk og økonomisk ansvar**

I evalueringen er det påpekt at til tross for at Lov om barneverntjenester er klar når det gjelder ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern, er konsekvensen av loven at det er til dels manglende sammenfall mellom ansvar og kontroll/myndighet. Kommunen har det juridiske ansvaret for brukeren til enhver tid, også når brukeren er i et statlig tiltak. Bufetat har ansvar for å drifte og kvalitetssikre de statlige tiltakene og gjennom fagteam å skaffe plass i et tiltak innenfor den tiltakstypen som kommunen har fattet vedtak om.

Dette betyr at i enkeltsaker der kommunale barneverntjenester er bevilget beslutningsmyndighet i valg av tiltak, og der de er ansvarlige både overfor fylkesmannen og eget kommunestyre for at brukeren får det beste tiltaket, er det rimelig at de ikke tar hensyn til styringssignaler de ikke er bundet av. Likevel er det Bufetat som har ansvar for å bære mesteparten av kostnadene som følger av kommunens beslutninger om at et barn eller ungdom skal plasseres i et statlig tiltak. Ettersom vedtaksmyndighet ikke sammenfaller fullt ut med finansieringsansvar får kommunenes beslutninger om valg av tiltak betydelige økonomiske konsekvenser for det statlige barnevernet. Denne formen for revirtenkning blir ansett som en sentral barriere i forskning om tverrprofesjonelt samarbeid.<sup>67</sup> På denne måten muliggjør dagens forvaltningsmodell en

<sup>67</sup> Axelsson, S og Axelsson, R. 2009. Altruisme i tverrprofesjonelt samarbeid og ledelse. I Willumsen, E (red) Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning. Universitetsforlaget

kostnadsoverveltning fra kommune til stat, som teoretisk sett gir kommunene begrensede insentiver til å prioritere forebyggende arbeid, ettersom de ikke må dekke de reelle kostnadene forbundet med de statlige tiltakene.

Det fremkommer at kostnadsoverveltningen forsøkes motvirket ved at kommunene gjennom en egenandel må dekke deler av kostnadene for bruk av statlige tiltak. Egenandelsystemet har de siste årene blitt brukt aktivt for å styre tiltaksbruken i retning av mindre institusjonsbruk<sup>68</sup>, og dette har også bidratt til vridningen i tiltaksbruk bort fra institusjon og mot andre tiltak. Forvaltningsmodellens delbetalingssystem er imidlertid forholdsvis komplekst, og genererer merarbeid og transaksjonskostnader ved at penger flyttes fra stat til kommune (refusjoner) og fra kommune til stat (egenandeler). Effektivitetshensyn vil dermed tilsi at modellen kun vil være formålstjenlig dersom økonomi tillegges vekt i kommunenes valg av tiltak. Dersom økonomi ikke spiller noen rolle i kommunenes tiltaksvalg vil delbetalingssystemet være både lite hensiktsmessig og skape byrder som ikke står i stil med gevinstene det er ment å skape, nemlig tiltaksvridning, motvirking av kostnadsoverveltning, og stimulering til prioritering av forebyggende arbeid.

Et kjernespmål i så måte er hvilken rolle økonomi spiller i valg av tiltak. Svaret fra devalueringene er at det er høy bevissthet rundt økonomi både når kommuner velger tiltakstype og når fagteamene ser etter tilgjengelige plasser i tiltaksapparatet. PwC vurderer imidlertid at økonomi spiller en underordnet rolle for kommunene når de fatter beslutninger om valg av tiltak<sup>69</sup> og kommunene oppgir selv at økonomi har liten betydning for deres vurdering av type plasseringstiltak. NOVA/FAFO fant det vanskelig å vurdere økonomiens betydning i enkeltsaker, men kunne i caseundersøkelsen vise til saker der kostnadskrevende tiltak ble valgt fordi det ble ansett som best i for den aktuelle bruker.

Gitt at økonomi ikke spiller noen avgjørende rolle for hvordan kommunene velger tiltak i enkeltsaker, tilsier et rent kostnadseffektivitetsperspektiv at det vil være mer hensiktsmessig og mer effektiv bruk av ressurser å redusere/fjerne system- og transaksjonskostnadene knyttet til et delt betalingsansvar og å kanalisere disse midlene inn i barnevernet på måter som ikke genererer slike kostnader. Likevel er det sentralt å videreføre bevisstheten omkring økonomi både i utvikling av tiltaksapparatet og i valg av tiltak, fordi en på lang sikt vil måtte hensynta en stadig økende kostnadsutvikling i barnevernet.

## **7.5 Likere styringssignaler og enighet om praktisering av samarbeidsmodellen**

Deloitte påpeker en manglende samtidighet i styringen av kommunalt og statlig barnevern. Kommunene forholder seg til lov, forskrift og departementenes rundskriv som tolker lover og forskrifter, mens det statlige barnevernet etter forvaltningsreformen styres av krav til tiltaksvridning, krav om reduksjon i oppholdstid i institusjoner, og beleggsprosent. I evalueringen fremkommer det at kommuner opplever at disse styringssignalene påvirker fagteamenes virke på en negativ måte, mens fagteamene opplever at disse signalene er lite forankret i kommunene. Videre viser evalueringen at kommuner er kritiske til fagteamenes mandat og praksis når kommunene gjør vedtak om bruk av statlige tiltak.

Det er avgjørende for samarbeidet at kommune og stat er enige om hvordan samarbeidet skal praktiseres, og at både kommune og stat samarbeider slik at fagteamet kan koordinere inntaket til statlige tiltak på en hensiktsmessig måte.

<sup>68</sup> Satsen for institusjoner har, sammenliknet med satsen for fosterhjem, økt betydelig fra 2007.

<sup>69</sup> PwC mener riktignok at egenandelsystemet har bidratt til å redusere institusjonsbruken og øke bruken av andre tiltak. Samtidig vurderes det at en rekke andre faktorer (deriblant faglig konsensus, påtrykk fra Bufetat/fagteam, og misnøye med institusjonstilbudet) virker inn på kommunenes valg av tiltak.

## VEDLEGG 1: LITTERATURLISTE

- Axelsson, S og Axelsson, R (2009). "Altruisme i tverrprofesjonelt samarbeid og ledelse". I Willumsen, E (red.), *Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg B., T. Opdahl Mo og T. Hugaas Molden (2006). *Evaluering av Barnevernforsøket i Trondheim*. NTNU Samfunnsforskning AS og SINTEF Teknologi og samfunn. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Brandtzæg, B. A., L. Håkonsen, T. E. Lunder (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet*, Telemarksforskning, TF-rapport nr. 270/2010. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Bufdir (2010). *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Clausen, S.E. og L. Kristoffersen (2008). "Barnevernsklinter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie". Oslo: NOVA.
- Deloitte (2011). "Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet". Oslo: Deloitte.
- DIFI (2008). "Direktoratenes faglige rolle – en rolle under økende press?". DIFI rapport 2008:14. Oslo: DIFI.
- ECON (2007). "Styring og ressursbruk i statlig og regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger". ECON-rapport nr. 2007-033. Oslo: ECON.
- Fauske, H., W. Lichtwark, E. Marthinsen, E. Willumsen, G. Clifford, B. H. Kojan (2009). *Barnevernet på ny kurs? Sluttrapport fase 1 i prosjektet "Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet."* NR-rapport nr 8/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gautun, H., K. Sasaoka og C. Gjerustad (2006). *Brukerundersøkelse i barneverninstitusjonen*. NOVA-rapport 9/06. Oslo: NOVA.
- Helgeland, I.M. (2007) *Unge med alvorlige atferdsvansker blir voksne: hvordan kom de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie over 15 år*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet.
- Kojan, B. H. (2011). *Klasseblikk på barnevern i vekst*. Avhandling for graden philosophiae doctor. Doktoravhandling ved NTNU, 2011:134. Trondheim: NTNU.
- KS (2010). *Barnevernet: Stadig flere barn får hjelp*. Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010. Oslo: KS.
- KS (2011). *Faktaark: Fakta pr. 15. mars om barnevernet i kommunene – 2011*. Tilgjengelig på [http://www.ks.no/PageFiles/23472/Barnevern\\_2011.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/23472/Barnevern_2011.pdf). Oslo: KS.
- Kusek, J. Z. og R. C. Rist (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lawrence, P.R. og J.W. Lorsch (1967). "Organization and environment: managing differentiation and integration". Boston: Harvard University.
- Leutz, W.N. (1999). "Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom". *The Millbank Quarterly*, 77(1), s. 77-110.

- NIBR (2011). "Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet". NIBR-rapport 2011:25. Oslo: NIBR.
- NOBO (2011). "Nye retningslinjer for fagteam i feil retning". Tilgjengelig på [http://www.barnevernledere.net/attachments/082\\_RETNINGSLINJER%20FOR%20FAGTEAMENES%20ARBEID-.pdf](http://www.barnevernledere.net/attachments/082_RETNINGSLINJER%20FOR%20FAGTEAMENES%20ARBEID-.pdf)
- Norges forskningsråd (2007). "Resultatevaluering av sykehusreformen. Tilgjengelighet, prioritering, effektivitet, brukermedvirkning og medbestemmelse." Oslo: Forskningsrådet.
- NOU (2000). "Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer". NOU 2000:12. Oslo: NOU.
- NOVA (2011). "Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet". NOVA Rapport 21/2011. Oslo: NOVA.
- Næss, Petter (2004). Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter. NTNU: Concept rapport nr.5. Trondheim: NTNU.
- 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 (familievernkantorloven) m.v. Oslo: Det kongelige barne- og familiedepartement.
- PwC (2011). "Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern". Oslo: PwC.
- Rambøll Management Consulting (2008). Vurdering og videreutvikling av fagteam. Oslo: Rambøll Management Consulting.
- Rambøll Management Consulting (2010 og 2011). Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverntiltak. Oslo: Rambøll Management Consulting.
- Riksrevisjonen (2003). "Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet". Dokument nr. 3:10 (2002-2003). Oslo: Riksrevisjonen.
- Rundskriv Q-19/2003. Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Oslo: Det kongelige barne- og familiedepartement.
- Rønnov, L. P. og B. Marckmann (2010). Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sirnes, T (2009). "Ledelse i tverrprofesjonell virksomhet". I Willumsen, E (red.), Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slettebø, T., I. Oterholm og A. Stavrum (2010). Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet. Diakonhjemmet Høgskole, rapport 2010/3. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002). "Om barne- og ungdomsvernet". Oslo: Det kongelige barne- og familiedepartement.
- Texmon, I. og H. Brunborg (2011). Befolkningsframskriving 2011-2040: Regionale forutsetninger og resultater. SSB Økonomiske analyser 4/2011. Oslo: SSB.
- Tjelflaat, T. og G. Ulset (2007). Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon: Et forskningsbasert temahefte. NTNU Samfunnsforskning AS, rapport nr 11/2007. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Willumsen, E (2006). "Interprofessional collaboration in residential childcare". Doktogradsavhandling. Gøteborg: Nordic School of Public Health.



