
Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet

Delrapport D:

Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern

Evalueringen vurderer hensiktsmessigheten i dagens oppgave- og finansieringsansvar mellom statlig og kommunalt barnevern. Forbedringer foreslås.

Rapport til
Barne,-likestillings-,
og inkluderings
departementet

November 2011

Denne rapporten er resultatet av en evaluering PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i perioden november 2010 til november 2011.

Overordnet skal evalueringen av barnevernsreformen (som består av fem deloppdrag) svare på hvorvidt barnevernet gjennom sin virksomhet oppnår ønskede resultater og effekter for brukere og samfunn.

Devalueringen PwC har ansvar for tar for seg hvordan barnevernsreformen har påvirket oppgave- og finansieringsansvaret mellom statlig og kommunalt nivå i barnevernet, og hvorvidt denne forvaltningsmodellen bygger opp under delmålene med reformen: bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet, og sikre et likeverdig tilbud i hele landet.

PwC ser på sammenhengen mellom oppgaver og finansieringsansvar og hvilke insentiver dagens ordninger gir. Det skal vurderes om andre måter å fordele finansieringsansvaret på gir større grad av nøytralitet mht. valg av tiltak for det enkelte barn, og bedre kontroll over utgiftene.

På bakgrunn av gjennomgangen foretas en vurdering av om eventuelle endringer kan bidra til en mer kostnads- og formåls effektiv organisering.

Arbeidet er utført av Espen Opjordsmoen, Jostein Askim, Hege Gabrielsen og Roger Mortensen fra PwC, med sistnevnte som ansvarlig partner.

Eirunn Lysø har vært BLDs prosjektleder. Seniorrådgiver Helga Aadneraa har fungert som kontaktperson for PwC.

Vi takker BLD for et spennende oppdrag og god samhandling underveis i prosjektet.

PwC 21. november 2011

Innhold

Sammendrag	5
Executive Summary	8
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Mandat.....	13
1.3 Avgrensing mot øvrige deloppdrag	15
1.4 Metode og tilnærming	16
2 Om dagens forvaltningsmodell i barnevernet	20
2.1 Organisering av kommunalt og statlig barnevern	20
2.2 Forvaltningsmodellens implementering	25
3 Rammeverk for vurdering av alternative oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet	32
3.1 Generelt om modeller for samhandling mellom stat og kommune	32
3.2 Finansieringsmodeller og insentiver	34
3.3 Prinsipper for oppgavefordeling med relevans for barnevernet	38
3.4 Utvalgte evalueringskriterier.....	42
4 Aktørenes erfaringer med dagens forvaltningsmodell i barnevernet	44
4.1 Oppgavefordeling mellom stat og kommune	44
4.2 Byråkratisering av barnevernet.....	52
4.3 Ressurssituasjonen i barnevernet	53
4.4 Tiltaksporteføljen.....	56
4.5 Finansieringsmodellen	57
4.6 Samarbeid og kommunikasjon	59
4.7 Oppsummerende momenter fra intervjuene	61
5 Vurdering av dagens modell (O-alternativet)	63
5.1 Oppgavefordeling og finansieringsmodell -vurdering i forhold til kriteriene.....	63
5.2 Særlige utfordringer i dagens modell	80
6 Mulige endringer i oppgavefordeling og finansieringsansvar	87
6.1 Kommunemodellen	87
6.2 Helhetlig statlig ansvar	90
6.3 Dagens modell med justeringer	91
6.4 Samarbeidsmodellen: Bufetat som buffer mot ulikheter blant kommunene.....	91
6.5 Første/andrelinjemodellen: En slanket Bufetat med spesialiserte utføreroppgaver.....	95
6.6 Sammenlikning av modellene ut fra designkriteriene.....	104
6.7 Økonomiske konsekvenser.....	105
7 Anbefalinger og konklusjoner	112

Figurer og tabeller

Figur 1-1 Strukturen i evalueringen.....	19
Figur 2-1 Organiseringen av barnevernet. Kilde: BLD	21
Figur 2-2 Flytdiagram over saksflyten i barnevernet	25
Figur 3-1 Illustrasjon av finansieringsmodellen i barnevernet	38
Figur 5-1 Utvikling i SSBs kvalitetsindikatorer for barnevern, 2004-2010	64
Figur 5-2 Andel av kommunalt ansatte som sier seg enige i påstand, i prosent.	65
Figur 5-3 Kommunale egenandeler, statlige tiltak, kr per måned/ barn, 2002-2010.....	69
Figur 5-4 Andel kommunenes egenandel utgjør av de gjennomsnittlige kostnadene til institusjon (2010).	69
Figur 5-5 Barn i barnevernsinstitusjoner per 31.12., 2004-2010. Kilde: Statres	70
Figur 5-6 Antall barn med barneverntiltak (hjelpetiltak og omsorgstiltak) per 31. desember, 2002-2010. Kilde: Kostra	71
Figur 5-7: Prosentandel kommunalt ansatte som sier seg enige i påstand	75
Figur 5-8 Prosentandel kommunalt ansatte som sier seg enige i påstand	78
Figur 6-1 Illustrasjon av alternativ finansieringsmodell	106
Tabell 1-1 Andel barn med hjelpetiltak fra barnevernet, 2002-2010	12
Tabell 5-1 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (Kilde: Kostra)	66
Tabell 5-2 Antall barn med tiltak etter tiltakstype. Kilde: Bufetat	70
Tabell 6-1 Kommunal modell - vurdering i forhold til evalueringskriterier.....	90
Tabell 6-2 Statlig modell - vurdering i forhold til evalueringskriterier	91
Tabell 6-3 Vurdering i forhold til evalueringskriterier.....	94
Tabell 6-4 Vurdering i forhold til evalueringskriterier.....	98
Tabell 6-5 Ulike modeller vurdert ut fra evalueringskriteriene	104
Tabell 6-6 Observasjoner av årlige oppholdsdager på institusjon og kommunale egenandeler (2010-kr) og estimat av effekten av økt egenandel. Kilde: StatRes	108
Tabell 6-7 Ressursfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern som følge av endringer i finansieringsordningen, i millioner NOK.....	111
Tekstboks 3-1 Oppgavefordelingsutvalgets sju retningslinjer.....	39
Tekstboks 4-1 Oppsummering av de viktigste synspunkter på dagens forvaltningsmodell	61
Tekstboks 5-1 Beskrivelse av hjelpetiltaket LINK	67
Tekstboks 5-2 Finansieringsmodellen i Oslo	72
Tekstboks 5-3 Beskrivelse av prosjekt ”Helhetlig barnevern i Vestfold”	83
Tekstboks 6-1 Beskrivelse av tverrfaglig ressurscenter i Stovner	101
Tekstboks 6-2 Beskrivelse av Modellkommuneforsøket	102

Sammendrag

PwC anbefaler en fremtidig forvaltningsmodell i barnevernet som mer rendyrket følger oppgavefordelingen mellom stat og kommune slik den gis i barnevernloven. Det betyr en spissing av Bufetats rolle som leverandør av spesialiserte barnevernstjenester og innebærer en reversering av Bufetats bistandsrolle overfor kommunene. Kommunalt barnevern gis større ansvar og tilsvarende økning i ressursene.

Evalueringen PwC har gjennomført for Barne- og likestillingsdepartementet tar for seg hvordan barnevernsreformen har påvirket oppgave- og finansieringsansvaret mellom statlig og kommunalt nivå i barnevernet, og hvorvidt denne forvaltningsmodellen bygger opp under delmålene med reformen: bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet, og sikre et likeverdig tilbud i hele landet.

Følgende hovedelementer inngår i evalueringen:

- En kartlegging av dagens oppgave- og finansieringsordning i barnevernet, teori og praksis
- En vurdering av styrker og svakheter ved dagens forvaltningsmodell og identifisering av endringsbehov
- Presentasjon og vurdering av alternative forvaltningsmodeller
- Anbefaling om endringer i forvaltningsmodellen

Barnevernsreformen og opprettelsen av Bufetat har bidratt til en fagliggjøring av barnevernet. Det er tilført mye ressurser til bl.a utvikling og utrulling av nye, evidensbaserte tiltak som mange barn har god effekt av. Kvalitetsregimet for barnevernsinstitusjoner er betydelig styrket. Mange kommuner har stor nytte av fagteamene som et supplement til det kommunale barnevernet. Spesielt gjelder dette mindre kommuner der det faglige miljøet i det kommunale barnevernet er begrenset.

Likevel finner vi at det er det åpenbare svakheter med dagens modell. De mest sentrale er:

- Oppgavefordelingen mellom stat og kommune er fortsatt uklar
- Samarbeidet mellom Bufetat og kommunene er en utfordring
- Kommunalt barnevern mangler ressurser
- Usikkert om dagens delbetalingssystem er hensiktsmessig

Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved hva Bufetats rolle skal være i fremtiden. Det er ressurskrevende å ha tilgjengelig et apparat for å bistå kommunene med kapasitet og kompetanse, når en stor andel av kommunene ikke ser nytte av dette tilbudet og mener de kunne utført mange av disse oppgavene selv. En felles forståelse av oppgaver, ansvar og samspill mellom de to forvaltningsnivåene er etter vår mening en kritisk faktor for å nå målene med barnevernsreformen.

PwC mener det er problematisk at Bufetat skal sørge for et likeverdig barnevernstilbud mellom kommuner, ved å fungere som en "gratisressurs" for de kommunene som etterspør deres bistand. Dette kan svekke insentivene for at disse kommunene prioriterer barnevern i egne budsjetter. PwC mener det kommunale barnevernet må tilføres

ressurser slik at de kan løse oppgavene sine, slik de er gitt i henhold til barnevernsloven. I praksis innebærer dette at Bufetat slankes og fagteamenes oppgaver begrenses.

PwC mener det kan være fornuftig å ”rendyrke” Bufetats funksjon som andrelinjetjeneste overfor kommunene med noen klart definerte tiltak. For at en slik modell skal fungere med dagens kommunestruktur som spenner fra mange meget små til storbykommuner må det tas noen grep i forhold til det kommunale barnevernet.

- Kommunene må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å oppfylle krav og forventninger til et barnevern som opplever større saksinngang og der man opplever økte forventninger/krav til faglighet, sikker forvaltning og mer komplekse problemstillinger
- Kommunene må gis insentiver og handlingsrom til å prioritere det forebyggende og utvikle egne tiltak i samarbeid med kommunens øvrige tjenester. Kompetansebygging må i større grad skje på kommunalt nivå, ikke bare hos Bufetat.
- Kommunene må samarbeide for å få en kritisk masse for en hensiktsmessig kommunal barnevernstjeneste. Det må stimuleres til interkommunalt samarbeid.
- Bufdir bør være tydeligere på kvalitetskrav, tilsyn og utvikling av felles standarder i det kommunale barnevernet.

Dette betyr at oppgavefordelingen langt på vei kan være førende i forhold til hva slags barnevern vi skal ha i fremtiden. Ved å legge spesialiserte oppgaver av ”behandlende” type til statlig nivå kobles disse tjenestene tettere til beslektede tjenester (for eksempel rusomsorg og psykiatri). Likeledes ved å legge mer lavterskel, omsorgsrettede barnevernstjenester til kommunen knyttes tjenestene sammen med andre kommunale tjenester som skole, barnehage osv. En opprydding i oppgavefordelingen langs en slik linje betyr ikke at samhandlingsutfordringene på tvers nødvendigvis løses, men det kan signalisere en retning for barnevernet, eksempelvis i form av en behandlings- vs omsorgsakse, som kan være med på å definere hva fremtidens barnevern skal være.

Vi mener det vil være positivt at kommunene får et mer helhetlig grep om barnevernet enn hva dagens modell tilsier, og at det ryddes opp i gråsonene for hva som skal være kommunenes og statens ansvar i barnevernet. Kommunene ansvarliggjøres og kan ikke i samme grad som i dag lene seg på Bufetat. Modellen vil som følge av klarere ansvarsforhold også redusere faren for samarbeidsproblemer i stat/kommune relasjonen. I tillegg er en slik ansvarsdeling i tråd med prinsippet om at tilgrensende sektorer bør ligge på samme forvaltningsnivå.

Det er åpenbart at dersom Bufetat fratras mange av de oppgavene som fagteamene i dag utfører for kommunene, vil det for en del kommuner være en utfordring å etablere kompetanse og kapasitet til å fylle dette rommet. Mange kommuner nyter godt av Bufetats bistand og ville hatt store problemer med å yte et like godt tilbud alene. Derfor forutsetter en slik modell en vesentlig styrking av den kommunale barnevernstjenesten.

Dagens finansieringsmodell der kommunene betaler en egenandel for Bufetats tiltak er konstruert ut fra et ønske om å begrense ressursbruken og sikre nøytralitet i tiltaksvalg. Vårt datagrunnlag viser at kommunenes valg av omsorgstiltak ikke påvirkes ensidig av økonomiske hensyn. Nedgangen i institusjonsbruk skyldes trolig flere forhold, ikke minst at det har utviklet seg en faglig konsensus i barnevernet om at det er fornuftig å begrense institusjonsbruken. For valg av kommunale hjelpetiltak ser økonomi ut til å være av større betydning. Dette skaper utfordringer knyttet til å få kanalisert tilstrekkelige ressurser til tiltak i kommunal regi, typisk i en tidlig fase og i det forebyggende arbeidet.

På denne bakgrunn foreslår vi følgende justeringer i finansieringsmodellen:

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

En risiko ved en slik modell er at kommuner som i dag har gjort seg avhengig av fagteamenes tjenester ikke gjennomfører den nødvendige styrkingen av kommunalt barnevern. For å møte denne risikoen anbefaler vi å styrke kommunalt barnevern i form av øremerkede midler, og at målsettingen om å styrke de mest utsatte kommune videreføres.

Executive Summary

PwC recommends a revision of the existing model for organizing child welfare services between state and local municipality level. The divisions of tasks and responsibilities between state and local level will be more explicit in the revised model. This requires a sharpening of Bufetat's (Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs) role as a provider of specialized child welfare services, but a reversal of Bufetat's role as a supporting function/consultant towards the municipalities. Child welfare on local level will be given more responsibility and a corresponding increase in funding.

On behalf of the Ministry of Children and Equality, PwC has conducted an evaluation on how the child welfare reform of 2004 has affected the responsibilities for providing services and for the funding of services between state and municipality level, and how this model of management actually supports some of the key goals of the reform: A more professionally and more economically managed child welfare, with equal quality of service throughout the entire country.

The main elements of the evaluation are:

- A mapping of the current division of tasks and financial responsibilities in the child welfare system
- An assessment of strengths and weaknesses in the current model of child welfare management and identification of areas for improvement.
- Presentation and assessment of alternatives to the current model
- Recommendation of changes to the current model

The child welfare reform and the establishing of Bufetat have contributed to professionalize the child welfare system. There has been an increase in both the funding and the development and application of new evidence-based child welfare measures. There has been improved quality control of child welfare institutions. Many municipalities have also benefitted from the Child welfare Response and Consultation Teams from Bufetat as a supplement to the local child welfare service. Particularly small municipalities, where access to professional child welfare service is limited, have benefitted.

We still find that there are certain obvious weaknesses regarding the current model of child welfare management. The most central weaknesses are:

- The division of tasks between state and municipality level is still unclear
- There are several challenges regarding the cooperation between Bufetat and municipalities
- Several municipalities have an underfunded child welfare service
- It is unclear whether the current system of cost sharing between state and municipalities serves its purpose

We argue that the future role of Bufetat needs to be discussed. It is costly to maintain a capable and knowledgeable governmental agency, especially when many municipalities do not see the benefit of their services and believe they could have provided the same services themselves. In order to achieve the goals of the child welfare reform, it is in our opinion crucial to have mutual understanding of tasks and responsibilities and cooperation between the two levels of the child welfare system.

Bufetat provides many free services on demand from municipalities, with the goal of achieving equal quality of child welfare service throughout the country. This is problematic in PwC's opinion, because it weakens the municipalities' incentives to prioritize child welfare services within their own budgets. PwC recommends that the current tasks of Bufetat and the Child welfare Response and Consultation Teams get narrowed down and specialized, at the same time as the funding to local child welfare services increases in order to enable municipalities to perform their obligations according to the child welfare regulations.

It is in PwC's opinion that it could be reasonable to have Bufetat as a "pure" specialized child welfare service with a few clearly defined measures to offer the municipalities. However, under the current Norwegian municipality structure with many small and a few large municipalities, this would put pressure on many of the small ones. Such a change would require:

- Municipalities must have the necessary capacity and knowledge to meet the demands and requirements of a more professional child welfare service with more and increasingly complex challenges
- Municipalities must be incentivized, but also be given the means to prioritize proactive services and cooperate with the other welfare services in the municipalities. Competence needs to be increased on municipal level, not only at Bufetat
- Municipalities must cooperate with each other to reach a critical mass of capability and knowledge for adequate child welfare services. Cross-municipality cooperation should be stimulated
- Bufdir (the head organization of Bufetat) must have clear criteria for quality, supervision and the development of common standards for child welfare services on municipal level.

The division of tasks is crucial to the future of the child welfare services. By assigning specialized tasks for "treatment" to the state, these tasks can be more easily connected to related welfare services such as psychiatry. By assigning the tasks for "care services" to the municipalities, these tasks can be more easily connected to related services such as schools and kindergartens. Clarification of how to divide the tasks along the treatment versus care service relationship is not enough to solve the challenges for cooperation alone, but lays ground work for how to define the future of child welfare services.

It is our opinion that if the division of responsibilities between the state and local level is clarified, and that municipalities were given more of the responsibility for child welfare services, it would be a major improvement to the current child welfare system. In such a model, municipalities will not be able to lean on Bufetat to meet its own requirements. The clarified division of responsibilities will mitigate some of the challenges of cooperation between state and municipal level. The recommended division of responsibilities is also consistent with the principle that related services, such as care services and schools, should be located on the same level of management, i.e. either state or municipal.

It is obvious that if many of the services today provided by Bufetat are assigned over to municipalities, many municipalities will have problems with building the knowledge and capabilities sufficient to fill this void. In order for such a model to work is crucial that the municipal child welfare services are given sufficient funds, competence and capacity.

In the financial part of today's model of child welfare management, the cost sharing between municipalities and Bufetat for Bufetat's services is designed to economize the use of child welfare measures, but still give neutrality in the choice of child welfare measures. Our findings indicate that municipalities' choices of measures are only to a small degree affected by costs. The observed decline in the use of child welfare institutions, is probably to a larger degree caused by increased professional consensus that the use of institutions should be limited, than the increase in the municipalities' cost share. For more proactive child welfare measures, the cost seems to affect the municipalities' choice to a larger degree. It is hard for many municipalities to incur the short-run costs of being proactive, when the benefits are realized further into the future. This makes it a challenge to direct funds towards more proactive municipal child welfare measures.

PwC proposes the following adjustments to the financial part of the model:

- The Norwegian municipal structure with many small and economically vulnerable municipalities indicates that it is reasonable to keep the cost-sharing system between Bufetat and the municipalities. In our opinion, it is reasonable that the municipalities' cost share for institutions should be moderately raised in order to strengthen the municipalities' incentives to use alternative and more proactive measures.
- It is desirable to limit the administrative costs. We therefore recommend discontinuing the system of refunds for municipal measures for strengthening foster care. This is also to incentivize the use of more proactive measures.

A risk factor with such a model is that some municipalities today are to a large degree dependent on services from the Child welfare Response and Consultation Teams, and therefore will have problems strengthening their own child welfare services. We therefore recommend strengthening municipal child welfare services through earmarking of funds for a limited time, in order to strengthen the most vulnerable municipalities.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I formålsparagrafen til lov om barnevern heter det at barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. I tillegg heter det at barnevernet skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.¹

Departementets hovedmål for barnevernet er formulert på følgende måte: Barn og unge som omfattes av barnevernloven skal gis omsorg og vern slik at de mestrer sine liv og utvikler sine evner.²

Siden 2004 har ansvaret for barnevernet vært delt mellom kommune og stat. Loven definerer denne ansvarsdelingen.

Forvaltningsreformen

Forvaltningsreformen i barnevernet fra 2004 aktualiserer behovet for en evaluering av dagens barnevern. Tidligere hadde staten, fylkeskommuner og kommuner delt ansvaret for barnevernet, men i tråd med reformen ble den statlige Barne, ungdoms - og familieetaten (Bufetat) opprettet, og overtok det som tidligere hadde vært fylkeskommunens ansvarsområde. Forvaltningsreformen i barnevernet medførte ingen endring i vedtaksmyndighet eller beslutningsprosedyrer, bortsett fra at fylkeskommunene ble erstattet med Bufetat.

En grunn til at barnevernsreformen kom var at andre omfattende reformer, herunder sykehusreformen, hadde endret rammebetingelsene for barnevernet. Ansvaret for spesialisthelsetjenesten, herunder psykisk helsevern for barn og unge og rusomsorgen, var overført fra fylkeskommunen til statlig eide helseforetak.

Seks mål ble gitt for barnevernsreformen:

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

For å nå disse målene ble det i strategidokumentet som omtaler barnevernsreformen pekt på at det statlige barnevernet måtte³:

¹ LOV 1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

² BLDs tildelingsbrev til Bufdir for 2011

- basere seg på høy kompetanse nær brukerne (brukerne = klientene, familiene og kommunene)
- ha et høyt servicenivå overfor brukerne
- vektlegge forebyggende tiltak
- ha en god, tydelig og stram økonomisk og faglig styring
- sikre samarbeid og sammenheng i tiltakene
- etablere et system for forskning, evaluering og kvalitetsutvikling

I dag har staten ansvar for institusjonstilbudet, for å rekruttere og formidle fosterhjem, bistå barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet, og sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Kommunen på sin side har ansvar for å utføre de oppgavene som ikke er tillagt et statlig organ. Dette gjelder blant annet det forebyggende arbeidet, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet, oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet og godkjenning av fosterhjem.

I stadig vekst

Barnevernet har vokst betydelig senere år, noe som ytterligere aktualiserer behovet for et best mulig kunnskapsgrunnlag om sektorens funksjonsmåte og måloppnåelse. Barnevernets oppgaver har økt, i den forstand at stadig flere barn får hjelp av barnevernet. Siden 2002 har andelen av landets barnebefolkning som får tiltak fra barnevernet økt med 36 prosent. I 2010 mottok over 50 000 barn, eller 4,5 prosent av barn mellom 0-17 år, tiltak fra barnevernet⁴. Økningen fra 2009 til 2010 var på 8,4 prosent og den største siden nåværende barnevernlov ble innført.⁵

Tabell 1-1 Andel barn med hjelpetiltak fra barnevernet, 2002-2010

År	2002	2008	2009	2010
Andel barn med tiltak	3,3	4,1	4,3	4,5

Utgiftene til både statlig og kommunalt barnevern har også økt betraktelig i perioden.

Reelle nettoutgifter til *kommunalt barnevern* økte med 32 prosent i perioden 2002-2010⁶. I 2010 utgjorde barnevern 3,5 prosent av totale netto driftsutgifter i kommunene, eller 6,7 mrd. NOK. Siste år var økningen på hele 9 prosent⁷. Den viktigste grunnen til kostnadsveksten i det kommunale barnevernet er økt aktivitet, både at andelen barn med

³ Rundskriv, Q-19/2003, Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern

⁴ KS: Barnevernet nøkkeltall 2006-2010

⁵ Fakta om barnevern – KOSTRA 2010

⁶ TF-rapport nr. 270/2010, Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet og Statistisk Sentralbyrå: Tabell 4 Utvalgte nasjonale nøkkeltall. Kommuner. Reviderte tall for 2007, 2008, 2009 og 2010

⁷ Statistisk Sentralbyrå: Tabell 4 Utvalgte nasjonale nøkkeltall. Kommuner. Reviderte tall for 2007, 2008, 2009 og 2010

hjelpetiltak har økt og at det gjøres flere undersøkelser. Fra 2002 til 2010 har antall undersøkelser økt med 60 prosent.⁸

I perioden 2005-2010 har ressursinnsatsen i det *statlige barnevernet* økt med 45 prosent. I 2010 forvaltet statlig barnevern ca 45 prosent av ressursene i barnevernet eller 5,2 mrd. kr.⁹ Økningen i ressursinnsatsen skyldes dels at flere barn har statlige hjelpetiltak og fosterhjem og dels at det har vært en betydelig vekst i antall ansatte i det statlige barnevernet. Antall barn i statlige barnevernsinstitusjoner har imidlertid gått ned i samme periode¹⁰.

Tiden før barnevernsreformen

Fra 1993 til 2004 så man en relativt større utgiftsøkning i det fylkeskommunale barnevernet, sammenliknet med kommunalt barnevern, til tross for at antall barn plassert utenfor hjemmet økte lite i samme periode¹¹. Dette forklares blant annet med kommunalt press for å få institusjonstiltak for ungdom, og da spesielt ungdom med atferdsvansker, som førte til at fylkeskommunene kjøpte mange plasser i dyre, private tiltak. Det har også blitt pekt på at den kommunale delbetalingen for institusjoner hadde en svært beskjeden økning i perioden, og at det forekom kostnadsoverveltning fra kommune til stat siden kommunene bare betalte en brøkdel av de reelle kostnadene ved å ha en ungdom plassert på institusjon.

Rett modell?

Finansieringsmodellen og fordelingen av oppgaver mellom stat og kommune er et tema som stadig diskuteres, ikke minst utviklingen på dette området i evalueringsperioden. Det er mange som mener at dagens modell er lite hensiktsmessig og stjeler ressurser fra barna.

KS uttrykker problemstillingen på følgende måte:

”Utviklingen i forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern er bekymringsverdig; kommunene melder om uklare ansvarsforhold, overstyring og et voksende statlig byråkrati. Ressurser kanaliseres gjennom Bufetat i stedet for der barna er; i kommunene.”¹

1.2 Mandat

Evalueringen av barnevernsreformen skal si noe om tilstanden i barnevernet, og hvorvidt målene med forvaltningsreformen er nådd.

Evalueringen er delt i fem deloppdrag:

⁸ TF-rapport nr. 270/2010, Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet

⁹ Bufetats årsrapport 2010 og 2009. Tabell 2-2 Utgifter og inntekter kap. 855/3855 Statlig forvaltning av barnevernet.

¹⁰ http://www.ssb.no/bave_statres/

¹¹ NOU 2000: 12

- A. *Samhandling og gjensidig påvirkning*
- B. *Institusjonstilbudet*
- C. *Faglig og økonomisk styring*
- D. *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*
- E. *Sammenstilling av delrapportene med en samlet analyse*

Det er flere komponenter som virker inn på måloppnåelsen. Dels er det en funksjon av ressursinnsats - dersom barnevernet tilføres menneskelige og finansielle ressurser har det bedre forutsetninger for å levere et godt og likeverdig barnevern. I tillegg er det forhold ved rammebetingelsene som kan virke inn på kvaliteten på barnevernet. Slike forhold omhandler organisering, finansieringsmodeller, styringssystemer, prosesser og samhandling. Til sist kan det være forhold som ikke kan forklares gjennom nevnte variabler, men som har betydning for hva barnevernet leverer.

Deloppdrag D

I vårt deloppdrag vil vi forsøke å knytte teori og praksis sammen og vurdere dagens forvaltningsmodell og alternative måter å fordele oppgaver og betalingsansvar på opp mot viktige mål i barnevernsreformen. PwC skal i henhold til mandatet fokusere spesielt på følgende delmål for reformen:

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

I mandatet heter det at det på bakgrunn av gjennomgangen skal vurderes om eventuelle endringer kan bidra til en mer kostnads- og formålseffektiv organisering. Dette innebærer at vi vil ha et overordnet, strukturelt blikk på barnevernet, og om mulig foreta organisatoriske grep som i seg selv, gitt ressursnivå, kompetanse og tiltaksportefølje kan bidra til et bedre barnevern.

PwC tolker mandatet slik at fokus skal være på organisering og finansieringssystemer, med vekt på forholdet mellom kommunalt og statlig barnevern. Vi presiserer at dette bare er en del av forklaringen på tilstanden i dagens barnevern. For å få et helhetlig bilde er det nødvendig å gå inn på flere dimensjoner, noe som gjøres gjennom de øvrige deloppdragene.

I henhold til konkurransegrunnlaget skal følgende hovedpunkter gjennomgås og besvares:

1. Kartlegge dagens oppgave- og finansieringsordning:
 - a) Beskrive dagens regelverk og praktiseringen av dette, herunder en redegjørelse for målsettinger med dagens ordning og evt. variasjoner i praktiseringen av dagens regelverk.
 - b) Beskrive andre aktuelle oppgave- og finansieringsmodeller.

2. Vurdere styrker og svakheter ved dagens ordning:
 - a) Er dagens regelverk og praksis hensiktsmessig og tilstrekkelig for å nå målsetningene, herunder å sikre at brukerne får rett hjelp og sørge for effektiv ressursbruk i barnevernet?
3. Vurdere om det bør gjøres endringer i dagens ordning for å nå målsettingene:
 - a) Hvilke endringer av dagens regelverk og/eller praksis bør i så fall gjøres?
 - b) Hvilke kostnader vil eventuelle endringer medføre? Vurdere fordeler og ulemper med forslagene til endring av dagens ordning.
4. Foreslå eventuelt en ny modell for oppgave og finansiering basert på leverandørs analyser.

Vårt oppdrag aktualiseres av at flere foreliggende arbeider har observert at ansvarsforholdene i barnevernet er uklare, og at det råder usikkerhet og konflikter i møtet mellom statlig og kommunalt barnevern. Byråkratisering av barnevernet, mangelfull tiltaksportefølje fra Bufetats side og uklarheter i fagteamets rolle er eksempler på tilgrensende tematikk fra tidligere studier og evalueringer av barnevernet. Vi vil trekke inn konklusjonene fra denne type studier i vurderingen av dagens forvaltningsmodell og alternative modeller, sett opp mot målene for barnevernsreformen. Foreliggende arbeid har i begrenset grad fokusert på finansieringsmekanismene og hvilken betydning disse har for ressursbruk og kvalitet i barnevernet.

1.3 Avgrensning mot øvrige deloppdrag

Mens A-oppgdraget ser på samarbeid mellom Bufetat og ulike aktører (ikke bare kommunen), og utviklingen av tiltak som følge av barnevernsreformen, har PwC et mer strukturelt, overordnet perspektiv på oppgaver og roller, med utgangspunkt i forvaltningsmodellen. Dette innebærer at vi tar tiltaksporteføljen som gitt og heller ikke vurderer kvaliteten på den, men fokuserer på bruken og eventuelle vridninger i tiltaksbruk som følge av finansiering, oppgavefordeling og organisering. I motsetning til C-oppgdraget skal vi heller ikke gå inn på operasjonaliseringen av Bufetats oppdrag (ref. Riksrevisjonens rapport¹²). Vi vil isteden drøfte om oppgavefordelingen (teoretisk og i praksis) ligger til rette for at barnevernet samlet sett opptrer på en optimal måte i forhold til målene for reformen.

For å kunne vurdere endringer i dagens forvaltningsmodell, og eventuelt foreslå alternative modeller, mener vi likevel det er nødvendig å berøre de øvrige delmålene med reformen. I praksis betyr dette at vi i noen grad kommer til å komme inn på tema som strengt tatt ligger under andre devalueringer. I den grad vi ser at endringer i forvaltningsmodellen får følger for andre delmål med barnevernsreformen, ser vi det som naturlig å komme inn på dette.

¹² Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat, 2008

1.4 Metode og tilnærming

Analysegrunnlaget som har vært benyttet i gjennomføringen av denne evalueringen er:

- Dokumentstudier
- Intervjuer
- Workshops
- Survey

1.4.1 Dokumentstudier

PwC har sett det som viktig å bygge evalueringen og dens analyser på foreliggende kunnskap for slik å få en kumulativ kunnskapsutvikling om barnevernet generelt og forvaltningsreformen i barnevernet spesielt. Vi har primært benyttet tre hovedformer for dokumenter for å tilegne oss informasjon i prosjektet:

Foreliggende forskning/utredninger (et utvalg):

- Evaluering av barnevernsforsøket i Trondheim, NTNU Samfunnsforskning og SINTEF Teknologi og samfunn, 2006
- Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern, Econ 2007
- Barnevernet i Oslo og Bergen – en sammenliknende evaluering etter barnevernsreformen, Fafo-rapport 2007-11
- Evaluering av finansieringsordningen i Oslo kommune, Fafo, 2005-483
- Vurdering og videreutvikling av fagteam, Rambøll 2008
- Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet. Fafo-rapport 2009:41
- Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet, Telemarksforskning, TF-rapport nr. 270/2010,

Styringsinformasjon og policydokumenter

- Årlige St.prp. nr. 1, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
- Årlige tildelingsbrev fra BLD til Bufdir
- Årlige disponeringsbrev til regionene
- Bufetats årsrapporter
- Ot.prp. nr. 9 (2002-2003), Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester(barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.
- Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002), Om barne- og ungdomsvernet
- Rundskriv Q-06/2007, Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet
- Barnevernloven, LOV 1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester
- NOU 2009: 08, Kompetanseutvikling i barnevernet

- Interne dokumenter fra Bufetats regionkontorer
- Interne dokumenter fra kommuner

Statistikk

- SSBs barnevernstatistikk gjennom KOSTRA
- SSB Barnevern - StatRes

Hovedhensikten med dokumentstudiene er å få et innledende helhetsbilde av situasjonen i barnevernet basert på foreliggende forskning/utredninger, statistikk og styringsinformasjon.

1.4.2 Intervjuundersøkelser

Den viktigste informasjonskilden i denne evalueringen har vært samtaleintervjuer. Dette er en relevant metode når det søkes viten om hvordan eller i hvilken grad fenomener, atferd og handlinger forekommer, oppfattes og begrunnes. Ved intervjuer er det også større mulighet for å utdype spørsmål som intervjuobjektet har særlige forutsetninger for å kunne eller mene noe om. Det gis også mulighet for å rydde opp i eventuelle uklarheter i spørsmål og svar med en gang, og således redusere sannsynligheten for misforståelser. Ulempen med samtaleintervjuer er at grundigheten kan gå på bekostning av antall svar. Kompleksiteten i den etterspurte informasjonen gjør likevel bruk av distanserte telefonintervjuer eller mer skjematisk intervjuer mindre aktuelt.

Det ble utarbeidet en semistrukturert intervjuguide til støtte i intervjuene. Strukturert / ustrukturert sier blant annet noe om hvor nøye spørsmålene er planlagt, i betydningen hva en skal spørre om, antall spørsmål, rekkefølgen av spørsmålene, og i hvilken grad det kan være behov for oppfølgende spørsmål avhengig av responsen. Intervjuguiden ble revidert underveis, etter hvert som vi fikk mer informasjon som bidro til at vi kunne spisse innretningen på intervjuene noe i forhold til tematikk.

Totalt er ca 50 personer intervjuet. Intervjuene ble gjennomført i perioden januar til juni 2011. I gjennomføringen av intervjuene har evalueringsteamet alltid deltatt med to eller tre personer.

Vi har gjennomført stedlige intervjuer i ni utvalgte kommuner med fordeling etter størrelse, geografi og særlige kjennetegn. I utvalget har vi inkludert kommuner med under ett årsverk i kommunal barneverntjeneste, kommuner med felles barnevernstjeneste, mellomstore kommuner og storbykommuner. I kommunene gjennomførte vi intervjuer med både ledelsen i det kommunale barnevernet og administrativ ledelse med budsjettansvar for barnevernet (rådmann, sosialsjef, o.l).

Vi har også gjennomført stedlige intervjuer ved samtlige av Bufetats fem regionkontorer. På regionkontorene har vi intervjuet representanter fra ledelsen og fagteam separat. Representanter fra flere fagteam i hver region er blitt intervjuet, og enkelte intervjuer foregikk gjennom videokonferanse.

I tillegg til det operative barnevernet har vi intervjuet representanter fra BLD, Bufdir og KS.

Vi har valgt å anonymisere intervjuobjektene i denne evalueringen. Dette innebærer at vi verken oppgir navn, tittel, eller hvilken kommune eller regionkontor de som intervjues representerer.

1.4.1 Workshops

Som et supplement til intervjuene har vi gjennomført workshops med BLD og KS for å drøfte noen av de foreløpige hypotesene. Som metode er workshop en effektiv måte å samle interessenter til en uforpliktende dialog og diskusjon. Mens intervjuer gjennomføres for datainnsamling, er workshops en arena for uttesting av hypoteser og analyser. Etter at datainnsamlingen var fullført gjennomførte vi derfor workshops i BLD og KS.

Vi brukte også elementer av workshop i intervjuene ved regionkontorene, ved at vi aktivt benyttet oss av synspunkter fremkommet i intervjuene med kommunene, og fikk Bufetats reaksjoner på disse.

1.4.2 Survey

PwC har samarbeidet med delprosjekt A og C om en survey som har gått ut til samtlige kommuner. En viktig motivasjon for å samarbeide om en felles survey er å redusere belastningen på det kommunale barnevernet. Surveyen ble gjennomført i tidsrommet mai-juni 2011 og ble sendt til i alt 311 kommuner/interkommunale samarbeid (hvert interkommunalt samarbeid ble regnet som en kommune). 259 av kommunene/de interkommunale samarbeidene svarte på undersøkelsen, hvilket innebærer en svarprosent på 80 %.

PwC bidro i utarbeidelsen av konkrete spørsmål som inngikk i surveyen knyttet til temaene tiltaksstruktur og forvaltning/samhandling. Det er delprosjekt A (Telemarkforskning) som har gjennomført surveyen og eier primærdataene. PwC har fått tilgang på hovedtrekkene i datamaterialet.