Willumsen, E (red.) (2009). "Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning". Oslo: Universitetsforlaget.

Åhgren, B. (2009). "Evaluering av tverrprofesjonelt samarbeid relatert til klinisk integrering". I Willumsen (red.), Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning". Oslo: Universitetsforlaget.

## VEDLEGG 2: SAMMENDRAG AV DELOPPDRAG A-D

### **Deloppdrag A - NIBR/Telemarksforskning: "Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet"**

#### *Rapportens anbefalinger og vurderinger*

NIBR identifiserer utfordringer knyttet til tiltakstilbudet, fag- og tiltaksutviklingen, og organiseringen det statlige barnevernet i sin evaluering. NIBR fokuserer spesielt på spørsmålet om hvordan det statlige barnevernet kan organiseres slik at det totalt sett sikrer hjelpetrengende barn tilstrekkelige, gode og samordnede tjenester, og påpeker at utfordringene i organiseringen av det statlige barnevernet hovedsakelig dreier seg om overordnet organisering, finansieringsordninger og praktisk arbeidsdeling mellom stat og kommune. NIBR kommer ikke med entydige anbefalinger for den videre utviklingen av barnevernet, men skisserer en revidering av dagens samarbeidsmodell, en styrking av det kommunale barnevernet og et Bufetat med differensierte tjenester overfor kommunene som tre mulige alternative modeller som på ulike måter tar hensyn til disse utfordringene:

Et sentralt funn i NIBRs evaluering er at samarbeidsproblemene som eksisterer mellom stat og kommune henger sammen med fagteamenes sammensatte rolle. Fagteamene skal være en faglig veileder og støttespiller for kommunene, de skal formidle gode og tilpassede tjenester fra Bufetat til kommunene, de har ansvar for å holde budsjettet, og de skal fremme regjeringens politiske prioriteringer. Disse ulike hensynene fremstår som uforenelige, hvilket blant annet fører til at faglige råd blir mistenkeliggjort for å være influert av økonomiske og/eller politiske hensyn. Det blir derfor vanskelig for fagteamene å ivareta rollen som faglig veileder overfor kommunene. For å imøtekomme disse utfordringene skisserer NIBR ulike modeller for fagteamenes virksomhet:

- En modell der Bufdir kanalisere mer av de politiske styringssignalene gjennom sin myndighetsoppgave, og mindre gjennom Bufetat og fagteamene
  - Dette betyr at fagteamene ikke får oppgaven med å implementere barnevernpolitikk, men kan ha en mer rendyrket faglig rolle overfor kommunene
- En modell der fagteamene får en rendyrket fagrolle gjennom en annen tilknytning til direktoratet (via kompetansesentrene for barn og unge)
  - Fagteamene kan med en slik tilknytning ha en viktig rolle i formidlingen av ny kunnskap. Dette vil kunne gi bedre betingelser for fag- og tiltaksutvikling.
- En modell der kommunen møter en samordnet stat i form av et bredt sammensatt ambulanseteam, som har i oppgave å vurdere hjelpebehov og bestille statlige tjenester innenfor statlig barnevern, psykisk helsevern, rustjenesten, evt. også familievernet.
  - Kommunene kan møte en samordnet snarere enn en fragmentert stat, og hjelpetrengende vil kunne få mer helhetlige og mer koordinerte tjenester

#### *Mandat for deloppdrag A*

NIBRs devaluering har følgende fire hovedproblemstillinger:

- Har forvaltningsreformen i barnevernet bidratt til et mer likeverdig tilbud av barnevernstjenester i hele landet?
- Har reformen ført til bedre tjenester til kommunene og bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene i barnevernet?
- Har reformen bidratt til den faglige utviklingen i barnevernet?
- Har reformen bidratt til bedre samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende tjenester?

Likeverdighet blir vurdert i lys av den samlede tiltaksstrukturen, både statlig og kommunal, og hvorvidt den utgjør et helhetlig og dekkende spekter av tiltak som er tilpasset ulike kommuner og ulike brukergrupper. NIBR anser tiltaksstruktur og tiltaksbruk som et produkt av samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, Bufetats tjenester til kommunene, faglig utvikling, og samarbeid med tilgrensende tjenester.

#### *Datakilder og metoder*

Evalueringen i deloppdrag A er basert på dokumentstudier, kvalitative intervjuer, og kvantitative metoder i form av spørreundersøkelser og foreliggende statistikk om barnevernet i kommuner og regioner. Datakildene gjennomgås kort under.

Evalueringen tar i bruk foreliggende *statistikk* om barnevernet fra ulike kilder: på kommunenivå, fylkesnivå og regionnivå. Evalueringen opererer dermed med registerdata på alle tre nivåer. Dataene er benyttet i regresjonsanalyser som har til hensikt å forklare variasjoner i tiltaksbruk mellom kommuner, fylker og regioner. Dataene benyttes også til å analysere tiltaksutviklingen over tid. Data fra SSB/Kostra, kommunenes halvårslige rapporteringer til BLD og StudData er benyttet. I tillegg brukes data om trekk ved kommunene fra Kommunedatabasen.

NIBR har gjennomført fire *spørreskjemaundersøkelser* til henholdsvis kommunal barneverntjeneste, Bufetats fagteam, familievernkontorer og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP). NIBR har også etablert en egen "kommunedatabase" ved å koble sammen registerdata fra ulike databaser og dataene fra spørreskjemaundersøkelsen til kommunene.

Den *kvalitative* delen av undersøkelsen har tre hovedelementer; *litteratur- og dokumentstudier*, *intervjuer* med sentrale og regionale statlige instanser (BLD, Bufdir, Bufetat, sistnevnte inkludert etaten sentralt, regionkontor og fagteam) og *casestudier* med utgangspunkt i et utvalg kommuner. I tillegg har NIBR intervjuet representanter for brukerorganisasjoner i barnevernet, aktører i samarbeidende tjenester på sentralt nivå, og representanter for miljøer som driver utdanning, forskning og faglig utvikling knyttet til barnevernets tjenester. Til sammen har det blitt gjennomført 88 intervjuer.

## **Hovedfunn**

### *Likeverdig tilbud*

I analysen av likeverdigheten i barnevernets tilbud ser NIBR på vridning i tiltaksbruk fra institusjon til fosterhjem og hjemmebaserte evidensbaserte metoder, kommunenes faktiske bruk av statlige tiltak, og kommunenes opplevde behov for ytterligere tiltak. NIBR ser både på Bufetats (tilbud) og kommunenes rolle (etterspørsel) i å fremme et likeverdig barnevern.

Kommunene opplever at tilgjengeligheten til fosterhjem er for dårlig. Samtidig er det lite som tyder på at kommunenes opplevde behov for fosterhjem – som en indikasjon på manglende tilbud – er systematisk skjevt fordelt mellom kommunene. Den største utfordringen med institusjonstilbudet er i følge kommunene kvaliteten på de tilbudte plassene, ikke primært tilgjengeligheten. Det er for øvrig lite som tyder på at institusjonstilbudet varierer systematisk mellom kommunene. Det påpekes også at samarbeidsklimaet mellom kommunene og fagteamene ser ut til å påvirke bruken av både fosterhjem og institusjoner, og kan også gi utfordringer med hensyn til å nå målet om likeverdighet.

Det er flere forhold som tyder på at trekk ved kommunene er viktige for å oppnå et likeverdig barnevern. I analysene finner NIBR at det er stor variasjon mellom kommuner i bruken av tiltak med statlig ansvar, og at noe av denne variasjonen har sammenheng med personalinnsatsen i barnevernet, kommunestørrelse og kommunenes økonomi. Analysene av bruken av institusjons- og fosterhjems plasseringer og MST tyder på at de økonomisk mest velstående kommunene er i stand til å ivareta et bedre forebyggende barnevernarbeid, ikke bare i barnevernet, men også innenfor andre tjenester som helsetjenestene, barnehage, skole og liknende, slik at behovet for å ta i bruk statlige barneverntiltak reduseres. Analysene viser at bruken av MST påvirkes av både kommunenes avstand til fagteam og kommunestørrelse; jo mindre kommunene er, og jo lengre avstand det er til fagteamet, desto mindre bruker de MST og jo større opplever de at behovet er. Når det gjelder PMTO skiller ser tiltaksbruken å være mer avhengig av kommunenes egne ressurser.

### *Bedre tjenester til kommunene og bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåer*

NIBR mener det er vanskelig å slå fast om *tjenestene* som Bufetat leverer til kommunene er bedre i dag enn de var før reformen. Bruken av barneverntiltak, også de statlige, har økt betraktelig i løpet av årene etter forvaltningsreformen i barnevernet, hvilket må betraktes som en forbedring av tilbudet i perioden Bufetat har eksistert. Det gjelder spesielt fosterhjem, men

også de evidensbaserte tiltakene. Samlet sett har det skjedd en vridning i tiltaksbruken – fra bruk av institusjoner til bruk av evidensbaserte tiltak i hjemmet. NIBR vurderer at dette i henhold til de gjeldende føringene om å redusere institusjonsbruken må regnes som en forbedring av tilbudet.