For PwC er surveyen et viktig supplement til øvrige datakilder. Fordelen med et slikt materiale er at samtlige kommuner er forespurt, noe som gjør at resultatene gjenspeiler stemningen i kommune Norge langt bedre enn det som er mulig gjennom et begrenset antall intervjuer. Vi vil derfor primært benytte resultatene som en kvalitetssikring av informasjon som fremkommer gjennom våre intervjuer i kommunene og tidligere studier.

1.4.3 Rapportstruktur

Rapporten er utarbeidet i en struktur der vi har valgt å gjøre et tydelig skille av hva som er mest mulig ren beskrivelse av forvaltningsmodellen og dens implementering, før vi presenterer vårt rammeverk for analyse, observasjoner og funn, samt PwCs vurderinger og anbefalinger.

Evalueringen omfatter både beskrivende, forklarende og i noen grad normative elementer: Den skal gi et utfyllende bilde av dagens oppgavefordeling og finansieringsmodell. Den skal prøve å belyse sammenhenger mellom forvaltningsmodell og konsekvenser for måloppnåelse, og den skal gi handlingsrettede anbefalinger for hvordan det er hensiktsmessig å organisere barnevernet framover.

Evalueringen vil ha et strukturelt perspektiv der vi vil evaluere dagens organisering av barnevernet, herunder oppgavefordeling og finansieringsmodell, ut fra noen gitte kriterier som gjenspeiler sentrale mål for barnevernet. De viktigste kriteriene vil være *faglig kvalitet, ressurseffektivitet og likeverdighet i tjenestene*. Sentrale prinsipper i forvaltningen, som det finansielle ansvarsprinsipp, nøytralitetsprinsippet og nærhetsprinsippet, vil være viktige tilleggsdimensjoner. På basis av denne analysen vil vi identifisere endringsbehov og hvordan en fremtidig forvaltningsmodell i barnevernet kan se ut.

Vi vil se på følgende tre flernivåmodeller, og vurdere hvordan hver enkelt kan bidra til å hemme eller fremme måloppnåelse i barnevernet:

- Kommunal modell
- Statlig modell
- Dagens modell med justeringer

Til slutt vil vi foreslå konkrete endringer i oppgavefordeling og/eller finansieringsmodellen som vi mener kan bidra til et bedre barnevern.

Rapportstrukturen er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 1-1 Strukturen i evalueringen



2 Om dagens forvaltningsmodell i barnevernet

Med forvaltningsmodell mener vi i denne rapporten oppgavefordeling mellom ulike forvaltningsnivåer og tilhørende finansieringsmodell.

I dette kapitlet gjennomgås oppgavefordelingen og finansieringsløsningene på et overordnet nivå, slik de fremgår av loven og forarbeidene til reformen. Sentralt i dette er hvilke vurderinger som ble gjort i forkant av barnevernsreformen og hvorfor den gjeldende modellen ble valgt, herunder hvilke insentiver modellen var forventet å fremme.

Deretter gjennomgås grenseflatene mellom forvaltningsnivåene, føringer for samhandling og hvordan praksisen har utviklet seg i perioden siden reformen ble innført.

2.1 Organisering av kommunalt og statlig barnevern

Dagens organisering av barnevernet, dvs. ansvarsdelingen mellom stat, kommune og andre aktører, er sammensatt og danner i praksis et relativt komplekst bilde, til tross for at hovedstrukturen er rimelig klart definert i barnevernloven.

Barnvernenslovens kapittel 2 sier følgende om ansvarsfordelingen mellom kommunalt og regionalt statlig barnevern¹³:

§ 2-1. Kommunens oppgaver.

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.

Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeidet, herunder

- a) gi råd og veiledning,
- b) treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. tredje ledd,
- c) forberede saker for behandling i fylkesnemnda,
- d) iverksette og følge opp tiltak.

Statlige barnevernmyndigheters oppgaver og myndighet (...)

§ 2-3.

Statlig regional myndighet skal

- a) etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet,
- b) ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,
- c) ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

¹³ LOV 1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven).

§ 5-1

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn. Ansvaret gjelder institusjoner som hører under denne loven.

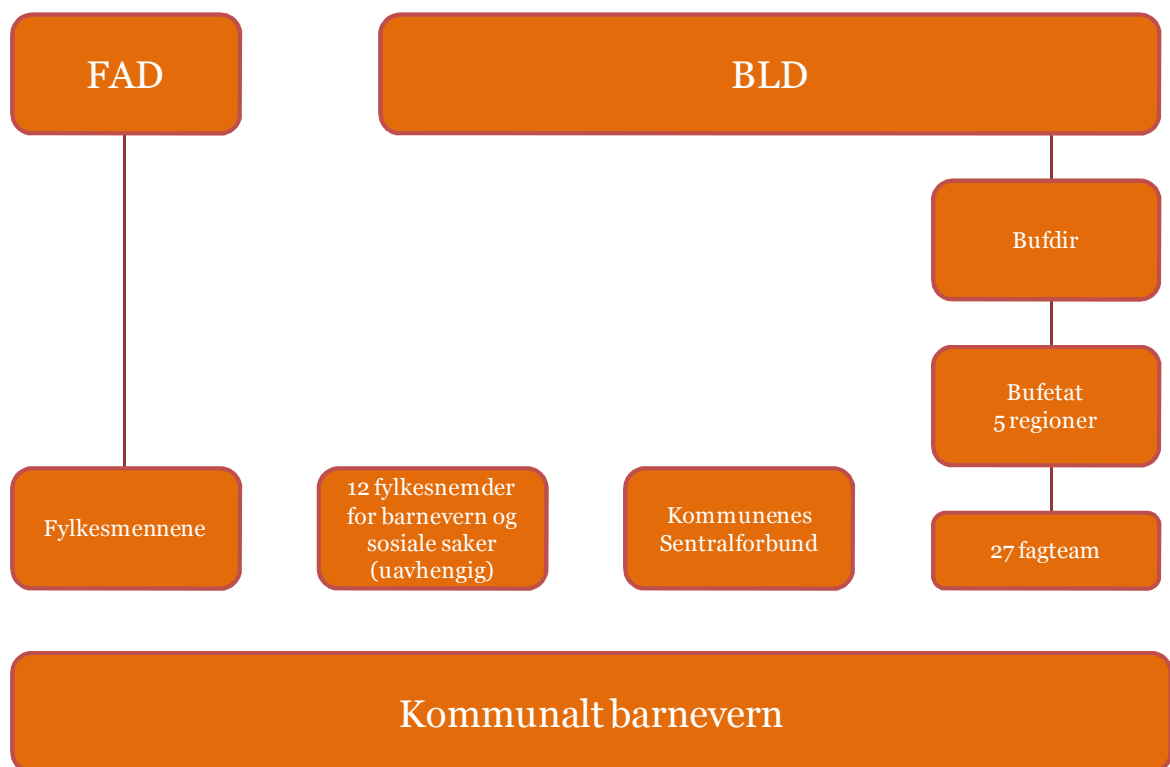
§ 5-4

Statlig regional myndighet skal gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal besluttes.

Stat og kommune har altså i fellesskap ansvaret for å forvalte barnevernloven. Samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern tar utgangspunkt i målsettinger, faglige føringer, oppgave- og rollefordeling som fremkommer av barnevernloven og de til enhver tid gjeldende forskrifter fra BLD.

Barnevernet har to tjenesteprodusenter; kommunene og Bufetat. Ansvar for tvangsvedtak og tilsynsoppgaver er lagt i egne enheter, slik figuren under illustrerer.

Figur 2-1 Organiseringen av barnevernet. Kilde: BLD



2.1.1 Kommunene

Det kommunale barnevernet har ansvar for å utføre oppgavene etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven. § 2-1. 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.

Det er barneverntjenesten i kommunen som tar initiativet til plassering av barn utenfor hjemmet. Det er videre kommunens ansvar å utrede saken og gjennomføre en undersøkelse. Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak når foreldrene samtykker (frivillige tiltak), eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak).

I praksis har kommunen ansvaret for barnet i alle faser av prosessen, fra melding til ettervern. Dette innebærer:

- Det forebyggende arbeidet. Barnevernet er en av kommunens mange tjenester som skal bidra til, og sikre barns (gode) oppvekstvilkår og er pålagt å arbeide tverrsektorielt der det er relevant mht å oppfylle oppgavene etter Barnevernloven.
- Å avdekke/oppdage omsorgssvikt og adferdsvansker som krever intervensjon fra det offentlige.
- Å saksbehandle/utrede på bakgrunn av bekymringsmeldinger og/eller på eget initiativ.
- Å avslutte saken eller velge intervensjon (fatte vedtak) – enten frivillige hjelpetiltak eller innstille for omsorgsovertakelse.
- Å iverksette kommunale tiltak og eventuelt bestille/søke om statlige tiltak.
- Å følge opp tiltakene og eventuelt revurdere dem.
- Å godkjenne fosterhjem og oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem.

Staten gir årlige tilskudd gjennom rammetilskudd til kommunene, men det er den enkelte kommune som skal sørge for de bevilgninger som er nødvendig for å yte tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven.

I 2011 ble det bevilget 240 mill. kroner i et nytt øremerket tilskudd over BLDs budsjett til å styrke barnevernet i kommunene. Midlene fordeles av fylkesmannen etter søknad fra kommunene. Primært skal midlene benyttes til nye stillinger, evt. andre tiltak som styrker barnevernet dersom antall ansatte i det kommunale barnevernet er tilstrekkelig.

Kommunenes Sentralforbund (KS) er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon som innenfor barnevern presenterer statistikk, utvikler verktøy og maler for samarbeidsavtaler, avholder seminarer, og på andre måter fronter kommunene i media og overfor sentrale myndigheter.

2.1.1 Statlig barnevern

Statens ansvar for barnevern er delt mellom BLD, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), fylkesmannen og fylkesnemnda for sosiale saker.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har det overordnede ansvaret for barnevernet. BLD har forvaltningsansvaret for barnevernloven, og fører tilsyn med at

lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig. Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foretar nødvendige endringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instruksjoner, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernspolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet. BLD er ikke klageinstans i enkeltsaker.

Bufetat består av en sentral barnevernmyndighet (Bufdir) og fem regionale barnevernmyndigheter. Bufetats oppgaver er definert i barnevernlovens § 2-3. Bufetat skal etter anmodning bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufetat har videre ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner i henhold til barnevernloven. Bufetat har også ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får opplæring og generell veiledning.

Bufetats 26 regionale fagteam er hovedaktører i det direkte samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern. Fagteamene skal gi råd, veiledning og bistand etter forespørsel fra kommunal barneverntjeneste.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er som fagdirektorat underlagt BLD. Direktoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av Bufetat, og kan dermed instruere og delegere til regionene i Bufetat. Bufdir skal styre, støtte og veilede Bufetats regioner og sikre at vedtatt politikk iverksettes på etatens ansvarsområder. Direktoratet skal samordne virksomheten i regionene for å sikre likeverdig tjenesteyting i hele landet, med hensyn til rettssikkerhet, likebehandling og saksbehandling av høy kvalitet.

2.1.1 Fylkesnemnda

Fylkesnemnda for sosiale saker er et domstollignende forvaltningsorgan som er hjemlet i barnevernloven. Fylkesnemndene har vedtaksmyndighet i de såkalte tvangssakene, blant annet saker om omsorgsovertakelse av barn og om tvangsinngrep ved alvorlige atferdsvansker hos ungdom. Fylkesnemnda er en egen etat underlagt BLD og har en sentral enhet som skal sikre god styring og ledelse av de 12 fylkesnemndene.

Nemnda består i den enkelte sak av en leder som er jurist, to sakkyndige medlemmer og to medlemmer fra et alminnelig utvalg. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingsretten. God, forsvarlig og effektiv behandling i fylkesnemndene er et viktig mål for fylkesnemndenes virksomhet.

2.1.2 Tilsynsmyndighet

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå og skal påse at kommunene utfører oppgavene de er pålagt etter barnevernloven.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, samt føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner, jf. barnevernloven § 2-3 b.

I tillegg har fylkesmannen en rolle i å sørge for at kommunene får råd og veiledning, jf. barnevernloven § 2-3. Fylkesmannen har således et hovedansvar for å bistå kommunen med lovtolkninger og juridiske avklaringer.

Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven (og som ikke hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde).

Statens helsetilsyn har overordnet myndighet for fylkesmannen på barnevernsområdet (jf. Barnevernloven § 2-3b). Dette innebærer at fylkesmannen utøver tilsynet i kommunene, mens Statens helsetilsyn bidrar til en kontinuerlig overvåking av områder med fare for svikt. Helsetilsynet har også ansvar for tilsynsmyndighetenes oppbygging og vedlikehold av kompetanse, og for å innhente, oppsummere og videreformidle tilsynserfaringer.

2.1.3 Saksgangen i barnevernet

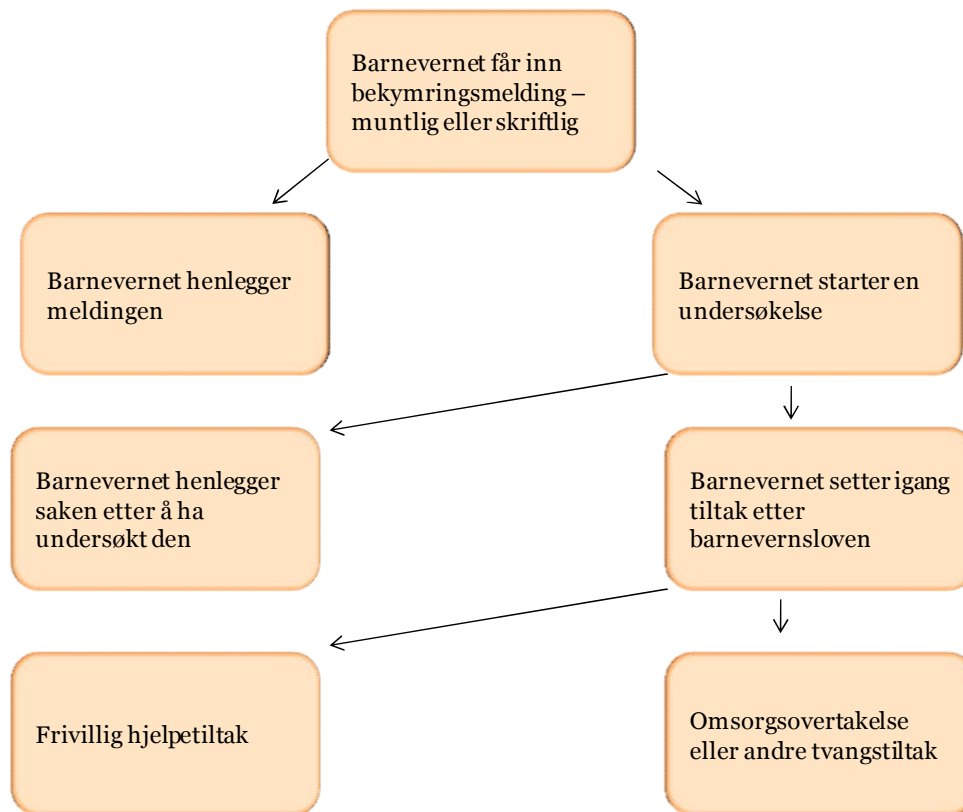
Når barnevernet mottar en bekymringsmelding blir en undersøkelse satt i gang, som så langt som mulig skal avdekke de faktiske forhold i familien det er sendt bekymringsmelding om. Undersøkelsen består vanligvis av hjemmebesøk, kontorsamtaler og innhenting av informasjon fra instanser med antatt kjennskap til barnet og/eller foreldrene. Omfanget av undersøkelsen vil variere alt etter meldingens grad av alvorlighet eller barnevernets grad av bekymring. Undersøkelsen avsluttes etter tidsfrister fastsatt i barnevernloven.

Når undersøkelsen er over, gjør det kommunale barnevernet ett av følgende:

- Saken henlegges.
- Det fattes vedtak om frivillige hjelpetiltak.
- Saken legges frem for fylkesnemnda med forslag om tvangstiltak.

Figuren under illustrerer på en overordnet måte saksflyten i barnevernet.

Figur 2-2 Flytdiagram over saksflyten i barnevernet



2.2 Forvaltningsmodellens implementering

Mens vi hittil har sett på bakgrunnen for valget av forvaltningsmodell og Barnevernlovens foreskrevne oppgavefordeling og finansieringsansvar, vil vi nå belyse sentrale føringer som er gitt i etterkant når det gjelder implementeringen. Her vil vi ta utgangspunkt i betalingsrundskriv, tildelingsbrev og årsrapporter, retningslinjer og veiledere (særlig veileder fagteam) som har bidratt til å trekke opp grensene mellom det kommunale og det statlige barnevernet, både når det gjelder oppgaver og finansiering.

Eventuelle svakheter i dagens forvaltningsmodell kan i første rekke skyldes designet (strukturproblem), og/eller manglende implementering/etterlevelse av den ordningen som er vedtatt (designet). Denne forskjellen mellom design- og/eller implementeringsfeil vil ha betydning når vi senere skal se på fremtidig organisering av barnevernet.

I dette avsnittet vil vi utdype rollene til det statlige barnevernet og hvordan disse er forankret i lov, rundskriv, og tildelingsbrev.

2.2.1 Grenseflater stat/kommune

Det kommunale og det statlige barnevernet har klart definerte oppgaver i loven. Ingen instans kan likevel utføre sine oppgaver godt uten å samarbeide med den andre.

Under følger noen eksempler på områder der det kommunale og statlig barnevernet møter hverandre, men der ansvaret er lagt til ett av forvaltningsnivåene:

- Den kommunale barneverntjenesten avgjør om et barn har behov for en institusjonsplass eller om behovene kan avhjelpes ved andre tiltak. Statlig regional myndighet kan ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak. Det er opp til statlig regional myndighet å avgjøre valg mellom ulike institusjoner ut fra en vurdering av barnets behov.
- Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn som mottar hjelp mens de bor sammen med foreldre eller andre pårørende. Parallelt har det skjedd en utvikling de siste årene som innebærer at staten har gått inn på kommunens område med tiltak i hjemmet, for å forhindre bruk av institusjoner. Staten tilbyr i dag hjemmebaserte tjenester gjennom programmer som Multisystemisk terapi (MST), «Parental Management» (PMTO) og Funksjonell familieterapi (FFT), samt støtte til andre hjemmebaserte tiltak for bl.a. å forebygge/unngå institusjonsplassering.
- Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for å rekruttere fosterhjem. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommuner selv rekrutterer fosterforeldre. Det er kommunen som godkjenner fosterhjemmet for det enkelte barn.
- Både når kommunen selv har vedtaksmyndighet og når en sak skal fremmes for fylkesnemnda er det forventet at kommunen så tidlig som mulig i prosessen tar kontakt med statlig regional myndighet for å drøfte og avklare valg av tiltak dersom de trenger tiltak fra det statlige barnevernet.

2.2.2 Føringer for relasjonen mellom statlig barnevern og kommunene

Barnevernloven omtaler ansvaret mellom statlig og kommunalt barnevern på et relativt overordnet nivå. En kartlegging som ble foretatt i 2005 i fagteamene av de hjemmebaserte tiltakene med statlig støtte, avdekket et stort behov for å avklare og tydeliggjøre hva som skulle være staten respektive kommunenes ansvar¹⁴.

BLD har løpende arbeidet med å klargjøre ansvarsforholdene mellom stat og kommune. Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige*

¹⁴ Gautun 2005

barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet (Betalingsrundskrivet) er det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng.

Betalingsrundskrivet

Det såkalte betalingsrundskrivet har som formål å bidra til å sikre mest mulig ensartet forståelse og praktisering i hele landet når det gjelder oppgave-, ansvars- og utgiftsfordelingen mellom kommuner og statlige regionale barnevernmyndigheter.

Betalingsrundskrivet gir en relativt detaljert gjennomgang av ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i barnevernet, både når det gjelder oppgaver og finansiering. I tillegg er det lagt vekt på betydningen av samarbeid mellom det kommunale og statlige barnevernet.

Retningslinjer for fagteam

Som et svar på dokumenterte ulikheter i fagteamenes utøvelse utarbeidet Bufetat i 2010 retningslinjer med det formål å sikre likeverdig praksis mellom regionene, mellom fagteam innen samme region og mellom fagteamrådgiverne i samme fagteam. Før dette var det strategidokumentet fra innføringen av forvaltningsreformen (Q-19/2003) som lå til grunn for fagteamenes arbeid.

Retningslinjene gir nasjonale føringer for fagteamenes arbeid og er basert på lov, rundskriv og faglige føringer gitt til det statlige barnevernet. De gir en relativt detaljert beskrivelse av fagteamenes oppgaver og hvordan samarbeidet med den kommunale barnevernstjenesten skal foregå. Siden 2004 har føringene om at fagteamene skal bistå basert på kommunenes etterspørsel, og at de svakeste kommunene skal prioriteres, blitt enda tydeligere.

Veileder til inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern

Like etter at fagteamretningslinjene kom i 2010 lanserte Bufdir, KS og BLD en veileder for kommuner og statlige regionale barnevernsmyndigheter som ønsket å inngå et systematisk og forpliktende samarbeid. Intensjonen med samarbeidsavtalene er at de skal bidra til felles forståelse for oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunalt og statlig barnevern og legge til rette for god samordning av tjenester og utvikling av tjenestetilbudet i opptaksområdet. Avtalene skal også bidra til at partene får økt kunnskap om hverandres rammebetingelser og føringer, og avklaring av forventninger til hverandre.

Barnevernets tvisteløsningsnemnd

Barnevernets tvisteløsningsnemnd ble etablert i 2010. Den uavhengige nemnda skal gi rådgivende uttalelser om hvem som skal dekke utgiftene til tiltak der det er uenighet mellom stat og kommune om utgifts- og ansvarsfordeling. Dette gjelder særlig der et barn har behov for tiltak både etter barnevernloven og andre velferdslover, for eksempel hvis barnet er funksjonshemmet.

En slik avgrensning innebærer at uenighet om økonomisk ansvar mellom stat og kommune innenfor barnevernloven ikke omfattes av tvisteløsningsorganets virkeområde. Saker som ikke kan behandles i tvisteløsningsnemnda er eksempelvis hva som skal regnes som ordinære ekstraavgifter i fosterhjem, og dermed dekkes fullt ut av kommunen, og hva som skal inngå i oppholdsutgiftene der staten refunderer kommunens utgifter over en viss sats. Dersom tvisteløsningsorganet skulle behandlet slike spørsmål ville det innebære at organet måtte gå inn i og overprøve kommunens faglige vurderinger etter barnevernloven.

Samarbeidsavtale mellom BLD og KS vedr kommunalt barnevern

Avtalen, som ble fornyet i august 2011, skal fremme gode, lokalt forankrede løsninger. Målet er bedre samordnet innsats for utsatte barn og unge. Dette gjøres gjennom samvirke mellom det statlige og kommunale barnevernet og gjennom samhandlingen mellom relevante kommunale tjenester.

Tildelingsbrev

Tildelingsbrev fra BLD til Bufdir og disponeringsbrev fra direktoratet til regionene gir nærmere presiseringer av gjeldende mål, strategier, premisser og prioriteringer hvert år. Kontroll med utgiftene på barnevernsområdet var et sentralt mål med opprettelsen av Bufetat. En overordnet målsetting for Bufetat siden opprettelsen har vært en god faglig og økonomisk styring.

I BLDs tildelingsbrev fra 2006 til og med 2011 er det listet opp flere mål direkte knyttet til god økonomistyring. Målene som går igjen er:

- Reduksjon av kostnadsveksten, bla ved å velge rimelige alternative tiltak, som familie og nærmiljøbaserte tiltak, i stedet for dyrere institusjonstiltak der dette er det beste for det enkelte barn og tiltakene har god kvalitet.
- Å få til en bedre ressursutnyttelse i det statlige barnevernet og samtidig redusere kostnadsveksten.
- Bufdir skal fortsette den gradvise overgangen fra institusjonsplasseringer til mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak.
- Omstillingsarbeidet som pågår i etaten for å redusere utgiftsveksten må fortsette og skal ha høy prioritet.

Ser vi på de siste års tildelingsbrev er det klare indikasjoner på at Bufetat blir instruert fra departementet om å forsøke å påvirke kommunene innenfor deres ansvarsområder og kvalitetssikre deres arbeid.

Følgende mål var formulert for Bufetat i tildelingsbrevet fra BLD for 2010:

- Sørge for at barnets behov er styrende for kommunenes valg av tiltak. Dette skal Bufetat få til "på bakgrunn av kommunenes utredninger [og] planer" og "i samarbeid med kommunene" [Jf. Fylkesmannens tilsynsrolle].
- Sørge for at alle fosterhjem har god kvalitet og er tilpasset individuelle behov [Jf. kommunens ansvar for godkjenning og oppfølging]
- Redusere bruken av institusjoner, øke bruken av fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet [Jf. kommunens ansvar for å vedta tilbud]

- Redusere bruken av akutt plasseringer [Jf. kommunens ansvar for å vedta tilbud].
- Sikre enhetlig praksis og et likeverdig tilbud i hele landet
- Bidra til mer forebygging og mer alternative tiltak til institusjon. Arbeide for at hjelpetiltak i statlig regi tas i bruk over hele landet.

Det skal bemerkes at denne type signaler om å ”påvirke kommunene” er betydelig nedtonet i tildelingsbrevet for 2011, tvert imot stilles det mer krav til at Bufetat innretter seg i forhold til kommunenes behov og prioriterer samarbeid og kommunikasjon.

2.2.3 Nærmere om Bufetats roller og oppgaver

Med bakgrunn i nevnte føringer, gjennom lov, rundskriv, retningslinjer og tildelingsbrev er Bufetats rolle overfor kommunene i virkeligheten mer kompleks enn det som fremgår av loven.

Vi vil i det følgende gjennomgå og kommentere nærmere de ulike rollene til Bufetat som vi har identifisert nedenfor.

Skaffe tiltak (evidensbaserte tiltak, fosterhjem, institusjonsplasser)

Blant Bufetat/fagteamenes kjerneoppgaver er å bistå kommunene i sitt opptaksområde med plassering utenfor hjemmet på kommunens anmodning. Dette innebærer å koordinere samarbeidet mellom kommunal barneverntjeneste og Bufetats tjenestetilbud i enkeltsaker der statlige tiltak benyttes, og skaffe til veie egnede fosterhjem og institusjonsplasser, samt enkelte tiltak i hjemmet.

Denne rollen er dels gitt av barnevernloven der det heter at statlig regional myndighet, etter anmodning fra kommunen, skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Det innebærer rekruttering, formidling og opplæring av fosterhjem, samt å skaffe og formidle institusjonsplasser. Bufetat kan ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak (herunder evidensbaserte). I fagteamretningslinjene heter det at fagteamet skal spørre om kommunal barneverntjeneste har gjennomført familieråd eller kartlagt muligheter for støtte fra familie/nettverk, eksempelvis i forhold til familie- eller slektsbaserte fosterhjem.

Drifte tjenester

Bufetat har også ansvar for å drive noen, men ikke alle tjenestene de skaffer for kommunene. I barnevernloven heter det at Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn.

Tiltak i hjemmet er et kommunalt ansvar etter barnevernloven. Likevel har staten tatt ansvaret for å utvikle og implementere enkelte hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer. Bakgrunnen for dette var behovet 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.

Faglig bidragsyter til kommunene

Bufetats rolle som kompetanseorgan er ikke omtalt i barnevernloven. Derimot var styrket barnevernskompetanse i kommunene et viktig mål for barnevernsreformen, noe som fremgår i forarbeidene til barnevernsreformen¹⁵. Det er et faktum at Bufetat sitter på mye barnevernsfaglig og metodisk kompetanse som er interessant for kommunene. Hvordan denne kunnskapen skal tilflyte kommunene er ikke klart definert verken i barnevernslov, tildelingsbrev eller øvrige føringer.

I retningslinjene for fagteam omtales det på følgende måte:

”Fagteamene skal bidra til kunnskapsspredning og faglige diskusjoner i barnevernsfeltet, blant annet i forhold til nye satsningsområder, metodeutvikling og videreutvikling av et helhetlig barnevern. Samtidig bør fagteam selv skaffe seg oversikt over lokal ekspertise som kan konsulteres eller gi veiledning i særskilte tilfeller.”

Bistå kommunen i enkeltsaker som ledd i vurdering av behov for statlig barneverntiltak

Barnevernloven omtaler ikke denne rollen, men den er formidlet til Bufetat gjennom retningslinjer, veiledere og tildelingsbrev. Fagteamene kan bistå kommunene i enkeltsaker (blant annet med utredning) for å finne frem til det beste tiltaket for barnet, herunder vurdere bruk av alternative tiltak til institusjonsplassering. Etter hvert har det kommet presiseringer om at kommunene må etterspørre slik bistand og at kommuner der behovet er størst, skal prioriteres.¹⁶

Omfanget av denne oppgaven vil således bestemmes av kommunenes etterspørsel, evt. i den grad Bufetat ”pusher” det på kommunene.

Forvaltning – vedtak om refusjon

Bufetat fatter vedtak om refusjon av utgifter til hjelpetiltak etter søknad fra kommunene. Når det gjelder ordinære hjelpetiltak, det vil si hjelpetiltak som etableres og organiseres i kommunal regi, kan statlig regional barnevernmyndighet bare påta seg å dekke utgiftene til slike dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

For hjelpetiltak i statlig regi kan statlig regional myndighet dekke utgiftene til slike tiltak selv om vilkårene for plassering utenfor hjemmet ikke er til stede.

Bidra til at kommunens prioriteringer er i tråd med statlig politikk

¹⁵ 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.

¹⁶ Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat

Denne rollen er ikke hjemlet i barnevernloven, men som vi har vært inne på gis det i tildelingsbrev signaler om at Bufetat gjennom sin virksomhet skal påvirke kommunene til å etterleve faglige og politiske prioriteringer. Eksempelvis:

- velge fosterhjem eller hjemmebaserte evidensbaserte tiltak fremfor institusjon
- sikre en høy kapasitetsutnyttelse i statlige tiltak
- bruke ideelle fremfor kommersielle private aktører

Bufetat er verken utstyrt med økonomiske eller juridiske virkemidler for å kunne utføre en slik rolle. Det eneste virkemiddelet Bufetat har er av pedagogisk art, ved å forsøke å påvirke kommunene til å gjøre vedtak i tråd med de overordnede føringene.

2.2.4 Utvikling i rollene

Ser man nærmere på det statlige barnevernets tiltak, er disse i stor grad rettet mot ungdom og endring av atferd, med andre ord et ”behandlende barnevern”. Det mer tradisjonelle ”omsorgsbarnevernet” som har vært kommunens primære fokus, er kommet noe i bakgrunnen. Et eksempel er Bufetats satsing på kunnskapsbaserte metoder som Multisystemisk terapi (MST) og Funksjonell familieterapi (FFT). Dette er tilbud som retter seg mot ungdoms atferdsproblemer og rusbruk, og som hjelper ungdom og familier uten at ungdommen må flytte hjemmefra, med dokumentert effekt. Endringen i Barnevernlovens § 4-24 i 1992 åpnet for anledning til tvang overfor personer med alvorlige atferdsproblemer, og var en viktig milepæl i denne utviklingen. Slik sett representerer Bufetats oppgaver på tiltakssiden til dels relativt ”nye” oppgaver i barnevernets historie. Disse kommer i tillegg til det tradisjonelle barnevernet med fokus på forebygging og tiltak knyttet til omsorgssvikt.

3 Rammeverk for vurdering av alternative oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet

Hensikten med dette kapittelet er å presentere et rammeverk for den videre analysen av oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet. Vi vil presentere ulike modeller for samhandling mellom stat og kommune og sette opp relevante kriterier som vi mener dagens forvaltningsmodell i barnevernet og alternative modeller bør vurderes i forhold til. Dette inkluderer viktige målsetninger ved reformen og andre kjente prinsipper for oppgavefordeling mellom ulike forvaltningsnivåer.

3.1 Generelt om modeller for samhandling mellom stat og kommune

Behovet for en velfungerende koordinering av brukerrettet innsats innen og mellom forvaltningsnivåene er åpenbar, og god koordinering er en forutsetning for gode tjenester, god ressursutnyttelse og medvirkning til måloppnåelse. Problemstillinger knyttet til oppgavefordeling og finansieringsansvar mellom forvaltningsnivåene er ikke minst viktig fordi en dysfunksjonell organisering av roller, ansvar og oppgaver lett kan føre til suboptimal tjenesteytelse.

En vanlig måte å organisere offentlige tjenester i Norge på er at kommunene utgjør førstelinjetjenesten og ivaretar sektoransvaret, slik vi eksempelvis ser det innen helse, sosialomsorgen og skole/utdanning. I størst mulig grad skal kommunene sørge for det forebyggende arbeidet og tilbyr tjenester som gir hjemmenære løsninger. Staten som andrelinjenivå utgjør en spesialisttjeneste og har et koordinerende ansvar for å bidra til likeverdig og helhetlig forvaltning.

I norsk offentlig sektor ser vi ulike modeller for flernivåstyring. De mest brukte er følgende:

Kommunal modell

I vår sammenheng betyr dette at statens ansvar på et tjenesteområde begrenses til regulering og rammefinansiering, mens kommunen har et helhetlig utførende ansvar innenfor sitt geografiske område.

Det viktigste argumentet for å benytte en kommunal modell er mest mulig desentralisering av myndighet og oppgaver til kommunene, som det viktigste leddet i tjenesteproduksjonen i forhold til den enkelte innbygger.

Barnehagesektoren er et eksempel på et felt der det råder en tilnærmet ren kommunal modell.

Statlig modell

I en statlig modell er det staten som har det helhetlige ansvaret for en tjeneste, mens kommunens rolle er begrenset til å være lokasjon for tjenesteutøvelsen og ofte en part den statlige tjenesten samhandler med for å drive best mulig. Politiet er et eksempel på denne modellen.¹⁷

Kommunene som førstelinje og staten som andrelinje

En første/andre linje modell kjennetegnes ved at tjenesten består av to deler. Den ene, førstelinjen, er den brukerne først kommer i kontakt med og der grunnleggende diagnose eller utredning skjer. Andrelinjen overtar ansvaret/eierskapet til saken så lenge den håndteres der.

I helsevesenet er denne modellen tydelig. Kommunehelsetjenesten og fastlegene utgjør primærhelsetjenesten, altså førstelinjen. Spesialisthelsetjenesten utgjør en statlig andrelinje. I helsevesenet er det for øvrig rimelig å snakke om også tredjelinjen, som utgjøres av nasjonale sentra for spesiell behandling, som Radiumhospitalet for kreftbehandling.

Kommunene som bestiller og staten som utfører

En bestiller/utfører modell kjennetegnes ved at en part (bestilleren) utreder og bestiller tjenester fra en annen (utføreren). Modellen er en avart av et rent kjøp-salg forhold med kontrakter som binder partene sammen og regulerer forholdene og ansvaret dem imellom. I en rendyrket BU-modell er det bestilleren som betaler for tjenesten.

Barnevernstjenesten i Oslo kommune er organisert etter en bestiller/utfører modell der bydelene er bestillere av tiltak med tilhørende ansvar for finansieringen, mens Barne- og familieetaten har ansvaret for å levere og drifte tiltakene.

3.1.1 Dagens forvaltningsmodell i barnevernet

Forvaltningsmodellen i barnevernet er en hybrid med elementer av flere av de ovennevnte modellene. Per i dag er barnevernet organisert som en blanding av første- og andrelinjemodellen og bestiller/utfører modellen. Det skiller seg fra første/andre linje modell ved at:

- Staten er aktiv ikke bare i "andrelinjen" (statlige fosterhjem og institusjoner) men også i "førstelinjen". Staten utvikler og implementerer hjemmebaserte tiltak, det vil si tiltak som skal forsterke barnas hjem og redusere behovet for omsorgsovertakelse. Dessuten er staten aktiv i forbindelse med plassering av barn i fosterhjem, noe som også må betraktes som en del av førstelinjen i barnevernet. Staten skaffer (rekrutterer) og formidler fosterhjem, samt lærer opp fosterhjemmene. Når barnevernet har overtatt omsorgsansvaret for et barn, har kommunen dette ansvaret uavhengig av om barnet får tiltak fra kommunen eller staten.

¹⁷ St.meld.nr. 42 (2004-2005), Politiets roller og oppgaver

Barnevernet følger heller ikke en ren bestiller/utførermodell, fordi det ikke er entydig slik at bestilleren (kommunen) betaler. Dels betaler kommunen 100% for tilbud som staten skaffer (fosterhjem med kostnad under kommunens maksimale andel), dels er det delt finansiering (kommunal egenandel, resten statlig finansiering, som institusjonsplass og visse hjemmebaserte tiltak), dels er det staten som betaler 100% (visse hjemmebaserte tiltak).

3.2 Finansieringsmodeller og incentiver

Et sentralt element i dette oppdraget er å undersøke om det er etablert økonomiske incentiver som understøtter riktig oppgaveløsning og som gir grunnlag for et kvalitativt godt barnevernstilbud kombinert med kostnadseffektive løsninger.

Dette er en problemstilling som ikke er unik for barnevernet. I stortingsmeldingen om samhandlingsreformen ble det pekt på følgende uheldige mekanismer¹⁸.

”Finansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten bidrar til å sementere og forsterke fokuset på diagnose og behandling framfor forebygging og mestring, og legger i for liten grad til rette for å stimulere til alternative løsninger både innad og mellom forvaltningsnivåene. Det er i dag for liten sammenheng mellom kostnad og økonomisk gevinst hos aktørene.

Et eksempel på dette er at økt vekt på forebyggende tiltak og oppgradering av primærhelsetjenesten fremstår som en kostnad for kommunene, mens de kun vil se deler av gevinsten fordi den også vil framkomme i spesialisthelsetjenesten i form av færre sykehusinnleggelseser.”

Finansieringsstrukturen gir incentiver som stimulerer ulike former for effektivitet. Vi kan skille mellom to hovedformer for effektivitet:

- Formålseffektivitet – ressursene brukes på de rette tiltakene og tjenester
- Kostnadseffektivitet – tjenestene frembringes uten unødig ressursbruk

Finansieringssystemet vil kunne påvirke i hvilken grad det må settes fokus på formålseffektivitet og kostnadseffektivitet fra overordnet styringsnivå. En sterk sammenheng mellom måloppnåelse og finansiering vil i seg selv medvirke til både formålseffektivitet og kostnadseffektivitet internt i virksomheten.

Det finnes flere finansieringsformer i stat/kommune relasjonen, med ulike typer styringseffekter.

¹⁸ St.meld. nr. 47 (2008-2009), Samhandlingsreformen

Rammefinansiering

Kommunesektorens frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør i underkant av 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Dette er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning).

Effekter ved ordningen:

- Gir staten stor grad av kostnadskontroll
- Gir ikke kommunene insentiver til å opptre på en spesiell måte. Kommunene har en gitt ramme som de må prioritere innenfor og foreta avveininger mellom aktivitetsnivå, kostnads- og formålseffektivitet.
- Lovpålagte oppgaver begrenser kommunenes handlingsfrihet. Jo svakere lovkrav, jo sterkere insentiver til å vri ressursene bort fra et område på bekostning av andre, med mindre det foreligger spesielle grunner til å prioritere nettopp dette området.
- Økt produksjon resulterer ikke i økte bevilgninger, noe som kan svekke insentivene til å drive kostnadseffektivt.
- Økte frie inntekter vil normalt ikke føre til mer tjenester i en gitt sektor krone for krone, siden kommunene står fritt til å prioritere andre tjenesteområder.

Øremerkede tilskuddsordninger

Øremerkede tilskudd er overføringer fra staten som benyttes til spesielle formål i kommuner. I St.prp.nr 66 (2002-2003) la regjeringen opp en plan for innlemming/avvikling av øremerkede tilskudd. Planen var først og fremst rettet mot innlemming/avvikling av eksisterende tilskuddsordninger. Bakgrunnen for denne omleggingen var å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og for å gi kommunene større muligheter til å gjøre selvstendige prioriteringer tilpasset lokale forhold. Usikkerhet rundt hva som vil skje med tjenestetilbudet når øremerkingen oppheves har imidlertid gjort at Stortinget har stemt imot innlemming/avvikling av flere av tilskuddene i regjeringens plan for innlemming.

Effekter ved ordningen:

- Effektivitetstap. Gitt at politikere og administrasjon i kommunene fanger opp og prioriterer lokale behov effektivt og tilpasser tjenestetilbudet og oppgavene til det, vil ikke øremerkede tilskudd være den mest effektive anvendelsen av midlene.
- Svekker det kommunale selvstyret. Det oppstår ofte drakamp mellom kommuneinteresser som ønsker økt rammefinansiering og sektorinteresser som ønsker økt bruk av øremerkede tilskudd.
- Kommunene stimuleres til å prioritere en spesiell sektor.
- Øremerkede midler virker normalt positivt inn på aktivitetsnivået i sektoren.
- Øremerkede midler kan "lekke" til andre tjenesteområder, eksempelvis hvis de øremerkede midlene erstatter kommunens egeninnsats. Kontroll av kommunal

rapportering på øremerkede midler er derfor viktig. Skaper byråkrati (søknader og rapportering).

- Kan bidra til likeverdige tjenester i sektoren, uavhengig av hvor man bor i landet.

Aktivitets- og refusjonsbasert finansieringsordning

I aktivitetsbaserte finansieringsmodeller reflekteres tjenesteproduzentens aktivitet i inntektene direkte. Formålet med aktivitetsbaserte finansieringsordninger er ikke høyest mulig aktivitet, men å stimulere til oppnåelse av de aktivitetsmål myndighetene setter på en effektiv måte. I praksis vil slike ordninger typisk være ulike former for ”penger følger brukeren” eller innsatsstyrt finansiering, for eksempel DRG i helsesektoren. Effekten av slike refusjonsordninger vil avhenge av satsnivå i forhold til produksjonskostnadene, som igjen normalt vil avhenge av om ordningen særlig skal stimulere aktivitet eller kostnadseffektivitet.

Effekter ved ordningen:

- Gir insentiver til kostnadseffektiv drift, siden økt produksjon gir økte bevilgninger.
- Ulempen er uforutsigbarhet i inntekter som følge av variasjon i produksjonsomfang. Ramme- i kombinasjon med stykkprisfinansiering - er derfor mest brukt.
- Utfordringer knyttet til prioriteringer, bruk av diagnoser osv. Kan gi insentiver til strategiske tilpasninger ved at produksjonen flyttes der det er lønnsomt.

Brukerbetaling (herunder delbetaling) og gebyrer

Flere kommunale helse- og omsorgstjenester har egenbetaling (brukerbetaling, gebyr) ved bruk. Brukerbetaling har den effekten at den påvirker etterspørsel og bruk direkte, og representerer således en viss grad av rasjonering ved pris (i stedet for kø), altså en mer markedsrettet ordning. I spesialisthelsetjenesten innebærer kommunal medfinansiering at kommunene får et økonomisk medansvar for behandling.

Effekter ved ordningen:

- Avveining av nytte og kostnad bidrar til mer effektiv ressursbruk.
- Kan stimulere en ønsket vridning i tiltak.
- Kan ramme svake grupper ved at disse ikke tar seg råd til å benytte tjenestene.
- Kan redusere ønsket og nødvendig bruk av tjenesten (dersom brukerbetaling er for høy).
- Kan gi overforbruk dersom satsene settes for lavt.

Toppfinansiering for ressurskrevende brukere

Dette er en kommunal tilskuddsordning som har som hensikt å avlaste kommuner som har spesielt krevende brukere.

Effekter ved ordningen:

- Avlaster risikoen for at enkeltsaker får uforholdsmessig store konsekvenser for en enkelt kommunes økonomiske situasjon.

3.2.1 Finansieringsmodellen i barnevernet

Finansieringsmodellen i barnevernet er kompleks og innehar elementer fra flere av de nevnte finansieringsformene over. Langt på vei ligger det finansielle ansvarsprinsippet til grunn, nemlig at kommunenes utgifter til barnevernet finansieres gjennom den kommunale rammebevilgningen (og øremerkede midler), og det statlige barnevernet finansieres gjennom statlige bevilgninger til Bufetat. Likevel inneholder finansieringsmodellen i barnevernet elementer som innebærer brudd med det finansielle ansvarsprinsippet:

- Kommunal delbetaling av statlige omsorgstiltak/behandlingstilbud utenfor hjemmet (institusjonsopphold)
- Statlig betaling/sponsing av enkelte spesielle hjelpetiltak i hjemmet (PMTO, MST)
- Statlig refusjon av kommunale utgifter knyttet til fosterhjem (over et gitt beløp fastsatt i årlig rundskriv)

Ordningen med delbetaling ble innført for å ansvarliggjøre kommunene økonomisk i forhold til bruk av fylkeskommunale (senere statlige) tiltak og ut i fra et ønske om å ivareta nøytralitetsprinsippet og unngå kostnadsoverveltning fra kommune til stat¹⁹.

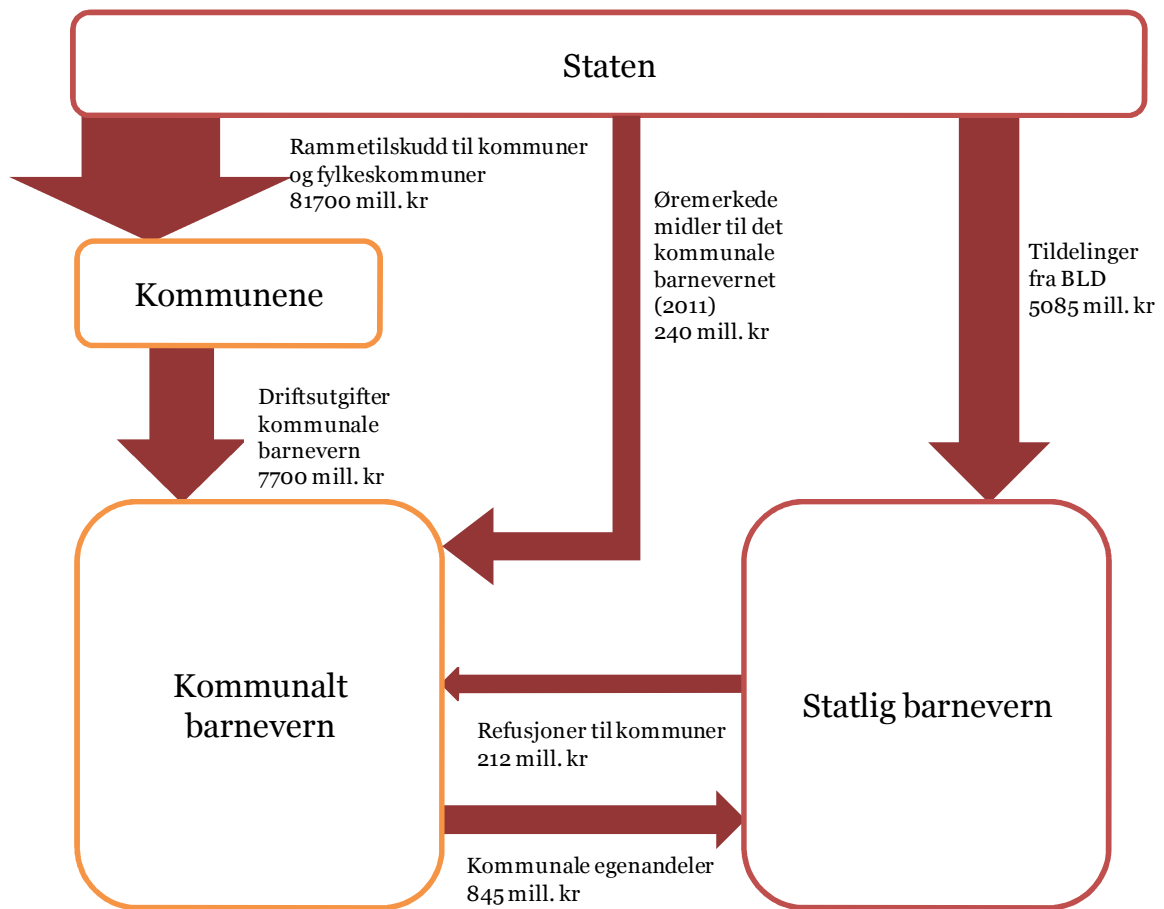
Det at kommunene er med å betale de mest ressurskrevende tiltakene kan gi dem insentiver til å prioritere forebyggende arbeid, som på sikt kan begrense disse utgiftene. På den annen side kan en for høy egenandel være krevende for små kommuner, som kan oppleve at enkeltsaker i barnevernet spiser store deler av det kommunale budsjettet på bekostning av andre tjenester.

Til grunn for valget av finansieringsmodell ligger også en forutsetning om at valg av tiltak til en viss grad påvirkes av økonomiske hensyn. Hadde det ikke vært en slik forutsetning til stede hadde det vært mest rasjonelt at staten finansierte alle statlige barneverntiltak, slik det eksempelvis er i spesialisthelsetjenesten.

Figuren under illustrer de ulike betalingsstrømmene innenfor barnevernet og dimensjonene av disse. Tallene er fra 2010, med unntak av de øremerkede midlene som er tilført kommunene i årets budsjett (2011).

¹⁹ . I forarbeidene til barnevernsreformen ble det anbefalt å videreføre systemet med kommunal delbetaling ut fra disse argumentene.

Figur 3-1 Illustrasjon av finansieringsmodellen i barnevernet



3.3 Prinsipper for oppgavefordeling med relevans for barnevernet

Det finnes kjente prinsipper som i ulik grad påvirkes ved valg av forvaltningsmodell. I den forbindelse vil vi vise til St.meld. nr. 31(2000-2001), det såkalte Oppgavefordelingsutvalget, som med utgangspunkt i hensynet til henholdsvis brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål, formulerte retningslinjer for oppgavefordelingen¹ (se tekstboks).

Organiseringen av barnevernet ble drøftet i nevnte stortingsmelding. Der ble det pekt på at barnevernet samarbeider tett med spesialisthelsetjenesten gjennom barne- og ungdomspsykiatrien, og tilsvarende med rusomsorgen og at disse samarbeidsrelasjonene talte for å legge oppgavene knyttet til barnevern til samme forvaltningsnivå som spesialisthelsetjenesten. Betydningen av en desentralisert oppgaveløsning og prinsippet om at oppgavene skal plasseres på lavest mulig effektive nivå var også sentrale i diskusjonen av barnevernets fremtidige organisering.

Tekstboks 3-1 Oppgavefordelingsutvalgets sju retningslinjer

Oppgavefordelingsutvalgets sju retningslinjer:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater mot hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Under følger en nærmere omtale av prinsipper som vi ut fra målene med barnevernsreformen og evalueringens mandat, mener er relevante i analysen. Disse inngår i rammeverket for en vurdering av alternativ oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet, ettersom de belyser hva som bør ligge til grunn for en endelig avgjørelse. Senere i evalueringen vil vi forsøke å synliggjøre hvordan ulike forvaltningsmodeller kan rukke ved disse prinsippene.

3.3.1 LEON-prinsippet/nærhetsprinsippet

Av retningslinjene i Oppgavefordelingsutvalget har nærhetsprinsippet særlig relevans for barnevernet. Nærhets- eller LEON-prinsippet²⁰, som har sin opprinnelse fra helsesektoren, sier at alt forebyggende arbeid bør foregå i så nær tilknytning til hjemmemiljøet som mulig. Målet er å fordele ressursene på en måte som gir best mulig tjenester til flest mulig personer.

For barnevernet innebærer det at barn og unges behov bør bestemme valg av tiltak, og disse bør iverksettes på lavest effektive omsorgsnivå på en måte som sikrer en effektiv ressursbruk i barnevernet. Når barnevernets oppgaver er fordelt mellom to forvaltningsnivåer, oppstår det vertikale samordningsbehov som kan være krevende å håndtere på en god måte. Et sentralt spørsmål blir da hvilke oppgaver bør legges til

²⁰ Lavest Effektive Omsorgs Nivå

hvilket forvaltningsnivå; hvor går skillet mellom hva det kommunale barnevernet bør ha ansvar for, og hvor er det behov for spesialistkompetanse fra staten? Dette spørsmålet kompliseres av en heterogen kommunestruktur i Norge.

3.3.2 Det finansielle ansvarsprinsippet

Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.²¹ I praksis kan dette innebære at staten fastsetter inntektsrammen for kommunesektoren, mens kommunene har ansvar for å tilpasse aktivitetsnivået til denne inntektsrammen.

Det er på det rene at dagens forvaltningsmodell i barnevernet bryter med det finansielle ansvarsprinsippet. Kommunalt barnevern som vedtaksmyndighet har ikke fullt ut ansvar for å finansiere utgiftene knyttet til sine vedtak. Spørsmålet er i hvilken grad dette har konsekvenser for målet om å sikre barna et godt og likeverdig tilbud, ut fra en gitt mengde ressurser.

Kostnadsovervelting er en vanlig problemstilling når det finansielle ansvarsprinsippet brytes. Dette kan oppstå ved at kommunene gjennom sin kostnadskontroll sender brukere over på refusjonsbaserte og/eller statlig finansierte tiltak, eller ved at staten strammer inn regelverket (satser og ”rettigheter”) på en slik måte at brukere blir mer avhengig av kommunale tjenester. Likeledes vil det kunne være et problem med kostnadsovervelting mellom forebyggende og reaktive tiltak, spesielt dersom de forebyggende tiltakene forutsetter aktiviteter som finansieres over driftsbudsjettene (rammefinansiering).

I forarbeidene til barnevernsreformen ble problemstillinger knyttet til brudd på det finansielle ansvarsprinsippet drøftet. Blant annet ble det trukket frem at dette kunne åpne for samarbeidsproblemer mellom førstelinjetjenesten og andrelinjetjenesten, og at overføring av ansvaret fra fylkeskommunen til staten ikke ville løse dette problemet. Det ble vist til at slike samarbeidsproblemer bare kunne unngås ved at kommunen tillegges hele finansieringsansvaret. Motargumentet mot en slik løsning var at en del kommuner ikke ville ha økonomi til å betale for institusjonsplasser til barn og unge som har behov for det. Den motsatte løsningen, å overføre hele det økonomiske ansvaret til staten ved å fjerne ordningen med delbetalingsansvar for kommunene, ble ikke valgt av frykt for å øke institusjonsbruken og få mindre satsing på forebyggende tiltak i barnas hjemmemiljø.

3.3.3 Nøytralitetsprinsippet

Nøytralitetsprinsippet, som går ut på at det økonomiske bidraget skal være nøytralt i forhold til å sikre den beste løsningen i det enkelte tilfellet, betyr for barnevernet at det er

²¹ Ot.prp. nr. 9 s. 31

barnets behov som må være avgjørende i valg av tiltak, og ikke de økonomiske konsekvensene.

Ordningen med kommunal delbetaling for enkelte av Bufetats tjenester er formet ut fra et ønske om å unngå kostnadsoverveltning fra kommune til stat, og dermed sikre kostnadsnøytralitet for kommunen i valget mellom ulike typer tiltak. Men for at kostnadsnøytralitet skal oppnås, må satsene ligge på et nivå som nøytraliserer eventuelle insentiver til kostnadsoverveltning.

3.3.4 Rettsikkerhet og likebehandling

Tradisjonelt har rettsikkerhetsverdier i barnevernet vært tilknyttet foreldrenes behov og vern mot vilkårlige inngrep fra barnevernet. I dag er det barns rettsikkerhet som er i fokus. Særlig viktig er barns rettsikkerhet ved plasseringer utenfor hjemmet, i institusjon eller fosterhjem. I dagens barnevernslov av 1992 er rettsikkerheten søkt sikret gjennom etableringen av Fylkesnemnda, som er tillagt vedtaksmyndighet for de mest alvorlige sakene (tvang). Andre ordninger av betydning for rettsikkerheten er statlige tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, tilsyn med institusjoner, tilsynsførerordning for fosterhjem, skjerpet taushetsplikt, meldeplikt og uttalerett for barna.

Behovet for en regionalt tilpasset politikk tilsier at det bør være rom for ulike prioriteringer lokalt. Samtidig er likeverdighet i tjenestetilbudet for å sikre innbyggernes rettsikkerhet vel så viktig. Her ser vi at utviklingen har gått i retning av rettsikkerhet på bekostning av det lokale selvstyret²². Staten er en slags garantist for at barna skal få et likeverdig tilbud, både gjennom fylkesnemndene, men også gjennom fylkesmennenes tilsynsrolle og Bufetats bistandsrolle overfor kommunene.

3.3.5 Kostnadskontroll

Kostnadskontroll var i mindre grad et tema i den tidligere diskusjonen av alternative forvaltningsmodeller for barnevernet, bortsett fra at systemet med kommunal delbetaling dels ble videreført som en konsekvens av ønsket om å motvirke kommuners bruk av unødvendig kostbare statlige tiltak. I tillegg var et av argumentene for at Bufetat skulle sitte på institusjonsporteføljen at sentrale beslutninger ville være et viktig virkemiddel for å sikre en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplasser og en mer effektiv bruk av de samlede ressursene.

Kostnadskontroll er imidlertid blitt mer aktuell nå, ettersom aktiviteten i barnevernet har økt betydelig i årene etter reformen, med tilsvarende økning i kostnadene. Prinsippet om kostnadskontroll reflekteres i delmålet for barnevernsreformen som går på bedre (faglig og) økonomisk styring av barnevernet.

²² NOU 2004. 19, Oppgavefordelingsutvalget

3.4 Utvalgte evalueringskriterier

Alle forvaltningsmodeller vil ha sterke og svake sider i forhold til barnevernets sammensatte behov. Uansett modell vil det være nødvendig med ulike former for tilpasninger og skjønnsmessig praktisering når det gjelder koordinering og samhandling mellom enheter og funksjoner.

På basis av den kunnskap vi har tilegnet oss gjennom datainnsamlingen, og fra erfaring med forvaltningsmodeller i andre sektorer, vil vi vurdere hensiktsmessigheten i dagens oppgavefordeling og finansieringsordning mellom stat og kommune i barnevernet. Vi vil drøfte dagens modell ut fra utvalgte kriterier som gjenspeiler viktige delmål med barnevernsreformen og sentrale prinsipper for oppgavefordeling. Kriteriene er altså egenskaper det er ønskelig at en fremtidig forvaltningsmodell skal stimulere. I senere kapitler gir vi en vurdering og sammenligning av dagens og alternative forvaltningsmodeller i forhold til de definerte kriteriene.

Følgende kriterier mener vi forvaltningsmodellen skal medvirke til:

- **Faglig kvalitet i tjenestene** - Det vil si at tjenestene barnevernet tilbyr både på kommunalt og statlig nivå skal være av høy kvalitet og i tråd med *nøytralitetsprinsippet*. Vektlegging av forebyggende tiltak er også en del av dette kriteriet²³.
- **Kostnadseffektivitet** – Til hvilken pris når barnevernet målene som er satt? Det vil si at barnevernet skal bruke ressursene på en effektiv måte og understøtte behovet for økonomisk styring (*kostnadskontroll*). Betydningen av modellens samsvar med *det finansielle ansvarsprinsipp* kommer også inn som en del av dette kriteriet.
- **Likeverdige tjenester** – Det vil si at tilbudet barnevernet gir skal være likeverdig, uavhengig av hvor man bor i landet.
- **Bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene** – Det vil si at Bufetat skal gi en merverdi i forhold til arbeidet i kommunene.
- **Bedre samarbeid med tilgrensende tjenester** – Med tilgrensende tjenester menes spesialiserte tjenester i statlig regi, eks. rusomsorg og psykiatri.
- **Nærhet til brukerne** – Dette kriteriet skilles ut som et eget kriterium, selv om det ikke er definert som et eget delmål med barnevernsreformen. Det er imidlertid fremhevet som et viktig hensyn i forhold til å kunne nå målene, blant annet i strategidokumentet som lå til grunn for barnevernsreformen.

²³ Dette er områder som departementet i Rundskriv Q-19/2003, peker på som viktige at det statlige barnevernet har fokus på for å nå målene for barnevernsreformen.

Når vi skal vurdere måloppnåelse og de ulike kriteriene er det behov for å rangere evalueringskriteriene etter hvilke hensyn som er mer og mindre viktige i styringen av barnevernet. I tråd med mandatet legges mest vekt på de første tre kriteriene som reflekterer delmålene for PwCs evaluering:

- Faglig kvalitet i tjenestene
- Kostnadseffektivitet
- Likeverdig tilbud

Etter at vi har vurdert de ulike modellene ut fra nevnte kriterier, vil vi sette opp en skjematisk oppsummering av vurderingene, og se modellene opp mot hverandre. Hvert kriterie gis en score: + (positivt), - (negativt) eller o (nøytralt), ut fra hvordan kriteriet anses oppfylt i en gitt modell.

3.4.1 Målkonflikter

Et eksempel på det første er at stor grad av brukernærhet kan gå på bekostning av målet om likeverdige tjenester. Med et stort antall kommuner vil det alltid være risiko for ulik praksis og prioritering av ellers like saker. Dette ligger som en forutsetning i en kommunal (desentralisert) tjenesteproduksjon. Likeledes kan delmålene om god faglig og økonomisk styring av barnevernet stå i motstrid til hverandre. Målet om bedre faglig styring kan også komme i konflikt med målet om styrket samarbeid med tilgrensede tjenester.

Vi oppfatter at denne type målkonflikter og tilhørende drøfting vil være et sentralt tema i sammenstillingen av devalueringene av barnevernsreformen.

Eksempel på den andre typen målkonflikter, der målene eller føringene til statlig og kommunalt barnevern kan komme i konflikt med hverandre, er at kommunene kan ønske plassering på en gitt institusjon fordi det mener det er det beste tilbudet til barnet ut fra et barnevernsfaglig perspektiv. Bufetat, som sitter med det største økonomiske ansvaret for institusjonsoppholdet, kan vurdere at et hjemmebasert tiltak er bedre, både ut fra faglige og økonomiske hensyn. Denne type målkonflikter er mer relevante for vårt deloppdrag og vil komme inn som en naturlig del i diskusjonen av hva som bør være en fremtidig oppgavefordeling mellom stat og kommune.

4 Aktørenes erfaringer med dagens forvaltningsmodell i barnevernet

I dette kapitlet vil vi fremlegge ulike aktørers syn på om dagens oppgavefordeling og finansieringsansvar er egnet til å understøtte målene med barnevernsreformen, særlig delmålene som har med likeverdige tjenester og faglig og økonomisk styring. Vi vil gjengi subjektive erfaringer med dagens forvaltningsmodell og hvilke konsekvenser den har hatt for barnevernet, men uten å komme med egne vurderinger til disse. PwCs vurderinger og anbefalinger vil bli drøftet i kapittel 5, 6 og 7.

Vi legger opp til en tematisk gjennomgang med utgangspunkt i intervjuguiden vår. Slik vil vi belyse ulike sider ved reformen og hvordan disse vurderes å fremme eller hemme måloppnåelsen i barnevernet. Vi vil se spesielt på aktørenes erfaringer med finansieringsordningen og omfanget av strategisk tilpasning ut fra økonomiske hensyn.

Ut fra eget skjønn har vi forsøkt å balansere fremstillingen ut fra det vi anser å være de vesentligste observasjonene i intervjuene og som er egnet til å belyse problemstillingene både fra kommunalt og statlig barneverns ståsted. Som supplement til de gjennomførte intervjuene har vi benyttet tidligere studier og kommunesurveyen.

4.1 Oppgavefordeling mellom stat og kommune

Flere forskningsprosjekter og evalueringer som er gjennomført etter innføringen av barnevernsreformen har vist at ansatte i det kommunale barnevernet opplever uklarheter i ansvarsforholdene mellom stat og kommune ²⁴. Det kommunale barnevernet har erfart at Bufetat beveger seg inn på deres ansvarsområde på tiltakssiden, og at det har vært en usikkerhet rundt denne rollen, både i forhold til type tjenester Bufetat tilbyr og finansieringen av dem. I tillegg har kommunalt ansatte gitt uttrykk for at deres beslutninger blir overprøvd av Bufetat.

Det synes videre å være konsensus fra alle parter om at kommunenes ulikhet i størrelse og kompetanse gjør det vanskelig å konstruere en optimal forvaltningsmodell for Norge. Spørsmålet blir da hvor grensen skal gå for hva det kommunale barnevernet kan ha ansvar for og hvordan de resterende oppgaver best kan løses. I intervjuguiden har de intervjuede fått anledning til å gi sitt syn på dette.

For å strukturere informasjonen som er fremkommet i intervjuene velger vi å bryte temaet ned i undertemaer som gjenspeiler Bufetats ulike roller overfor kommunene i dag (ref. kap. 3.5.2), for deretter å se på informantenes syn på hver enkelt av disse. Vi vil understreke at det er synet på oppgavefordelingen mellom stat og kommune, og ikke kvaliteten på de ulike tiltakene, som er fokus her.

²⁴ Gautun (2005), Rambøll (2008), Econ (2007) og Fafo (2009)

4.1.1 Skaffe og drifte tiltak (fosterhjem, institusjonsplasser og evidensbaserte tiltak)

Det synes å være enighet på tvers av forvaltningsnivåene om at kommunene har behov for tilgang til enkelte spesialiserte tiltak som det vil være svært vanskelig for hver enkelt kommune å utvikle og/eller drifte. Dette gjelder spesielt institusjonstilbudet som, sammenliknet med andre typer tiltak, benyttes sjeldent, er svært ressurskrevende og/eller er svært spesialisert på tiltakssiden. Det synes også å være bred enighet om at ansvaret for visse evidensbaserte metoder som brukes sjeldent (for eksempel MST) bør forbli sentralisert. Ut over dette er det sprikende syn blant respondentene for hva kommunene bør og kan ta ansvar for på tiltakssiden.

Fosterhjem

Skillet mellom statlige og kommunale fosterhjem er en problemstilling mange av våre informanter tar opp. Tilbakemeldingen, både fra statlig og kommunalt barnevern, er en opplevelse av et kunstig skille som ikke er til gode for barnevernet. Nedenfor fremhever vi noen av svarene på spørsmål rundt dette temaet:

- Av fosterhjem er det særlig de såkalte (statlige) *familiehjemmene* som oppfattes å være uklart definert. Dette skaper friksjoner i kommune/stat relasjonen.
- Enkelte informanter trekker frem at familiehjemmene skiller seg fra kommunale fosterhjem ved å ha et behandlingsfokus i tillegg til et mer kortsiktig perspektiv, en slags "mini-institusjon". De viser til at det har vært en bevisst oppbygging av denne type familiehjem som erstatning for nedleggelsen av institusjonsplasser som har funnet sted de senere år.
- Andre informanter, både innen kommune og stat, kan ikke se at det er et slikt skille mellom de to typer fosterhjem; bakgrunnen til barna som plasseres i hhv statlige og kommunale fosterhjem er ikke så ulik. Det som skiller de to typene er snarere finansieringsmodellen. Vilåorene som gjelder for statlige fosterhjem er betydelig bedre enn for ordinære fosterhjem, blant annet ved at statlige fosterforeldre har bedre lønn og arbeidskontrakter, som gir dem rett til tjenestepensjon og ferie.
- Mange av intervjuobjektene vi snakket med i kommunene mener skillet mellom statlige og kommunale fosterhjem er kunstig faglig sett og har bidratt til å forsterke rekrutteringsproblemen for kommunale fosterhjem. Siden Bufetat, som har ansvar for rekrutteringen og opplæringen av både kommunale og statlige fosterhjem, kan tilby bedre betingelser for "sine" fosterhjem, blir det vanskelig å rekruttere fosterforeldre som er villige til å gå inn på ordinære kommunale vilkår. Potensielle fosterforeldre får blant annet gjennom PRIDE-kursene informasjon om hva vilåorene for de statlige familiehjemmene er. Når da ikke skillet mellom de to er klart definert, skaper dette forventninger til avlønning som kommunen ikke

har forutsetninger for å kunne innfri. Mange kommuner svarer at de opplever å komme i en situasjon der de føler seg presset til å for eksempel tilby frikjøp av arbeid utenfor hjemmet for en av fosterforeldrene de første årene. Hvorvidt de mener slike frikjøp er barnevernsfaglig riktig er det delte meninger om.

- Mange kommuner nevner at de har begrenset tilgang på ordinære fosterhjem uten forsterkning og opplever et ”prispress” som har ført til at kommunenes utgifter til fosterhjem har økt drastisk. Flere vi har snakket med viser til at det i løpet av de senere år nærmest er blitt normen at kommunenes utgifter til fosterhjem ligger opp mot egenandelen på 26 000 kr.
- Når det gjelder rekrutteringsproblemene mht fosterhjem peker enkelte kommunale respondenter på at når Bufetat står ansvarlig for rekruttering av fosterhjem står det i veien for at kommunene bruker sine nettverk og sin kreativitet for å kunne rekruttere flere fosterforeldre. Det at kommunene har anledning til å gjøre dette hjelper i følge disse respondentene ikke, så lenge ikke kommunene får noe igjen for å avsette ressurser til slikt arbeid.
- En siste problemstilling som fremkom i intervjuene var at en presset kommunal barnevernstjeneste ikke klarer å følge opp og veilede sine kommunale fosterhjem i like stor grad som det gjøres med de statlige.

Institusjoner

Både fra statlig og kommunalt hold uttrykkes tilfredshet med at barnevernsreformen har ført til et bedre kvalitetsregime hva gjelder barnevernsinstitusjoner. Det er blant annet gjennomgående tilfredshet med at det er etablert en godkjenningsordning for institusjonsplasser og at Bufetat administrerer denne. Videre trekkes mange frem det positive ved at kunnskapen om effektene av institusjonsbruk har økt betydelig gjennom de senere årene.

Det synes å være en felles oppfatning blant Bufetats regionkontorer og kommunene om at det er hensiktsmessig å legge ansvaret for institusjonstilbudet på et høyere forvaltningsnivå enn kommunene. Dette begrunnes med at i med dagens kommunestruktur er den enkelte kommune ofte for liten til å ha ansvar for et så spesialisert tilbud som barnevernsinstitusjoner.

Respondentene gir uttrykk for at kommunenes beslutninger om institusjonsplasseringer tas uavhengig av økonomiske hensyn. Viktige grunner som trekkes frem er faglig integritet blant de ansatte i barnevernet, det at kommunene forholder seg til en brøkdell av kostnadene (delbetalingssystemet), og fordi tiltaksbudsjettet i praksis oppjusteres ved behov ut fra en forståelse fra kommuneadministrasjonen om at denne type tiltak i visse tilfeller er nødvendige ut fra et barnevernfaglig ståsted.

Likevel påpekes det fra flere at det er forhold ved institusjoner som innebærer utfordringer knyttet til forvaltningsmodellen og relasjonen mellom statlig og kommunalt barnevern.

- Mange kommuner opplever at institusjonstilbudet de får fra Bufetat ikke er tilpasset det enkelte barns behov. Store offentlige barnevernsinstitusjoner har ikke klart å erstatte et mer differensiert tilbud med flere private aktører. Flere kommuner opplever at Bufetat i for stor grad har fokuset på økonomi fremfor å finne det optimale tilbudet. Klassiske konflikter dreier seg om at Bufetat, i tråd med sine føringer, vil fylle opp statlige institusjonsplasser, mens kommunen vil ha et spesielt privat tilbud som de har gode erfaringer med.
- Det er delte meninger blant respondentene om hva det i praksis vil si at kommunene har omsorgsansvaret selv om barnet er i institusjon. Enkelte vi har snakket med fra statlig side fremholder at som følge av en presset ressursituasjon i kommunene tas fokus bort fra barna som har fått institusjonstilbud, og vris mot andre barn som er mer avhengig av kommunens innsats. For de barna som oppholder seg i institusjoner kan dette bety at kommunene ikke fremstår som en pådriver for å få tilbakeført barnet til en normalisert omsorgssituasjon, noe som går ut over fremdrift i behandlingen og målet om at barnet skal ut raskt, hevder de.
- Andre respondenter, både fra kommunalt og statlig hold, hevder derimot at oppfølgingsansvaret for barn i institusjon er massivt og at det kreves mye ressurser, ikke minst fra kommunalt barnevern. Det er blitt nevnt at et barn i en institusjon ofte har 10-15 voksne å forholde seg til, noe som verken anses som hensiktsmessig ut fra effektivitetshensyn eller barnets situasjon. Disse respondentene trekker frem betydningen av tett oppfølging fra barnets faste saksbehandler i kommunen, ikke minst med tanke på hva som skjer etter institusjonsoppholdet. Fagteamets rolle i oppfølgingen av barn i institusjon fremstår for flere som noe uklart definert. Vi oppfatter at det like fullt etterlyses et behov for å definere begrepet ettervern, og hvem som har ansvar for hva.
- Kommuner føler seg maktesløse når Bufetat avslår søknader om institusjonsplasser som saksbehandlere mener er rett tilbud for barnet. Særlig gjelder dette når det er rus inne i bildet. Denne maktesløsheten forsterkes av at kommunen ikke har klageadgang på tildelte institusjonsplasser overfor Bufetat. Disse kommunenes erfaring er at denne type avslag, og mangelen på egnede institusjonsplasser, ofte resulterer i gjentatte akutt plasseringer, noe som de ser som uheldig både faglig og økonomisk. Kommunene opplever at de sitter ansikt til ansikt med barnet, mens Bufetat har fokuset rettet mot økonomi og retningslinjer, og det kommunen anser som ”kortsiktig måloppnåelse”. De sier at om kommunen hadde hatt hele finansieringsansvaret selv, ville de i større grad benyttet skreddersydde private tilbud. Selv om døgnprisen er dyrere ville det kunne lønne seg i lengden.
- Når det gjelder finansieringsmodellen sier enkelte kommuner at betalingsrundskrivet oppfattes klart i forhold til fosterhjem, men uklart for en del som har med tilleggsgifter og institusjon å gjøre, blant annet transport til skole

fra akuttplasseringer. Det vises til eksempler på at slike uklarheter har ført til at barna har blitt sittende i kryssilden når fagteamet og barnevernstjenesten diskuterer refusjonsbeløp.

- Den kommunale egenandelen på institusjon har økt, noe flere oppfatter som et symbol på en ønsket dreining i tiltaksbruken. Hvorvidt egenandelen har hatt en reell effekt for å få ned institusjonsbruken er det delte meninger om. Det synes uansett å være enighet både i kommunene og Bufetat om at det er hensiktsmessig å begrense institusjonsbruken ut fra et faglig ståsted. Enkelte mener en ikke skal se bort fra at økonomi som virkemiddel har bidratt til å fremskynde en tiltaksvridning i tråd med den faglige utviklingen.