Generelt er imidlertid kommunene kritiske til de statlige tiltakene, og det er gjennomgående en klart større andel av kommunene som mener at Bufetat ikke dekker tiltaksbehovet enn kommuner som mener behovet blir dekket. Kritikken retter seg både mot bredden på utvalget av ulike tiltak (de fleste tiltakene), tilgjengeligheten til tiltakene (fosterhjem og hjemmebaserte tiltak) og tiltakenes kvalitet (fosterhjem og institusjoner). NIBR finner at oppfatningene varierer noe mellom de ulike tiltakene. Institusjonstilbudet oppleves å være for lite differensiert og for dårlig tilpasset barn og unges behov. Utfordringen med fosterhjemstilbudet er først og fremst at Bufetat ikke klarer å fremskaffe like mange hjem som kommunene etterspør. Det kommunale barnevernet er mest fornøyd med de hjemmebaserte tiltakene, og minst fornøyd med institusjonstilbudet. Det er videre de største kommunene som er mest kritiske til både institusjons- og fosterhjemstilbudet, mens det er kommuner med lengst reiseavstand til fagteamene som er mest kritiske til de hjemmebaserte tiltakene MST og PMTO. Mens fagteamansatte er enige med kommunene om at det er de hjemmebaserte tiltakene som fungerer best, er de klart mer positive enn kommunene til institusjonstilbudet.

Kommunene synes det er minst vanskelig å *samarbeide* med staten om saker knyttet til omsorgsovertakelse, og saker med bruk av MST, PMTO og andre endringstiltak i hjemmet. Det er større problemer i samarbeidet om rekruttering av fosterhjem, institusjonsplassering, og økonomiske forhold. Situasjoner der barn har rettigheter etter flere lovverk oppleves som spesielt vanskelige. I følge kommunene oppstår det samarbeidsproblemer grunnet manglende tilbud, eller kvalitetsmessig dårlig tilbud, fra Bufetat. Kommunene mener også at samarbeidet hemmes av tids- og ressursmangel både i kommune og stat, av faglige uenigheter mellom barnevernet på de to nivåene, og av store geografiske avstander mellom fagteam og kommune. Også opplevelsen av at Bufetat forsøker å kontrollere kommunenes arbeid og usikkerhet om hvorvidt fagteamenes faglige overveielser må vike til fordel for økonomiske og politiske hensyn, utfordrer samarbeidet og undergraver fagteamenes troverdighet som veileder og støttespiller.

Samtidig som en stor del av kommunene opplever at prinsippene for ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat er klar i de fleste tilfeller, vises det til flere uavklarte situasjoner. Dette dreier seg om uklarheter rundt barn eller unge med rettigheter etter flere lovverk (både i forhold til i hvilke typer tiltak barna skal plasseres og i forhold til hvem som skal finansiere tiltakene), hvor langt Bufetat skal eller bør gå i forhold til hjemmebaserte tiltak for å forebygge plassering på institusjon eller i fosterhjem, og grensen for Bufetats myndighet til å øve innflytelse på kommunenes oppgaver eller beslutninger. Mange av kommunene gir uttrykk for at de fagteamansatte overprøver deres beslutninger og at de dermed går ut over sitt myndighetsområde. Kommunene har i følge NIBR ganske gode erfaringer med fagteamene, men er mer skeptiske til de fagteamansattes beslutningsmyndighet og det regelverket de er satt til å forvalte. NIBR finner at det først og fremst er de større kommunene som opplever uklare ansvarsforhold.

#### *Faglig utvikling*

NIBR vurderer at det statlige barnevernets satsing på utvikling av evidensbaserte metoder har vært nyttig, men at den har vært for ensopret og smal. Det vurderes at systematisering av og forskning på tiltak som benyttes for det store flertall av barn i det kommunale barnevernet har vært prioritert i liten grad. NIBR påpeker at Bufetat legger til rette for en fag- og tiltaksutvikling som i stor grad er top-down ved at kunnskap i hovedsak utvikles forskning, som formidles gjennom Bufetats fagteam til praksisfeltet. Institusjonene som utdanner fagfolkene til barnevernet opplever i stor grad å være stilt på sidelinjen i kunnskapsutviklingen, og utdanningsinstitusjonene ønsker heller ikke å knytte seg opp mot den modellen staten har valgt. Dermed blir fagteamene den viktigste formidleren av kunnskap ut til kommunene. Ikke-evidensbaserte tiltak utvikles i praksisfeltet, men blir i liten grad evaluert av forskere. Det betyr at tiltak som kunne blitt kunnskapsbasert ikke blir det, og at forskere og utøvere har lite systematisk kunnskap om en stor del av barneverntiltakene.

Kommunene er i varierende grad fornøyde med fag- og tiltaksutviklingen. De viktigste skillelinjene går mellom store og små kommuner, og til dels også mellom ressurssterke og ressurssvake kommuner. Større kommuner og kommuner som opplever å ha god kompetanse selv ønsker større grad av selvstendighet eller å bli lyttet til. De minste kommunene og kommuner med en svært presset ressursituasjon har imidlertid ikke kapasitet til å drive fag- og tiltaksutvikling, og er avhengig av tilbud fra fagteamet.

#### *Samarbeid med tilgrensende tjenester*

Fagteamene rapporterer om mest samarbeid med skoler og BUP, og minst samarbeid med familievernkontor. De fagteamansatte ønsker seg mer samarbeid med de fleste tjenestene. Størst er etterspørselen etter ytterligere samarbeid med BUP og familievernet. De fleste informantene mener at samarbeidet med tilgrensende tjenester er bedre enn før reformen, men at selve forvaltningsreformen ikke kan ta æren for denne utviklingen.

I den grad det eksisterer samarbeidsproblemer med BUP skyldes det i følge ansatte i det statlige barnevernet mangel på kunnskap om og forståelse for ulikheter i roller, organisering, lovverk og tilbud mellom de to tjenestene. Blant ansatte i BUP oppleves uenighet om tiltaksbruk, ulik faglig forankring, og uenighet om barn skal plasseres i institusjon i regi av barnevernet eller psykisk helsevern som kilder til utfordringer i samarbeidet. Felles fagbakgrunn eller yrkeserfaring i de to tjenestene anses som viktig for samarbeid, så vel som utvikling av rutiner og avtaler for samarbeid. Kontakten mellom BUP og fagteam er svært liten, og dreier seg i hovedsak om fordeling av finansieringsansvar.

Familievernet ser lite poeng i å samarbeide med det statlige barnevernet ettersom det er de kommunale barneverntjenestene som har ansvar for barna og som derfor vurderes som den mest relevante samarbeidspartneren. Mangel på ressurser nevnes hyppig som en begrensende faktor for samarbeid både med det kommunale barnevernet og med Bufetats fagteam.

#### *Øvrige funn*

NIBR drøfter også rettssikkerhet og brukermedvirkning. Forvaltningsreformen har medført potensielt bedre betingelser for *rettssikkerheten* i barnevernet, fordi fagteamene kan være en faglig støttespiller for kommunene. Utfordringer for rettssikkerheten er særlig knyttet til rolle- og ansvarsuklarheter mellom det kommunale og det statlige barnevernet, til lange ventetider på fosterhjems plass, og til utilstrekkelig differensiert og/eller tilpasset institusjonstilbud.

*Brukermedvirkning* er ikke like utviklet og systematisert i barnevernet som for eksempel i helsetjenesten. Samtidig er brukermedvirkning særlig viktig og utfordrende i barnevernet. Inndelingen av barnevernet i to nivåer kan bidra til at arbeidsdelingen mellom nivåene angående medvirkning blir uklar. Selv om det er utviklet noen rutiner for medvirkning på statlig nivå, er disse i liten grad nedfelt i det statlige barnevernets praksis.

#### *Begrensninger i materialet*

NIBR fremhever at den korte evalueringsperioden har gitt noen begrensninger når det gjelder utnyttelsen av det omfattende datamaterialet.

Det er også mangel på sammenlignbare data fra situasjonen før reformen, hvilket gjør det vanskelig å belyse virkningene av reformen. I noen grad må NIBR derfor nøye seg med å kartlegge og analysere situasjonen i dag, og sette denne opp mot målene for barnevernreformen. Survey og intervju utgjør en sentral kilde så henseende, og NIBR påpeker at det ikke er uproblematisk å spørre folk om deres vurdering av virkningene av reformen.

NIBR understreker også at det er det statlige barnevernet som er evaluert. Ettersom det ikke er foretatt en evaluering av kommunenes barneverntjenester kan det ikke trekkes sikre slutninger om styrker og svakheter ved det kommunale barnevernet.

## **Delrapport B - NOVA/FAFO: "Institusjonsplassering – siste utvei?"**

### *Rapportens anbefalinger og vurderinger*

Nova og FAFO har i samarbeid gjennomført deloppdrag B "Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004".

Rapportens anbefalinger og vurderinger peker i to hovedretninger. På den ene siden argumenterer NOVA/FAFO for at det er behov for omfattende diskusjon og tydeliggjøring av sentrale begrep og deler av innholdet i målsettingene med reformen. På den andre siden anbefales det ytterligere forskning på barnevernsområdet, spesielt når det gjelder institusjonsoppholdet. Nedenfor presenteres anbefalingene i hovedtrekk.

Mål om et differensiert tilbud er ikke nådd, konkluderer NOVA/FAFO. Differensiering kan gjøres på ulike måter og anbefaler en omfattende diskusjon om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for differensieringen og hvordan dette skal organiseres i praksis. For å fremme kvalitetsutvikling i barnevernet peker rapporten ut to sentrale områder: hvordan barn og unge involveres i egen situasjon når de er på institusjon og opplevelse av trygghet og at rettighetene deres respekteres. Barn og unge bør, i følge NOVA/FAFO, bli synlige i planleggingen av barnevernstjenestene slik at deres behov dekkes.

Tiltaksvridning har vært en sentral målsetting ved reformen. NOVA/FAFO anbefaler BLD å vurdere hvor langt vridningen skal gå og hvilke konsekvenser vridningen skal ha for utviklingen av andre tiltak, spesielt fosterhjemstilbudet. Her anbefaler rapporten en samlet diskusjon om helheten i omsorgstiltakene og hva fosterhjemstilbudet skal utvikles til. Så fremt institusjon skal være et tilbud for noen barn og unge, bør det etter NOVA/FAFOs mening utarbeides analyser av hva behovet er og hva det vil koste å dekke dette behovet.