Evidensbaserte tiltak

Hovedinntrykket fra intervjuene når det gjelder evidensbaserte tiltak som Bufetat tilbyr kommunene, er at innføringen av slike tiltak har vært et løft for barnevernet. Det er likevel delte meninger om ansvaret for alle evidensbaserte tiltak bør ligge hos Bufetat. Det ansees blant annet av flere kommuner som en ulempe at Bufetat sitter langt unna barna i forhold til å vurdere egnetheten av de evidensbaserte metodene i enkelttilfeller. Videre fremkommer det fra intervjuene følgende observasjoner rundt evidensbaserte tiltak:

- Flere kommuner viser til at det er kommunene som i henhold til barnevernloven har ansvaret for barneverntiltak i hjemmet og at det er uheldig at dette ansvaret skyves på ved at Bufetat også tilbyr tiltak i hjemmet. De mener det er uheldig at Bufetat er gitt betydelige ressurser til å bygge opp kompetanse på et område som er et kommunalt ansvar, og mener at ressursene kan utnyttes bedre ved å legge dem til kommunene.
- Det at Bufetat har sine evidensmetoder og subsidierer disse har begrenset kommunenes kreativitet og opplevde handlingsrom i forhold til å utvikle og benytte egne hjemmebaserte tiltak, typisk i samarbeid med øvrige tjenesteområder i kommunen. Bufetat gir lite eller ingen støtte til lavterskel hjemmebaserte forsterkningstiltak, som kan forebygge og forhindre bruk av tyngre tiltak. Mange kommuner erfarer at slike tiltak nedprioriteres, på bekostning av alvorligere saker som krever tiltak fra Bufetat.
- Mange kommuner ser verdien av at Bufetat har spisskompetanse på visse metoder som tilgjengeliggjøres for kommunene, men metodene og målgruppene er forskjellige, noe som kan tilsi ulikt behov for involvering av Bufetat.
 - Flere kommuner trekker frem Multisystemisk terapi (MST) som et eksempel på en metode som det er hensiktsmessig at Bufetat/Adferdssenteret har ansvar for. Deres begrunnelse er at metoden krever tett oppfølging og spisskompetanse, det er strenge seleksjonskriterier og antall saker der MST benyttes er svært begrenset. De

fleste kommuner, bortsett fra enkelte store, ser ikke hensiktsmessigheten i å skulle påta seg ansvaret for et slikt tilbud.

- Parent Management Training Oregon (PMTO) er et tiltak med lavere terskel enn MST, som kommunen kan bruke både gjennom barnevern, helsestasjoner og psykisk helsevern. Det er flere som tar til orde for at Bufetats rolle i forhold til dette tiltaket bør være å ha det faglige ansvaret for metode og implementering av den, men at kommunene bør gis opplæring og ressurser til å tilby metodikken selv gjennom sitt tjenesteapparat.
- Respondenter i det kommunale barnevernet sier at de ofte er faglig uenig med Bufetat om egnetheten av å bruke hjemmebaserte evidensbaserte metoder fremfor institusjon. Disse kommunene hevder at Bufetat til en viss grad er mer opptatt av å fremme sine egne metoder og hindre institusjonsplassering, enn å se det reelle behovet barnet har.

4.1.2 Faglig bidragsyter til kommunene (kompetanseorgan)

Bufetats rolle som kompetanseorgan er i stor grad knyttet til de enkelte tiltakene Bufetat har ansvar for. Mange respondenter i kommunene har koblet denne problemstillingen til en mer overordnet kritikk av Bufetats mangel på fokus når det gjelder å utføre sine lovpålagte kjerneoppgaver: å levere kvalitativt gode og tilstrekkelige institusjonsplasser og fosterhjem til å dekke kommunenes behov. På bekostning av denne oppgaven oppfattes Bufetat å bygge opp kompetanse som mange kommuner ikke opplever kommer dem til nytte.

Dessuten uttrykker flere kommuner misnøye med at Bufetat i årene siden opprettelsen av etaten har fått tilført uforholdmessig mye ressurser. Parallelt med dette opplever de sin egen ressursituasjon som forverret i perioden. Flere trekker frem at Bufetat kunne vunnet mye ved å ha en mer ydmyk holdning overfor kommunene i forhold til hva deres behov er.

Kommunene er imidlertid delte i synet på Bufetat og deres rolle som faglig bidragsyter. Noen kommuner opplever at fagteamene kan avlaste dem i en travel hverdag og fungere som en sparringspartner i vanskelige og spesielle saker. Andre kommuner opplever fagteamene som overflødige når det gjelder faglig utvikling, og tvert i mot som en hemsko som opptrer som ”bedrevitende” uten å sitte tett på barna det er snakk om. Det er særlig større kommuner, og barnevernstjenester med erfarent og stabilt personale, som har en slik oppfatning.

En kommune mente at Bufetat, i stedet for å bruke ressurser på fagteam, kunne kanalisert sine ressurser til å bistå kommunene juridisk. En annen kommune mente det er lite hensiktsmessig å jobbe med å utvikle kartleggingsmetoder, formaliakrav og dokumentasjonsrutiner i hver enkelt kommune, så lenge barnevernloven er lik for alle. En

mer rasjonell utvikling av denne type rutiner ville kunne frigjøre ressurser fra det kommunale barnevernet og er i følge denne respondenten en oppgave Bufetat med fordel kunne påtatt seg.

I kommunesurveyen får Bufetat generelt dårlige tilbakemeldinger på at de har bidratt til å styrke kompetansen til kommunene. Særlig gjaldt dette tverrfaglig samarbeid med andre hjelpetjenester og tidlig intervensjon. Unntaket var familieråd, der over halvparten av kommunene opplevde at Bufetat har bidratt til å styrke deres kompetanse.

Fagteamenes syn på deres bidrag er av en helt annen art. Flere fagteam opplever kunnskapsoverføring som en etterspurt og meningsfull oppgave. Ressursene og kompetansen i det kommunale barnevernet er variabel, og fagteamene opplever at de kan være en buffer mot ulikheter som bidrar til et enhetlig og likeverdig barnevern i Norge. Gjennom en systematisk kunnskapsoppbygging opplever også fagteamene at det er blitt lettere å skille fag og økonomi ved at man kan vise til faglige argumenter i møte med det kommunale barnevernet. Jo bedre faglig argumentasjon de stiller med, jo større forståelse opplever de fra kommunens side.

Et av fagteamene påpekte at gode faglige diskusjoner var underordnet diskusjoner av konkrete tiltak. Dette fagteamet opplevde kommunene som svært ulike og ofte besitter mangelfull kompetanse for å kunne diskutere komplekse saker de sjelden kommer opp i. Bufetat har kompetanse og burde kunne bistå kommunene med generell fagutvikling; rusproblematikk, adferdsproblematikk og hva slags ulike verktøy som gir treffsikkerhet knyttet til tiltak. I følge dette fagteamet er det derfor et problem at Bufetat i dag kun kan gå inn i enkeltsaker og ikke på systemnivå.

4.1.3 Bistå kommunen i enkeltsaker

Respondentenes erfaring er at Bufetats ”bistandsrolle” ikke er uproblematisk, verken for kommunene eller Bufetat. Problemet er i følge mange kommuner at denne ”bistanden” kommer selv om den ikke etterspørres og oppfattes som en overprøving av det kommunale barnevernets faglige arbeid, en slags kvalitetskontroll fra Bufetats side.

I tillegg er det uklart for mange kommuner hva slags bistand de kan forvente av Bufetat, da dette har endret seg over tid og praktiseres ulikt i ulike regioner.

- Flere kommuner som eksempelvis har søkt om plass på institusjon fra Bufetat, opplever at deres saksbehandling og vurderinger blir etterprøvd av Bufetat ved at det stilles spørsmål om hvordan kommunen har vurdert alternative tiltak. Kommunene oppfatter at denne type vurderinger er en viktig del av det barnevernsfaglige arbeidet som gjøres i kommunen, og at slike spørsmål fra Bufetat ikke bare er overflødige, men også oppfattes som et signal om at Bufetat ikke har tillit til kommunens vurderinger. Disse respondentene mener at dersom det statlige barnevernet ikke har tillit til at kommunen gjør jobben sin, bør ressursene settes inn på å styrke saksbehandlingsskapasiteten i kommunene, ikke

på å gå kommunen i sømmene og dels gjøre oppgaver som overlapper med fylkesmannens tilsynsrolle.

Også Bufetat opplever å komme i skvis på dette området. De opplever å få føringer fra departementet på å vri tiltaksbruken, mens den eneste måten de kan oppnå dette på er ved å prøve å få kommunene til å ta de ”rette beslutningene” med hensyn til tiltaksbruk.

- Kommunene opplever at de stadig har måttet justere sine forventninger til hva Bufetat kan tilby dem. I perioder har Bufetat finansiert eksempelvis miljøterapeuter i hjemmet, som et tiltak for å forhindre institusjonsplassering. Senere har slike tilbud blitt kuttet som følge av innstramminger fra Bufetats side.
- Både kommunene og Bufetat ser behovet for å arbeide mer bevisst med tidlig intervensjon for å forebygge større og alvorligere saker som krever ressurskrevende tiltak senere. Tidlig intervensjon, på riktig nivå, er en utfordring i den eksisterende forvaltningsmodellen mener de.
- Enkelte fagteam mener det er uheldig at Bufetats bistand til kommunene er begrenset til å gjelde enkeltsaker, ettersom Bufetat med sin kompetanse har gode forutsetninger til å kunne bistå kommunene med generell kunnskap om institusjonstilbudet, rusproblematikk, atferdsproblematikk, og ulike verktøy som gir treffsikkerhet knyttet til tiltak. Fagteamene erfarer ofte at de først inviteres inn i diskusjonen når kommunen har tatt valget om hva de mener er best for barnet. Dette kan oppleves svært vanskelig for fagteamet, særlig hvis de mener kommunens beslutninger er tatt på feil grunnlag. Videre oppleves det som utfordrende for fagteamene å på et tidlig tidspunkt komme i dialog med kommunene for å bidra i det forebyggende arbeidet, samtidig som de først har et ansvar når det gjelder en plassering.

Observasjonene over er i tråd med resultater fra tidligere evalueringer, som har omtalt uforutsigbarheten og uklarheten i hva som ligger i at Bufetat/fagteamene skal ”bistå kommunene” for å unngå plassering på et senere tidspunkt²⁵.

4.1.4 Forvaltning – vedtak om refusjon

Bufetats forvaltningsrolle, i praksis vedtak om refusjoner, er lite problematisert blant respondentene. Gitt at dagens betalingsordning er som den er, er det flere kommuner som trekker frem at Bufetat opptre ryddig og profesjonelt i denne rollen og også veileder kommunene med hensyn til hva som dekkes og ikke dekkes i henhold til betalingsrundskrivet. Det observeres at enkelte kommuner mener Bufetat har rigide saksbehandlingsrutiner som krever at kommunen er pinlig nøyaktige med tidsfrister og lignende.

²⁵ Econ 2007

4.1.5 Tiltaksvridning - bidrag til at kommunens prioriteringer er i tråd med statlig politikk

Bufetat får, som vi har vært inne på, føringer fra departementet på å formidle til kommunene en ønsket politikk ut fra faglige og økonomiske hensyn. Fra Bufetats side oppleves det krevende å forsøke å kontrollere tiltaksbruken og tilhørende utgifter uten å ha kontroll på etterspørselssiden. Kommunene derimot oppfatter det som at Bufetat etterprøver kommunens faglige vurderinger ut fra økonomiske hensyn.

Flere kommuner uttrykker det så sterkt som å si at den kommunale friheten til å oppfylle barnevernloven i praksis ikke finnes. De mener Bufetat legger så mye føringer at det får store konsekvenser for kommunens tilbud til barna, samtidig som de ikke sitter med det overordnede ansvaret. De opplever også at fokuset fra Bufetats side er mer rettet mot å stille statsråden i et godt lys enn å finne frem til gode, fleksible løsninger. Logistikk/ledig kapasitet oppleves å være det førende kriteriet for hva Bufetat tilbyr.

Mange kommuner mener at som en konsekvens av dette har oppstått et forventingsgap mellom hva som forventes av kommunene på barnevernsområdet og hva de har mulighet til å innfri. Det synes enighet om at flere av disse problemene følger av forvaltningsmodellen som skiller beslutningsmyndighet og betalingsansvar.

4.2 Byråkratisering av barnevernet

Byråkratikritikken mot Bufetat har kommet tydelig frem i ulike forskningsrapporter, som viser at kommunene opplever at Bufetat har utviklet seg til å bli en byråkratisk, uoversiktlig, tungrodd og ressurskrevende organisasjon. Kommunene er kritisk til at ressursene benyttes til å drifte en byråkratisk organisasjon framfor tjenestene. I tillegg går kritikken på at beslutninger tas for langt unna brukerne og den kommunale barneverntjenesten.²⁶

En kommune har satt dette på spissen med følgende formulering: ”Av og til lurere jeg på hvem Bufetat oppfatter som sine klienter, barna eller kommunene?”

- Kommunenes fremste innvending knyttet til byråkratiet i Bufetat er at det går unødvendig mye tid og ressurser med til møter og avklaringer mellom de to forvaltningsnivåene. Dette gjelder saker der statlig barnevern er inne, enten med tiltak eller finansiering. Når mange kommuner samtidig opplever mye av fagteamenes arbeid som dobbeltarbeid, eller til og med overprøving av kommunens barnevernsfaglige arbeid, blir dette en stor frustrasjon for mange kommuner. Mange av de samme prosessene omtales i positive ordelag av

²⁶ FAFO, Rambøll, Telemarkforskning 2010.

regionkontorene: kvalitetssikring og søknadsprosesser; dialogmøter og samhandlingsarenaer; formalisering av vedtak.

- En annen innvending kommunene har på byråkratiaspektet er at de opplever at beslutninger ofte flyttes unødvendig høyt opp i systemet. Fagteamene, som ser barnets behov, mangler fullmakter ved tildeling av tiltak og kommunene observerer at fagteamene ofte kommer i en vanskelig posisjon.
- Etableringen av Bufetat innebar en drastisk økning i rapporteringsomfanget, både for kommunene og staten (i forhold til Fylkeskommunetiden). Lovverket er det samme, men i følge regionkontorene er kravet til etterlevelse mye strengere nå enn da barnevernet lå under fylkeskommunen. Det er en utfordring å skulle forenkle administrasjon av betalingsordninger og søknadsprosesser, uten å gå på bekostning av forvaltningsregler (BØS/RØS, mv²⁷) mener de.
- Regionkontorene vektlegger i større grad enn kommunene den positive siden av økte rapporteringskrav og knytter disse kravene til Bufetats rolle som kunnskapsleverandør. Ved å ha god og oppdatert informasjon om hvordan barnevernet fungerer, tas beslutninger på et bedre grunnlag (for eksempel brukerundersøkelser), noe de mener vil gagne barnevernet på sikt.
- Enkelte regionkontor uttrykker en viss forståelse for at Bufetat må slankes noe og sier også at det er fullt mulig å finne områder i organisasjonen som kan effektiviseres.
- Enkelte regler oppleves å være byråkratiske i negativ forstand, også av Bufetat. Et eksempel er skillet som er gjort i anskaffelsesprosessene for ideelle vs. private institusjoner/familiehjem som de opplever krever mye ressurser, men tilfører liten verdi.

4.3 Ressurssituasjonen i barnevernet

Et annet viktig tema vi har forsøkt å kartlegge gjennom intervjuene våre er hvordan de ulike aktørene oppfatter ressursituasjonen i barnevernet, både i kommunene og i Bufetat. Spesielt har vi søkt å få kunnskap om hva aktørene anser er det reelle økonomiske handlingsrommet, altså hvor barnevernet har mulighet til å styre ressursbruken og hvor i systemet dette ikke er mulig.

I diskusjonen av ressursituasjonen har vi sett det som hensiktsmessig å skille mellom personal- og saksbehandlingsressurser og ressurser til tiltak.

²⁷ Reglement for økonomistyring i staten” (RØS) /og Bestemmelser om økonomistyring i staten (BØS)

4.3.1 Kommunalt barnevern

Det synes å være enighet både i kommunene og i Bufetat om at kommunalt barnevern mangler saksbehandlingskapasitet. Det er flere forhold som har ført til en slik situasjon, men først og fremst nevnes den økte saksmengden, både i antall meldinger og antall barn med tiltak. Kommunalt barnevern erfarer at de ikke i tilstrekkelig grad får prioritert lavterskel saker og forebyggende arbeid, fordi de mest krevende sakene sluker tid og ressurser.

En kommune eksemplifiserer hvordan en slik presset personalsituasjon får konsekvenser for tilbudet på følgende måte:

”Det kommunale barnevernet får inn en bekymringsmelding. Saken utredes og det konkluderes med at barnet og dets familie har behov for råd og veiledning. Barnevernet har ikke råd til å sette inn en ekstern veileder som kunne gått intensivt inn i familien, så kuratoren gjør dette selv, innimellom øvrige saker. I praksis rekker hun et besøk hver sjette uke. Det viser seg at veiledningen ikke er tilstrekkelig og det kommer inn nye bekymringsmeldinger og det åpnes en ny sake på barnet. Resultatet kan bli tre undersøkelser på samme familie.

Barnevernet vet at det vil være mye mer effektivt å konsentrere ressursene til endringstiltak tidligere. Det som skjer er at midlene ikke er tilgjengelige når problemene er forholdsvis håndterlige, først når saken blir akutt settes det av midler. Da er det også snakk om helt andre summer enn et hjelpetiltak i en tidlig fase.”

I kommunalt barnevern eksisterer det i praksis et skille mellom driftsbudsjettet (administrasjon og mildere hjelpetiltak) og tiltaksbudsjettet (fosterhjem og institusjoner). Mange kommuner opplever at budsjettet sprekker på tiltakssiden, men at det er forståelse i kommuneadministrasjonen for at det kan oppstå uforutsette behov, og at tiltaksbudsjettet i praksis fungerer som en overslagsbevilgning. Her styrer barnevernloven og faglige hensyn over økonomiske hensyn. Når det gjelder driftsbudsjettet er situasjonen en annen. For administrative utgifter er innsparingspotensialet begrenset, mens det finnes muligheter for å kutte i lavterskel hjelpetiltak/forebyggende arbeid i kommunal regi. Kombinert med press på personalressursene i form av økt saksmengde, opplever mange kommuner denne situasjonen som uforvarselig.

- Enkelte fra kommunesektoren trekker frem at kommuneledelsen/rådmennene med fordel kunne stilt mer kritiske spørsmål til tiltaksbruk i barnevernet. Dette gjelder særlig kommuner som bruker mye penger på institusjoner over tid. Med endringen av barnevernloven i 1993 ble obligatoriske nemnder lagt ned og vedtaksansvaret flyttet fra rådmennene og kommunestyret til barnevernsleder,

noe disse informantene peker på som en forklaring på at kommuneledelsen ikke stiller spørsmål til de barnevernsfaglige prioriteringene.

- En av kommunene vi snakket med hadde avsatt 0,4 årsverk til barnevern. Da blir det en utfordring å ha et faglig godt tilbud som kan håndtere ulike typer problemstillinger som dukker opp med ujevne mellomrom og som kommunen har ansvar for, ifølge kommunen selv. I tillegg opplever små kommuner at forholdene er svært gjennomsløkte, noe som ikke er gunstig når barnevernet ”personifiseres” i en person.

Flere fagteam trekker frem at det er lav faglig bevissthet, utredningskapasitet og skriftlighet i kommunalt barnevern. Disse knytter dette til ressursituasjonen i kommunene og erfarer at det særlig gjelder for de mindre kommunene.

- Flere mener at måten det rapporteres på i dag sier lite om kvaliteten i kommunalt barnevern. Få barnevernssaker i en kommune kan bety enten at det har vært gjort veldig bra arbeid på det forebyggende området, eller at barnevernstjenesten oppdager for få saker i forhold til hva det reelle behovet er. Tilsvarende gjelder for rapportering om overholdelse av frister. Gode tall på fristoversittelser sier lite om kvaliteten i det kommunale barnevernet, herunder effekten av de iverksatte tiltak.
- Enkelte kommuner mener at opprettelsen av Bufetat har bidratt til å svekke kompetansen i det kommunale barnevernet. Disse kommunene har erfart at Bufetat har rekruttert kommunalt barnevernsansatte og har kunnet tilby dem bedre lønn og vilkår, blant annet gjennom en mindre presset arbeidssituasjon. Flere regionkontorer tilbakeviser denne påstanden og hevder at de primært rekrutterer fra andre steder enn kommunalt barnevern, og dessuten at lønns- og arbeidsvilkårene heller ikke skiller seg vesentlig fra hva kommunen tilbyr.
- Når det gjelder de øremerkede midlene som har kommet til det kommunale barnevernet, oppfatter vi en unison enighet om at midlene var sårt tiltrengt og således et riktig grep for å styrke barnevernet. Både kommuner og Bufetat deler imidlertid bekymringen for fremtidens barnevernsbudsjett. Forutsigbarhet i personalressurser er viktig for det kommunale barnevernet, og per i dag opplever ikke kommunene at de kan ta inn ekstra ressurser i faste stillinger, så lenge de ikke vet om ekstramidlene vil vedvare i kommende budsjetter.

4.3.2 Statlig barnevern/Bufetat

Resursituasjonen i Bufetat er omdiskutert. På den ene siden mener kommunene at Bufetat sitter på en uforholdsmessig stor andel av barnevernets midler, og at disse midlene kunne vært forvaltet mer effektivt i kommunal regi. På den annen side oppfatter Bufetat at en oppbygning av det statlige barnevernet har vært viktig og nødvendig, både fra et barnevernsfaglig ståsted og for å sikre et likeverdig tilbud av barnevernstjenester i Norge. Regionkontorene advarer mot å slanke Bufetat med dagens kommunestruktur

fordi svært mange kommuner er avhengige av Bufetats bistand for å oppfylle sine forpliktelser i henhold til barnevernloven.

- Flere regionkontorer ser at det har vært uheldig for barnevernet at Bufetat fikk tilført ressurser til å bygge opp sitt apparat og sin kompetanse, i en periode der kommunalt barnevern opplevde en motsatt utvikling. Denne ”forskjellsbehandlingen” i starten av reformen har i følge disse regionkontorene vært kilden til mye av de samarbeids- og kommunikasjonsproblemene vi har sett i barnevernet siden innføringen av reformen. I forhold til fremtiden sier flere regionkontor at utviklingen nå har snudd og at Bufetat er pålagt tøffe effektiviseringskrav som gjør at de identifiserer seg mer med kommunenes situasjon, og motsatt.
- En utfordring for Bufetat når det gjelder å holde budsjettene er at deres utgifter langt på vei styres av forhold som de ikke har innvirkning på. Spesielt institusjonsbruken utgjør betydelige kostnader for Bufetat. Bufetats virkemidler i forhold til å styre denne etterspørselen er av pedagogisk art, gitt at det er kommunene, evt. Fylkesnemnda som fatter vedtak om institusjonsbruk. Gitt denne situasjonen opplever regionkontorene at deres reelle handlingsrom når det gjelder eget budsjett er relativt begrenset.
- I praksis har regionkontorene sett seg nødt til å stramme inn sitt forbruk ved å foreta en streng inndeling av ”skal” og ”kan” oppgaver og kutte i de sistnevnte. Regionkontorene påpeker at tidligere hadde de mer ressurser og var derfor langt inne i kan-verdenen. At Bufetat har måttet trekke mange tilbud i takt med kutt i budsjettet har vært utfordrende for mange kommuner. Bufetat sier de har stort fokus på å korte ned institusjonstiden, da det også er en effektiv måte å spare penger på. Dette forutsetter imidlertid at kvaliteten på det som tilbys i etterkant av institusjonsoppholdet er høy, noe både kommuner og Bufetat nevner som en av barnevernets store utfordringer.

4.4 Tiltaksporteføljen

Mens vi tidligere har gjengitt informantenes syn på de ulike tiltakene som Bufetat tilbyr, vil vi her berøre tiltaksporteføljen på et mer overordnet nivå; hvordan aktørene oppfatter at tiltakene har utviklet seg og hensiktsmessigheten av dagens ansvarsfordeling mellom kommunene og Bufetat.

Annen forskning viser at kommunene mener Bufetats tilbud er lite fleksibelt, mangelfull og lite differensiert²⁸. Kommunene opplever at de er avhengig av Bufetat for å få løst sine saker og opplever maktesløshet når det ikke er mulig å framskaffe egnede tilbud. Flere mente at økonomiske hensyn, fremfor faglige vurderinger og barnets beste, har blitt lagt til grunn for Bufetats valg av institusjoner.

²⁸ Det nye barnevernsbyråkratiet, Fafo-rapport 2009:41

Våre observasjoner bygger i stor grad opp under denne beskrivelsen, men respondentene nyanserer også synet noe. Det at staten tar ansvaret for en portefølje av evidensbaserte tiltak som tilbys kommunene er unikt for Norge. Gitt Norges geografi og kommunestruktur trekker flere frem at det å sentralisere ansvaret for slike spesialiserte tiltak har vært en fornuftig måte å balansere hensynet til effektiv ressursbruk med hensynet til likeverdige barnevernstjenester i Norge.

Kommunene opplever at Bufetat de siste årene har brukt mye tid på å utvikle ulike former for hjemmebaserte tiltak samt å bistå til kommunene. Denne hjelpen har av mange kommuner blitt oppfattet å være uforutsigbar. Veiledningen har til tider blitt oppfattet som mistillit til det faglige skjønnets i det kommunale barnevernet. Samtidig opplever mange små kommuner at de har behov for veiledning og annen bistand fra Bufetat.

- Forebygging og ettervern er to områder som både kommunalt barnevern og Bufetat ser mangler innenfor i barnevernet. Begge forvaltningsnivåene peker på hverandre i forhold til årsakene til at disse områdene har blitt nedprioritert. Det er likevel enighet om at dersom barnevernet skal drive effektivt og begrense samfunnets utgifter på sikt, er det svært viktig at midlene i barnevernet kanaliseres bort fra akutttiltak og ”skadebegrensning”, og over på lavterskel/forebyggende tiltak slik at barnet så tidlig som mulig får den hjelpen det har behov for.
- Flere ser et udekket behov for forskning på betydningen av forebyggende arbeid og hva samfunnet faktisk kan spare ved å prioritere dette. Enkelte foreslår også å endre barnevernloven for å få mer fokus på et forebyggende barnevern.
- Enkelte regionkontor adresserte viktigheten av at kommunene ryddet opp i saksporteføljen sin, og basert på kunnskap, fant ut av hva som burde være barnevernets viktigste oppgaver for å etterleve barnevernloven. Det ble her vist til et eksempel fra Trondheim som har gjennomført en slik øvelse og som nå har oppvekstperspektivet som bakteppe, og har involvert helsestasjoner og andre kommunale tjenester i mye større grad enn tidligere.

4.5 Finansieringsmodellen

Vi har allerede pekt på hvordan en del av de administrative sidene av finansieringsmodellen oppleves tidligere i dette kapitlet. Her vil vi fokusere mest på hvordan barnevernet opplever at finansieringsmodellen påvirker deres daglige arbeid; insentivmekanismene og konsekvensene av disse.

Foreliggende studier har belyst utfordringer som følger av at et forvaltningsnivå kan vedta å bruke ressurser som forvaltningsnivået ikke selv har fullt budsjettansvar for²⁹.

²⁹ Fafo 2009, Gautun 2005, Rambøll 2008, Econ 2007

Ett av funnene er at det til tross for at det ble foretatt en del avklaringer gjennom betalingsrundskrivet er ansatte i kommunalt barnevern misfornøyde, fordi de mener rundskrivet er skrevet ut fra statlige premisser og har ført til store økte utgifter i kommunene³⁰.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er gjennomgående misnøye, spesielt i kommunene, med at finansieringsansvaret ikke følger oppgavene i barnevernet. Mange peker på finansieringsmodellen som en viktig årsak til problemene vi har sett i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern. En viktig dimensjon i dette er at Bufetat er rammestyrte, også på tiltakssiden, mens det kommunale barnevernet i praksis ser ut til å jobbe ut fra en overslagsbevilgning når det gjelder tiltak der Bufetat er inne.

- Flere kommuner peker på at den finansielle strukturen er lagt opp slik at barnevernet får penger til å reparere, men ikke til å forebygge (ref. diskusjon om ressursituasjonen i kommunalt barnevern i kap. 4.3). Det kommunale barnevernet opplever litt for ofte at saker de har jobbet med lenge, men med for lite ressurser, ender opp i akutt plasseringer som både faglig og økonomisk er uheldig.
- Representanter fra det statlige barnevernet bekrefter denne tendensen, og ser at i en presset ressursituasjon kan det være insentiver for kommunene til å velge tiltak "fra øverste hylle", siden de ikke trenger å tenke på merkostnadene ved å velge de dyreste tiltakene. For sin egen del opplever de at det er sammenfall mellom mål og økonomiske insentiver. Mer forebygging og kortere institusjonsopphold er økonomisk fordelaktig for staten. Like fullt er det kommunene som har primæransvaret for det forebyggende arbeidet. Bufetat har verken juridiske eller økonomiske virkemidler til å få kommunen til å prioritere dette.
- Det er kommet en gradvis høyere kommunal egenandel på institusjon. Samtidig har institusjonsbruken gått ned. Hvorvidt det siste følger av det første er det delte meninger om. Egenandelen er langt unna de reelle kostnadene til institusjon, og forskjellene på egenandelene for institusjon og fosterhjem er forholdsvis små. Mange vi har snakket med fremhever den faglige konsensusen om at institusjonsbruk bør ned som mye viktigere enn de økonomiske insentivene for å forklare nedgangen i institusjonsbruk. Likevel peker flere på at symbolikken og signalet som sendes til kommunene gjennom at fosterhjem blir relativt sett billigere i forhold til institusjon, kan ha en betydning for hvordan kommunene tenker i plasseringssaker. Økonomi som virkemiddel kan således ha bidratt til å fremskynde en tiltaksvidning i tråd med den faglige utviklingen.

En representant fra det statlige barnevernet gjør seg følgende tanker om egenandelsystemet i barnevernet:

³⁰ FAFO, "Det nye barnevernbyråkratiet", 2009

”Egenandelsystemet ble innført pga et ønske om kostnadsnøytralitet. Differensieringen av egenandeler har fungert når det gjelder bruk av evidensbaserte metoder. På omsorgsovertakelse er det mer tvilsomt, selv om kostnadsnøytralitet betyr noe også i slike saker. Hadde kommunen måttet ta alle kostnadene ville det nok blitt mindre av de dyreste tiltakene.”

- En annen uheldig mekanisme som både kommunene og Bufetat påpeker med finansieringsmodellen er at pengene ”flyter i siloer”, og slik hindrer et konstruktivt samarbeid mellom kommune og statlig barnevern. Både kommune og stat oppleves å fokusere mest på egne budsjetter, noe som kan stå i veien for et samarbeid om utvikling av nye og alternative lavterskeltilbud tilpasset kommunens behov. Flere mener insentivene burde vært snudd opp ned og i stedet stimulert og belønnet samarbeid mellom stat og kommune, for eksempel ved at deler av Bufetats budsjett var aktivitetsbasert.
- Et regionkontor mener det er et problem at finansieringsordningene ikke er aktivitetsstyrt. De mener ordningen kun har fokus på likeverdighet i tilbudet og ikke tar tilstrekkelig hensyn til demografiske forskjeller i Norge (for eksempel storbyer med mer minoritetsbarn etc). Det mangler insentiver for at Bufetat skal involvere seg i generelt forebyggende arbeid, heller tvert imot. Jo ”flinkere” Bufetat er til å ha lav aktivitet, jo bedre økonomi vil den få. Bufetat sitter på mye spesialisert kompetanse som kunne kommet kommunene til nytte, da det er en utfordring for mange kommuner å bygge opp slike tiltak alene.
- I det daglige møtet med kommunene opplever ikke fagteam vi har snakket med at det tenkes på økonomi i valg av tiltak. Men dersom en familie flytter fra en kommune til en annen, ser fagteamet ofte at den gamle kommunen fraskriver seg ansvaret til barnet pga den økonomiske påkjenningen. Ut i fra barnets beste mener disse fagteamene at det hadde vært bedre om den kommunen som kjente barnet best fortsatte å ha en viktig rolle videre i arbeidet med barnet.

4.6 Samarbeid og kommunikasjon

Et tema vi opplevde stort engasjement rundt i intervjuene var samarbeid og kommunikasjon mellom statlig og kommunalt barnevern. En overordnet observasjon er at mange kommuner har opplevd og fremdeles opplever Bufetat som en lite ydmyk og fleksibel samarbeidspartner, men at dette er i ferd med å utvikle seg i en mer positiv retning.

Flere vi har snakket med i det statlige barnevernet trekker frem en evaluering av fagteamordningen fra 2008³¹ som et vendepunkt i Bufetats forståelse av betydningen av

³¹ Vurdering og videreutvikling av fagteam, Rambøll 2008

kommunikasjon og samarbeid med kommunene. I rapporten fikk Bufetat kritikk for tendenser til ”ovenfra og ned” holdning mot kommunene. En sentral observasjon i denne studien var at flere barnevernstjenester opplevde at fagteamet ikke har tillit til og respekt for det arbeidet som ble gjort i kommunene.

- I våre samtaler med kommunene fremkommer det at spesielt mindre kommuner opplever at de ikke er likeverdige partnere i samtaler med Bufetat. Barnevernbyråkratiet oppleves av mange kommuner som komplisert og det kreves mye detaljkunnskap som små kommuner ikke har ressurser til å sette seg inn i. Vi får også høre at det i det statlige barnevernet har utviklet et veldig akademisk, forskningsnært språk som skaper avstand til kommunene. En konsekvens av dette er at diskusjonene oppleves å skje på Bufetats premisser, både faglig og økonomisk. Mange nyansatte i kommunalt barnevern har opplevd slike møter med fagteamene som svært ubehagelige.
- Mange respondenter i kommunene opplever at samarbeidet med Bufetat er blitt bedre som følge av økt fokus på kommunikasjon og samarbeid, både fra departementets og fra Bufetats side. Flere opplever blant annet at Bufetat den siste tiden har vist større ydmykhet i forhold til at det er kommunen som har førstehåndskjennskap til barna som omfattes av tiltakene.
- Regionkontorene på sin side forteller om en tydelig utvikling på dette området. De har innsett at en viktig forutsetning for å få et godt barnevern med dagens forvaltningsmodell er gode samhandlingsmekanismer med kommunene som må bygges på en god og likeverdig kommunikasjon. Bufetat erkjenner langt på vei at de i de første årene etter reformen ikke var tilstrekkelig bevisst denne rollen, noe som skapte unødvendig stor avstand til det kommunale barnevernet.
- Flere, spesielt fra statlig side, fremhever innføringen av samarbeidsavtaler mellom Bufetat og enkeltkommuner som noe positivt i forhold til å klargjøre rollene og de enkelte parters behov. Behovene for Bufetats bistand er svært ulikt i de enkelte kommuner. Begge parter gir uttrykk for at det er positivt at det legges til rette for bedre samarbeid, blant annet ved at det er utarbeidet en veileder for hvordan slike avtaler kan inngås.³²

³² [http://www.ks.no/PageFiles/15760/Veiledersamarbeidsavtaler%20\(2\).pdf](http://www.ks.no/PageFiles/15760/Veiledersamarbeidsavtaler%20(2).pdf)

4.7 Oppsummerende momenter fra intervjuene

På basis av intervjuene har vi sammenstilt viktige problemstillinger og påstander om hvordan dagens forvaltningsmodell fungerer. Både kommunalt og statlig barnevern har fått anledning til å gi sitt syn på disse problemstillingene.

Tekstboks 4-1 Oppsummering av de viktigste synspunkter på dagens forvaltningsmodell

Identifiserte styrker:

- Bufetat/fagteamene har bidratt til å utjevne forskjeller i kompetanse og kapasitet mellom kommunene
- Barnevernet er blitt mer kunnskapsbasert
- Forvaltningen i barnevernet er profesjonalisert (saksbehandlingsrutiner, kvalitetskontroll etc)
- Kvaliteten på barnevernsinstitusjonene har økt (kvalitetskontroll)
- Barnevernet har fått tilført mer ressurser totalt sett

Identifiserte problemområder:

- Loven gir en tydelig oppgavefordeling, men forstyrres av politiske signaler formidlet gjennom det statlige barnevernet.
- Beslutningsmyndigheten følger ikke finansieringsansvaret. Det åpner for en kostnadsoverveltning fra kommunene til statlig barnevern.
- Tilbudet om hjelpetiltak fra Bufetat til kommunene har ikke vært stabilt over tid.
- Kunnskapen Bufetat besitter tilfaller ikke kommunene.
- Økt saksmengde kombinert med mer komplekse saker har gitt press på kommunens ressurser.
- Aktivitetsvekst for det statlige barnevernet gir utfordringer med hensyn til økonomisk balanse og fortsatt vridning i retning av hjelpetiltak i hjemmet og fosterhjem.
- Bufetat utfører ikke sine lovpålagte kjerneoppgaver (institusjonsplasser og fosterhjem) godt nok til kommunene. Tilbudet svarer ikke ut kommunenes behov.
- BLD/Bufetat skaper forventninger til kommunalt barnevern som kommunene vanskelig kan innfri.
- Samhandling og samarbeid mellom kommunene og Bufetat er en utfordring
- Det er lite hensiktsmessig å skille statlige og kommunale fosterhjem.
- Stadig flere fosterhjem innvilges forsterkningstiltak, noe som medfører at en økende andel av kommunenes budsjett går til å lønne fosterhjem. Rekrutteringsutfordringer og Bufetats formidling til potensielle fosterforeldre av hva som finnes av forsterkningsmuligheter angis som en forklaringsvariabel.