Rapporten anbefaler et fokus på barn og unges behov for stabilitet og kontinuitet når tiltak skal planlegges. En synliggjøring av barn og unge som i mindre grad har blitt ivaretatt hittil anbefales. Dette gjelder barn og unge med annen landbakgrunn, funksjonsnedsettelse og annen seksuell legning. Det anbefales at det iverksettes utviklingsarbeid rettet mot disse gruppene. Rapporten gir flere anbefalinger for videre forskning og utvikling når det gjelder institusjonstilbudet. Det foreslås opprettet et eget "center of excellence" for institusjonene. Et slikt senter vil kunne fungere som et nasjonalt ressurscenter som kan tilby kompetanseheving, formidle erfaringer, gjennomføre forskning og utviklingsarbeid og gi konsultasjon på grunnlag av evidensbasert praksis. NOVA/FAFO mener videre det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om institusjonstilbudet, mer forskning om helheten i barnevernets omsorgstiltak, og at det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om de juridiske og rettssikkerhetsmessige aspektene ved institusjonstilbudet. Forsknings- og utviklingsarbeidet vil være et viktig underlag for videreutvikling av institusjon som tilbud for noen barn og unge.

### *Mandat for oppdraget*

Mandatat for deloppdrag B "Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonsoppholdet" har hatt som hovedformål å undersøke i hvilken grad statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret:

- Et tilstrekkelig differensiert tilbud
- Høy kvalitet i alle regioner

Mandatat knytter seg til flere av målsettingene med reformen, deriblant å sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barnevernstjenester og å sikre god kvalitet i alle ledd inne barnevernet.

Tre temaer danner utgangspunkt for evalueringen og hovedproblemstillingen nevnt ovenfor. For *det første* skulle evalueringen undersøke kvaliteten i institusjonene. Den *andre problemstillingen* omhandler den økonomiske utviklingen knyttet til institusjonsopphold og den  *tredje problemstillingen* omhandler samhandling knyttet til barn og unge i institusjon. Under hvert tema skulle ytterligere problemstillinger besvares:

Kvalitet i institusjoner	Økonomisk utvikling	Samhandling
<ul style="list-style-type: none"> <li>I hvilken grad og på hvilken måte gjenspeiler utviklingen av institusjonstilbudet de mål som er satt for det statlige barnevernets virksomhet?</li> <li>I hvilken grad har innføringen av godkjenningsordningen og felles kvalitetskrav ført til bedret kvalitet og et mer likeverdig institusjonstilbud?</li> <li>Har barn med plasseringstiltak i barnevernet et like godt og tilgjengelig og faglig tilbud i alle regioner?</li> <li>Hvordan differensieres tilbudet?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utnyttelse av kapasitet i egne institusjoner</li> <li>Hva hemmer og hva fremmer Bufetats egen institusjonskapasitet</li> <li>Hva innebærer konkurranseutsetting ved kjøp av private tjenester</li> <li>Store variasjoner i utgifter per oppholdsdag</li> <li>Vektlegges økonomiske aspekter ved valg av tiltak og eventuelt hvordan</li> <li>Hvilke faktorer betinger valg av offentlig versus privat tilbud?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>hva Hvordan foregår dialogen og vektlegges ved valg av plasseringssted (casestudier saker i 20 kommuner/fagteam)</li> <li>Hvordan samhandler barnevernet og andre sektorer, for eksempel psykisk helsevern, innenfor rammen av institusjonsplasseringer</li> <li>Hvordan samhandler de ulike aktørene om ettervern for ungdom som bor på institusjon</li> <li>Hvordan brukes fylkesmannens tilsynsrapporter til å videreutvikle institusjonstilbudet?</li> </ul>

Samarbeid mellom fagteam og kommuner samt samarbeid med eksterne samarbeidspartnere er og et tema i evalueringen. Samarbeidet internt i barnevernet og eksternt er hovedformål med Deloppdrag A som er gjennomført av NIBR. I denne evalueringen berøres samarbeid kun i forhold til bruk av institusjoner.

I rapporten påpekes det at det samtidig som evalueringen ble gjennomført, har skjedd kontinuerlig endringer i institusjonstilbudet samt at det i Bufdir gjennomføres et større kvalitetsutviklingsprogram. Hvilke resultater som kan tilskrives statens overtakelse av institusjonene eller om det løpende arbeidet med kvalitetsutvikling bemerkes å være vanskelig å sortere.

Oppdragets mandat var bredt. I dette sammendraget vil kun hovedfunnene knyttet til de tre overordnede temaene presenteres.

#### Metode og datakilder

Fem datakilder benyttes i oppdraget: Dokumentanalyse, litteraturstudier, registerdata, breddeundersøkelse samt casestudier.

*Dokumentanalysen* har hatt som formål å analysere bakgrunn for og gjennomføring av reformen på et systemnivå. Her gjennomgås offentlige dokumenter fra 1995 frem til i dag.

*Litteraturstudien* omhandler primært barn og unge i barnevernet og det benyttes både norsk og internasjonal litteratur.

*Analyse av tilgjengelig statistikk og registerdata:* Ved bruk av statistikk fra StatRes og fra SSB har oppdragstaker analysert tiltaksvridning, oppholdsdager, utgifter til opphold eierform, samt gitt et deskriptive analyser av barn og unge i institusjon.

*Breddeundersøkelsen* har hatt som formål å få informasjon om informantenes, her fagteamansatte og institusjonslederens, vurdering av situasjonen i dag i henhold til oppdragets mandat og problemstillinger<sup>70</sup>. Undersøkelsen er sendt ut til samtlige fagteamansatte (inkludert ledere og rådgivere) og har en svarprosent på om lag 67% (alt 247 fikk tilsendt undersøkelsen). Regionsnivået utgjør det laveste analytiske nivået. 137 institusjonsledere i offentlige og private institusjoner fikk tilsendt undersøkelsen. Her var svarprosenten på ca 66%.

<sup>70</sup> De fagteamansatte skulle besvare spørsmål om omfang i institusjonstilbudet er godt nok bygget ut, kvalitet, organisering av institusjonstilbudet, samarbeid internt og eksternt samt økonomi. Institusjonslederne ble bedt om å vurdere den enkeltes institusjons tilbud, kvalitet, brukerreteigheter, kompetanse, samarbeid med Bufetat og andre aktører, vurdering av Bufetats godkjennings – og kvalitetssikringssystem, dagens situasjon med konkurranseutsetting.

## **Hovedfunn**

I de følgende presenteres de hovedfunn som fremkommer av evalueringen og de tre hovedproblemstillingene som skulle belyses; kvalitet i institusjoner, økonomisk utvikling og samarbeid. I rapporten er blant annet følgende indikatorer og deskriptorer lagt til grunn for vurderingene:

tiltaksvidning fra institusjon til fosterhjem, innføring av godkjenningsordning for institusjoner og felles kvalitetskrav, dialog mellom forvaltningsnivåene samt kostnader og kostnadsutvikling knyttet til institusjonsplassene.

### *Kvalitet i institusjonstilbudet*

*Mål om tiltaksvidning* er nådd konkluderer NOVA/FAFO i rapporten. Konklusjonene baseres på analyse av registerdata fra SSB og StatRes som viser reduksjon i oppholdsdager i institusjon med 19% i perioden 2004-2010 og reduksjon i rater i institusjon i samme periode. Samtidig viser rapporten til at det har vært en økning i bruk av fosterhjem, spesielt forsterkede fosterhjem. Antall opphold i institusjon er noe redusert, mens antall barn i institusjon har ligget stabilt.

Forholdet mellom institusjonsbruk og bruk av fosterhjem fremheves i rapporten. Blant annet påpekes det at til tross for en nedgang i antall oppholdsdager i institusjon og antall oppholdsdager i fosterhjem, har det vært en *økning i antall opphold* i fosterhjem. I følge rapporten kan dette indikere utilsiktede flyttinger mellom tiltakene, og derav ustabilitet for barna.

NOVA/FAFO vurderer det vanskelig å konkludere om innholdet i dagens institusjonstilbud er *kvalitativt godt nok*. Her viser rapporten til funn fra breddeundersøkelsen blant fagteamansatte og institusjonsledere<sup>71</sup>. I følge rapportens funn forholder de fagteamansatte seg kritiske til kvaliteten i institusjonene og de vurderer at institusjonene i varierende grad har kompetanse til å jobbe med barns ulike problemer (eks omsorgsvikt, minoritetsbakgrunn mv). Institusjonslederne på sin side, vurderer både kvaliteten i deres arbeid og kompetanse på ulike områder som bedre enn det de fagteamansatte gjorde.

Likeverdighet defineres i rapporten som: at "alle regioner skal ha like forutsetninger for å kunne gi et tilpasset tilbud". Rapporten påpeker forhold som bidrar til likeverd samtidig som andre forhold hemmer likeverd. For det første vises det til at systematisk arbeid med godkjenningskrav for institusjoner, felles kvalitetskrav, tilsyn og tilsynsrutiner samt syn på rettsikkerhet og brukervedvirkning kan indikere *bedre kvalitet* og større grad av *et likeverdig tilbud*. Hvordan disse ordningene fungerer i praksis tydeliggjøres imidlertid i liten grad i rapporten. Det vises også til at det i Bufdir har vært fokus på likeverdighet i form av at det har blitt utarbeidet oversikter over institusjonstilbudet samt innført økonomiske rammebetingelser som skal stimulere til likeverdighet mellom regionene. På den andre siden konkluderer rapporten med at *barn og unge ikke har et like godt og tilgjengelig tilbud i alle regioner*. Her vises det både til regionale forskjeller i bruk av institusjoner.

Institusjonstilbudet er *ikke tilstrekkelig differensiert* konkluderer NOVA/FAFO. Konklusjonen bygger på breddeundersøkelsen blant fagteamansatte og institusjonsledere som mener det mangler institusjonstilbud til en rekke definerte målgrupper<sup>72</sup>, spesielt for barn og unge med sammensatte problemer. I følge NOVA/FAFO viser dokumentstudiene en økende og systematisert tilnærming til differensiering, men understreker at differensiering kan operasjonaliseres på mange måter, som for eksempel målgruppe, varighet og alder for å nevne noe, og anbefaler en ytterligere diskusjon om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for differensieringen og hvordan dette skal organiseres i praksis.

### *Økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbudet*

<sup>71</sup> De har vurdert tilbudet i henhold til kvalitet, kompetanse, brukervedvirkning og oppfølging av barn og unge.

<sup>72</sup> Fagteamansatte vurderer at tilbudet i stor grad er tilstrekkelig når det gjelder omsorgsinstitusjoner og akutt plasser for barn, men i mindre grad tilstrekkelig for andre målgrupper som barn med sammensatte problemer og utredningsplasser.



Mål om tiltaksvidning (fra institusjon) er fundert både på faglige og økonomiske hensyn. I den grad *økonomi har betydning for valg av tiltak* vurderer NOVA/FAFO at dette avhenger av datakilde. I følge evaluator illustrerer dokumentanalysen at økonomi har fått økt betydning over tid, breddeundersøkelsen peker i retning av at økonomiske føringer spiller en rolle i valg av tiltak, mens caseundersøkelsen indikerer at faglige hensyn også tas når tiltak velges og foreslås.

NOVA/FAFO vurderer at kapasitetsutnyttelsen i eget tiltaksapparat er i tråd med Bufdirs måltall i 2011 (ca 90% beleggsprosent). Vurderingen er basert på breddeundersøkelse blant institusjonsledere. Imidlertid peker rapporten på at full kapasitetsutnyttelse er vanskelig forenlig med et differensiert tilbud. Jo mer differensiert tilbudet er, desto større blir risiko for at kapasitet ikke utnyttes fullt ut. Rapporten peker her på at kapasiteten kan utnyttes når en institusjon kan da i mot ulike målgrupper.

Når det gjelder forholdet mellom offentlige og private institusjoner viser undersøkelsen at det er gjennomgående lavere oppholdsutgifter i de private institusjonene enn de statlige. Retningslinjene for å prioritere statlige fremfor private tilbud følges. Funn i rapporten tyder på at det er relativt små forskjeller i kvaliteten i de statlige og private institusjonene.

#### *Samhandling knyttet til barn og unge i institusjon*

Samhandling om barn og unge i institusjon er analysert på bakgrunn av dokumentanalyse, breddeundersøkelse og casestudier. NOVA/FAFO fremstiller et komplekst bilde av samarbeidet: De henviser til sentrale føringer, rutiner og retningslinjer og konkluderer med at samarbeid har vært et prioritert område siden oppstarten av reformen. Breddeundersøkelsen tyder på at fagteam og institusjonsledere er positive til samarbeidet med hverandre, og at samarbeidet vurderes som godt. Når det gjelder samarbeid mellom kommune og stat peker casestudien på at dette kan fungere, og at barnets behov står i sentrum når tiltak velges og foreslås. I følge rapporten er samarbeidet avhengig av personer, snarere enn organisatoriske rammer. I rapporten påpekes det at det også er variasjoner på dette området. Fagteamets tvetydige rolle som tilbyder av tiltak og i å ivareta overordnede politiske og økonomiske føringer kan imidlertid være kime til konflikt mellom kommune og stat. Når det gjelder samarbeid med tilgrensende tjenester viser NOVA/FAFOs funn at det etterlyses og ønskes mer samarbeid med skole og Psykisk helsevern.

#### *Andre perspektiver og dimensjoner*

NOVA/FAFO løfter frem to analytiske perspektiver som diskuteres gjennomgående i rapporten. Det ene omhandler institusjonsplass som siste utvei, mens den andre dimensjonen omhandler økonomiens betydning for valg av tiltak. NOVA/FAFO diskuterer hvordan institusjon "som siste utvei" gjør noe med vår tenkning om institusjonstilbudet og om de barn og unge som er i institusjon. Spørsmål som stilles er derfor i hvilken grad institusjonene forblir et kvalitativt godt tilbud for flere barn, og ikke bare et tilbud til de "vanskeligste". Den andre dimensjonen, som omhandler økonomiens betydning for valg av tiltak reiser spørsmål om økonomiske hensyn veier tyngre enn faglige når tiltak velges, og hvilke konsekvenser dette får for de faglige vurderingene og utvikling av kvalitet i institusjonene.

Rapporten reiser også en annen problemstilling knyttet til mål om tiltaksvidning. Målsettingen har ikke vært kvantifisert når det gjelder hvor langt den var ment å gå. NOVA/FAFO vurderer også at konsekvensene av tiltaksvidningen kan være negative. Blant annet påpeker de en risiko for utilsiktede flyttinger og ustabilitet for barn og unge dersom fosterhjemstilbudet ikke rustes til å ta i mot de barna som tidligere ville blitt plassert i institusjon.

#### *Begrensninger i materialet*

*Manglende operasjonalisering av kvalitet.* En gjennomgående svakhet ved analysen, som også påpekes i rapporten, er manglende operasjonalisering av hva kvalitet i institusjon er. Hvordan informantene vurderer kvalitet er basert på deres subjektive erfaringer og meninger. I etterkant av datainnsamlingen har Bufdir introdusert definisjoner av kvalitet der dette blir operasjonalisert til at tiltak skal være: virkningsfulle, trygge og sikre, involvere brukere, samordnet og preget av kontinuitet, utnytte ressursene på en god måte, tilgjengelig og rettferdig fordelt. Rapporten vurderer avslutningsvis og på overordnet nivå kvalitet i henhold til disse dimensjonene, men de inngår ikke som en del av datainnsamlingen og analyse av disse.

*Manglende brukerundersøkelse.* Det lå utenfor mandatets og evalueringens rammer å gjennomføre egen brukerundersøkelse blant barn og unge i evalueringen. Oppdragstaker har likevel valgt å inkludere dette perspektivet, og benytter seg av tidligere undersøkelser og forskning av barn og unge i institusjon.

*Kommunenes perspektiv.* Kommunene er ikke en del av evalueringen eller oppdragets mandat ut over casestudien. Funnene om samarbeid mellom kommune og stat er derfor kun basert på et begrenset utvalg case, og må tolkes i lys av dette.

## **Deloppdrag C – Deloitte: "Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet"**

### *Rapportens anbefalinger og vurderinger*

Deloitte vurderer at detaljerte og omfattende styringsdokumenter, forekomst av uformelle styringslinjer og uhensiktsmessige rapporteringskrav, - og rutiner, manglende faglig styring og en felles oppfatning av hva som er et godt barnevernsarbeid hindrer måloppnåelse om et likeverdig og kvalitativt godt barnevern i tråd med reformens intensjoner (Deloitte 2011:171)

I rapporten "Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet" utarbeidet av Deloitte identifiseres en rekke forbedringsområder og anbefalinger. Nedenfor presenteres disse i hovedtrekk.

Etats- og virksomhetsstyringen i etaten blir i rapporten beskrevet som et utfordrende felt, men også et felt som er kontinuerlig forbedring sett i lys av pågående satsinger i Bufdir. Deloitte anbefaler ytterligere klargjøring av innhold i styringsdialog og at rapporteringskravene gjennomgås slik at departementet kun for informasjon de har behov for og som er i tråd med sitt styrings- og kontrollbehov. Opprettelse av en internrevisjon ved siden av internkontrollfunksjonen anbefales som et virkemiddel som kan synliggjøre etatens etterlevelse av mål og resultatkrav, og muliggjøre for utvikling av beste praksiser. En likere organisering av regionene og større grad av felles systemer (eks budsjett og mer bruk av aktivitetsplanlegging), funksjoner og rutiner anbefales med årsak i at dette vil gi mulighet til effektiv ressursutnyttelse, fleksibilitet og utveksling av beste praksis.

For å sikre bedre faglig styring anbefaler Deloitte at rollefordelingen mellom direktorat og departement når det gjelder aktørenes faglige ansvar. Rapporten anbefaler videre at det opprettes et uavhengig kunnskapsorgan som bidrar til å fremme den faglige utviklingen av barnevernfeltet, bidra til økt felles faglig plattform mellom kommune og stat og sikre en samtidighet i de faglige føringene til det statlige og kommunale barnevern.

Med mål om en differensiert tiltaksportefølje og et likeverdig tilbud påpeker Deloitte at det er behov for grundige behovsanalyser av både barns behov og det eksisterende tilbudet. Dette kan danne grunnlag for planlegging og dimensjonering av det samlede barnevernstilbudet. Økt satsing på fosterhjem anbefales som et ledd i tiltaksvidningen.

Rapporten anbefaler at dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom kommune og stat opprettholdes, men at kommunene styrkes slik at de kan ivareta sine ansvarsoppgaver og staten kan fokusere på sine "skal-oppgaver".

Fokus på omstilling, ledelse og kulturbygging fremmes som en forutsetning for å kunne endre praksis på et så komplekst felt som barnevernet.

### *Mandat for oppdraget*

Deloitte har hatt ansvar for evalueringens deloppdrag C, Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet. Formålet med oppdraget har vært å vurdere følgende:

- 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

Til grunn for vurderingene ligger følgende av de seks målsettingene med reformen:

- Sikre bedre faglige og økonomisk styring

- Å sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet

I tillegg til problemstillingene nevnt ovenfor skulle og flere momenter belyses:

Beskrivelse av dagens faglige og økonomiske styring	Vurdere om dagens faglige og økonomiske styring bidrar til ønsket faglig og økonomisk utvikling	Hvordan kan dagens faglige og økonomiske styring forbedres?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifisere hvilke faglige, politiske og økonomiske målsettinger styringen skal ivareta</li> <li>• Gjennomgå behovene for, og tilgangen til, styringsinformasjon i hele styringskjeden i barne-, ungdoms-, og familieforvaltningen. Herunder skal innretningen av styringsdialogen også gjennomgås</li> <li>• Beskrive utviklingen de siste årene, herunder etablering av en enhetlig styringskultur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurdere om styringssignalene er tydelige og når ut til hele det statlige barnevernet</li> <li>• Vurdere behovene for, og tilgangen til, styringsinformasjon i hele styringskjeden</li> <li>• Vurdere om dagens styring møter brukernes behov, sikrer god rettsikkerhet innen barnevernet, bidrar til god kvalitet i alle ledd og faglige videreutvikling, samt effektiv ressursutnyttelse. Eventuelle regionsvise forskjeller skal også identifiseres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foreslå endringer i dagens faglige og økonomiske styring basert på leverandørs analyser</li> </ul>

Deloitte påpeker at evalueringen har blitt gjennomført i en periode som har vært preget av stor omstilling i det statlige barnevernet. Funnene i rapporten må derfor sees i lys av omstillingene og de pågående endringene.