- Større kommuner opplever Bufetat mer som en byrde enn som en ressurs.
- Bufetat oppleves å ha en ”ovenfra og ned holdning” og være en lite fleksibel samarbeidspartner.
- Fagteam overprøver kommunenes saksbehandlere.
- Kommunene opplever at Bufetat sitter fjernt fra brukeren.
- Kommunene opplever at byråkratiet i Bufetat medfører dobbeltarbeid og gir dårlig utnyttelse av knappe barnevernsressurser.
- Kommunenes ulikheter i størrelse og kompetanse er en stor utfordring ifht å gi et enhetlig tilbud.
- Flere akuttsaker går på bekostning av forebyggende arbeid.

5 Vurdering av dagens modell (o-alternativet)

I dette kapittelet presenterer vi PwCs vurderinger av styrker og svakheter ved dagens forvaltningsmodell og implementeringen av denne, og identifisere områder med særlig forbedringspotensial.

Vi baserer vår analyse på de observasjoner som er beskrevet foran, i tillegg til statistikk, survey, foreliggende studier, og studier av regelverk, forvaltningsstruktur og finansieringsformer. Med utgangspunkt i kriteriene skissert i kapittel 3.5 vil vi vurdere dagens modell i forhold til viktige mål med barnevernsreformen og se spesielt på faglig kvalitet i tjenestene (herunder nøytralitetsprinsippet), kostnadseffektivitet (herunder finansielle ansvarsprinsippet) og likeverdig tilbud.

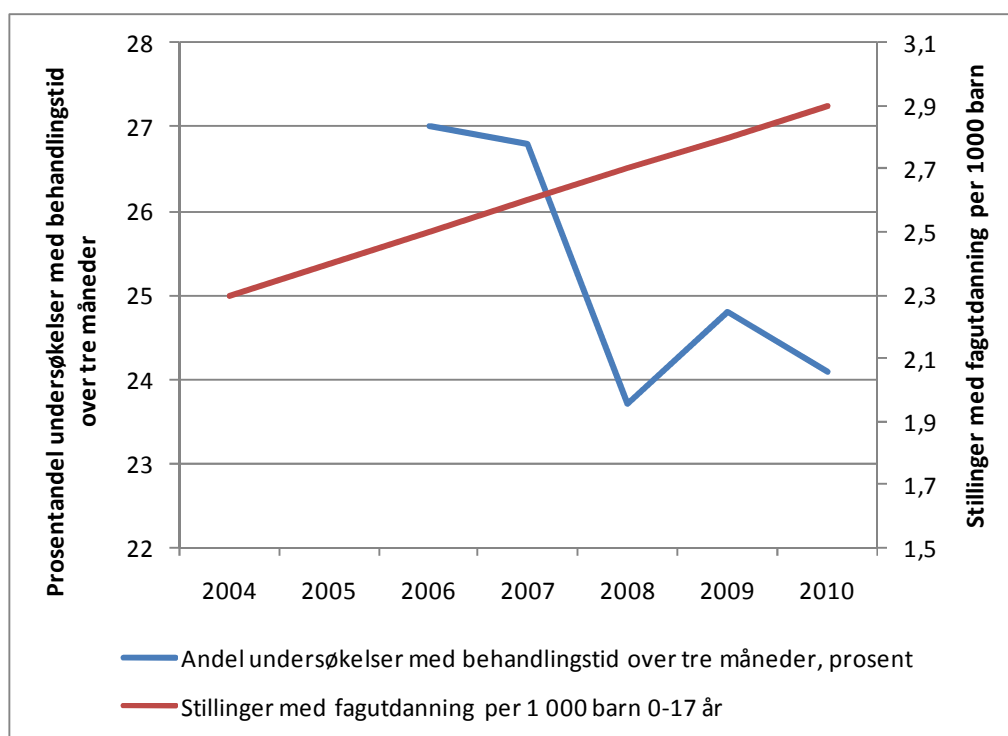
5.1 Oppgavefordeling og finansieringsmodell - vurdering i forhold til kriteriene

5.1.1 Faglig kvalitet i tjenester

Siden barnevernsreformen ble innført fremstår det som tydelig at ressursene som er tilført barnevernet i stor grad har bidratt til å ”fagliggjøre” tjenestene. Det brukes mye ressurser fra Bufetats side på å utvikle og implementere forskningsbaserte tiltak. Dette betyr i praksis at mulighetene for å vite noe om hvilke tiltak som virker og ikke virker er blitt betydelig større.

SSB publiserer årlig utvalgte indikatorer for kvalitet i barnevernet. Ser vi på utviklingen for to av disse indikatorene: prosentandel saker med behandlingstid over tre måneder og andel stillinger i kommunalt barnevern med fagutdanning, ser vi en positiv utvikling for begge indikatorene. Gitt at kvalitet i barnevernet lar seg kvantifisere på denne måten har kvaliteten i barnevernet økt i løpet av perioden. Det vi kan si med sikkerhet er at barnevernet er tilført mer fagkompetanse samlet sett i løpet av perioden, noe som underbygger påstanden om at det har skjedd en fagliggjøring av barnevernet.

Figur 5-1 Utvikling i SSBs kvalitetsindikatorer for barnevern, 2004-2010

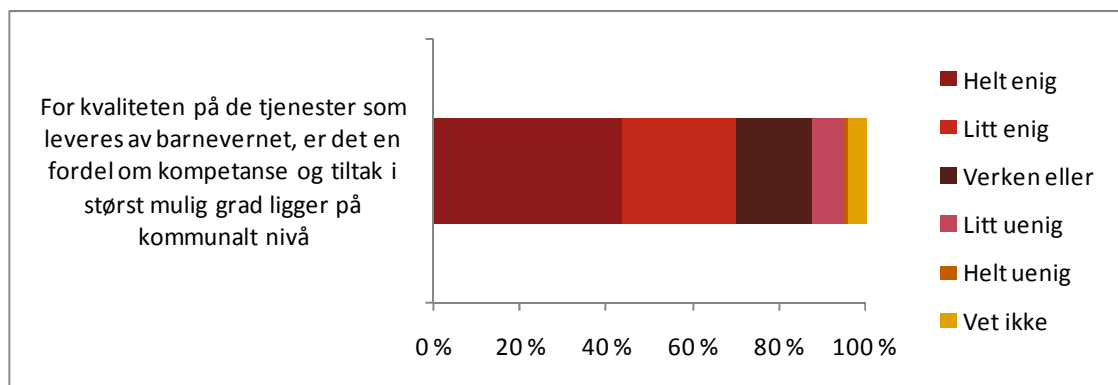


Fagteamene er sammensatt av mennesker med bred og relevant kompetanse. I retningslinjene for fagteam heter det at fagteamet skal ha høy barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse, psykologkompetanse, pedagogisk kompetanse og kontorfaglig kompetanse. I tillegg skal fagteamansatte holde seg oppdatert på - og benytte seg av - ny forskning og kunnskap innen feltet. Fagteamenes tilstedeværelse og rådgiving bidrar således positivt til å styrke tilbudet i barnevernet kvalitetsmessig. Det at stat og kommune går inn i mange av sakene og diskuterer hvilke tiltak som er best egnet, kombinert med kompetansen som Bufetat besitter på tiltakssiden, er et løft for barnevernet.

Likevel, når det gjelder brukerperspektivet, er det en utfordring ved dagens modell at kompetansen som Bufetat bygger opp er plassert langt fra brukerne (barna, familiene og kommunene). Det er en fare for at denne kompetansen ikke kommer brukerne til direkte nytte dersom Bufetat ikke evner å videreformidle kunnskapen, eller dersom kommunene ikke gir dem innpass. Tillit og kommunikasjon er stikkord for å sikre at en slik kompetanseoverføring finner sted.

Spørreundersøkelsen bekrefter langt på vei at kommunene mener kvaliteten på barnevernstjenestene ville økt dersom kompetanse og tiltak i størst mulig grad ble lagt til kommunalt nivå. Figuren under viser at over 70 prosent av de spurte sier seg helt eller litt enig i denne påstanden.

Figur 5-2 Andel av kommunalt ansatte som sier seg enige i påstand, i prosent.



Tidligere studier viser også at kommuner anser det å ha kompetanse og tiltak i egen organisasjon som viktig for å utvikle et godt barnevern.³³

Et annet element knyttet til brukerperspektivet er at vurderingen av hvilket tiltak som er best egnet i en plasseringssak gjøres av mennesker som i langt mindre grad enn det kommunale barnevernet møter barna og familiene deres, og således kjenner situasjonen best. Denne svakheten ved systemet var blant annet en av grunnene til at Oslo valgte å flytte finansieringsansvaret og valg av tiltak ut i bydelene.

Kommunene har i intervjuene fremført en, etter vår oppfatning, berettiget kritikk om at det kommunale barnevernet ikke er blitt tilført tilsvarende ressurser til å styrke sin egen kompetanse, som det Bufetat har fått. I den forbindelse vil vi trekke frem BLDs rundskriv om øremerkede midler til kommunalt barnevern³⁴, hvor man omtaler behovet for å tilføre kompetanse til det kommunale barnevernet. Det vises blant annet til kommunenes egne rapporteringer, som sier at det er svikt i oppfølging av lovkrav. Videre heter det at disse manglene kan skyldes lav bemanning, manglende kompetanse og mangel på treffsikre tiltak i kommunalt barnevern.

Stillingene i kommunalt barnevern har økt, men ikke i takt med den økte saksmengden. Følgende tall som KS har sammenstilt (Kostra) illustrerer dette:

- Fra 2007 til 2010 økte stillingene i det kommunale barnevernet med 11 prosent.
- Samtidig økte tallet på undersøkelser med 31 prosent
- Antall tiltak økte med 25 prosent i perioden.

Utviklingen i antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk bekrefter også denne tendensen. Hver ansatt i det kommunale barnevernet har fått flere saker til behandling i løpet av perioden. Tabellen nedenfor illustrerer dette:

³³ Telemarkforskning, Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet, 2010

³⁴ Rundskriv fra BLD Q-31/2010

Tabell 5-1 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (Kilde: Kostra)

År	2007	2008	2009	2010
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	18,8	19,2	19,6	20,5

Hvorvidt en mer presset ressursituasjon gir seg utslag i dårligere faglig kvalitet i tjenestene er ikke gitt, hvis økt formåls- og kostnadseffektivitet kan kompensere for en slik effekt. Likevel bekrefter de fleste av våre informanter at de opplever kapasiteten i det kommunale barnevernet som presset, og at dette har konsekvenser for det faglige tilbudet. Frem til 2011 har det kommunale barnevernet vært finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Våre observasjoner kan dermed tyde på at rammefinansiering alene ikke har gitt tilstrekkelige insentiver til at kommunene har prioritert barnevern i takt med veksten i saker.

Kommuneinformantene opplever barnevernets reelle handlingsrom innenfor det kommunale barnevernsbudsjettet som svært begrenset. Personalutgifter er gitt, og beslutning om bruk av plasseringstiltak er i følge kommunene i langt mindre grad enn andre typer hjelpetiltak gjenstand for økonomiske prioriteringer. Det betyr at der det er størst muligheter for å begrense ressursbruken er på utgifter til hjelpetiltak i egen regi, som kommunalt barnevern fullt ut må utvikle og betale selv.

I praksis kan dette føre til at det forebyggende, tidlig intervenserende arbeidet som kan hindre at saker utvikler seg i negativ retning, nedprioriteres i kommunene. En slik utvikling kan være uheldig både ut fra et faglig og et økonomisk perspektiv. Kommunene har med sin nærhet til barnet og dets nettverk gode forutsetninger til å utvikle og drive tiltak. I tillegg er kommunalt barnevern nært på tilgrensende tjenester for barn og unge i kommunen, som det er naturlig å inkludere i den videre oppfølgingen.

Vi oppfatter dermed at den pressede ressursituasjonen i kommunene, i kombinasjon med Bufetats rolle som leverandør av visse hjelpetiltak i hjemmet, har virket hemmende på kommunenes evne til å utvikle og drive egne metoder og hjelpetiltak basert på egne erfaringer og lokale samarbeidsstrukturer.

Et annet element ved finansieringsmodellen som kan ha betydning for den faglige kvaliteten i tjenestene, er egenandelsystemet og ”subsidieringen” av Bufetats tiltak. I dag betaler kommunene en begrenset egenandel for å benytte Bufetats tiltak: institusjonsplasser, statlige fosterhjem og spesielle hjelpetiltak i hjemmet. Egenandelsystemet og tilgangen på hjelpetiltak fra Bufetat kan virke passiviserende på kommunenes kreativitet når det gjelder utvikling av tiltak basert på egen fagkompetanse og kjennskap til lokale forhold.

Denne hypotesen bekreftes langt på vei når vi ser på erfaringene fra Trondheim og Oslo, som henholdsvis har hatt og har en annen finansieringsmodell der kommunen har finansielt ansvar for hele tiltaksporteføljen. I evalueringsrapporter som er gjort av denne

måten å organisere barnevernstjenestene på, fremkommer at ett-nivåmodellen gjør det enklere å lage en sammenhengende tiltakskjede og legge bedre til rette for skreddersøm³⁵. Kommunal barnevernstjeneste i Oslo og i Trondheim (i forsøksperioden) har i større grad enn andre kommuner utviklet tiltak ut fra aktuelle behov, i forhold til etablerte tiltak.

Et eksempel fra Trondheim som illustrerer denne problemstillingen godt er erfaringene med LINK, et hjemmebasert hjelpetiltak rettet mot introvert ungdom i alderen 12 til 16 år¹, (se tekstboks)³⁶.

Tekstboks 5-1 Beskrivelse av hjelpetiltaket LINK

LINK

LINK, et hjemmebasert hjelpetiltak rettet mot introvert ungdom i alderen 12 til 16 år. Tiltaket har som hovedmål å gi individuell støtte og hjelp til ungdom som enten har bodd i fosterhjem eller i institusjon og skal flytte hjem, eller som er i risikozonen for å bli flyttet til institusjon eller fosterhjem, men som fortsatt bor hjemme. Tiltaket plasserer seg med andre ord mellom ordinære hjelpetiltak og omsorgstiltak.

Tiltaket ble utviklet under forsøksperioden, da Trondheim kommune hadde totalansvaret for barnevernet.

Det kommunale barnevernets dilemma i dag er at dersom Bufetat skal kunne dekke utgiftene til et hjelpetiltak som LINK må hjemmesituasjonen til ungdommene være så kritisk at: «Kommunen har vurdert barnets og familiens situasjon slik at lovens grunnvilkår for plassering utenfor hjemmet er oppfylt», men ikke så kritisk at de ikke kan bo hjemme, eventuelt flytte hjem fra institusjon. Denne situasjonen kan lett føre til motløshet og opplevelse av maktesløshet hos saksbehandlere i det kommunale barnevernet når det gjelder å etablere nye tiltak.

Kvalitetskontroll

Kvalitetskontroll handler om å sikre faglig kvalitet i tjenestene. Selve prosessene, slik vi oppfatter det, er rettet mot å sørge for at barnevernet leverer tilfredsstillende kvalitet i forhold til de krav som følger av barnevernloven og andre lover og forskrifter barnevernet er forpliktet av. Dette gjelder for eksempel lov om offentlige anskaffelser.

Kvalitetskontroll utføres både i barnevernet internt, eksempelvis ved systemer for kvalitetssikring, godkjenningsprosedyrer og innkjøp av tjenester fra private institusjoner, og eksternt ved at Fylkesmannen, kommunerevisjonen og Helsetilsynet løpende følger opp barnevernets virksomhet. Det er et område vi oppfatter barnevernsreformen har bidratt positivt i forhold til. Særlig gjelder dette institusjonstilbudet, der mange av våre informanter uttrykker tilfredshet med at kontrollen og oppfølgingen av den enkelte institusjon har blitt bedre.

³⁵ Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenliknende evaluering etter barnevernsreformen i 2004. Fafo -2007 og Evaluering av barnevernsforsøket i Trondheim, SINTEF Teknologi og samfunn og NTNU Samfunnsforskning AS -2006

³⁶ "Ille, men ikke for ille. En analyse av betalingsrundskrivets posisjon i barnevernet", Cecilie Basberg Neumann, AFI 2011

Når det gjelder fagteamene og deres rolle i å bistå kommuner i enkeltsaker i forhold til plasseringssaker, oppfatter flere kommuner dette som en "kvasi tilsynsrolle". Dette kommer blant annet frem i et notat Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO) sendte til Bufetat i forbindelse med de nye fagteamretningslinjene³⁷. I notatet heter det at "retningslinjene gjennomføres av et ønske om å styre praksis på de områder der kommunene har det faglige ansvaret og den formelle myndighet." NOBO mener de nye retningslinjene skriftliggjør en policy som fagteamene har etablert og som til tider oppleves som utilbørlig, blant annet at "fagteamet bør foreslå at familieråd gjennomføres i forkant av tiltaksvalg..." og "fagteamet skal spørre om kommunal barneverntjeneste har gjennomført familieråd eller kartlagt muligheter for støtte fra familie og nettverk..." Denne holdningen bekreftes i en FAFO-rapport fra 2010³⁸ der det fremkommer at 70 prosent av kommuneinformantene opplever at ansatte i fagteam overprøver kommunenes beslutninger.

Vurderinger som ut fra barnevernloven er kommunens ansvar, men som fagteamene "sjekker ut", kan åpenbart gi grunnlag for spenninger i samarbeidet mellom stat og kommune. I den grad denne rollen også overlapper med Fylkesmannens tilsynsrolle kan det være problematisk. Det er viktig at det er entydig hvem som skal ha som oppgave å kontrollere kommunene på om de oppfyller sine oppgaver i henhold til barnevernloven.

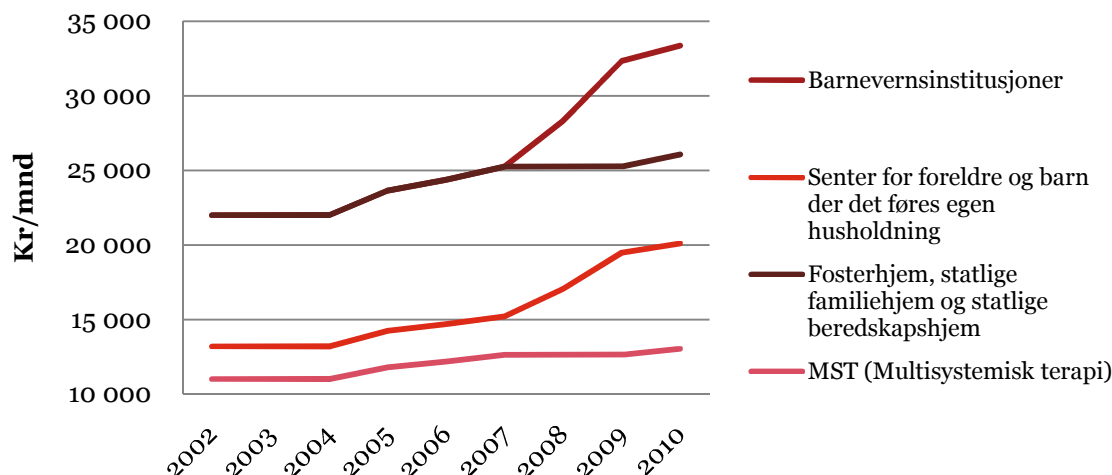
5.1.2 Kostnadseffektivitet

Dagens forvaltningsmodell, der vedtaksmyndigheten ikke fullt ut følger betalingsansvaret, muliggjør kostnadsoverveltning fra kommune til stat. Denne "svakheten" ved modellen er forsøkt kompensert for gjennom egenandelsystemet. Gjennom å legge en egenandel på de statlige tiltakene forsøker man å motvirke eventuelle tendenser til kostnadsoverveltning ved at kommunene må ta deler av kostnadene for bruken av dyre statlige tiltak. Til grunn for en slik modell ligger at kommunene til en viss grad vil påvirkes av økonomi i deres beslutninger om valg av type tiltak for sine klienter.

³⁷ www.barnevernledere.net

³⁸ FAFO-rapport (2010): Det nye barnevernbyråkratiet 2

Figur 5-3 Kommunale egenandeler, statlige tiltak, kr per måned/ barn, 2002-2010

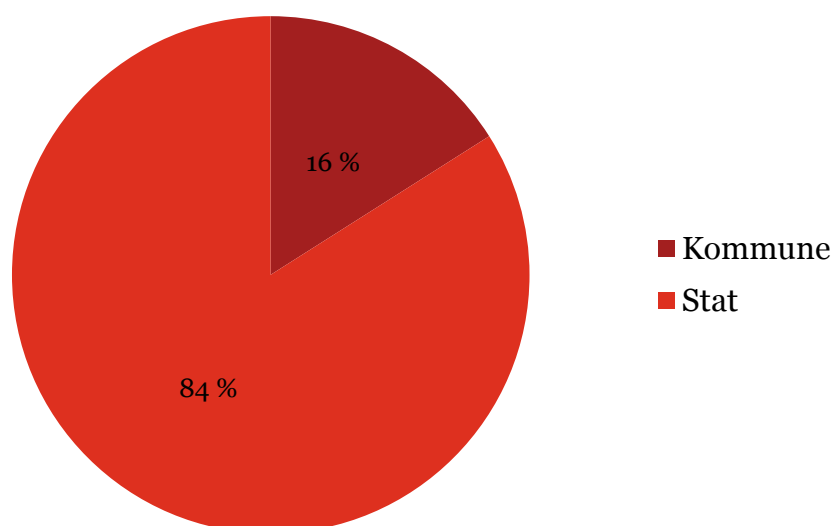


Kilde: Telemarkforskning "Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?", TF-rapport nr. 270/2010

Figur 5-3 viser at egenandelsystemet har vært brukt aktivt for å styre tiltaksbruken i retning av mindre institusjonsbruk i senere tid. Satsen for institusjoner har fra 2007 økt kraftig, sammenliknet med satsen for fosterhjem.

I figuren under relaterer vi disse størrelsene til de reelle kostnadene ved de ulike tiltakene. Her ser vi at for institusjon utgjør egenandelen for kommunene kun 16 prosent av de reelle utgiftene.

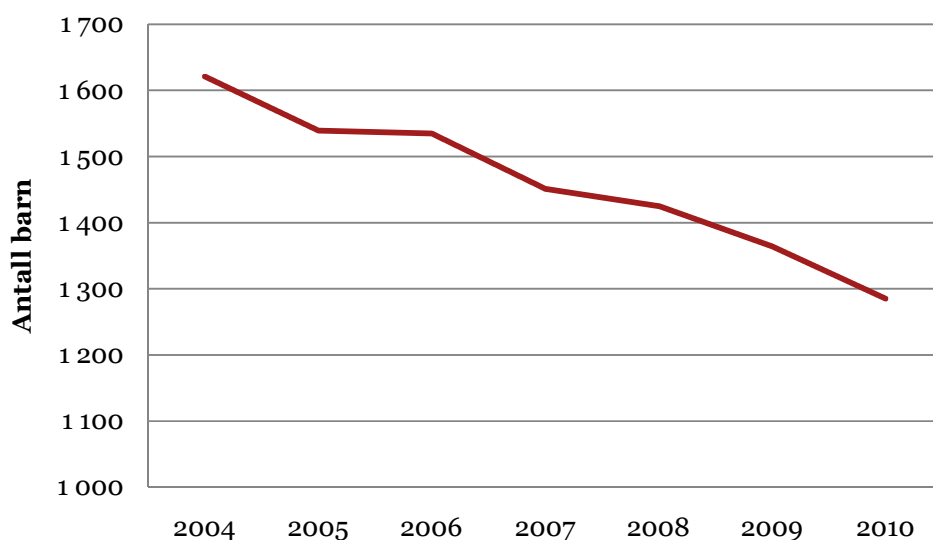
Figur 5-4 Andel kommunenes egenandel utgjør av de gjennomsnittlige kostnadene til institusjon (2010).



Kilde: SSB: Tabell: o8225: StatRes. Barnevern. Enhetskostnader, etter regionar (kr)

Vi vet at institusjonsbruken i Norge har gått ned i perioden.

Figur 5-5 Barn i barnevernsinstitusjoner per 31.12., 2004-2010. Kilde: Statres



Parallelt med denne utviklingen har det vært en økning i bruken av fosterhjem. Tabellen viser utviklingen de siste tre årene for ulike typer tiltak Bufetat har.

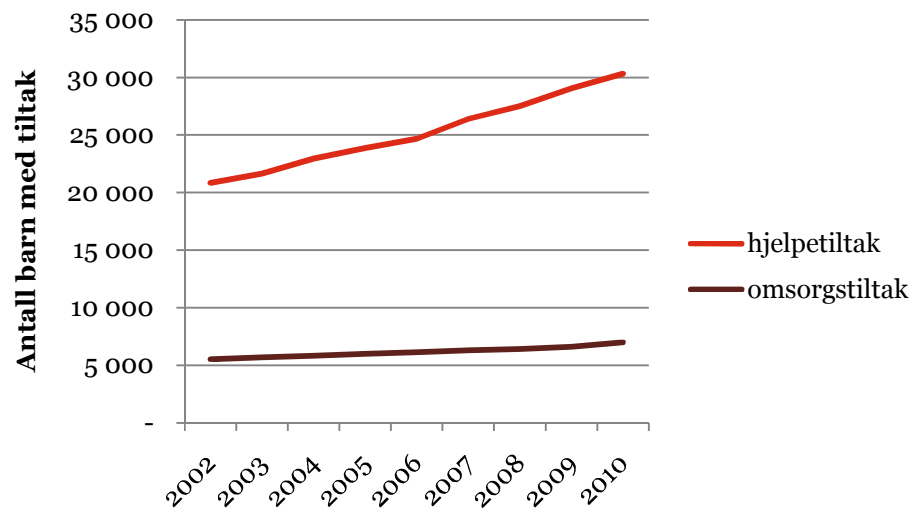
Tabell 5-2 Antall barn med tiltak etter tiltakstype. Kilde: Bufetat

Tiltakstype	1. tertial 2009	1. tertial 2010	1. tertial 2011
Institusjon	1 269	1 200	1 165
Fosterhjem inkl. forsterkede fosterhjem*	2 249	2 506	2 911
Hjelpetiltak i hjemmet	1 059	851	873
Totalt	4 577	4 557	4 949

* Omfatter beredskapshjem, familiehjem, ungdomsfamilier, kjøp av fosterhjem fra private leverandører og kommunale fosterhjem der staten yter forsterking. Ordinære fosterhjem i kommunene inngår ikke.

Alt i alt har derimot økningen i omsorgstiltak samlet vært relativt stabil, mens de senere årene har vist en klar økning i bruk av hjelpetiltak for kommunene.

Figur 5-6 Antall barn med barneverntiltak (hjelpetiltak og omsorgstiltak) per 31. desember, 2002-2010. Kilde: Kostra



En måte å lese disse tallene på er at egenandelsystemet virker. Ved å øke satsene for institusjon har man klart å vri tiltaksbruken bort fra institusjon og mot andre plasseringsformer og hjelpetiltak. Denne vridningen i tiltaksbruk er vesentlig da en av tallene i figurene ovenfor ser at det er en betydelig økning i faktisk antall barn på tiltak samtidig som antall barn på institusjon har blitt redusert.

Vi vil likevel være forsiktige med å trekke ensidig slutning om at det kun er egenandelsystemet som påvirker valg av tiltak, da vi mener det er flere andre forhold som har kommet frem i intervjuene som kan ha bidratt til å vri tiltaksbruken i den ønskede retningen.

- Det er en voksende faglig konsensus, både i statlig og i kommunalt barnevern, om at det er fornuftig å begrense institusjonsbruken til fordel for andre omsorgs- og hjelpetiltak. Spesielt gjelder dette for barn.
- Det har vært et betydelig påtrykk fra Bufetat (av pedagogisk art) for å få kommunene til å begrense institusjonsbruken.
- Kommunene er i varierende grad fornøyd med institusjonstilbudet til Bufetat, noe som kan gjøre kommunene kreative med hensyn til å finne alternative omsorgstiltak.
- Statlige fosterhjem utvikler seg til å bli "mini-institusjoner".
- Kommunene oppgir at økonomi har liten betydning for deres vurdering av type plasseringstiltak.
- Forskjellen i egenandelen mellom institusjon og fosterhjem oppleves relativt liten, sett fra kommunenes side.
- Institusjonsbruken har hatt en tilsvarende utvikling i byer som har hatt og har en annen finansieringsmodell.

Gitt at kommunenes beslutninger om valg av tiltak til en viss grad styres av økonomiske forhold, og at egenandelene ligger på et nivå som sikrer nøytralitet i tiltaksvalg, kan transaksjonskostnadene knyttet til et slikt system forsvares. Da vil ikke kommunene benytte unødvendig dyre tiltak i statlig regi, noe de kunne gjort i en modell med lave eller ingen egenandeler. På den annen side vil de heller ikke unngå å sette inn dyre, men nødvendige tiltak av økonomiske årsaker, noe de kunne gjort om egenandelen var for høy. I en slik situasjon vil gevinstene ved å ha en optimal tiltaksportefølje veie opp for kostnadene ved å ha delt finansieringsansvar mellom stat og kommune.

Våre observasjoner tilsier at økonomi, til tross for at det er med å påvirke, likevel spiller en underordnet rolle i kommunenes valg av statlige tiltak. Dersom dette stemmer kan dagens finansieringsmodell, ut fra et rent kostnadseffektivitets perspektiv, være lite hensiktsmessig. Da vil system- og transaksjonskostnadene knyttet til et delt betalingsansvar gjøre barnevernet mindre kostnadseffektivt enn om kommunene eller staten hadde hatt fullt betalingsansvar.

Egenandelene skal blant annet stimulere kommunene til å prioritere forebyggende arbeid og innsats i en tidlig fase. Dersom dette oppnås bidrar delbetalingssystemet til kostnadseffektivitet i barnevernet. Det er imidlertid vår observasjon at forebygging fortsatt er en nedprioritert oppgave i kommunene. Hvorvidt dette skyldes at egenandelen er satt for lavt, slik at insentivmekanismene ikke slår inn, eller at kommunalt barnevern generelt er presset på ressurser, er vanskelig å si. Vi kan likevel si noe om potensielle konsekvenser av å legge mer av finansieringsansvaret til kommunen ved å se på erfaringene fra Oslo.

Tekstboks 5-2 Finansieringsmodellen i Oslo

Erfaringer med finansieringsmodellen i Oslo kommune

I Oslo gikk man i 2002 fra et system med delbetaling (slik øvrige kommuner har i dag) til at bydelene fikk fullt finansieringsansvar for hele tiltaksporteføljen. I praksis betydde dette at en Oslo-bydel gikk fra å betale omtrent 17 prosent av utgiftene til et institusjonsopphold, til 100 prosent. Bydelene kan bestille fosterhjem, institusjonsplasser og hjelpetiltak fra Barne- og familieetaten, eller kjøpe disse eksternt. Isolert sett burde en slik finansieringsmodell gi insentiver til å redusere institusjonsbruken og øke innsatsen på forebygging.

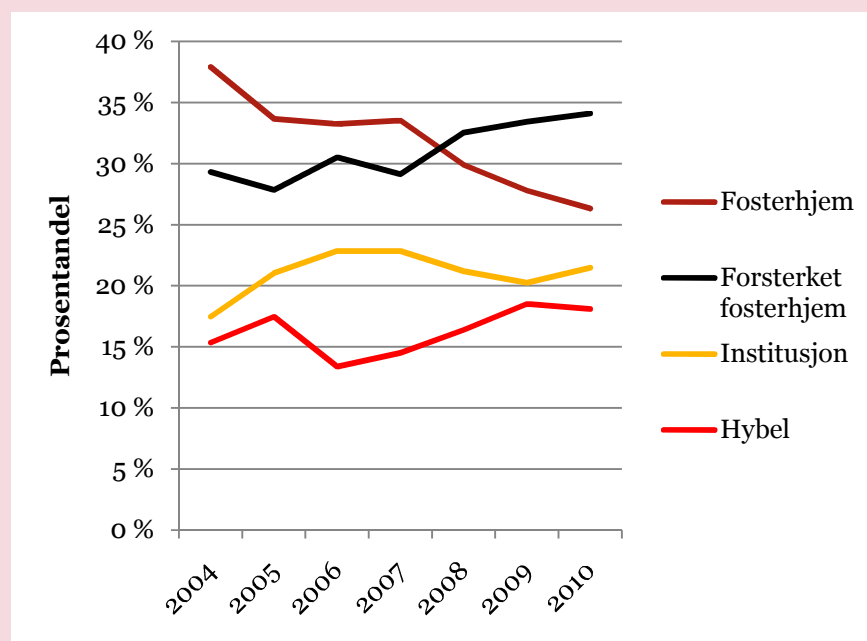
Bakgrunnen for reformen var en antakelse fra Byrådet om at bydelenes terskel for å velge institusjonstiltak i stedet for andre lokale tiltak ofte var lavere enn ønskelig, både ut fra en faglig og økonomisk vurdering. Utgangspunktet for Oslo før finansieringsomleggingen var at de hadde en betraktelig høyere institusjonsbruk enn resten av landet. Andelen barn plassert i institusjon var i 2001 dobbelt så høy i Oslo som i Bergen og Akershus kommunene, og nesten tre ganger så høy som i Trondheim³⁹. En evaluering av

³⁹ Først og Høverstad ANS (2005), Utredning av alternative modeller for finansiering av barnevernsinstitusjoner i Oslo.

finansieringsordningen i barnevernet i Oslo utført i 2005 viste også at institusjonsbruken i Oslo ble betydelig redusert de første årene etter reformen.⁴⁰

Basert på tall fra Oslo kommune i perioden 2004-2010 kan vi se at institusjonsbruken (inkludert familiehjem) har økt svakt i perioden. Fosterhjem uten forsterkning har hatt en nedgang på bekostning av forsterkede fosterhjem. Dette kan være en indikasjon på at effekten av å gi større økonomisk ansvar til bydelene er kraftfull for å stabilisere institusjonsbruken på et gitt nivå, men at denne effekten avtar over tid. For Oslo, som i utgangspunktet hadde høy institusjonsbruk, kan omleggingen ha vært effektiv med tanke på å få ned bruken til et mer normalt nivå.

Relativ fordeling av barn i tiltak utenfor hjemmet i Oslo kommune, 2004-2010



Uheldigvis er det problematisk å sammenlikne tall for Oslo med øvrige fem regioner i Norge. Grunnen er blant annet framvekst av nye tiltaksvarianter som ”forstyrrer” bildet og gjør at tiltakskategoriene ikke er sammenliknbare. I Oslo er eksempelvis ”Familiehjem” ikke rubrisert i en egen kategori, men telles som institusjon.

Det kan være vanskelig å si hva som er et ”riktig” nivå på institusjonsbruk ut fra behovet. Det kan for eksempel være forhold ved storbyer som tilsier at det kan være faglig riktig å ligge noe høyere i institusjonsbruk. Dette kan forklare at institusjonsbruken i utgangspunktet var høyere i Oslo enn øvrige landet, og at vi ikke har sett en videre reduksjon i institusjonsbruk de senere årene.

Vi vil også peke på andre forhold ved finansieringsmodellen for Oslo som det er verdt å se nærmere på, og som har konsekvenser for hva barnevernet leverer. Det at bydelene står fritt til å velge hvilken institusjon de ønsker for sitt barn, uten påvirkning fra barne- og

⁴⁰ Evaluering av finansieringsordningen i barnevernet i Oslo, Fafo-rapport 483, 2005

familieetaten, er blant de forhold vi vet har hatt stor betydning for hvordan bydelene opplever sin faglige rolle og handlingsfrihet. En pågående studie for Oslo kommune ser på om det er forhold ved bydelenes måte å organisere barnevernstjenesten på som kan forklare avvik mellom kriteriebaserte budsjettmidler og faktiske utgifter til barnevernet. Organisering, arbeidsmåter og samhandling er stikkord for denne undersøkelsen⁴¹.

En annen tendens som kan være verd å merke seg er at antall barn og unge med tiltak i hjemmet, altså lavere terskel tiltak, har økt kraftig i Oslo i den aktuelle perioden, og mer enn i andre byer. Dette skjer samtidig med at antall barn i tiltak utenfor hjemmet knapt har økt i perioden. Bydelene prioriterer altså i økende grad lavterskel hjelpetiltak og forebygging, fremfor omsorgstiltak.

Tabellen nedenfor illustrerer dette på en tydelig måte. Både Oslo og Bergen hadde en sterk økning i antall barn med tiltak, men Oslo fikk kanalisert tiltakene på et lavere nivå enn det Bergen gjorde. Mens økningen i barn med bare hjelpetiltak (lav terskel) var på 49 prosent i Oslo, var tilsvarende tall for Bergen kun 29 prosent. For omsorgstiltak ser vi en mye sterkere økning i Bergen, med 20 %, mot kun 3 % i Oslo.