#### *Metode og datakilder*

Flere datakilder benyttes i evalueringen: dokumentanalyse, kvalitative intervjuer, foreliggende statistikk og spørreundersøkelser.

*Dokumentanalysen* tar for seg ulike dokumenter knyttet til reformen, både forarbeidet til reformen, sentrale strategier, styringsdokumenter, rapporteringer samt eksterne evalueringer og rapporter.

*Foreliggende statistikk og analyse.* Det er innhentet statistikk over aktiviteter og kostnader fra SSB og fra barnevernets saksbehandlersystem ODA, samt andre rapporteringer.

*Kvalitative intervjuer og breddeundersøkelse:* Kvalitative intervjuer er gjennomført med informanter fra departement, direktorat og regionene i Bufetat. Dette utgjorde til sammen 34 intervjuer og 50 personer. Det er blitt sendt ut *tre elektroniske spørreskjemaer*, en til fagteamansatte, en til regionsledelsen samt en spørreundersøkelse til kommunene. Sistnevnte er utarbeidet av Telemarksforskning og inngår som en del av datainnsamlingen til deloppdrag A (NIBR). Deloitte har benyttet deler av datamaterialet her. Svarprosenten varierer i de ulike respondentgruppene. Blant de fagteamansatte er det en svarprosent på 56% (221 av 393), blant regionsledelsen er svarprosenten på 86% (25 av 29), mens svarprosenten blant kommunene er på ca 80% (259 av 311 kommuner har besvart)

#### **Hovedfunn**

I det følgende presenteres rapportens hovedfunn. Evalueringens mandat var bredt, og ikke alle funn og problemstillinger som omtales i rapporten vil bli referert til i dette sammendraget. Funnene er basert på dokumentanalyse, registerdata, breddeundersøkelse og av kvalitative intervjuer.

### *Er målene ved reformen nådd?*

For å besvare oppdragets første problemstilling, "i hvilken grad det statlige barnevernet har nådd de målene som ble satt ved oppstart av forvaltningsreformen", vurderer Deloitte måloppnåelse i lys av omstillingsmål, økonomiske mål og kvalitetsmål.

Rapporten er ikke eksplisitt på om *omstillingsmålene*, herunder tiltaksvridning, redusert oppholdstid i institusjon og reduksjon av akutt plasseringer er nådd eller ikke, men påpeker tendenser i både positiv og negativ retning. Deloitte henviser til Bufdirs årsrapporter og statistikk fra Statres som viser en nedgang i antall institusjonsopphold og reduksjon i akutt plasseringer. På den andre siden viser funnene at gjennomsnittlig oppholdstid i mindre grad er redusert og at de fremdeles foreligger store variasjoner i tiltaksbruk mellom kommuner.

De *økonomiske målsettingene* vurderes i henhold til budsjettbalanse og kostnadseffektivitet (utgifter per oppholdsdag og beleggsprosent). Bufdirs årsrapporter 2008 – 2010 og statistikk fra StatRes vedrørende tiltak og opphold i tiltak danner grunnlag for vurderingene. Rapporten peker på at få regioner har opprettholdt budsjettbalanse med unntak av 2010 og at kostnadene har økt. Kostnadsveksten har sin årsak i flere faktorer som lønn, klientvekst, utgifter per tiltak mv. Tiltaksvridning fra institusjon til fosterhjem har hatt en positiv utvikling, noe som har bidratt til å dempe kostnadsveksten. Det har ikke vært en tilsvarende vridning fra private til statlige institusjoner.

Mål om beleggsprosent i statlige institusjoner<sup>73</sup> vurderes ikke oppnådd. Deloitte illustrerer dette ved å vise til de faktiske beleggsmålene satt opp mot beleggsprosenten per tiltak slik de fremkommer av Bufdirs årsrapporter. I følge kvalitative funn i analysen viser rapporten til at målsetting om høy beleggsprosent vanskelig lar seg kombinere med andre mål knyttet til dreining av tiltak. I en omstillingsperiode med dreining fra institusjon til fosterhjem vil beleggsprosent reduseres noe, da man ikke kan legge ned en institusjon selv om antall barn reduseres.

Rapporten vurderer *kvalitetsmål* ut i fra differensiering, likeverdighet, ventetid i fosterhjem, bruk av evidensbaserte metoder og brukermedvirkning. Deloitte vurderer det som usikkert om målsettingene om et *likeverdig og differensiert tilbud*<sup>74</sup> er nådd. Rapporten peker på manglende konkretisering og definering av begrepene i styringsdokumentene, samtidig som det eksisterende tilbudet ikke er bygget opp rundt en analyse av brukernes behov og tiltakstilbud. Argumentet underbygges ytterligere ved å vise til breddeundersøkelsen blant fagteamansatte hvis funn peker i retning av en oppfatning av tilbudet som lite differensiert.

Deloitte benytter i tillegg ventetid i fosterhjem og bruk av evidensbaserte metoder som kvalitetsindikatorer. Bruk av evidensbaserte metoder har økt, viser funn basert på Bufdirs årsrapporter, men her er det også regionale variasjoner. For eksempel synes geografisk avstand mellom fagteam og tiltakstilbyder å påvirke i hvilken grad tiltaket anvendes. Funns fra intervjuene viser også at mange mener det har vært en ensidig satsing på disse tiltakene, på bekostning av andre.

Ventetid i fosterhjem har økt de senere år, noe som forklares med manglende fosterhjemstilbud og uklare styringssignaler om bruk av fosterhjem. Brukermedvirkning behandles noe overordnet i rapporten, men det vises til at brukermedvirkning har blitt et tydeligere krav i disponerings- og tildelingsbrev de siste årene og at det blant fagteamansatte er stor bevissthet om dette.

### *Hva fremmer/hemmer måloppnåelse?*

*Etats- og virksomhetsstyringen*<sup>75</sup> har vært preget av flere utfordringer som kan hindre måloppnåelse. Deloitte rapport påpeker at styringsdokumentene har vært for omfattende og

<sup>73</sup> Mål er 100% for MST, 92% for Multifunc, 92% for statlige institusjoner

<sup>74</sup> Likeverdighet kan analyseres fra flere vinkler. Bufdirs bruk av kriteriemodell for økonomisk fordeling mellom regionene, likeverdighet kan forstås som å gi likt tilbud, likeverdighet kan forstås som økt grad av lik tiltaksbruk Differensiering konkretisert som "antall statlige institusjonsplasser, inndelt etter type plassering (Deloitte 2011:67 - 68).

<sup>75</sup> Etatsstyringen er styring fra departement til direktorat. Virksomhetsstyring er styring fra direktoratets styring til regionene

detaljerte og at det har vært stilt betydelige krav til rapportering fra direktorat til departement. Uformelle samarbeidsarenaer mellom departement og direktorat har eksistert side om side med de formelle styringssamtalene, hvilket har medført utydelighet knyttet hvilke styringssignaler som har gått fra departement til direktorat. Direktoratets styring av regionene (virksomhetsstyringen) har reproduisert disse utfordringene. Deloitte viser til breddeundersøkelse og intervju blant fagteamansatte at rapporteringskravene er omfattende, dels overlappende og at datakvaliteten på rapporteringene usikker grunnet ulike praksis og manglende gode styringsverktøy (ODA).

Når det gjelder *faglig og økonomisk styring*<sup>76</sup> påpeker Deloitte at den økonomiske styringen har blitt oppfattet som både tydeligere og med dominerende enn den faglige styringen, samtidig vises det til at ulike meninger om hva som er et godt barnevern blant fagteamansatte kan avvike fra faglige styringssignaler<sup>77</sup>. Breddeundersøkelse og intervjuer med fagteam understøtter denne vurderingen. Deloitte argumenterer for at økonomisk og faglig styring bør sees i sammenheng, og ikke som motsetninger til hverandre. Økonomiske resultater, påpeker Deloitte, er et resultat av faglige avveininger knyttet til tiltaksvalg hvilket tilsier at den faglige styringen i stor grad vil legge grunnlaget for den økonomiske utviklingen.

*Samarbeid* mellom kommune og stat har vært en målsetting siden reformens oppstart. I Deloittes rapport diskuteres hvordan god samhandling mellom kommune og stat kan fremme og hemme måloppnåelse. Funn fra breddeundersøkelse blant fagteamansatte viser at samarbeid mellom kommune og stat i mange tilfeller vurderes som godt, men at samarbeidsutfordringer kan oppstå som et resultat av at kommune og stat forholder seg til ulike styringslinjer og uenighet om valg av tiltak. Fagteamene skal både ivareta føringer fra overordnet myndighet samtidig som de skal tilby tiltak i tråd med kommunens vedtak. Deloitte beskriver dette som fagteamenes dilemma og fremholder at fagteamene er avhengig av kommunene for å ivareta de faglige og økonomiske styringssignalene.

#### *Begrensninger i materialet*

*Kommunene er ikke en del av evalueringen:* En svakhet ved den samlede evalueringen, og også dette oppdraget, er at kommunene ikke er en del av evalueringen. I denne rapporten fremheves samarbeid med kommunene som en forutsetning for den økonomiske og faglige styringen. Å inkludere kommunene i evalueringen ville styrket og nyansert funn og anbefalinger.

*Variierende datakvalitet:* I denne rapporten er det benyttet statistikk og rapporteringer gjennomført i Bufetat. I rapporten bemerkes at det er utfordringer knyttet til datakvaliteten ved denne statistikken, ved blant annet at variabler er dårlig forklart slik at enhetene kan ha rapportert på ulikt grunnlag.