Sammenlikning av utvikling av type barneverntiltak i Oslo og Bergen, 2004-2010

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endr. 04-10
Oslo	Barn med tiltak i løpet av året	3987	4102	4354	4689	4952	5256	5612	41 %
	Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	3286	3449	3694	4024	4288	4575	4892	49 %
	Barn med omsorgstiltak i løpet av året	701	653	660	665	664	681	720	3 %
Bergen	Barn med tiltak i løpet av året	2044	2095	2205	2242	2406	2494	2602	27 %
	Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	1671	1729	1848	1833	1978	2081	2155	29 %
	Barn med omsorgstiltak i løpet av året	373	366	357	409	428	413	447	20 %

⁴¹ PwC evaluerer barneverntjenesten i Oslo kommunes bydeler på oppdrag fra Byrådsavdeling for finans og næring, ferdig ultimo2011.

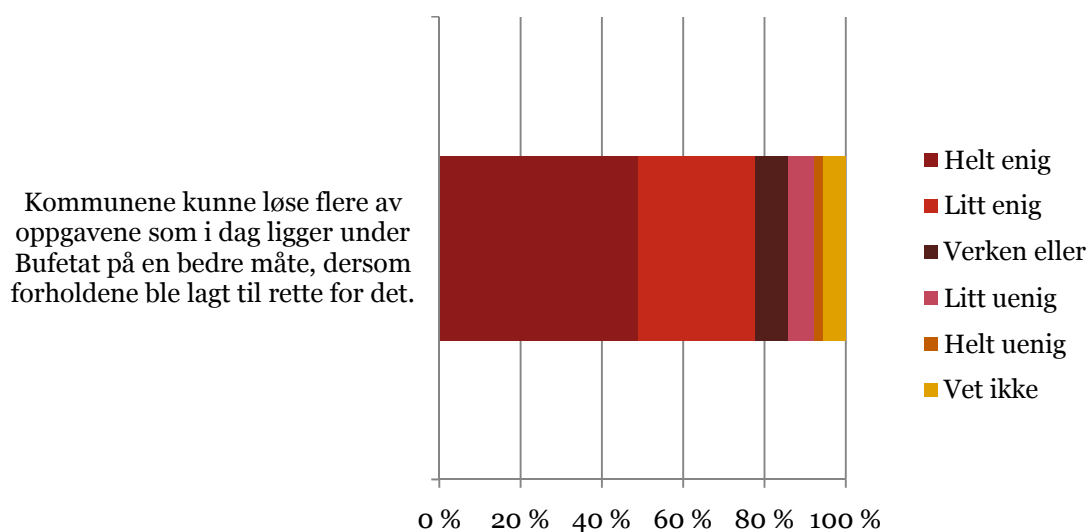
Disse tallene kan være en indikasjon på at ved å gi et større økonomisk ansvar til kommunene, senkes terskelen for at barnevernet iverksetter tiltak på et tidlig tidspunkt.

Statlig involvering

Statlig betaling/sponsing av enkelte *hjelpetiltak i hjemmet som PMTO og MST* gir isolert sett incentiver for kommunene til å benytte seg av disse konkrete tiltakene. Tiltakene har fokus på støtte foreldrene i forhold til barn og unge med adferdsproblematikk, og å unngå bruk av institusjoner. Gitt kommunenes begrensede ressurser til hjelpetiltak, vil sponsingen av utvalgte tiltak fra Bufetat ut fra et kostnadseffektivitetshensyn øke kommunenes bruk av disse tiltakene. Dersom slike tiltak er de best egnede, vil det være en kostnadseffektiv tilpasning. Men dersom kommunene, basert på lokal kunnskap og egne nettverk, har bedre tiltak tilgjengelig, men likevel velger tiltak i regi av Bufetat siden disse blir billigere for kommunen, er det ikke kostnadseffektivt for barnevernet som helhet.

Nesten 80% av kommuneinformantene i surveyen vår svarte at de var litt eller helt enige i at kommunen kunne løse flere av oppgavene som i dag ligger under Bufetat på en bedre måte, dersom forholdene ble lagt til rette for det. Dette kan indikere at det ikke er kostnadseffektivt i å gi ekstra incentiver til å benytte seg av Bufetats tjenester.

Figur 5-7: Prosentandel kommunalt ansatte som sier seg enige i påstand



Oppgavefordelingen og samspillet mellom stat og kommune har også sider ved seg som påvirker kostnadseffektiviteten. Det at fagteamene involveres i enkeltsaker krever ressurser i form av møtevirksomhet og tilhørende reisevirksomhet. Hvorvidt denne type virksomheter teller positivt eller negativt i forhold til kostnadseffektivitetsbildet er avhengig av nytten kommunene ser av Bufetats bistand. Mange store kommuner opplever Bufetats involvering som en byrde, en bistand de verken har bedt om eller ser behov for. For denne type kommuner bidrar ikke dagens oppgavefordeling til et kostnadseffektivt barnevern. For andre, typisk mindre kommuner, har konklusjonen ofte vært motsatt. Fagteamene avlaster det kommunale barnevernet ved at de tilfører kompetanse og

veiledning på et generelt nivå. I tillegg tilbyr fagteamene kommunene spesialisert bistand i prosessen frem mot vedtak, gjennom konsultasjoner eller mindre utredningsoppgaver. Fagteamenes spisskompetanse knyttet til sjeldne og ofte komplekse saker gjør at det kommunale barnevernet kan konsentrere sine ressurser på løpende oppgaver.

Fra kommunenes side kan likevel tilgjengeligheten på ”gratis bistand” fra fagteamene svekke deres egne insentiver til å innrette barnevernstjenesten på en kostnadseffektiv måte. Isolert sett gir dette insentiver til overforbruk av fagteamets tjenester, det vil si at fagteamene trekkes inn på oppgaver som kommunene har forutsetninger til å utføre selv, og som basert på nærhets-/LEON-prinsippet omtalt i 3.3.2, burde vært lagt til et lavere forvaltningsnivå. Hvis dette er tilfellet, er det enda et argument for at kostnadseffektiviteten svekkes ved å legge disse oppgavene inn under Bufetats bevilgning.

Statlig refusjon av kommunale utgifter knyttet til fosterhjem over et gitt beløp reduserer kommunenes sårbarhet i forhold til utslag av enkeltsaker i det kommunale budsjettet. Det kan være et effektivt middel til å nå et mål om økt bruk av fosterhjem framfor alternative plasseringer, herunder institusjon. På den annen side gir ikke ordningen kommunene insentiver til å begrense bruken av forsterkningstiltak dersom utgiftene først har passert beløpet der Bufetat refunderer det overskytende. Dette gir heller insentiver til kostnadsovervelting fra kommune til stat, og er således ikke kostnadseffektivt. Dessuten er refusjonsordningen forholdsvis detaljert, og fører til merarbeid i saksbehandlingen. Dette skaper transaksjonskostnader, som igjen trekker ned kostnadseffektiviteten.

Som tabellen under viser, har Bufetats refusjoner til kommunene økt i snitt med 18 prosent årlig de siste seks årene, eller 126 prosent over hele perioden.

Tabell 5-4 Utvikling i Bufetats refusjoner til kommunene i mill. kr

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Refusjoner til kommunene ⁴²	93,7	109,2	122,6	128,1	160,1	211,6

Trolig skyldes dette først og fremst at redusert bruk av institusjoner øker etterspørselen etter fosterhjems plasser for en gruppe barn som har en kompleks problematikk og krever ekstra ressurser. I tillegg kan utfordringer knyttet til å få rekruttert fosterhjem på ”ordinære” vilkår være en forklaringsvariabel. Slike forhold øker behovet for forsterkningstiltak. Disse hypotesene bekreftes i intervjuene.

Det som ofte omtales som byråkratikkritikk og som går på økende ressurser til administrasjon og en voksende papirmølle, er en viktig dimensjon når kostnadseffektivitet for refusjonsordningen skal belyses. I et slikt perspektiv kan det være grunn til å stille spørsmål om kostnadene ved å ha en såpass administrativt krevende ordning kan oppveies av fordelene med ordningen. Gitt at vi mener det er et knippe årsaker til at institusjonsbruken har gått ned, kan det være grunn til å stille spørsmål ved

⁴² Refusjonene går hovedsakelig til forsterkninger av fosterhjem, men en liten andel (til sammen under 15% i 2010) går også til hjelpetiltak i hjemmet og til barnevernsinstitusjoner.

hensiktsmessigheten ved å ha en egenandel for fosterhjem/refusjonsordning. Alternativt kunne midlene som refunderes til kommunene fra Bufetat gått direkte inn i kommunenes frie inntekter, eventuelt i form av øremerkede midler.

På den annen side kan det se ut til at det som av mange omtales som byråkrati i realiteten handler om merarbeid som følge av et mer omfattende regel- og avtaleverk. Dette må veies opp mot hva man får igjen i form av økt rettssikkerhet og likeverdighet i tjenestene.

Kort oppsummert er det vår oppfatning at dagens forvaltningsmodell ikke er optimalt konstruert sett fra et kostnadsperspektiv. Viktige grunner er finansieringsmodellen som genererer betydelige transaksjonskostnader og som dels er konstruert ut fra et ønske om å redusere institusjonsbruken og dels at økonomi har stor betydning i kommunens tiltaksvalg, samt Bufetats rolle som konsultasjonsorgan i enkeltsaker, som mange kommuner oppfatter som problematisk. Et slikt apparat er kostnadsdrivende og trekker følgelig ned kostnadseffektiviteten.

5.1.3 Likeverdighet og rettsikkerhet

Vårt datamateriale bygger opp under antakelsen om at barnevernsreformen langt på vei har vært vellykket i forhold til å oppnå større grad av likeverdighet. Bufetat har slik vi erfarer bidratt til å utjevne forskjeller i barnevernstjenesten gjennom å tilby tiltak og metoder som er tilgjengelig for alle kommuner (som i Fylkeskommunetiden), men også gjennom å bistå det kommunale barnevernet i enkeltsaker. Bufetat har gjennomgående vært på tilbudssiden overfor kommunene når det gjelder å bistå med sin spesialiserte kompetanse. Mange kommuner har benyttet seg av disse tjenestene og opplever at Bufetat bidrar på en positiv måte. Det kan se ut som det under tiden med Fylkeskommunen var mer vilkårlig hva slag tilbud kommunene fikk, og at forskjellene mellom kommuner og regioner var mye større enn de er i dag.

Store kommuner har som følge av et større fagmiljø i kommunal barnevernstjeneste ikke det samme behovet for den "bufferen" som Bufetat representerer. Man kan si at Bufetat har bidratt til å øke kapasitet og kompetanse i mindre kommuner og på den måten "løftet" en del av disse, slik at tilbudet på nasjonalt nivå har blitt mer ensartet. Dette stemmer også med at det er de største kommunene som ser minst nytte av Bufetat og fagteamene enn de små⁴³. De største kommunene er også de som i størst grad opplever uklarheter i samarbeidet med fagteam, og som opplever omfanget av tiltak fra Bufetat som nokså dårlig/ svært dårlig eller som å variere en god del⁴⁴.

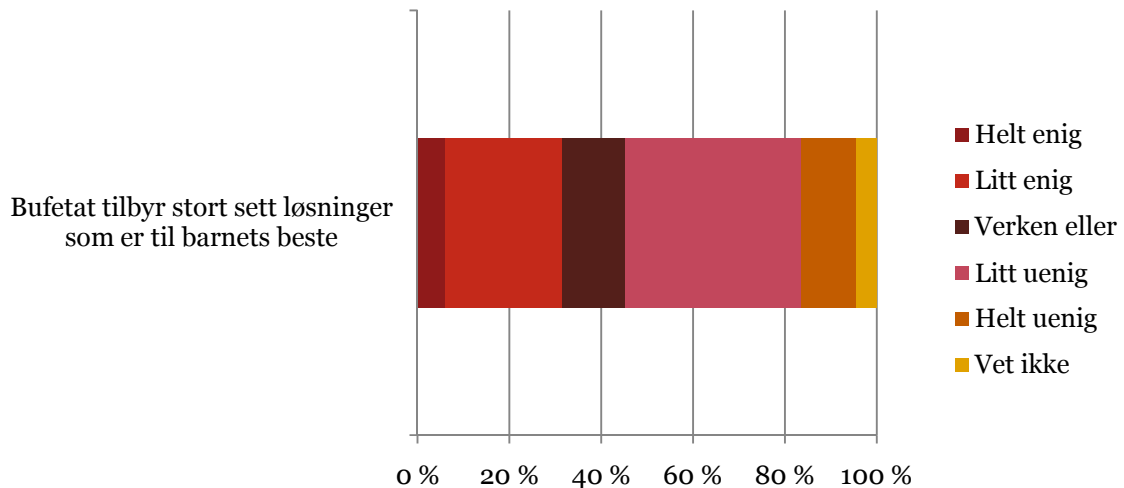
Det kan diskuteres om oppgavefordelingen mellom stat og kommune kan bidra til å svekke barns rettsikkerhet. Et eksempel på dette er når kommunen gjør et vedtak om plassering på institusjon, men ikke har myndighet over hvilken institusjon barnet plasseres på. Hvis Bufetat har fullstendig informasjon om barnet og dets behov, er ikke dette problematisk, men vårt datagrunnlag tilsier at dette ikke alltid er tilfelle. Barnet kan

⁴³ Vurdering og videreutvikling av fagteam, Rambøll 2008

⁴⁴ Det nye barnevernsbyråkratiet 2, FAFO 2010

risikere å havne på en institusjon som kommunen mener ikke er egnet. Da kan det være en fare for at barnets rettsikkerhet kan være truet. I vår survey kom det fram at over halvparten av informantene våre var helt eller litt uenig i at Bufetat stort sett tilbyr tjenester som er til barnets beste.

Figur 5-8 Prosentandel kommunalt ansatte som sier seg enige i påstand



For de mest alvorlige tilfellene, tvangssakene, er vedtaksmyndigheten lagt til et domstolsliknende organ, fylkesnemndene. Eksistensen av et slikt uavhengig apparat mener vi styrker barnas rettsikkerhet, og motvirker eventuelle negative følger av oppgavefordelingen mellom kommunalt barnevern og Bufetat.

Egenandelsystemet slik det ser ut i dag, der Bufetat tar den største kostnaden ved bruk av statlige tiltak, skjermes kommunene mot uforutsette høye utgifter til barnevern som følge av enkeltsaker. I forhold til målet om et likeverdig tilbud er dette positivt. Dersom små kommuner skulle risikert å måtte bruke store deler av kommunebudsjettet til dyre barnevernstiltak, ville det kunne gått på bekostning av barnevernets øvrige arbeid, og da særlig det forebyggende arbeidet.

5.1.4 Bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene

Samarbeidsdimensjonen er en av de største utfordringene innenfor dagens forvaltningsmodell. Det at oppgave- og finansieringsansvaret er delt setter særlig høye krav til et godt samarbeid mellom de to forvaltningsnivåene. Dette ble påpekt allerede i forarbeidene til barnevernsreformen som en av ulempene med modellen. Hvis dette samarbeidet ikke fungerer er det fare for at barnevernet ikke fremstår som helhetlig overfor brukerne. For familier som møter barnvernet er det av stor betydning at kommunen og Bufetat kommuniserer, slik at de opplever sammenheng og mening i tiltakene som iverksettes. Dette krever at begge parter erkjenner betydningen av et tett samarbeid og at det etableres arenaer for kunnskapsutveksling og dialog.

Samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern har ikke fungert godt nok. Manglende dialog er en viktig grunn til at det har vært mye misnøye, både blant brukere og i det kommunale barnevernet. Det at kommunene i henhold til barnevernloven har ansvaret for å gi et kvalitativt godt tilbud til sine brukere, samtidig som de ikke har kontroll over hele tiltaksporteføljen, har vist seg å være en stor utfordring. Fra Bufetats side er det en utfordring at de er avhengige av at kommuner som trenger det, etterspør deres bistand for at de skal lykkes i å vri tiltaksbruken i tråd med politiske føringer.

Med fasit i hånd er relasjonen mellom statlig og kommunalt barnevern et område som med fordel kunne hatt større oppmerksomhet da reformen ble implementert. Forutsetninger for et godt samarbeidsklima er at partene kjenner hverandres roller, kjenner likeverdighet, og viser gjensidig respekt. Når vi vet at det til tider har vært uklart hva fagteamets rolle overfor kommunene skal være, kombinert med at kommunene har oppfattet at Bufetat bygger opp en stor organisasjon med mye kompetanse som de selv har behov for, indikerer dette at samarbeidet har vært krevende. Det har også vært uheldig at kommunene opplever at de nye fagteamsretningslinjene fra 2010 ble utformet uten at de ble involvert.

Det er en dreining i Bufetats fokus på dette området gjennom de senere år. Flere initiativer er satt i gang med fokus på rolleforståelse og kommunikasjon, som vil kunne bidra til å bedre samarbeidsklimaet mellom stat og kommune. Dialogkonferanser og innføring av samarbeidsavtaler mellom Bufetat og kommuner er eksempler på nye initiativ som har sitt utspring i disse utfordringene. KS er også aktivt inne i dette arbeidet.

I tillegg er etableringen av Barnevernets tvisteløsningsnemnd et tiltak for å bedre samhandlingen mellom det statlige og kommunale barnevernet, og dette ser vi som positivt i forhold til å avklare uenigheter på en ryddig måte.

Hvorvidt dagens forvaltningsmodell bidrar til bedre samhandling og bedre tjenester, har vi ikke et entydig svar på. Enkelte kommuner har stor nytte av Bufetat (gjennom fagteamene), også i forhold til å legge til rette for bedre samhandling med relaterte tjenesteytere i kommunen, som helsestasjoner og skoler. Men vi hører også det motsatte, nemlig at kommunene opplever å ha et begrenset økonomisk handlingsrom i forhold til å kunne utvikle egne løsninger i samarbeid med relevante aktører. Det som er på det rene er at kommunenes nytte av Bufetat er individuell og henger sammen med hva kommunene selv etterspør, hvilket fokus det enkelte fagteamet har og hva de tilbyr kommunene, og ikke minst samarbeidsklimaet mellom de enkelte fagteamene og kommunene. Vi erfarer at det er store forskjeller mellom regionene på dette området.

5.1.5 Bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Et viktig poeng med å legge spesialiserte barnevernstjenester til Bufetat var å sikre et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som kunne ivareta de ulike og sammensatte behovene til barn og unge som har behov for tiltakene. Et viktig argument for å legge disse tjenestene til staten var at man ønsket et styrket samarbeid mellom tilgrensende

tjenester, som rus og psykiatri. Dette skulle skape et helhetlig tilbud til utsatte barn og unge med komplekse problemstillinger, noe som krever tenkning og behandling på tvers av fagområder. Dette er i tråd med prinsippet om at oppgaver som krever stor grad av faglig eller administrativ koordinering legges til samme forvaltningsnivå.

Likeledes er det på basis av samme prinsipper grunner til å legge hjelpetiltak med lavere brukerterskel og mer permanente omsorgstilbud til kommunen, der naturlige samarbeidspartnere for barnevernet - som barnehager, skoler, helsestasjoner med flere - hører inn under.

Spørsmålet blir da om disse samhandlingsmekanismene har fungert i tråd med hensikten, eller om forvaltningsmodellen har hemmet samarbeidet. Som vi har vært inne på tidligere peker tidligere studier i retning av at kommuner som har eller har hatt ansvar for hele barnevernstjenesten (Oslo og Trondheim) har lyktes bedre i å etablere horisontale samhandlingsprosesser med tilgrensende tjenester i kommunen.⁴⁵

Finansieringsmodellen gir per i dag ingen eksplisitte insentiver til samhandling. Det pågår et forsøk i 26 kommuner kalt Modellkommuneforsøket, hvor tilskudd gis direkte til kommunene for å få til samhandling med tilgrensende tjenester og mer forebyggende arbeid. Dette forsøket skal vare til 2014, med en underveisevaluering i 2012. Erfaringene her kan være nyttige for å få mer kunnskap om hvordan finansieringsordninger kan brukes til å stimulere til økt samhandling.

Når det gjelder samhandlingen på statlig nivå ser det ut til være en utfordring som ikke nødvendigvis skyldes forvaltningsmodellen, men snarere at barnevernet representerer det siste sikkerhetsnett for de barn, og særlig unge, som det øvrige behandlingsapparatet har gitt opp. Slike saker er ofte svært komplekse og krever tilleggsressurser innen psykiatri og rus - for oss kan det se ut som at Bufetat blir sittende med disse ungdommene som de ikke opplever å kunne gi et godt nok tilbud til. Vi oppfatter at verken samarbeidet mellom barnevern og rus/psykiatri og ressursfordelingen mellom disse er optimal i dag. Disse spørsmålene bygger opp under spørsmålet om hva fremtidens barnevern skal være og hvor skillet mellom det kommunale og det statlige barnevernet skal gå.

5.2 Særlige utfordringer i dagens modell

Vi vil her løfte frem enkelte områder som kan stå i veien for måloppnåelse og som er relatert til oppgavefordelingen mellom stat og kommune, og til finansieringsmodellen i sin helhet. I kapittel 6 vil vi vurdere alternative måter å fordele ansvaret på, og hvorvidt dette kan gi bedre måloppnåelse.

⁴⁵ Evaluering av barnevernsforsøket i Trondheim, NTNU Samfunnsforskning AS, 2006

5.2.1 Oppgavefordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern er fortsatt uklar

Det er prinsipielt uheldig at oppgavefordelingen som er gitt i barnevernloven (etter anmodning bistå kommunene i plasseringssaker, rekruttere, lære opp, veilede og formidle fosterhjem) ikke stemmer overens med Bufetats reelle rolle. Derfor kan det være et behov for en ytterligere avgrensing og presisering av hva som skal være Bufetats rolle i forhold til oppgavene til den kommunale barnevernstjenesten. Bevegelsen bort fra det vi kan kalle Bufetats kjerneoppgaver og inn på oppgaver som i følge loven er kommunens ansvar, eksempelvis hjemmebaserte tjenester, har vist seg å være problematisk og kan gi brukerne et bilde av et splittet barnevern.

Bufetat som en andrelinjetjeneste dekker et behov. Slik vi ser det er det verken ønskelig eller realistisk at alle kommuner skal kunne ha et likeverdig tilbud på tiltakssiden. Særlig gjelder dette institusjonstilbudet, og enkelte spesialiserte hjelpetiltak. Slike tiltak brukes relativt sjeldent av den enkelte kommune og er svært ressurskrevende å skulle ha i beredskap til enhver tid.

Det er viktig for det fremtidige samarbeidet at grensegangen mellom statlige og kommunale oppgaver er tydelige, slik at begge parter ser hverandre som en komplementær ressurs. Slik det er i dag ser det ut til at rolleavklaringen står i veien for at ressursene i barnevernet utnyttes optimalt.

En sentral rolle for Bufetat også i fremtiden bør være å bidra til et mest mulig likeverdig barnevern i landet. På overordnet nivå må det ligge til grunn at Bufetat må ha komplementære ferdigheter ifht til det kommunale barnevernet. Det at kommunenes og Bufetats ansvar og kompetanse dels er og har vært overlappende oppfatter vi som en stor utfordring i dagens barnevern. Dette gjelder spesielt når Bufetat involverer seg i kommunenes behandling av enkeltsaker. Å ha en form for dobbelt saksbehandling er verken kostnadseffektivt, ettersom det krever mye ressurser, eller formåls effektivt, hvis kommunene mener de kunne og burde hatt dette ansvaret alene. Bufetat kan lett oppfattes å føre en form for kvalitetskontroll som etterprøver kommunens sakshandling, noe som kommer fram i FAFO-rapporten fra 2010, hvor 70 prosent av kommuneinformantene opplever at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger⁴⁶. Slik etterprøving er heller ikke en oppgave Bufetat er tillagt. Et slikt ansvar hører hjemme hos Fylkesmannen og tilsynsmyndighetene. I den grad kommunene ikke strekker til når det gjelder saksbehandling, er det et problem som bør løses med andre midler enn ved at fagteamene inntar en slik rolle.

En klargjøring av Bufetats rolle er også nødvendig ut fra at det i dagens modell fremstår som vilkårlig hvor mye bistand den enkelte kommune mottar fra Bufetat. Det kan være alt fra god eller dårlig personkjemi mellom saksbehandlere/fagteam, underbemanning i kommunene, eller ressurssterke kommuner som ønsker å styrke sine tjenester med kompetanse fra Bufetat. Poenget er at denne bistanden er ujevnt fordelt, og dels tilfaller

⁴⁶ Det nye barnevernbyråkratiet II, Fafø-rapport 2010:27

kommuner som ikke ønsker fagteamenes involvering. Bufetat har hatt fokus på å tilpasse sitt tilbud til kommunenes behov og mange kommuner finner bistanden verdifull. Likevel mener vi det er grunn til stille spørsmål ved om et slikt ”gratistilbud” til kommunene er ønskelig, både ut fra økonomiske og faglige hensyn. Dersom bistanden fra fagteamene passiviserer kommunene i forhold til å prioritere barnevern er det problematisk.

I tillegg til en klargjøring av rollene ser vi også et behov for å spisse Bufetats tiltaksapparat. De senere år har sett en dreining mot et mer behandlende statlig barnevern som krever tverrfaglighet og tett samarbeid med tilgrensende spesialisttjenester på statlig nivå. Dette mener vi er en hensiktsmessig ansvarsdeling der kommunene har ansvar for forebyggende arbeid, lavterskel hjelpetiltak og omsorgsoppgaver, mens staten som andrelinjetjeneste tilbyr spesialiserte tjenester med et behandlingsformål for en snevrere målgruppe. Dagens modell følger denne linjen langt på vei, men har noen tilbud som ikke passer helt inn i dette bildet, blant annet statens ansvar for det evidensbaserte tiltaket PMTO, som både flere av våre informanter ønsker overført til kommunene. I tillegg kunne en slik ansvarsdeling ryddet opp i uklarhetene når det gjelder forskjeller mellom statlige og kommunale fosterhjem.

Barnevernet oppleves av mange av våre respondenter å ha en lavere faglig status sammenliknet med barne- og ungdomspsykiatrien, noe som disse informantene mener bidrar til å svekke samarbeidet. Et problem er at barne- og ungdomspsykiatrien oppleves å nedprioritere barn og unge med tiltak fra barnevernet, parallelt med at de er skeptiske til barnevernets kompetanse⁴⁷. Et spisset statlig barnevern rettet mot svært spesialisert behandling vil kunne bidra til å definere det statlige barnevernets rolle faglig, og gjøre det lettere å etablere nødvendige samarbeidet med øvrige fagfelt innen spesialisttjenesten.

I lys av å se Bufetat mer som en spesialisert andrelinjetjeneste er det godt mulig Bufetat bør tillegges nye oppgaver som hører mer naturlig hjemme der enn hos kommunen. Et eksempel kan være godkjenning av adoptivforeldre som krever spisskompetanse og i praksis er en ad-hoc oppgave for de fleste kommuner.

5.2.1 Samarbeidet og kommunikasjonen mellom Bufetat og kommunene er en utfordring

Uansett hvordan man fordeler oppgavene mellom stat og kommune er samarbeid mellom de to forvaltningsnivåene av stor betydning for kvaliteten og brukernes opplevelse av å møte en helhetlig tjeneste.

I dag er samarbeidet mellom stat og kommune en stor utfordring i barnevernet. Vi har allerede vært inne på flere årsaker til dette, som at rolleforståelsen og oppgavene ikke er godt nok definert og kommunisert. Et viktig premiss for å bedre samarbeidet er dialog.

⁴⁷ NTNU Samfunnsforskning, Samarbeid og samordning mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri i Norge, 14/2009

Når det gjelder kommunikasjon vil vi understreke betydningen av at partene ser på hverandre som likeverdige, og anerkjenner hverandres kompetanse. Det er en erkjennelse fra Bufetat at dette arbeidet har vært forsømt, og det er flere gode initiativ på gang som kan bidra til et mer konstruktivt samarbeid. Bufetat har blant annet sterkt fokus på samhandling og samarbeid med kommunene i sitt pågående kvalitetsutviklingsprogram.

Enkelte regioner har løftet samarbeidsproblematikken ytterligere. Prosjektet ” Et helhetlig barnevern i Vestfold” er et eksempel på dette. Vi ser på dette lokale initiativet som en konstruktiv tilnærming til kommunikasjonsutfordringene barnevernet har stått overfor.

Tekstboks 5-3 Beskrivelse av prosjekt ”Helhetlig barnevern i Vestfold”

Helhetlig barnevern i Vestfold

Prosjektet går over tre år og har som hovedmål at barn i Vestfold skal møte et helhetlig barnevern med høy kompetanse og god sammenheng.

Prosjektet eies av kommunene i Vestfold (med to unntak), og Bufetat Region Sør opptaksområde Tønsberg.

Bakgrunnen for prosjektet var at kommunene i Vestfold opplevde samarbeidet mellom stat og kommune som utfordrende. Kommunene var særlig misfornøyd med tiltaksvridningen, manglende medvirkning og informasjon.

Etter hvert vokste en felles erkjennelse av at kommunene og Bufetat er gjensidig avhengig av hverandre og likeverdige partnere. Det var enighet om at for familiene som kommer i kontakt med barnevernet er det avgjørende at forvaltningsnivåene kommuniserer slik at de kan oppleve sammenheng og mening i de tiltakene som iverksettes. Det var videre enighet om at det må skapes arenaer og rutiner for overføring av kunnskap og kompetanse mellom nivåene for å sikre et godt barnevernfaglig arbeid. Partene erkjente behovet for å kjenne mer til hverandres roller, oppgaver, og å øke respekten for hverandre. Samtidig må det være tydelighet rundt rammer og forventninger.

Viktige mål i prosjektet er:

- Antall akutte plasseringer i Vestfold skal reduseres med 50%
- Plasseringer i beredskapshjem/akuttinstitusjon skal ikke vare lenger enn 3 mnd.
- Ansatte i det kommunale og statlige barnevernet har nødvendig viten/kunnskap om hverandres ansvar, arbeidsoppgaver og styrende Retningslinjer som et felles fundament for et konstruktivt samarbeid.
- Innbyggerne i Vestfold har kunnskap om og tillit til barnevernet.
- Ansatte i det kommunale og statlige barnevern har nødvendig faglig og juridisk kompetanse til å løse barnevernets primæroppgave: "sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid"
- Barnevernet i Vestfold har et variert og tilstrekkelig tiltaksapparat som dekker barnas behov for hjelp til enhver tid.

I prosjekt Helhetlig Barnevern i Vestfold legges til grunn at ”oppgaven er sjefen”.

5.2.2 Kommunalt barnevern mangler ressurser

Bufetat har hatt høy prioritet og har siden etableringen bygget seg opp som organisasjon. Likevel kan det se ut til at kompetansen de besitter ikke i tilstrekkelig grad har kommet brukerne til nytte. For at dette skal skje må kommunene tilføres en tilsvarende fagutvikling.

Det er vel dokumentert at mange av de kommunale barneverntjenestene ikke er tilstrekkelig bemannet eller har tilstrekkelig økonomi til å utvikle et velfungerende lokalt hjelpeapparat for utsatte barn og unge. Som vi har vært inne på er en viktig årsak til dette at ressurstilførselen i kommunalt barnevern ikke har holdt tritt med veksten i antall meldinger og saker, slik at ressursituasjonen i mange kommunale barnevernstjenester er svært krevende.

I tillegg er det mange som stiller spørsmål ved om kommunene har tilstrekkelig kvalitet på sitt utredningsarbeid. Dette er alvorlig i forhold til om det er kommunene som står ansvarlige for å etterleve barnevernloven. En av kommunenes viktigste oppgaver er det forebyggende arbeidet, altså å avdekke saker i en tidlig fase, for deretter å sette inn riktige tiltak og på den måten hindre at sakene utvikler seg til å bli mer alvorlig. Kommunene har, som vi har poengtert tidligere, et viktig fortrinn sammenliknet med det statlige barnevernet i at de sitter nært barnet og dets nettverk og kan se sammenheng mellom øvrige kommunale tjenester som skole, barnehage og helsestasjoner. Dersom kommunene ikke er tilstrekkelig godt rustet til å utføre disse viktige kjerneoppgavene, men i stedet bruker store ressurser på å "reparere" i form av behandling i institusjon eller liknende, er det bekymringsverdig, både barnevernsfaglig og i økonomisk forstand. Dette er en velkjent problematikk, eksempelvis fra samhandlingsreformen som innen det helserelevante området søker å forsterke kommunens ansvar for forebygging for å redusere behovet for kostnadskrevede reparasjoner både i form av "lidelse" og økonomiske kostnader for samfunnet.

Som nevnt tidligere er det også en stor utfordring at mange kommuner er så små at barnevernet nærmest personifiseres. Det kan gå på bekostning av barns rettsikkerhet og er ikke en ønsket situasjon for barnevernet. For de minste kommunene må det derfor søkes etter løsninger som gjør det kommunale barnevernet robust nok til å tilby tjenester som ivaretar barns rettsikkerhet. En utfordring med dagens modell er at Bufetat og fagteamene fungerer som den nødvendige forsterkning for enkelte kommuner. Det fremstår likevel som noe vilkårlig hvilke kommuner som drar nytte av fagteamenes kompetanse og bistand, hvilke kommuner som prioriterer å tilføre de nødvendige ressurser selv, og hvilke som har et kommunalt barnevern som av ressursmessige grunner ikke fungerer tilfredsstillende.

Vi mener prinsipielt at kommunenes pressede ressursituasjon ikke bør være et argument for at man unngår å tillegge kommunalt barnevern oppgaver som bør ligge lokalt. Dersom kommunene enten er for små eller ikke har ressurser til å påta seg oppgaver som hører hjemme på kommunalt nivå, må løsningen være at kommunene settes i stand til å utføre disse oppgavene enten individuelt eller i form av interkommunale løsninger. Det bør ikke

være slik at kommuner som velger å bruke lokale ressurser andre steder enn i barnevernet kan lene seg på Bufetat for å nøytralisere effekten av en slik prioritering. Dette kan gi insentiver som er uheldige, ved at kommuner som nedprioriterer barnevern ”belønnes” ved å legge beslag på Bufetats ressurser på bekostning av kommuner som har en bevisst satsing på å styrke sin barnevernstjeneste.

Som vi har vært inne på tidligere i denne rapporten er noe av utfordringen med dagens forvaltningsmodell at kommuner som selv mener de kunne hatt primæransvaret for barnevernet, slik Oslo har det, ikke får anledning til det. Trondheim har vist gjennom forsøket at de mestret et slikt ansvar, noe andre større kommuner også burde ha forutsetninger for å klare. Vi mener det kunne være en fordel å høste erfaringer fra flere forsøk der kommuner eller grupper av kommuner får selvstendig ansvar for barnevernet. Slike forsøk vil, i tillegg til å kunne bruke Bufetats ressurser mer effektivt, kunne gi verdifullt erfaringsgrunnlag for hva som skal være fremtidens barnevern. Både i Oslo og under forsøket i Trondheim har vi sett at kommunen har hatt et styrket fokus på å se helheten i tiltaksporteføljen, samarbeid med øvrige tjenester i kommunen og fokus på det forebyggende arbeidet. Hvorvidt dette gir resultater i form av et bedre tilbud til barna og færre institusjonsplasseringer på sikt kan være en hypotese som det er verd å gå dypere inn i.

5.2.3 Usikkert om delbetalingssystemet er hensiktsmessig

Det er grunn til å se nærmere på om dagens finansieringsmodell fungerer etter hensikten. Modellen er forholdsvis kompleks og genererer merarbeid både for kommune og stat ved at penger flyttes fra stat til kommune (refusjoner) og fra kommune til stat (egenandeler). For at en slik modell skal være hensiktsmessig ligger det til grunn en forutsetning om at økonomi tillegges forholdsvis stor vekt i kommunenes valg av tiltak. Hvis ikke denne forutsetningen er til stede, vil det være mer effektiv bruk av ressurser å fjerne transaksjonskostnadene knyttet til delbetalingssystemet og å kanalisere disse midlene inn i barnevernet på måter som ikke genererer slike transaksjonskostnader.

At beslutninger i barnevernet tas helt uavhengig av økonomiske hensyn virker lite trolig. I vurderingen av en konkret sak vil det ofte kunne argumenteres for at barn har behov for bedre eller mer spissede tilbud enn det de har tilgang på i dag. Erfaringer fra Oslo og Trondheim viser at barnevernet blir mer kreativt med hensyn til å vurdere alternative og billigere tiltak, når hele kostnaden må bæres av kommunen.

Dersom kommunenes egenandeler ble fjernet og staten tok hele regningen for Bufetats tiltak, mener vi faren øker for at kommuner vil velte kostnader over på staten. Også ut fra et faglig perspektiv mener vi det kan være grunn til å være kritisk et slikt system, ettersom det kan være med på å undergrave kreativ tenkning i kommunen, og mindre fokus på å utvikle og iverksette lokale, forebyggende tiltak. En slik finansieringsmodell kan sammenliknes med helsetjenesten, der kommunal primærhelsetjeneste (fastleger) henviser til statlige spesialister som setter en diagnose som utløser et behandlingstilbud finansiert av statlige midler. Rusomsorgen har en liknende modell. For barnevern, der man ikke benytter diagnoser, men der kommunen i hver enkelt sak vurderer hvilket tiltak

de mener er best egnet, vil det potensielt være fare for at finansiering med kun statlige midler, vil kunne øke ressursbruken i barnevernet vesentlig.

På tross av dette mener vi det bør stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av delbetalingssystemet. Basert på vårt datamateriale kan det se ut til at myndighetene har overvurdert betydningen av økonomi i kommunenes beslutningsprosess når det gjelder tiltak som Bufetat tilbyr.