*Manglende baseline:* det er ikke foretatt noen tidligere undersøkelser som bidrar til at denne rapporten, eller de andre rapportene for øvrig, kan måle og sammenligne situasjonen før og etter reformen. En historisk gjennomgang av dokumentene, slik som det er gjort her, viser delvis noe av utviklingen.

---

<sup>76</sup> I rapporten beskrives faglige og økonomisk styring som følger. Faglig styring menes kvalitet og godkjenning av institusjoner, et kunnskapsbasert barnevern og tiltaksvidning. Med økonomisk styring menes budsjettbalanse og ressursutnyttelse. Faglig og økonomisk styring kan både defineres som et mål i seg selv og som et middel for å nå målene.

<sup>77</sup> Deloitte påpeker og at funn i breddeundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene viser tegn på at flere mener det har vært et ensidig fokus på evidensbaserte og adferdsregulerende metoder

## **Delrapport D - PwC: "Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern"**

### *Rapportens anbefalinger og vurderinger*

PwC anbefaler å gjøre flere justeringer i dagens forvaltningsmodell. En sentral anbefaling å *rendyrke kjerneoppgavene til henholdsvis stat og kommune jf. barnevernsloven*. Dette innebærer at Bufetat får en rolle som likner mer på spesialisthelsetjenestens, hvor kommunen har ansvar for alle enkeltsaker, kompetanseutvikling og evaluering av egne hjelpetiltak, og statlig barnevern spesialiseres på tiltakssiden (behandling, ikke omsorg). For å gjøre kommunene i stand til å påta seg flere oppgaver anbefaler PwC at *kommunene tilføres mer ressurser*. Det bemerkes at dette i praksis vil innebære et økt omfang av interkommunale løsninger i barnevernet. Videre anbefales det at *det statlige barnevernet tar større overordnet ansvar for å sikre et likeverdig tilbud*. Dette innebærer at staten i større grad enn i dag skal være normgivende, legge til rette for samarbeid, utvikle maler og kartleggingsverktøy, prioritere tilsyn, etc. Til slutt anbefales det at *finansieringsmodellen justeres for å understøtte endringene i oppgavefordelingen*. PwC foreslår å overføre ressurser fra Bufetat til kommunalt barnevern, fjerne den statlige refusjonsordningen for tilleggsutgifter til fosterhjem, øke egenandelene for institusjon, og videreføre ordningen med øremerkede midler til barnevern. PwC mener i tillegg at insentivordninger som skal stimulere forebyggende arbeid, samarbeid innad og i mellom kommuner, og tiltaksutvikling bør prioriteres.

### *Mandat for deloppdrag D*

PwC har vurdert dagens forvaltningsmodell og alternative måter å fordele oppgaver og betalingsansvar på opp mot mål i barnevernsreformen. I henhold til mandatet for deloppdrag D fokuserer rapporten spesielt på følgende delmål for reformen:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å sikre likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester

På bakgrunn av gjennomgangen av dagens forvaltningsmodell skal det vurderes om eventuelle endringer kan bidra til en mer kostnads- og formåls effektiv organisering. For å gjøre en slik vurdering har PwC inntatt et overordnet, strukturelt blikk på barnevernet, og fokuserer på organisering og finansieringssystemer, med vekt på forholdet mellom kommunalt og statlig barnevern. I henhold til konkurransegrunnlaget for deloppdrag D skulle følgende hovedpunkter gjennomgås og besvares:

1. Kartlegging av dagens oppgave- og finansieringsordning
2. Vurdering av styrker og svakheter ved dagens ordning
3. Vurdering av om det bør gjøres endringer i dagens ordning for å nå målsettingene
4. Eventuelt forslag til ny modell for oppgavefordeling og finansiering

PwC påpeker at deres tilnærming bare kan gi en del av forklaringen på tilstanden i dagens barnevern, og at man for å få et helhetlig bilde er nødt til å gå inn på flere dimensjoner som er utenfor deloppdragets mandat, og som i ulik grad inngår i de øvrige deloppdragene. Det nevnes eksempelvis at PwC har et mer strukturelt og overordnet perspektiv på roller og oppgaver, med utgangspunkt i forvaltningsmodellen, enn deloppdrag A (om samhandling og gjensidig påvirkning) som fokuserer nærmere på samarbeid mellom Bufetat og ulike aktører. PwC fremhever også hvordan deres deloppdrag skiller seg fra deloppdrag C (om faglig og økonomisk styring) ved at deres rapport ikke går inn på operasjonaliseringen av Bufetats oppdrag, men i stedet drøfter hvorvidt oppgavefordelingen ligger til rette for at barnevernet samlet sett opptre på en optimal måte i forhold til målene som er satt for dens virksomhet. Samtidig bemerkes det at det til en viss grad er nødvendig å berøre de øvrige delmålene i reformen for å kunne vurdere forvaltningsmodellen som helhet.

### *Datakilder og metoder*

Datagrunnlaget for PwCs evaluering gjennomgås her i korte trekk. PwC har gjennomført *dokumentstudier* av foreliggende forskning/utredninger, styringsinformasjon og policydokumenter, samt tilgjengelig statistikk. *Intervjuer* har i følge PwC vært den viktigste informasjonskilden i devalueringen. Totalt har 50 personer blitt intervjuet, i perioden januar til juni 2011. Dette innbefatter intervjuer i ni kommuner (valgt ut basert på størrelse, geografi og

særlige kjennetegn), samtlige av Bufetats fem regionkontorer (ledelse og fagteam), og representanter fra BLD, Bufdir og KS. PwC har også gjennomført *workshops* med BLD og KS for å drøfte noen av de foreløpige hypotesene underveis i evalueringen. PwC har også samarbeidet med oppdragstakerne i deloppdrag A og C om en *survey* som har gått ut til alle landets kommuner/interkommunale samarbeid.

#### *Evalueringsskriterier*

PwC drøfter forvaltningsmodellen ut fra utvalgte kriterier som gjenspeiler viktige delmål i barnevernsreformen og sentrale prinsipper for oppgavefordeling. Følgende evalueringsskriterier fremheves:

- Faglig kvalitet i tjenestene
  - Herunder fremheves *nøytralitetsprinsippet* og forebyggende tiltak som sentrale elementer
- Kostnadseffektivitet
  - *Det finansielle ansvarsprinsipp* er en sentral del av dette kriteriet
- Likeverdige tjenester
- Bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- Bedre samarbeid med tilgrensende tjenester
- Nærhet til brukerne

Kriteriene, som ikke blir operasjonalisert i nevneverdig grad, benyttes av PwC som grunnlag for å vurdere og sammenligne nåværende og alternative forvaltningsmodeller. PwC bemerker at de i evalueringen har lagt særlig vekt på faglig kvalitet, kostnadseffektivitet og likeverdighet.

#### **Hovedfunn**

PwC skisserer ulike modeller og vurderer disse i henhold til evalueringsskriteriene presentert over og hvordan de imøtekommer utfordringene som identifiseres i dagens modell. I tillegg til dagens forvaltningsmodell vurderes følgende alternativer:

- Kommunemodellen
- Helhetlig statlig ansvar
- Dagens modell med justeringer
  - Samarbeidsmodellen: Et større Bufetat som buffer mot ulikheter blant kommunene
  - Første/andrelinjemedellen: Et slanket Bufetat med svært spesialiserte utføreroppaver

#### *Dagens forvaltningsmodell*

PwCs analyse av dagens modell baseres på kvalitative intervjuer, samt statistikk, survey, foreliggende studier, og studier av regelverk, forvaltningsstruktur og finansieringsformer.

Styrker som identifiseres inkluderer at Bufetat/fagteamene har bidratt til å utjevne forskjeller i kompetanse og kapasitet mellom kommunene, at barnevernet har blitt mer kunnskapsbasert, at forvaltningen i barnevernet er profesjonalisert (saksbehandlingsrutiner, kvalitetskontroll etc.), at kvaliteten på barnevernsinstitusjonene har økt (kvalitetskontroll), samt at barnevernet totalt sett har fått tilført mer ressurser.

Samtidig identifiseres flere utfordringer og svakheter som er relatert til oppgavefordelingen mellom stat og kommune og til finansieringsmodellen i sin helhet, og som kan stå i veien for måloppnåelse. Disse inkluderer at den tydelige oppgavefordelingen som gis i loven forstyrres av politiske signaler formidlet gjennom det statlige barnevernet, at beslutningsmyndigheten ikke følger finansieringsansvaret (brudd med det finansielle ansvarsprinsipp, hvilket åpner for en kostnadsoverveltning fra kommunene til statlig barnevern), at det er usikkert hvorvidt delbetalingsystemet er hensiktsmessig, at samhandling og samarbeid mellom kommunene og Bufetat stadig er en utfordring, og at kommunalt barnevern mangler ressurser. PwC mener også at det er klare svakheter i dagens finansieringsordning når det gjelder kommunene insentiver til å prioritere forebyggende arbeid.



### *Kommunemodellen*

En kommunal modell innebærer at statens ansvar begrenses til regulering og rammefinansiering, mens kommunen har et helhetlig utførende ansvar. Dette innebærer å overføre ansvar både for tiltak og finansiering fra Bufetat til de enkelte kommuner. PwC identifiserer en tydelig og helhetlig ansvarsfordeling, samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet, insentiver til å prioritere forebyggende arbeid og en helhetlig tiltakskjede (bedre samarbeid internt i kommunene), bedre kostnadskontroll (muligheten for kostnadsoverveltning forsvinner), samt nærhet til barna og deres nettverk og økt rom for lokale tilpasninger som styrker ved en slik modell. Kommunemodellen inneholder imidlertid elementer som kan gå ut over sentrale mål om likeverdighet, kvalitet, og barns rettsikkerhet, og som gjør denne modellen risikabel.

### *Helhetlig statlig ansvar*

Det fremheves at en modell hvor staten har helhetlig ansvar for barnevernet vil være problematisk ettersom barnevernet er en tjeneste som har nær tilknytning til andre tjenester i kommunen, som barnehage, skoler, helsestasjoner, og psykiatri. Et barnevern løsrevet fra disse tjenestene vil innebære store utfordringer med tanke på forebygging, samhandling og et helhetlig tilbud i kommunen for barn og unge.