En ytterligere nedgang i institusjonsbruk er ikke nødvendigvis ønskelig sett fra et faglig ståsted. Våre informanter er klare på at ikke alle barn kan bo i familier og at enkelte ungdommer har det best i institusjon. Delbetalingssystemet har vært benyttet for å stimulere en ønsket utvikling i retning av færre institusjonsplasseringer, men det kan tenkes at finansieringsmodellen har utspilt sin rolle og at institusjonsbruken nå ligger på et mer riktig nivå i forhold til tidligere. Erfaringene fra Oslo viser at nedgangen i institusjonsbruken var markant de første årene etter ny finansieringsmodell, men at bruken deretter har stabilisert seg. Vi opplever at det har skjedd en endring i holdning til institusjonsbruk, både i statlig og kommunalt barnevern, som tilsier at behovet for å stimulere tiltaksvidning økonomisk har avtatt.

Alternativt til delbetalingssystemet eller at staten tar alle kostnadene ved spesialiserte tilbud er å overføre hele finansieringsansvaret til kommunene (som i bydelene i Oslo). På basis av de erfaringer som er gjort i Oslo er det vanskelig å trekke noen klar konklusjon om hva konsekvensene av en slik beslutning ville blitt for kommunene.

Tallene som ble presentert i kap 5.1 viser en klar tendens til at bruken av tiltak i hjemmet øker mer i Oslo enn i Bergen. Dette kan være en indikasjon på at ved å legge et mer helhetlig ansvar for barnevernet på et lavere forvaltningsnivå, kan man stimulere til mer utstrakt bruk av lavterskel tiltak som på sikt kan forhindre at sakene utvikler seg til å bli mer alvorlige eller akutte.

Vi vil være forsiktige med å konkludere, men ut fra vårt datagrunnlag kan det se ut til at betydningen av økonomi for kommunens valg av type omsorgstiltak er overvurdert, sett i forhold til faglige hensyn. For utvikling og bruk av kommunale hjelpetiltak ser økonomi ut til å spille en større rolle. Gitt at man ved å sette i verk adekvate, lokalbaserte hjelpetiltak på et tidlig stadium kan unngå senere institusjonsplasseringer medvirker finansieringsmodellen indirekte til redusert kostnadseffektivitet i barnevernet.

Vi mener derfor det kan være grunn til å se nærmere på erfaringene fra Oslo, og hva omleggingen av finansieringsordning har hatt å si for måten barnevernet arbeider på. Selv om det er vesentlige forskjeller mellom bydelene i Oslo og snittet av norske kommuner størrelsesmessig, kan det være lærerikt å se om finansieringsordningen har hatt betydning for forebyggende arbeid, tidlig intervensjon og samarbeid med tilgrensende tjenester.

6 Mulige endringer i oppgavefordeling og finansieringsansvar

Basert på observasjonene fra kapittel 4 og våre vurderinger fra kapittel 5, vil vi her se på hvordan eventuelle endringsbehov kan dekkes ved justeringer av dagens modell, eventuelt ved å introdusere alternative forvaltningsmodeller for barnevernet. De ulike alternativene vurderes ut fra de gjennomgåtte evalueringskriteriene, som gjenspeiler målene med barnevernsreformen.

Vi vil ta for oss følgende hovedmodeller:

- Kommunemodellen
- Helhetlig statlig ansvar
- Dagens modell med justeringer
 - Samarbeidsmodellen
 - Første/andrelinjemodellen

Det vil antakelig ikke være mulig å finne en modell for oppgavefordeling og finansieringsansvar som tilfredsstillende alle krav om et effektivt og velfungerende barnevern i hele landet. Hensikten må derfor være å vurdere om alternative modeller synes å kunne danne bedre grunnlag for at barnevernstjenesten skal kunne nå de ambisiøse målene som er satt.

6.1 Kommunemodellen

Det har vært et mål for flere regjeringer at oppgaver og myndighet skal desentraliseres, slik at flernivåstyringen blir mer ”tung i bunnen”. I forbindelse med behandling av St. meld. nr. 31 (2000–2001) ”Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling”, har Stortinget forpliktet seg til at endringer i den statlige styringen og oppgavefordelingen skal bidra til å styrke kommunenes stilling i forvaltningen.

En kommunal modell betyr i vår sammenheng at statens ansvar på et tjenesteområde begrenses til regulering og rammefinansiering, mens kommunen har et helhetlig utførende ansvar. Overført til barnevernet vil en slik modell innebære å overføre ansvar både for tiltak og finansiering fra Bufetat til de enkelte kommuner.

En kommunal modell med statlig regulering kan bety sterk eller svak statlig styring. Rettighetslovgivning gir staten sterk styring med prioriteringene i kommunene og medfører at individer får lovfestet rett til spesifiserte ytelser eller tjenester så lenge de tilfredsstillende lovens krav. Kommunen må følgelig yte disse uavhengig av den aktuelle budsjettsituasjonen.

En kommunal modell for barnevernet ble omtalt og kort drøftet i Ot.prp. nr 9 (2002-2003) og i NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.m. Det ble bl.a. vist til at ønsket om små institusjoner i nær tilknytning til klientens hjemmemiljø kunne være et argument for å revidere det fylkeskommunale ansvaret for institusjonene. Det ble antatt at en slik målsetting ville være enklere å realisere dersom ansvaret for institusjonsdriften ble forankret i kommunene. Det ble videre vist til at et kommunalt ansvar ville sikre bedre samordning av tiltak i og utenfor institusjon i forhold til den enkelte klient.

En slik modell ble ikke valgt av flere årsaker. Den viktigste var at de fleste kommuner er små og sjelden har tilstrekkelig klientgrunnlag til å drive blant annet barnevernsinstitusjoner. I tillegg ble det pekt på at kommunesamarbeid kunne være utfordrende å få på plass.

Norske kommuner er en svært heterogen gruppe. En forvaltningsmodell som passer en gruppe kommune kan være lite hensiktsmessig for andre grupper kommuner. Barnevernloven åpner for forsøksvirksomhet som har til formål å utvikle samarbeidsformer mellom barneverntjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Oslo har som kjent organisert sitt barnevern helt annerledes enn resten av Norge, og Trondheim har også hatt en forsøksordning der kommunen har hatt hele ansvaret for barnevernet. Begge disse byene har vist at de har mestret et slikt ansvar og har kommet godt ut av sammenliknende evalueringer med andre byer.

Styrker og svakheter ved en kommunal modell

Sammenliknet med vurderingen som ble gjort av den kommunale modellen i forarbeidene til barnevernsreformen, mener vi mange av disse argumentene fremdeles er gyldige. De fleste kommuner er fremdeles små og har et begrenset klientgrunnlag i forhold til institusjoner.

Dersom kommunene hadde hatt fullt finansieringsansvar, også for institusjonene, ville det vært større rom for ulike prioriteringer av barnevern, både når det gjelder ressursbruk og type tiltak som blir valgt. Dette kan åpenbart gå på bekostning av målet om faglig kvalitet, et likeverdig tilbud og barns rettsikkerhet, tre viktige prinsipper og mål i barnevernet.

Likevel er det forhold som tilsier at flere kommuner enn før vil kunne påta seg et helhetlig ansvar, ikke minst fordi omfanget av interkommunalt samarbeid innen barnevern har økt. I tillegg vil det være mulig å begrense det lokale handlingsrommet ved å etablere overordnede føringer på barnevernsområdet med sikte på å etablere en enhetlig praksis. Barnevernslov, godkjenningsordninger, kvalitetskriterier, bemanningsnormer og tilsynsordninger er eksempler på normative føringer som kan motvirke eventuelle negative konsekvensene av å gi kommunene større helhetsansvar.

En full utrulling av en kommunal modell vil etter vår oppfatning likevel være risikabelt, spesielt i forhold til målet om et likeverdig tilbud i hele Norge og barns rettsikkerhet. Mange kommuner har allerede i dag problemer med å ha tilstrekkelig kompetanse og

kapasitet i barnevernet. Med et utvidet ansvar vil denne problemstillingen bli forsterket. Dersom en slik modell skal være egnet, mener vi det er nødvendig med en omfattende styrking av Bufdir som en overordnet enhet på barnevernsområdet som kan sikre at kommunene leverer et enhetlig og kvalitetsmessig godt tilbud på barnevernsområdet. I tillegg måtte vi sett mer av kommunesamarbeid og kommunesammenslåinger, som ville kunne gi robuste enheter i forhold til å sikre tilstrekkelig kapasitet og bredt nok fagmiljø innenfor mer spesialiserte barneverntjenester.

En modell der hver enkelt kommune står ansvarlig for alle kostnader knyttet til barnvern vil uansett innebære utfordringer. Bruken av de tyngste og dyreste barneverntiltakene er vanskelig å forutse for den enkelte kommune. Komplekse enkeltsaker kan generere store utgifter, som for en liten kommune kan bety store innhugg i kommunebudsjettet, og dermed få følger for andre kommunale tjenester. I tillegg vil en kommunal modell i barnvernet være et skritt i motsatt retning i forhold til ansvarsdelingen i tilgrensende tjenester, som rusomsorg og barne- og ungdomspsykiatri, der kommunen har oppgaver knyttet til omsorg og lavterskeltilbud, mens staten har ansvaret for spesialiserte tjenester.

Styrker:

- Tydelig og helhetlig ansvar på kommunen, oversiktlig forvaltningsstruktur
- Samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet
- Insentiver til å prioritere forebyggende arbeid og en helhetlig tiltakskjede
- Bedre kostnadskontroll. Muligheten for kostnadsoverveltning forsvinner
- Nærhet til barna og deres nettverk, rom for lokale tilpasninger

Svakheter:

- Tilbudet blir avhengig av kommunens kompetanse og økonomi/prioriteringer (gitt rammeoverføring)
- Mange kommuner er små. Behovet for spesialiserte tjenester vil være vanskelig å innfri innenfor de minste kommunene (begrenset kapasitet). Barns rettsikkerhet kan bli lidende.
- Modellen tilsier omfattende inter-/overkommunalt samarbeid. Her er det begrenset erfaringsgrunnlag
- Lite kostnadseffektivt at alle kommuner har kompetanse og tiltak på spesialiserte problemstillinger som omfatter relativt få barn
- Drar ikke nytte av det positive som har kommet ut av reformen når det gjelder samspill mellom Bufetat og kommuner
- Barnevernet vil ha en annen forvaltningsmodell enn tilgrensende tjenester

Tabell 6-1 Kommunal modell - vurdering i forhold til evalueringskriterier

Evalueringskriterier	Score
Faglig kvalitet i tjenestene	--
Kostnadseffektivitet	+
Likeverdige tjenester	--
Bedre samarbeid internt i kommunene (forebygging)	+
Bedre samarbeid eksternt (spesialisttjeneste)	-
Nærhet til brukerne	+
Samlet score	--

6.2 Helhetlig statlig ansvar

En modell der staten overtar kommunenes ansvar innen barnevernet ville betydd at man måtte bygget ut et regionalt apparat for å møte barna der de er, slik som NAV og politiet. Fordelen med en slik modell ville vært at mindre kommuner ville fått tilgang på et større fagmiljø og at man ville kunne få bedre kontroll på problematikken knyttet til at familier som er i konflikt med barnevernet flytter fra en kommune til en annen når problemene blir for store. I tillegg ville finansieringen fulgt oppgavene på samme forvaltningsnivå, noe som i seg selv er ressursbesparende. Et ytterligere argument for en statlig modell er at betydningen av lokalt selvstyre i barnevernet er underordnet. Barnevernloven definerer langt på vei hva tilbudet skal bestå i.

En slik modell vil likevel være problematisk siden barnevernet er en tjeneste som har nær tilknytning til andre tjenester i kommunen som barnehage, skoler, helsestasjoner, psykiatrien osv. 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.

Vi mener dessuten at fordelene med modellen, nemlig større lokale enheter og en mindre grad av uheldige økonomiske insentiver, vil kunne ivaretas i andre modeller med bedre måloppnåelse totalt sett.

Vi omtaler derfor ikke en ren statlig modell nærmere.

Tabell 6-2 Statlig modell - vurdering i forhold til evalueringskriterier

Evalueringskriterier	Score
Faglig kvalitet i tjenestene	-
Kostnadseffektivitet	+
Likeverdige tjenester	+
Bedre samarbeid internt i kommunene (forebygging)	--
Bedre samarbeid eksternt (spesialisttjeneste)	+
Nærhet til brukerne	--
Samlet score	---

6.3 Dagens modell med justeringer

Det er mye som taler for at det er hensiktsmessig med et kommunalt og et statlig nivå i barnevernet. Selv om det innebærer organisatoriske og finansielle utfordringer, gir det muligheter for å løfte enkelte oppgaver til en mer spesialisert enhet, som kan fungere komplementært til kommunens tjenester. En slik oppgavedeling er også gjeldende i rusomsorgen og psykiatrien, to tjenester som barnevernet jobber tett med.

Det er flere måter å gjøre endringer innenfor dagens forvaltningsmodell. Vi har valgt å fokusere på to hovedretninger innenfor dagens modell:

- Et større Bufetat som buffer mot ulikheter blant kommunene
- Et slanket Bufetat med svært spesialiserte oppgaver

6.4 Samarbeidsmodellen: Bufetat som buffer mot ulikheter blant kommunene

I forhold til dagens praksis går dette alternativet lenger enn dagens modell i å differensiere Bufetats innsats i forhold til den enkelte kommunes behov. Vårt datamateriale underbygger at mange kommuner har behov for mer ressurser til barnevern. Noe av dette behovet har de fått dekket gjennom bistand fra fagteamene, men det har vært et problem at støtten fra Bufetat er uforutsigbar, både innholdsmessig og tidsmessig.

I praksis betyr denne justeringen av dagens modell en styrking og klargjøring av Bufetats rolle som kompetanseorgan og veileder/rådgiver overfor kommunene. Forøvrig forutsettes at oppgavefordelingen mellom stat og kommune forblir som i dag. Modellen vil bidra til å styrke barnevernet i visse kommuner og således kunne bidra til et mer likeverdig tilbud.

Konsekvensen av en slik justering blir at fagteamene får en enda mer sentral rolle i det statlige barnevernet. Det er i tråd med den utviklingen vi har sett de senere årene og som blant annet er formidlet gjennom de nye retningslinjene for fagteam. Her heter det blant annet at fagteamene skal bidra til kompetanseheving på barnvernsfeltet og styrke lokal løsningskompetanse. En slik linje er en erkjennelse av at kommunene er ulike i kapasitet og kompetanse og at mange kommuner trenger ekstra ressurser for å kunne tilby tjenester som er tilstrekkelig differensierte og av god kvalitet.

Det følger av loven og retningslinjene for fagteam at Bufetats bistandsrolle skal utløses av en anmodning fra kommunen. Dermed er hjelpen forbeholdt de kommuner som aktivt etterspør hjelp fra fagteamene.

Det betyr at i dagens situasjon kan det være tilfeldig hvilke kommuner som etterspør og får tilgang på fagteamenes ressurser. Vi vet at mange kommuner opplever at fagteamene i økende grad går inn på områder som de anser som deres oppgaver, og særlig gjelder dette når fagteamene deltar aktivt i utredningen av enkeltsaker.

For å sikre at samarbeidet skjer på kommunens premisser vil det i denne modellen være nødvendig at fagteamene inngår lokale samarbeidsavtaler med den kommunale (eller interkommunale) barnevernstjenesten, altså en videreføring av det pågående arbeidet. Denne modellen er også i tråd med de nye fagteamsretningslinjene, som legger til grunn at fagteamene skal bidra mest i de kommuner der behovet er størst.

Styrker og svakheter ved å bruke Bufetat som buffer for ulikheter mellom kommunene

Modellen anerkjenner behovet for forsterkninger av det kommunale barnevernet og er en måte å realisere dette gjennom den eksisterende organisasjonsmodellen. Det har vært brukt mye ressurser på å bygge opp Bufetat og fagteamene. Det statlige regionale apparatet er etablert og kompetansen Bufetat besitter er betydelig. At fagteamene og Bufetats tiltaksapparat og tverrfaglige kompetanse kommer kommunene til nytte er positivt.

Det er opparbeidet mye erfaring fra de første årene av barnevernsreformen. Kritikken mot fagteamene har i stor grad gått på at fagteamene overprøver kommunalt barnevern og har inntatt rollen som en slags kvalitetssikrer som mange kommuner verken mener er en riktig rolle eller ser behov for. Som vi har pekt på tidligere i rapporten har det vært manglende kommunikasjon og rolleforståelse mellom statlig og kommunalt barnevern. Kursen er nå justert i forhold til at staten i større grad vektlegger betydningen av et godt samarbeid, og erkjenner at dette må bygge på likeverdighet og gjensidig anerkjennelse av hverandres roller og oppgaver. Slik sett kan man si at ressursene i det statlige apparatet antakelig utnyttes mer effektivt nå enn i starten av reformen, og potensielt sett vil den kunne utnyttes enda bedre ved å forsterke denne dimensjonen.

Store omlegginger i ansvar og oppgaver krever erfaringsmessig mye ekstra ressurser og det tar tid før gevinstene blir synlige. Ved å justere forvaltningsmodellen slik vi har skissert

her trenger man ikke starte på nytt, men kan videreutvikle Bufetats tilbud slik at det bedre treffer kommunenes behov.

I forhold til målet om likeverdighet i tjenestene kan en slik justering også synes fornuftig. Det å ha en ekstra enhet som er tett på og tilgjengelig for kommunene og som kan hjelpe dem der det behøves, kan bidra til å heve kvaliteten på barnevernets tjenester.

Den største ulempen med at Bufetat går inn i en mer skreddersydd bistandsrolle overfor kommunene, i tillegg til de ulemper som er diskutert i forrige kapittel, anser vi er at kommunene gis mindre insentiver til å prioritere å bruke ressurser på barnevern. Dersom de vet at Bufetat har et apparat som kan bistå den kommunale barnevernstjenesten der de måtte ha behov, vil det kunne medføre at knappe ressurser i kommunen kanaliseres andre steder enn til barnevernet. Således kan en risiko med en slik modell være at man "belønner" kommuner som velger å bruke ressurser på andre sektorer fremfor å styrke barnevernet, ved at disse kommunene lener seg på bistand fra Bufetat og får tilført ressurser herfra. Vi mener det er uheldig hvis modellen legger til rette for at Bufetat kan bli en sovepute for kommunene. Dersom denne mekanismen gjør seg gjeldene får vi altså en enda større fare for kostnadsoverveltning fra kommune til stat enn det som følger av bruddet på det finansielle ansvarsprinsippet. Det kan også føre til forringelse av den faglige kompetansen på kommunalt nivå.

En kan likevel også tenke seg en motsatt effekt, at de kommunene som prioriterer barnvern høyt ønsker å trekke inn fagteamene som en sparringspartner i saker for ytterligere å forsterke kvaliteten i arbeidet. Kommuner som ikke prioriterer barnevern i samme grad, eller ikke ser behov for forsterket kompetanse, kan tenkes å benytte fagteamene på et minimumsnivå fordi de ikke er like bevisst merverdien fagteamene kompetansemessig kan tilføre. I så fall kan modellen bidra til større forskjeller mellom kommunene og et mindre likeverdig tilbud.

En annen ulempe ved modellen er at den legger opp til en oppgavefordeling som fjerner seg mer fra den som ligger til grunn i barnevernloven. Individuell kommunal bruk av Bufetats ressurser øker faren for at brukerne opplever barnevernet som "tohodet" med hensyn til ansvar og oppgaver. Hvorvidt dette blir en konsekvens av modellen avhenger i stor grad av hvorvidt de to forvaltningsnivåene lykkes i å kommunisere og samarbeide på en fruktbar måte. Modellen er lite brukt i norsk forvaltning (og i andre land), nettopp fordi den er utfordrende sett i forhold til rapporteringslinjer og hvem som skal stå til ansvar for gode eller dårlige resultater, stat eller kommune.

Dersom en slik modell skal ha suksess vil det derfor være nødvendig med en grundig gjennomgang av Bufetats ulike roller og se på hvilke roller Bufetat skal ha overfor alle kommuner og hvilke tjenester som skal kunne etterspørres/kjøpes ved behov. I tillegg er et suksesskriterium for en slik modell at kommunene følges tettere opp på kvalitet, samt at kommunikasjon og samarbeid må ha høy prioritet i stat/kommune relasjonen.

Styrker:

- Tar hensyn til reformtrettighet og omstillingskostnader
- Viderefører positiv utvikling i stat/kommunesamarbeidet
- Statlig bistand basert på behov
- Passer norsk kommunestruktur

Svakheter:

- Uklare roller mellom statlig og kommunalt barnevern
- Kostnadsovervelting fra kommune til stat
- Små og /eller late kommuner får ”gratis” hjelp av Bufetat, noe som kan forringe den faglige kvaliteten lokalt
- Fare for større forskjeller i kommunalt barnevern
- Byråkrati og transaksjoner

Tabell 6-3 Vurdering i forhold til evalueringskriterier

Evalueringskriterier	Score
Faglig kvalitet i tjenestene	0
Kostnadseffektivitet	-
Likeverdige tjenester	0
Bedre samarbeid internt i kommunene (forebygging)	+
Bedre samarbeid eksternt (spesialisttjeneste)	-
Nærhet til brukerne	+
Samlet score	+

6.4.1 Finansieringsmodellen

Det er mulig å bruke finansieringsmodellen til å redusere noen av de svakhetene vi har pekt på i forhold til denne første alternative modellen. Dersom Bufetats bistand til kommunene har en pris, vil man redusere faren for kostnadsovervelting fra kommune til stat betydelig. De kommunene som i perioder har behov for økt kapasitet i saksbehandling, spisskompetanse, metodisk bistand eller annen form for bistand, vil kunne kjøpe denne fra Bufetat.

En slik finansieringsmodell kan være rasjonell i forhold til at kommunenes ressursbehov for spesialiserte barnevernstjenester kan variere sterkt i tid slik at det ikke nødvendigvis er rasjonelt å tilføre kommunene permanent kompetanse og kapasitet innenfor områder de sjelden kommer borti. Bufetat har et ferdig utbygget regionalt apparat som kan svare ut dette behovet. Ved å sette en pris på denne bistandsrollen vil vi få avdekket hva som er kommunenes reelle behov. De kommunene som enten besitter den nødvendige kapasiteten selv, eller velger å kanalisere mer ressurser i det kommunale barnevernet,

belønnes ved at de unngår å måtte hyre inn ekstern bistand. I praksis kan dette bety styrkede insentiver for inngåelse av interkommunale løsninger innen barnevern. Her forutsettes imidlertid at det er klare normer for hva som er godt kommunalt barnevern og at kommunene måles og følges opp på dette.

Et forhold som kompliserer en justering av finansieringsmodellen i denne retningen er at kjøp av helse- og sosialtjenester, herunder barnevernstjenester, omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. Det er et grunnleggende krav at alle offentlige anskaffelser skal være gjenstand for konkurranse. Bakgrunnen for kravet er at konkurranse anses som et egnet virkemiddel for å sikre mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige og bidrar til økt verdiskaping i samfunnet. Det finnes noen unntak for kravet til konkurranseutsetting, for eksempel at anskaffelsen kun kan foretas hos en leverandør i markedet. Når det gjelder den type tjenester som fagteamene i dag besitter kompetanse innenfor og potensielt kan tilby kommunene (for eksempel saksbehandlingstjenester), vil det på de fleste steder i Norge finnes private aktører som kan tilby tilsvarende tjenester. Den nevnte unntaksregel skal i tillegg benyttes i minst mulig utstrekning, og det er innkjøper som må bevise at det ikke finnes alternative leverandører.

Selv om Bufetat er en del av det norske barnevernet, tilhører de ikke samme juridiske enhet som kommunen, noe som betyr at kommunene må forholde seg til anskaffelsesregelverket. Det er to forhold ved dette som kompliserer bildet. Det ene er at de administrative prosessene knyttet til anskaffelser krever mye saksbehandlingskapasitet i kommunene, og dermed gjør det mindre attraktivt å benytte ekstern bistand. Det andre er at dersom Bufetat blir en av flere tilbydere, er sjansen til stede for at tilbudet ikke blir benyttet og det regionale apparatet som er bygget opp gjennom de siste årene må bygges ned igjen, på bekostning av private, eller i verste fall at kommunene nedprioriterer disse oppgavene.

6.5 Første/andrelinjemodellen: En slanket Bufetat med spesialiserte utføreroppgaver

I forhold til dagens situasjon skisserer vi i denne modellen en form som mer rendyrket følger oppgavefordelingen mellom stat og kommune slik den gis i barnevernloven. Det betyr en reversering av Bufetats bistandsrolle overfor kommunene, og dermed større ansvar til kommunalt barnevern.

Det er åpenbart at dersom Bufetat fratras mange av de oppgavene som fagteamene i dag utfører for kommunene, vil det for en del kommuner være en utfordring å etablere kompetanse og kapasitet til å fylle dette rommet. Mange kommuner nyter godt av Bufetats bistand og ville hatt store problemer med å yte et like godt tilbud alene. Derfor forutsetter en slik modell en vesentlig styrking av den kommunale barnevernstjenesten. Kommunene må settes i stand til å utføre de oppgavene som følger av barnevernloven, bortsett fra et fåtall konkrete oppgaver som staten fortsatt bør ta seg av. Disse vil i en slik modell kunne være:

- å sørge for at det finnes institusjonsplasser
- etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet
- ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem
- ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning

Dersom kommunene gis tilstrekkelige ressurser til å styrke bemanningen og kompetansen i tjenesten for å drive forebyggende arbeid, gjøre kvalifiserte utredninger, utvikle og drive hjelpetiltak, godkjenne fosterhjem og ha kjennskap til det statlige barnevernets tiltaksportefølje, mener vi at kommunene vil kunne utføre oppgaver som i dag utføres av fagteamene. Kompetansen og menneskene i barnevernet vil komme nærmere barna og familiene deres, og barnevernet vil trolig fremstå som en mer samlet tjeneste.

Denne dreiningen bør i likhet med forrige modell skje etter en grundig gjennomgang av alle tiltakene i barnevernet, hvilke av disse det er hensiktsmessig at kommunene har ansvaret for, og hvilke som er så spesialiserte at det heller er bedre å legge dem til det statlige barnevernet.

Det kan argumenteres for at et slikt skille bør gå langs en omsorgs- /behandlingslinje. Tiltakene som det statlige barnevernet har ansvar for i dag er langt på vei tidsbegrensede tiltak med et behandlingsformål, for eksempel institusjoner, beredskapshjem og MST. Kommunenes oppgaver innen barnevern har lengre tidsperspektiv og bærer mer preg av å ha et omsorgsformål: lavterskel hjelpetiltak i hjemmet og fosterhjem. Poenget med å gjennomgå oppgavefordelingen bør være å fordele oppgavene ut fra at statlig og kommunalt barnevern skal ha komplementære egenskaper.

For ytterligere å styrke kvaliteten i det kommunale barnevernet kan det statlige barnevernet (Bufdir) få et utvidet ansvar for å utarbeide felles normer og veiledninger på hva som er god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet. Dette kan blant annet være kartleggingsmetodikk, utredningsmaler, kompetansekrav og bemanningsnormer.

Som i dag vil Bufetat med utgangspunkt i sin tiltaksportefølje tildele det de mener er et egnet tiltak ut fra kommunenes bestilling. Selv om denne mekanismen kan sies å uthule kommunenes vedtaksmyndighet, mener vi det er gode grunner for at det er Bufetat som står for valget av spesialiserte tiltak, basert på kommunens ”bestilling”. Med et Bufetat med spisskompetanse på spesialiserte tiltak og en landsdekkende portefølje, mener vi de har de beste forutsetninger for å finne det best egnede tiltaket. Dette er betinget av at kommunene har gjort en grundig jobb i utredningsfasen og synliggjort overfor Bufetat alle relevante forhold som kan virke inn på hva slags type tiltak som er mest hensiktsmessig. Det er også ressurseffektivitetshensyn inne i bildet her. Med staten i en ”portvokterrolle” er det mer sannsynlig at man vil få utnyttet det tilgjengelige tilbudet på en hensiktsmessig måte.

I tillegg bør det stimuleres til interkommunale løsninger innen barnevern. Mange kommuner har allerede opparbeidet seg gode erfaringer med dette, som kan komme andre til nytte. Det er avgjørende for en slik modell at de kommunale barnevernstjenestene når en kritisk masse som gjør det mulig for dem å påta seg et utvidet ansvar og sikre kvalitet, kompetanse og rettsikkerhet i tjenesten.

Styrker og svakheter ved å rendyrke første/andrelinjemodellen

Vi mener det er en styrke ved modellen at kommunen får et mer helhetlig grep om barnevernet enn hva dagens modell tilsier, og at man får ryddet opp i gråsonene for hva som skal være kommunenes og statens ansvar i barnevernet. Kommunene ansvarliggjøres og kan ikke i samme grad som i dag lene seg på Bufetat. Modellen vil som følge av klarere ansvarsforhold også redusere faren for samarbeidsproblemer i stat/kommune relasjonen. I tillegg er en slik ansvarsdeling i tråd med prinsippet om at tilgrensende sektorer bør ligge på samme forvaltningsnivå.

Det er en styrke ved modellen at det er dokumentert at et stort flertall av informanter fra fagteam og kommunalt barnevern ønsker at den hierarkiske organisasjonen og administrasjonen i Bufetat skal slankes og gjøres mer effektiv⁴⁸. Et enda større flertall tror dessuten at samarbeidet stat og kommune imellom vil bli bedre dersom kommunale etater/tjenester tar mer ansvar for barn og ungdom.

Gitt at finansieringssystemet ikke endres vil en svakhet ved modellen være at kommunene ikke har fullt finansielt ansvar for alle tiltak. Det vil fortsatt være fare for kostnadsoverveltning fra kommune til stat, og for at kommunene i for liten grad prioriterer forebyggende arbeid, noe vi mener er en av de største svakhetene ved dagens modell.

Det kan være en initial fare for at man ikke klarer å etablere store nok kommunale enheter til å få den nødvendige kritiske masse for en barnevernstjeneste med utvidede oppgaver. I så fall vil tilbudet bli mindre likeverdig enn det vi har i dag, der fagteamene, på tross av svakheter med modellen, bidrar til å utjevne tilbudet i barnevernet.

På den andre siden vil man også kunne støte på utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid. Selv om vi har gode eksempler på vellykkede samarbeid, vet vi at mange kommuner er skeptiske fordi interkommunale samarbeid krever stor grad av koordinering. Strid om lokalisering, fordelingskonflikter og manglende forståelse for samarbeid i kommunestyrene kan være forhold som kan stå i veien for interkommunale samarbeidsmodeller. I tillegg kan det være utfordringer knyttet til åpenhet og samhandling mot kommunale instanser.

Styrker

- Klarere ansvarsdeling som reflekterer barnevernloven
- Rendyrke statens rolle der de må supplere kommunene (komparative fortrinn)
- Ansvarliggjør kommunene
- Ressurseeffektivitet gjennom klarere ansvarslinjer og staten som "portvokter"

⁴⁸FAFO-rapport 2010: Det nye barnevernsbyråkratiet 2

Svakheter

- Statens portvokterrolle uthuler kommunenes vedtaksmyndighet, kan gi ventelisteproblematikk og ut fra kommunens ståsted lite egnede tiltak
- Større rom for lokale forskjeller, kommunestrukturen er en utfordring
- Fare for kostnadsoverveltning fra kommune til stat

Tabell 6-4 Vurdering i forhold til evalueringskriterier

Evalueringskriterier	Score
Faglig kvalitet i tjenestene	+
Kostnadseffektivitet	0
Likeverdige tjenester	-
Bedre samarbeid internt i kommunene (forebygging)	+
Bedre samarbeid eksternt (spesialisttjeneste)	+
Nærhet til brukerne	+
Samlet score	++

6.5.1 Drøfting av finansieringsmodellen

Også i denne modellen kan man gjøre grep i finansieringsordningen for å justere styrker og svakheter. Med et større ansvar til kommunene, øker forutsetningene for at kommunen, i samarbeid med andre tjenester, kan øke innsatsen på det forebyggende arbeidet. Vi vet at prioritering av det forebyggende fremfor reparasjon er god samfunnsøkonomi. Som nevnt tidligere er det klare svakheter i dagens finansieringsordning når det gjelder å gi kommunene insentiver til å prioritere forebyggende arbeid i barnevernet. Det er muligheter for kostnadsoverveltning til det statlige barnevernet ved at kommunene venter for lenge med å iverksette tiltak, og skyver regningen over på staten hvis saken blir akutt eller alvorlig nok.

Det er altså for liten sammenheng mellom kostnad og økonomisk gevinst hos aktørene. Økt vekt på forebyggende tiltak og oppgradering av det kommunale barnevernet, inkludert ressurser på å utarbeide flere lavterskel tilbud, fremstår i dag som en ren kostnad for kommunene, mens de kun vil se deler av gevinsten ved en slik satsing fordi den også vil framkomme i Bufetats regnskaper i form av færre akutt- og institusjonsplasseringer.

En mulighet er selvsagt å legge hele finansieringsansvaret til kommunene, som i Oslo. Vi stiller oss skeptiske til dette, siden tilfellene der det er behov for tiltak fra Bufetat er relativt sjeldne i de fleste kommuner, samtidig som tiltakene er svært kostbare. En institusjonsplass for et barn i ett år kan eksempelvis koste en kommune 2 mill. kroner. Det vil være vanskelig for kommunene å budsjettere slike utgifter, og få saker vil kunne gi store utslag for kommuneøkonomien.

Da står vi igjen med en kostnadsdeling mellom stat og kommune. Spørsmålet blir da hvordan man kan bruke finansieringsmodellen, og insentivene som ligger i de ulike finansieringsformene på en optimal måte for å få en formåls- og kostnadseffektiv organisering av barnevernet.

Rammefinansiering

Med et økt ansvar til kommunene er det behov for å tilføre kommunene ressurser slik at de har mulighet til å utføre disse nye oppgavene. Prinsipielt mener vi den eneste langsiktige løsningen er å øke de frie midlene slik at kommunene selv kan kanalisere disse på en måte de mener er egnet.

Et ytterligere argument for at den økte ressursinnsatsen i barnevernet skal komme i form av frie midler er at barnevernets ansvar i forhold til tilgrensende tjenester i kommunen ikke er gitt. Spesielt når det gjelder det forebyggende arbeidet i kommunene kan det være gode grunner til å øke innsatsen på andre budsjettposter enn barnevernet, for slik å redusere kostnadene i barnevernet på sikt. Dersom kommunene utvikler gode samhandlingsmekanismer, kan saker som tidligere ville falt inn under barnevernet behandles i andre instanser før det utvikler seg til å bli en barnevernssak. Dette er en utvikling som både er ønskelig ut fra et faglig og økonomisk ståsted, og som økt bruk av frie inntekter i kommunene kan bidra til å stimulere.

Øremerkede midler

Det kommunale barnevernet har knappe ressurser og bør styrkes, noe de øremerkede midlene for 2011 og 2012 er et tiltak i forhold til. Vi vil også peke på at dersom det forebyggende arbeidet og samhandlingsprosesser skal prioriteres, krever dette en betydelig initial investering i kommunalt barnevern, som på kort sikt betyr økt ressursinnsats i barnevernet. En spissing av Bufetats oppgaver i retning spesialiserte tiltak innebærer en kritisk overgangsfase der kommunene må settes i stand til å ivareta de oppgavene som fagteamene tidligere har utført. I en slik fase kan det være gode grunner til å benytte øremerkede midler. På den måten kan man sikre at ressursene tilfaller barnevernet, og ikke prioriteres bort til andre formål. Vi vil understreke betydningen av at de øremerkede midlene er forutsigbare for kommunene, og at de så snart som mulig etter at reformen er gjennomført går inn i kommunenes frie midler.

Kommunale egenandeler

De månedlige satsene for kommunenes bruk av Bufetats tiltak kunngjøres årlig av BLD. Ordningen generer transaksjonskostnader, men er en forholdsvis enkel ordning for barnevernet å administrere.

Vi har tidligere argumentert for at kommunene ikke ensidig styres av økonomi i forhold til valg av plasseringstiltak. Like fullt er økonomi en dimensjon, som sammen med den faglige vurderingen er med på å skape bevissthet rundt hvilke tiltak som er best egnet i de enkelte saker.

På den ene siden er egenandelene i dag på et nivå, særlig for institusjon, som er så langt fra de reelle kostnadene at effekten ved at kommunene skal kjenne på konsekvensene av å bruke så dyre tiltak blir begrenset. Likevel ser vi tendenser i vårt datamateriale til at symbolverdien ved at kommunene har et økonomisk delansvar ikke skal undervurderes. At kommunene får en slags indirekte belønning for å unngå institusjonsplassering kan være en motivasjonsfaktor for at kommunene kommer opp med alternative tiltak basert på løsninger i barnets nærmiljø.

Sett i lys av at ordningen genererer begrensede administrative kostnader vil vi argumentere for å beholde ordningen med kommunale egenandeler. Dette også fordi vi ser at en fjerning av egenandelene innebærer en større risiko for kostnadsoverveltning ved at økonomi ikke er en synlig dimensjon for kommunene.

Det at institusjonsbruken har gått i ønsket retning, og at ordningen fungerer hensiktsmessig i forhold til å avlaste kommuner som opplever enkeltsaker som genererer mye kostnader, taler mot å heve egenandelssatsen for institusjon ytterligere. På den annen side kan økt kommunalt ansvar i fremtiden tilsi at kommunene har større muligheter til å utvikle alternative tiltak til institusjon, samt at deres økonomiske sårbarhet er noe mindre. Dette, sammen med erfaringer fra Oslo som viser at økt økonomisk ansvar genererer mer kreativitet i forhold til å utvikle og benytte lokalbaserte hjelpetiltak, tilsier at en økning av egenandelen for institusjon kan være fornuftig.