### *Samarbeidsmodellen*

Samarbeidsmodellen innebærer en økt differensiering av Bufetats innsats i forhold til den enkelte kommunes behov, og en styrking og klargjøring av Bufetats rolle som kompetanseorgan og veileder/rådgiver overfor kommunene. For øvrig forutsettes at oppgavefordelingen mellom stat og kommune forblir som i dag. PwC fremhever at denne modellen tar hensyn til reformtrekthet og omstillingskostnader, at den viderefører positiv utvikling i stat/kommunesamarbeidet, at den legger til rette for statlig bistand basert på behov, og at den er godt tilpasset norsk kommunestruktur. Samtidig vurderes modellen som mindre hensiktsmessig ved at den legger opp til en uklar rollefordeling mellom statlig og kommunalt barnevern, en fortsatt kostnadsoverveltning fra kommune til stat, manglende insentiver til fokus på kvalitet og forebyggende arbeid lokalt, og mer byråkrati og økte transaksjonskostnader.

### *Første/andrelinjemodellen*

Første/andrelinjemodellen innebærer en mer rendyrket etterlevelse av oppgavefordelingen mellom stat og kommune slik den gis i barnevernloven, og blir vurdert som det mest formålstjenlige alternativet i PwC sin vurdering av ulike løsninger for oppgavefordeling og finansiering i barnevernet. Modellen gir større ansvar til kommunalt barnevern ved at Bufetats bistandsrolle overfor kommunene reverseres. For at kommunene skal være i stand til å utføre de oppgavene som følger av barnevernloven forutsettes en vesentlig styrking av den kommunale barnevernstjenesten. PwC mener at kommunene vil kunne utføre tjenester som i dag utføres av fagteamene dersom de gis tilstrekkelig ressurser til å styrke bemanningen og kompetansen i tjenesten. PwC foreslår også at oppgavefordelingen går langs en omsorgs-/behandlingslinje. PwC vurderer at store deler av rolle- og samarbeidsproblematikken vil løses ved å spisse Bufetats innsats overfor kommuner i retning av spesialiserte tiltak, samtidig som kommunene tilføres ressurser til å kunne håndtere oppgavene slik de er gitt i barnevernloven. At kommunene får et mer helhetlig grep om barnevernet gir også anledning og insentiver til å utvikle egne tiltak og prioritere forebyggende arbeid. I tillegg er en slik ansvarsdeling i tråd med prinsippet om at tilgrensende sektorer bør ligge på samme forvaltningsnivå.

PwC vurderer at klarere ansvarslinjer også vil gi større ressurseffektivitet i organisasjonen. Ved å endre delbetalingssystemet i form av å fjerne den statlige refusjonsordningen, samt øke egenandelene for institusjon, mener PwC at unødvendige transaksjonskostnader fjernes, samtidig som kommunene bevisstgjøres rundt valg av tiltak og stimuleres til å tenke kreativt med tanke på forebygging og alternative tiltak til institusjon. PwC mener dette vil balansere hensynet til å stimulere kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats med hensynet til å ikke påføre små kommuner en uforholdsmessig stor økonomisk risiko. I tillegg foreslår PwC insentivmekanismer for å legge til rette for interkommunalt samarbeid.

PwC identifiserer imidlertid svakheter også ved denne modellen. Forutsatt at det overordnede finansieringssystemet forblir uendret vil kommunene ikke ha fullt finansieringsansvar for alle tiltak, og det vil dermed fortsatt være en risiko for kostnadsoverveltning fra kommune til stat og

for at kommunene i for liten grad prioriterer forebyggende arbeid. Kommunestrukturen er også en utfordring, og modellen gir rom for lokale forskjeller. Det er også utfordringer ved interkommunalt samarbeid.

### VEDLEGG 3: PRINSIPPER FOR KVALITET I BUFETATS TJENESTETILBUD

Målsetning	Operasjonalisering i prinsipper	Forklaring
<b>Bufetats tjenester skal være virkningsfulle</b>	Prinsipper for god praksis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bufetats tilbud skal innrettes mot å trygge barns oppvekst og styrke familienes fungering</li> <li>• Bufetat skal medvirke til at barn, familier og enkeltpersoner får hjelp tidligst mulig i en problemutvikling</li> <li>• Saker som berører barn skal gis prioritet i familievernet</li> <li>• Akutt plasseringer av barn skal forebygges i størst mulig grad</li> <li>• Barns, familiers og enkeltpersoners ressurser skal vektlegges og videreutvikles</li> <li>• Fagutøvelsen skal være preget av god kulturkompetanse og kultursensitivitet</li> <li>• Flest mulig barn, familier og enkeltpersoner skal få et tilbud der de bor og sikres kontinuitet i nære relasjoner</li> <li>• Der det er konflikt mellom barns og foreldres interesser, skal Bufetat ivareta barnets interesser</li> </ul>
	Prinsipper for kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle ansatte i Bufetats tjenestetilbud skal ha høy etisk bevissthet og kunne reflektere over eget bidrag til utvikling av samhandlingen med barn, familier og enkeltpersoner</li> <li>• Bufetats fagutøvelse skal være fundert på forskningsbasert kunnskap, erfaringskunnskap og klient- og brukerkunnskap for å tilby best faglig praksis</li> <li>• Bufetat skal legge til rette for kompetanseutvikling og kompetansedeling innad i organisasjonen</li> <li>• Barnevernet og familievernet skal medvirke til forskning og fagutvikling innen sine fagområder</li> </ul>
<b>Bufetats tjenester skal være trygge og sikre</b>	Barns universelle behov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barnet skal ses, høres og bekreftes</li> <li>• Barnets psykiske og fysiske behov skal ivaretas</li> <li>• Barn skal få tiltak tilpasset sitt utviklingsnivå</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barnet skal ha vern mot overgrep og negativ påvirkning</li> <li>• Barn skal vokse opp i en familiesammenheng</li> </ul>
	Organisering av tjenester slik at de møter barns, familiers og enkeltpersoners behov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiseringen av tilbudene skal gjøres slik at flest mulig brukere kan få et kvalitativt godt tilbud</li> <li>• Barn, familier og enkeltpersoner skal motta riktig hjelp til rett tid på laveste effektive behandlings- og omsorgsnivå.</li> <li>• Der det er mulig skal barnet hjelpes i hjemmet</li> <li>• Barn, familier og enkeltpersoner skal sikres forutsigbarhet gjennom å vite hva som skal skje på kort og lengre sikt</li> <li>• Familievernets tilbud skal baseres på frivillighet (mekling er obligatorisk for foreldre med barn under 16 år)</li> </ul>
<b>Bufetat skal involvere brukerne og gi dem innflytelse</b>	Prinsipper for brukermedvirkning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barn, familier og enkeltpersoner har kompetanse til å påvirke sin egen situasjon og medvirke til egen utvikling</li> <li>• Barn, familier og enkeltpersoner skal ha størst mulig innflytelse på eget liv</li> <li>• Bufetat skal lære av barn, familier og enkeltpersoner</li> <li>• Barn, familier og enkeltpersoner skal ha innflytelse på utformingen av det tjenestetilbud de mottar</li> <li>• Det skal legges til rette for både kollektiv og individuell brukermedvirkning</li> <li>• Barnekonvensjonens artikler om barns deltakelse skal etterleves</li> </ul>
<b>Bufetats tjenester skal være samordnet og preget av kontinuitet</b>	Prinsipper for samarbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bufetat skal ha et forpliktende, løpende og tilpasset samarbeid med relevante lokale tjenesteytere og samarbeidspartnere</li> <li>• Utvikling av Bufetats tjenestetilbud må gjøres i samråd med lokale tjenesteytere, slik at det samlet sett blir et best mulig tilbud for brukerne</li> <li>• Det statlige barnevernet og familievernnet skal utvikle samarbeid ut fra barns og familiers behov</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barn, familier og enkeltpersoner skal så langt det er mulig få et koordinert tilbud om hjelp</li> <li>• Det statlige barnevernet skal bistå kommunen for å sikre barnet god utvikling gjennom riktig tiltak</li> <li>• Bufetat skal søke samarbeid med kommunene om felles kompetanseutvikling</li> <li>• Familie- og nettverksarbeid skal være en forpliktende og integrert del av tiltak i det statlige barnevernet</li> </ul>
<b>Bufetat skal utnytte ressursene på en god måte</b>	Prinsipper for ressursutnyttelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• All aktivitet i Bufetat skal skje innenfor tildelte rammer</li> <li>• Aktiviteten i Bufetat skal organiseres med sikte på best mulig utnyttelse uten at den faglige kvaliteten på tjenestetilbudet blir redusert</li> <li>• Mest mulig av Bufetats samlede ressurser skal komme barn og familier til gode</li> <li>• Bufetats eiendomsforvaltning må sikre tilstrekkelig fleksibilitet for å imøtekomme vekslende behov</li> <li>• Avtaler med private og ideelle tjenesteytere skal gi tilstrekkelig forutsigbarhet, fleksibilitet og sikre stabil tilgang på nødvendig kapasitet</li> </ul>
	Prinsipper for ledelse, styring og kontroll	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styringslinjene i Bufetat skal være så korte som mulig</li> </ul>
<b>Bufetats tjenester skal være tilgjengelig og rettferdig fordelt</b>	Prinsipper for likeverdighet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bufetats tjenestetilbud skal organiseres slik at befolkningen får likeverdige tjenester uavhengig av bosted og sosial tilhørighet</li> <li>• Bufetats tjenestetilbud skal organiseres slik at den ivaretar befolkningens mangfold med hensyn til etnisitet, livssyn, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering</li> <li>• Tjenestetilbudet skal organiseres i en grunnstruktur som skal være mest mulig likeverdig regionene i mellom og understøtte god styring</li> <li>• Tjenester som ytes av private aktører skal tilfredsstille de samme krav til innhold, kvalitet og kompetanse som de tjenester Bufetat utfører selv</li> </ul>
	Prinsipper for tilgjengelighet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bufetat skal arbeide aktivt for at aktuelle brukere har lik tilgang til tjenestetilbudene</li> <li>• Familier og enkeltpersoner skal kunne få lett tilgjengelig informasjon og råd gjennom Bufetats aktive formidling på nett og i media</li> </ul>