Samlet sett vil vi derfor argumentere for at egenandelen for institusjon bør økes noe, men fortsatt utgjøre en begrenset andel av de reelle utgiftene. Dette mener vi vil balansere hensynet til å stimulere kommunenes arbeid med forbygging og tidlig innsats med hensynet til å ikke påføre små kommuner en uforholdsmessig stor økonomisk risiko.

Refusjonsordning

Bufetat kan refundere den kommunale barneverntjenestens merutgifter ved forsterkning av fosterhjem, når utgiftene overstiger kommunens egenandel. I motsetning til egenandelsordningen for institusjon er dette en ordning som vi har inntrykk av genererer mye arbeid og betydelige transaksjonskostnader, både for kommunene og Bufetat. Bakgrunnen for innføringen av ordningen var å stimulere kommunene til å iverksette forsterkningstiltak fremfor å benytte institusjon, ved å refundere kommunenes utgifter over et gitt beløp. Vi har dokumentert at ordningen i økende grad brukes, men vi kan ikke se at det er et argument for å beholde ordningen. Gitt at kommunene er blitt mer bevisst når det er hensiktsmessig å benytte institusjoner og når det ikke er det, og således gjør disse vurderingene på et faglig grunnlag, vil en ordning som koster mye i form av administrasjon være lite hensiktsmessig. Vi vil derfor foreslå å avvikle denne refusjonsordningen og innlemme det beløpet som i dag refunderes fra Bufetat i de øremerkede midlene til kommunalt barnevern.

Andre insentivmekanismer

Per i dag er det fortsatt mange små kommuner som har egen barnevernstjeneste. Dette til tross for at barnevern er en kompetansemessig sårbar funksjon, og at det foreligger ferdig utviklede samarbeidsmodeller i mange fylker, eksempelvis i Sør-Trøndelag, som vist seg å

gi et vesentlig bedre barnevern.⁴⁹ Disse og andre forsøk med interkommunale barnevernsløsninger kan og bør det trekkes verdifull læring ut fra. Insentivmekanismer er allerede etablert ved at kommuner kan søke Fylkesmannen om skjønnsmidler til dette formålet.

Med et økt ansvar til kommunalt barnevern vil det slik vi ser det være fornuftig å stimulere kommunene ytterligere til å ønske å inngå interkommunale løsninger om barnevernet. Større kommunale enheter vil gi et større fagmiljø som gjør det lettere å utvikle å drive tiltak på lokalt nivå. Dette kan tilsi at stimuleringsmidlene for interkommunale løsninger bør løftes frem og eventuelt utvides ved behov.

Vi mener også det kan være gode grunner til å la kommunene ta del i den økonomiske gevinsten ved å prioritere forebyggende/tidlig fase arbeid og innføre insentivordninger for å stimulere til dette. Vi forutsetter da at en nedgang i institusjonsbruk over tid ikke skyldes tilfeldigheter, men henger sammen med hvordan det kommunale barnevernet prioriterer forebyggende arbeid og samhandling med andre aktører i kommunen.

Vi mener det er gode forutsetninger for å innføre en slik mekanisme i en modell der kommunen har et mer helhetlig ansvar, blant annet fordi det vil være kort vei fra barnevernet til andre kommunale tjenester som er naturlig å inkludere i det forbyggende arbeidet.

En måte å gjøre dette på er at staten bidrar med delfinansiering av stillinger i barnevernet som dedikeres til samhandling med tilgrensede tjenester og forebygging. I bydel Stovner i Oslo er et slikt tiltak i ferd med å etableres (se boks), et tverrfaglig ressurscenter hvor barnevernet, barnehageenheten og helsestasjonstjenesten skal samarbeide om forebyggende tiltak for barn under seks år.

Tekstboks 6-1 Beskrivelse av tverrfaglig ressurscenter i Stovner

Forebyggingstiltak i bydel Stovner – Tverrfaglig ressurscenter

Bydelsutvalget i bydel Stovner har registrert at for barn og deres familier gir tettere samarbeid og bedre utnyttelse av ressursene på tvers av tjenesteområder positive effekter. Derfor har det vært igangsatt et arbeid for å vurdere måter å styrke og formalisere et tverrfaglig samarbeid mellom de aktuelle enhetene; helsestasjonstjenesten, barnehageenheten og barnevernet. Det foreslås å opprette et tverrfaglig ressurscenter, som en satsing på forebyggende tiltak for barn under 6 år.

Senteret skal jobbe med familieutredninger og veiledningstiltak rundt barn, både i barnehagen og hjemmet. De ansatte vil jobbe i tverrfaglige team både i kartleggings- og utredningsarbeid, og i den faglige oppfølgingen og veiledningen av foreldre, barn og barnehageansatte. At senteret drives i samarbeid mellom helsestasjon, barnehagene og

⁴⁹ Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg, NIVI Rapport 2009:2

barnevernet regnes som helt avgjørende for å nå målet omtidlig intervensjon.

En del av hensikten med ressurscenteret er å bygge ned de faglige skillene mellom barnevernet og spesialpedagogene der det er hensiktsmessig, og utvikle arbeidsmetoder som ser ressursene til det enkelte barn samlet. Det regnes med at ressurscenteret vil gi bydelen et mer helhetlig og tverrfaglig tilbud for de minste barna. Etter bydelsutvalgets vurdering vil tiltaket ha en forebyggende effekt både med hensyn til å unngå framtidige barnevernssaker, og ved at det blir mindre framtidig behov for utredninger og vedtak fra PPT. Det regnes med at slik samordning av ressursene vil gi både faglig og økonomisk gevinst.

Senteret vil bli organisert i barnehageenheten og vil trekke ressurser fra alle tre enhetene. Det kan minne om et spleiselag. Barnevernet vil bidra med to stillinger (100%), helsestasjonen med én helsesøsterstilling (10%), mens barnehageenheten vil bruke eksisterende spesialpedagoger, rådgivere og støttepedagoger.

De årlige merkostnadene av dette senteret er beregnet til ett årsverk til lederen for senteret, som blir betalt av barnevernet. På gevinstsiden regnes det med at årlig bruk av PPT-vedtak og eksterne kjøp kan reduseres med 30% årlig.⁵⁰

Etter vår vurdering kan en slik modell vurderes flere steder i landet. En ryddig insentivmekanisme kan være at dersom en kommune eller et kommunesamarbeid fremmer en realistisk plan for samordning mellom barnevernet og tilgrensede tjenester myntet på forebygging, kan barnevernet søke Fylkesmannen om å få refundert for eksempel femti prosent av kostnadene knyttet til de nye årsverkene.

Staten kan også innføre direkte tilskudd fra BLD til forebyggende arbeid. Dette prøves nå ut i modellkommuneforsøket.

Tekstboks 6-2 Beskrivelse av Modellkommuneforsøket

Statlige midler kanalisert til forebygging - Modellkommuneforsøket

26 kommuner i fem regioner av landet ble etter en søknadsprosess valgt ut til å være modellkommuner i Modellkommuneforsøket fra 2007 til 2010. Forsøket ble forlenget til 2014. Målgruppen for forsøket er barn av psykisk syke og rusmisbrukende foreldre, en gruppe som kjennetegnes av at mange barn får en uheldig utvikling i livet. Barna er i alderen 0-6 år.

Målet med satsingen er å oppdage risikosituasjoner tidlig, forebygge med tilpassede tiltak, følge barn i risiko fra svangerskap til skolealder, samt øke kompetanse om barna i det kommunale og statlige tjenesteapparatet.

⁵⁰ Kilde: Arkivsak 201100246, Bydel Stovner

For å kunne være modellkommune, forutsettes det at det etableres tverrsektorielle modeller for langsiktig oppfølging av barna. Dette vil innebære at den kommunale barneverntjenesten, helsestasjon og pedagogisk-psykologisk tjeneste er aktive i arbeidet. Kommunen må dermed ha en plan for etablering av samarbeidsavtaler med disse spesialisttjenestene. Tiltakene som blir etablert skal integreres inn i eksisterende tjenestestruktur.

Kommunene skal på egenhånd etablere og drive det tverrsektorielle samarbeidet og utforme tiltak for målgruppen. Modellkommunene mottar tilskudd fra Staten, og regionale kontorer av Bufetat har overordnede og koordinerende roller. Dersom kommunene ønsker å gjøre mer enn det tilskuddene tilsier, må kommunene betale med egne midler.

Tilskuddene varierer fra kommune til kommune og bestemmes av BLD ut fra kommunens innbyggertall og barn i målgruppen 0-6 år, eksisterende kommunemodeller for tverrfaglige tiltak overfor målgruppen, samt kommunens lokale forhold. I 2011 varierte tilskuddene mellom 100 000 kr og 270 000 kr per kommune. Til sammen ble det for 2011 delt ut 4,44 mill. kr i tilskudd. 5,56 mill. kr ble i tillegg bevilget til koordinering fra Bufdir, modellkommuneseminarer, reiseutgifter etc.

Foreløpige rapporter fra modellkommunene viser en stor grad av velfungerende tverrsektorielt samarbeid, både i styringsgrupper og prosjekt-/arbeidsgrupper. De viser også at forsøket er blitt godt forankret innad i de forskjellige tjenestene, og innad i den politiske og administrative ledelsen. Samarbeidet med Bufetat ble hovedsakelig vurdert som godt. 25 av 26 kommuner har minst ett tiltak for og tilbud for oppfølging av målgruppen og 14 av dem har planer for videre tiltaksutvikling.

Prosjektet er gjenstand for en følgeevaluering som skal avsluttes i 2015. Etter avsluttet prosjekt skal evalueringen oppsummere gode modeller for langsiktig, helhetlig og systematisk oppfølging av barn (0 – 6 år) og deres familier, når barn har foreldre som er psykisk syke og/eller foreldre som misbruker rusmidler / barn som lever med vold i nære relasjoner.

Dette kan være en effektiv måte å stimulere til forebygging. Det sikrer midler til samhandling med tilgrensede tjenester og til forebygging, og Bufetats koordinerende rolle er med på å sikre både likehet i tjenestene og kompetanseheving. Dersom tilskuddene og utgiftene til modellkommuneforsøket er representativt for hva som trengs for å stimulere til fungerende samarbeid og forebygging, kan videreutvikling av modellkommuneforsøket være en forholdsvis rimelig utvidelse av dagens finansieringsmodell. Det er ennå for tidlig å si noe om modellkommuneforsøket lever opp til sitt potensial, så vi vil anbefale å vente med å utvide en slik type modell til programmet er evaluert.

6.6 Sammenlikning av modellene ut fra designkriteriene

I tabellen nedenfor oppsummerer vi diskusjonen av de ulike modellene skjematisert ut fra designkriteriene. Vi vil understreke at en slik tabell blir en sterk forenkling av et komplisert bilde og at små justeringer i modellen, både når det gjelder oppgavefordeling eller finansieringsordninger, kan gjøre at den får en annen dynamikk. I tabellen forutsettes at finansieringsordningene støtter opp under oppgavefordelingen på en optimal måte. For kommunal modell og statlig modell innebærer dette et sammenfall mellom oppgave- og finansieringsansvaret, at det finansielle ansvarsprinsippet følges. Betydningen av finansieringsmodell er drøftet mer inngående i dagens modell og de to alternative justeringene av den.

Tabell 6-5 Ulike modeller vurdert ut fra evalueringskriteriene

Evalueringskriteriene	Dagens modell	Kommunal modell	Statlig modell	Sam-arbeids-modellen	Første-/andrelinje modellen
Faglig kvalitet i tjenestene	+	--	-	0	+
Kostnadseffektivitet	-	+	+	-	0
Likeverdige tjenester	+	--	+	0	-
Bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene	-	+	--	+	+
Bedre samarbeid eksternt (spesialisttjenester)	-	-	+	-	+
Nærhet til brukerne	0	+	--	+	+
Samlet vurdering	-	--	---	+	++

Tabellen over er egnet til å illustrere viktige dimensjoner i vurderingen av ulike måter å organisere barnevernet på. Ved å bruke juridiske, pedagogiske eller økonomiske virkemidler er det mulig å forsterke eller dempe positive og negative sider ved modellene. Slik sett må tabellen ikke ses på som en fasit, snarere en hjelp til å systematisere effekter av ulike typer endringer.

Likevel, av de modellene vi har drøftet, er det den såkalte første/andrelinjemodellen som kommer best ut i vår totale vurdering. Hovedgrunnen til det er at ved å spisse Bufetats innsats overfor kommuner i retning av svært spesialiserte tiltak, samtidig som kommunene tilføres ressurser til å kunne håndtere oppgavene slik de er gitt i barnevernloven, vil mye av rolle- og samarbeidsproblematikken være løst. I tillegg får kommunene større anledning og insentiver til å utvikle egnede tiltak og prioritere det viktige forebyggende arbeidet.

Ved å endre delbetalingssystemet i form av å fjerne den statlige refusjonsordningen, samt øke egenandelene for institusjon, mener vi at vi fjerner unødvendige

transaksjonskostnader, samtidig som vi i noen grad stimulerer kommunenes insentiver til å tenke kreativt med tanke på alternative tiltak til institusjon.

6.7 Økonomiske konsekvenser

Basert på diskusjonen over vil vi si noe om de økonomiske konsekvensene av å endre oppgavefordelingen og finansieringsordningen fra dagens modell til første/andre linje modellen med et slanket Bufetat.

Administrativt innebærer modellen at Bufetats aktiviteter ut mot kommunene reduseres betydelig. I praksis betyr dette at fagteamene slik vi kjenner dem vil miste mange av sine funksjoner, og at disse ressursene dels benyttes til å styrke kommunalt barnevern og dels kanaliseres inn i Bufdir og Bufetats og regionale apparat, for å styrke Bufetat på sine nye kjerneoppgaver slik de er gitt av barnevernsloven.

Økonomisk må vi ta høyde for at gevinstene ved å slanke Bufetat ikke kan direkte tilfalle kommunene. Bufetat har faste kostnader som til en viss grad vil være uavhengig av volumendringer. Færre oppgaver til Bufetat og eventuelt et mindre antall barn i statlige tilbud vil trolig bare innebære begrensede besparelser i Bufetats faste kostnader på kort sikt. Tilsvarende vil gjelde for kommunene som får initiale merkostnader ved å bygge opp sitt apparat. Når apparatet er etablert vil merkostnadene ved oppskalering av tilbudet være mer begrenset.

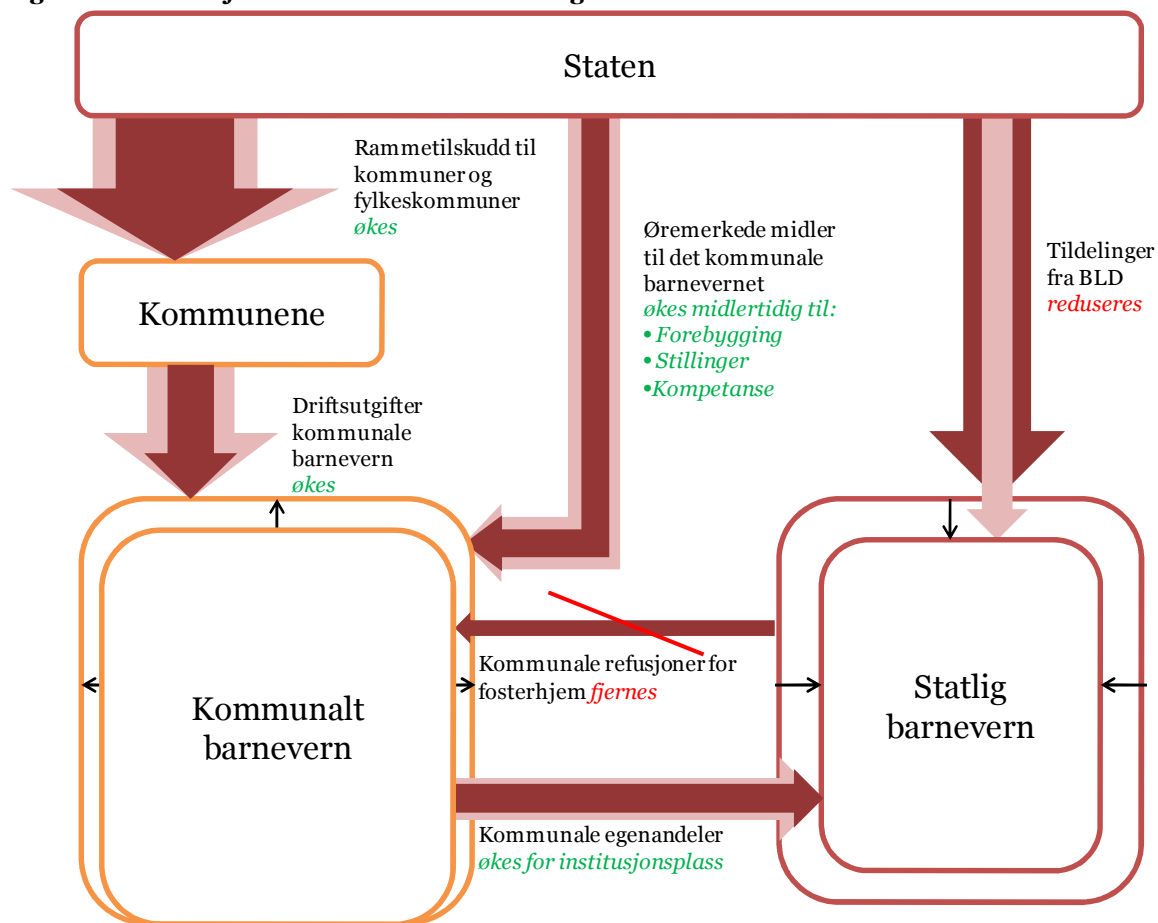
Dette betyr at initialt vil en omlegging av barnevernet i retningen skissert over bety økte kostnader for barnevernet totalt sett. Det er likevel vår oppfatning at et spisset Bufetat og mer ansvar til kommunene på sikt vil gi et mer kostnads- og formåls effektivt barnevern.

Vi vil understreke at dette vil være et grovt estimat som kan synliggjøre viktige dimensjoner av hvordan en alternativ finansieringsmodell som kan understøtte den endrede oppgavefordelingen mellom stat og kommune som første/andrelinjemodellen innebærer.

De viktigste endringene i økonomisk forstand, sammenliknet med dagens modell, er en betydelig styrking av det kommunale barnevernet gjennom øremerkede midler, økning i egenandelen for institusjon, 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. I tillegg foreslås en egen ordning innenfor de øremerkede midlene til barnevern som skal stimulere det forebyggende arbeidet i kommunene.

Figuren nedenfor illustrerer på et overordnet nivå den alternative finansieringsmodellen.

Figur 6-1 Illustrasjon av alternativ finansieringsmodell



6.7.1 Nærmere om endringer i finansieringsmodellen

Med utvidede kommunale oppgaver innen barnevern og tilsvarende spissing av Bufetats oppgaver kreves en styrking av det kommunale barnevernet. At kommunene får de ressursene som er nødvendige for å påta seg dette utvidede ansvaret er en kritisk suksessfaktor for denne justerte forvaltningsmodellen. Utover endringene i dagens betalingsstrømmer innen barnevernet som vi vil redegjøre for nærmere for i dette kapittelet, mener vi det er nødvendig at det kommunale barnevernet får tilført ytterligere ressurser de nærmeste årene. Dette for at et allerede presset kommunalt barnevern skal ha mulighet til å gjennomføre de grep som kreves i en omstillingsperiode for å kunne påta seg utvidede oppgaver.

Vårt forslag er at den samlede overføringen fra statlig til kommunalt barnevern øremerkes til barnevern for en begrenset tidsperiode og deretter inngå som en del av rammefinansieringen. Dette er i tråd med tidligere praksis som for eksempel barnehagereformen og kvalifiseringsprogrammet. Øremerking sikrer at kommunene har tilstrekkelig ressurser til å ta den nye rollen innenfor barnevernet.

Økte egenandeler for institusjon

Tall fra SSB viser at egenandelen til kommunene i dag utgjør 16 % av de gjennomsnittlige samlede kostnadene til barnevernsinstitusjoner. Til sammenligning betaler bydelene i

Oslo 100 %. Dette betyr ikke at økningen skal opp på Oslonivå, men et sted i intervallet mellom 16 % og 100 %. Dagens sats (2011) for barnevernsinstitusjoner er 34.359 kr pr måned.

For å synliggjøre effekten av økning i egenandelen for institusjon vil vi presentere et eksempel der kommunenes egenandel for institusjon økes til 50 000 kr per måned.

Denne satsen utgjør litt under 25 % av institusjonskostnadene. Gitt at institusjonsbruken ikke reduseres tilsvarer dette en økning i kommunenes utgifter med 265 mill kr,. Statens utgifter til barneverninstitusjoner reduseres tilsvarende. Dette forutsetter at kommunenes etterspørsel ikke påvirkes av prisendringen og representerer et ytterpunkt for hvordan kommunene reagerer på økningen i egenandel.

Imidlertid forventer vi at institusjonsbruken vil reduseres noe som følge av økningen i egenandelen. Økonomi har som vi har diskutert tidligere i rapporten en begrenset forklaringskraft for kommunenes valg av plasseringstiltak, men en viss effekt på institusjonsbruken forventer vi at økte egenandeler vil ha, først og fremst ved at terskelen for å vurdere alternative tiltak i lokalmiljøet senkes.

Det er derfor grunn til å forvente at kommunenes utgifter til barneverninstitusjoner ikke blir så store som beskrevet over. Dette illustreres med et enkelt eksempel i figuren nedenfor. Basert på utviklingen i egenandelen i perioden 2004-2010 og oppholdsøgn på institusjon i samme periode er det mulig å etablere en grov utregning av kommunenes samlede prisleisomhet. Ved hjelp av en enkel regresjonsanalyse kan vi vise at med en økning i egenandelen til 50 000 (2010-kr) for institusjon, vil antallet oppholdsdager reduseres fra i underkant av 490 000 per år til 330 000.⁵¹ Dette gir en nedgang på 160 000 oppholdsdøgn.

⁵¹

Oppholdsdager =	-9,997386	*Egenandel +	826238,1
Standardavvik:	(1,4835138)		(42988,72)

Tabell 6-6 Observasjoner av årlige oppholdsdager på institusjon og kommunale egenandeler (2010-kr) og estimat av effekten av økt egenandel. Kilde: StatRes

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Case: Økt egenandel
Kommunal egenandel pr. mnd. i barnevernsinstitusjon (2010-kr)	25 010	26 465	26 679	27 432	29 630	33 121	33 358	
Oppholdsdager i barnevernsinstitusjoner	592075	558445	554806	537809	530528	508646	484927	
Kommunal egenandel i Case: Økt egenandel:								50000
Antall oppholdsdager i Case: Økt egenandel								326369

Dette illustrerer det andre ytterpunktet for effekten av økt egenandel, og forutsetter altså at nedgangen i institusjonsbruken fra 2004 til 2010 utelukkende kan forklares ut fra endring i pris. I denne tenkte situasjonen ignorerer vi dermed andre viktige faktorer som har bidratt til å redusere institusjonsbruken, jf.kap.6.1.2, ikke minst faglige hensyn.

Økt egenandel vil isolert sett trekke opp kommunenes utgifter, mens redusert bruk av institusjoner vil trekke dem ned. I denne illustrasjonen vil kommunene tilpasse seg slik at økningen i totale utgifter blir nesten lik null⁵². Siden kommunene bare betaler en brøkdel av kostnadene ved institusjonsopphold, vil statens utgifter til institusjoner bli redusert mer enn det kommunenes utgifter øker. Kombinasjonen av at totale oppholdsdøgn går ned, mens kommunenes egenandel øker (statens andel reduseres), gir i nevnte eksempel besparelser i det statlige barnevernet på omtrent 1 130 mill.kr⁵³.

Når bruken av institusjonsplasser reduseres, er det rimelig å forvente at kommunene må erstatte disse oppholdsdøgnene med alternative tiltak. Gitt at institusjoner brukes i de mest alvorlige sakene, mener vi at det er en rimelig antakelse at den reduserte institusjonsbruken erstattes med fosterhjem, enten kommunale fosterhjem, statlige familiehjem eller beredskapshjem. Ved å ta utgangspunkt i dagens satser for de nevnte tiltakene⁵⁴, vil en slik forutsetning innebære i overkant av 140 mill. kr i økte kommunale utgifter⁵⁵. For å forenkle beregningen av statens besparelser som følge av tiltaksvidring fra institusjon til andre tiltak, forutsetter vi alle de reduserte oppholdsdøgnene fra

⁵² Dagens egenandel institusjon * Oppholdsmåneder 2010 – Ny egenandel institusjon *

Oppholdsmåneder som effekt av ny egenandel = Økning kommunale utgifter til institusjon

⁵³ (Kostnader pr oppholdsmåned – Dagens egenandel institusjon) * Oppholdsmåneder 2010 - (Kostnader pr oppholdsmåned – Ny egenandel institusjon) * Oppholdsmåneder som effekt av ny egenandel = Reduksjon i statlige utgifter til institusjon

⁵⁴ Satsene for kommunale fosterhjem, statlige familiehjem eller beredskapshjem 26.850 kr per måned i 2011

⁵⁵ Egenandel familie-/beredskapshjem * Oppholdsmåneder som må erstattes med familie-/beredskapshjem = Kommunenes økte utgifter til familie-/beredskapshjem

institusjon blir erstattet med oppholdsdøgn på statlige familiehjem eller beredskapshjem, hvor staten betaler omtrent 70% av kostnadene. , vil økningene i utgiftene i staten være større enn den i kommunen. Under våre forutsetninger vil dette føre til at statens utgifter til familiehjem og beredskapshjem øker med omtrent 300 mill. kr i året⁵⁶. Hvis kommunale fosterhjem eller andre hjelpetiltak erstatter institusjonsbruken, vil staten spare mer enn dette beløpet.

I dette eksempelet har vi forutsatt 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. Det er en streng forutsetning, gitt at vi i intervjuene har registrert at barnevernet i dag står overfor en stor utfordring når det gjelder å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterforeldre.

Gitt våre forutsetninger vil summen av kommunenes økte utgifter til barnevernsinstitusjoner og kommunale fosterhjem, statlige familiehjem eller beredskapshjem bli om lag 140 mill. kr. For det statlige barnevernet sin del, vil økningen i egenandelen for institusjoner samlet sett føre til en utgiftsreduksjon på 830 mill. kr i året. Selv om tiltaket fører til økte utgifter for kommunene, så vil det føre til netto besparelser i barnevernet som helhet på 690 mill. kr i året.

De eksakte tallene må selvfølgelig tolkes med forsiktighet. Vi hevder ikke at dette er et sannsynlig utfall, men heller at det danner et bilde av er dynamikken dersom kommunene faktisk er prisfølsomme. Selv om kommunene skulle være så prisfølsomme som i dette eksempelet, vil vi presisere at den fulle effekten av økningen i egenandel først vil bli synlig på lengre sikt, etter kommunenes omstilling. Som tidligere argumentert så kan en forhøyet egenandel gi insentiver til at kommunene velge bort institusjoner til fordel for andre tiltak og til å prioritere forebygging, men den fulle endringen vil uansett ikke inntreffe umiddelbart.

Fagteamressurser overføres til kommunene

Når det gjelder størrelsen på de øremerkede midlene som skal gjøre kommunene i stand til å ivareta sine utvidede oppgaver på barnevernsområdet, anser vi at Bufetats utgifter til fagteam (post 694) kan gi en viss pekepinn på behovet. I henhold Bufetats regnskap for 2010 utgjør kostnadene til fagteamene rundt 200 mill kr. Gitt at Bufetat fremdeles vil ha en sentral rolle i forhold til å følge opp egen tiltaksportefølje, vil vi foreslå å overføre halvparten av dette beløpet, altså 100 millioner kroner fra Bufetat til kommunene.

Imidlertid er som nevnt vår vurdering at kommunenes ressurser bør styrkes ytterligere. Dette skyldes at det er dokumentert at kommunene allerede i dag har en presset ressursituasjon i barnevernet og at et utvidet ansvar vil påføre kommune merkostnader. Kommunestrukturen med mange små kommuner forsterker ressursbehovet ytterligere. En slik styrking kan sees på som en investering for fremtiden ved at barnevernet gis anledning til å bygge opp kompetanse og et tiltaksapparat i retning forebyggende og tidlig

⁵⁶ (Kostnader pr oppholdsmåned – Egenandel) * Oppholdsmåneder som må erstattes med familie-/beredskapshjem = Statens økte utgifter til familie-/beredskapshjem

fase intervensjon. Størrelsen på denne opprustingen av det kommunale barnevernet har vi ikke grunnlag for å estimere ut fra de data vi sitter på. Dette vil være et resultat av politiske prioriteringer.

Avvikling av refusjonsordningen for kommunale barneverntjenestens merutgifter ved forsterkning av fosterhjem og tiltak i hjemmet

Vi har over argumentert for at den statlige refusjonsordningen i forbindelse med forsterkningstiltak bør avvikles. Beløpet utgjorde i 2010 rundt 200 mill kr og foreslås overført til kommunene som en del av de øremerkede midlene.

Stimulering av forebyggende arbeid

I tillegg vil vi anbefale at det settes av ressurser til kommuner som ønsker å utvikle det forebyggende arbeidet gjennom at barnevernet inngår et formalisert samarbeid med tilgrensende lokale tjenester. Eksempler finnes i boksene om Modellkommuneforsøket og Tverrfaglig ressurscenter på Stovner.

For å minimere de administrative byrdene og sikre en god geografisk spredning vil vi anbefale at midlene legges inn som en del av de øremerkede midlene til barnevern som administreres av fylkesmannen. Alternativt kunne midlene vært kanalisert gjennom Bufetat, men gitt at vi foreslår en spissing av Bufetats oppgaver i retning spesialisering, mener vi dette ikke er den naturlige instans til å forvalte en tilskuddsordning rettet mot det forebyggende.

Målet med midlene er at kommunene stimuleres til å utprøve nye og implementere dokumentert velfungerende modeller for å løfte det forebyggende arbeidet. Konkret foreslår vi at kommunene, som en del av søknaden om generelle øremerkede midler til barnevern, kan søke om refusjon som kan dekke 50 % av årsverkskostnaden i barnevernet som dedikeres til denne type forebyggende arbeid i et formalisert samarbeid med andre tjenester. Det foreslås at det settes av 10 mill kr til dette innenfor de øremerkede midlene. Med en slik ramme mener vi det er mulig å nå ut til et bredt utvalg av kommuner og opparbeide en erfaringsbase som kan komme andre kommuner til gode. Dette beløpet er på linje med det årlige beløpet avsettes til Modellkommuneforsøket omtalt i kap 6.5.⁵⁷

Stimulering av interkommunalt samarbeid på barnevern

Når det gjelder stimulering til interkommunalt samarbeid innen barnevern viser vi til eksisterende ordninger i regi av BLD, KRD og Fylkesmannen som støtter opp under dette formålet. Kommunene kan søke Fylkesmannen om skjønnsmidler til interkommunalt samarbeid innen barnevern. I tillegg fremgår det av BLDs retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern i 2011 (øremerkede midler)⁵⁸ at politisk vedtatt interkommunalt samarbeid skal tillegges positiv vekt i Fylkesmannens vurdering av søknadene.

Det pågår allerede spennende interkommunale forsøk innen barnevern som det er mulig å trekke mer verdifull læring ut av og tilgjengeliggjøre overfor andre kommuner.

⁵⁷ Regjeringens satsning på barn av psykisk syke og rusmisbrukende foreldre 2007-2014

⁵⁸ Rundskriv Q31/2010

Vi foreslår derfor ikke å avsette egne midler til dette formålet.

Samlet ressursfordeling.

Tabellen under gir et grovt anslag over det vi, ut fra et grovt anslag, mener vil være en hensiktsmessig omfordeling av ressurser for at den foreslåtte modellen skal fungere tilfredsstillende.

Tabell 6-7 Ressursfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern som følge av endringer i finansierungsordningen, i millioner NOK

Foreslått endring	Kommune	Stat
Spissing av Bufetat mot statlige tiltak	100	-100
Styrking av kommunalt barnevern	Politisk beslutning	
Avvikling av refusjonsordningen	200	-200
Stimulering av forebyggende tiltak	10	
Økt egenandel for institusjon, gitt at etterspørselen ikke påvirkes av pris	265	265
Økt egenandel for institusjon, gitt vridning fra institusjon til fosterhjem som følge av at økt pris	140	830

Oversikten viser at barnevernet samlet sett styrkes ved at det kommunale barnevernet tilføres mer ressurser. Graden av styrking sier vi ikke noe om. Vi legger videre til grunn at BLDs øremerkede midlene til stillinger og kompetanse i barnevernet fra 2011 videreføres.

7 anbefalinger og konklusjoner

Denne evalueringen har belyst om det er forhold ved forvaltningsmodellen i barnevernet, eller implementeringen av den, som kan hindre at brukerne får rett hjelp og at ressursbruken i barnevernet er effektiv.

Vi har definert noen sentrale kriterier som gjenspeiler viktige målsetninger med barnevernsreformen og som forvaltningsmodellen vurderes ut fra. Datamaterialet består av informasjon fremkommet i intervjuer med sentrale aktører innen statlig og kommunalt barnevern, supplert med dokumentstudier, foreliggende forskning og en spørreundersøkelse. Til sammen danner dette et bilde av hva som er styrker og svakheter med dagens måte å organisere barnevernet på.

En overordnet observasjon er at barnevernet står overfor store utfordringer. Mange av disse er knyttet til forhold som denne evalueringen ikke belyser i særlig grad, men som er helt sentrale når det gjelder innretningen av fremtidens barnevern. Slike eksempler er en stadig voksende saksmengde i kommunalt barnevern, betydningen av det biologiske prinsipp og utfordringer med å rekruttere fosterhjem. Organisasjonsmessige forhold er likevel viktige, spesielt når det gjelder å få mest og best mulig barnevern ut av de tilgjengelige ressursene.

På den positive siden har barnevernsreformen og opprettelsen av Bufetat ført til en fagliggjøring av barnevernet. Det er tilført mye ressurser til bl.a utvikling og utrulling av nye, evidensbaserte tiltak som mange barn har god effekt av. Det er innført et helt annet kvalitetsregime for barnevernsinstitusjoner. Mange kommuner har stor nytte av fagteamene som et supplement til det kommunale barnevernet. Spesielt gjelder dette mindre kommuner der det faglige miljøet i det kommunale barnevernet er begrenset.

Likevel er det åpenbare svakheter med dagens modell. Mange av disse er kjent fra tidlige studier. De mest sentrale er:

- Oppgavefordelingen mellom stat og kommune er fortsatt uklar
- Samarbeidet mellom Bufetat og kommunene er en utfordring
- Kommunalt barnevern mangler ressurser
- Usikkert om dagens delbetalingssystem er hensiktsmessig

Vi har sett på ulike måter å organisere og finansiere barnevernet på og hvordan de ulike modellene kommer ut i forhold til kriteriene vi har valgt å fokusere på.

Følgende egenskaper ved en fremtidig modell anses å være viktige:

Faglig kvalitet: Kommunene må gis insentiver og handlingsrom til å prioritere det forebyggende og utvikle egne tiltak i samarbeid med kommunens øvrige tjenester. Kompetansebygging må skje på kommunalt nivå, ikke bare hos Bufetat.

Kostnadseffektivitet: Minst mulig ressurser må forsvinne i pengeflytting mellom forvaltningsnivåer. Dersom betalingsansvaret skal være delt, må vi være sikker på at de økonomiske insentivene som ligger til grunn for modellen faktisk eksisterer. Det må lønne seg å prioritere det forebyggende.

Likeverdige tjenester: Kommunene må gis forutsetninger til å kunne ivareta ansvaret gitt i barnevernloven. Staten må på banen for å få på plass gode strukturer for å sikre kvalitet og likeverdighet. Tilsynsmyndigheter og styring av faget er stikkord.

Bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene: Det må fokuseres på kommunikasjon og likeverd. Forståelse for roller og ansvar er viktig.

Bedre samarbeid eksternt (spesialisttjenester): Barnevernet må finne sin plass i forhold til tilgrensende tjenester på statlig nivå. Ressurssituasjonen og kompetanse må ses i sammenheng med hva barnevernets rolle skal være (omsorg vs behandling).

Nærhet til brukerne: Barnevernet må oppfattes som en enhet av brukerne og samarbeide tett med andre instanser som er i kontakt med barna.

Ut fra disse ”suksesskriteriene” mener vi det er nødvendig å foreta endringer i dagens forvaltningsmodell ved å gjøre følgende:

- **Rendyrke kjerneoppgavene til hhv stat og kommune (jf barnevernloven)**
Bufetat bør ha økt fokus på sine kjerneoppgaver ihht loven, med sikte på å forbedre kvaliteten på tiltakskjeden med gode institusjoner og tilstrekkelig tilgang på fosterhjem. Spesialisert behandling utenfor institusjon bør inngå i Bufetats mandat. Bufetat vil dermed få en rolle innen barnevernet som mer likner spesialisthelsetjenestens. Kommunene må settes i stand til å utvikle egne hjemmebaserte tiltak. Resurser som er tilført Bufetat for å drive tiltak som etter lov er tillagt kommunene, bør overføres til kommunene.

Sammenliknet med dagens oppgavefordeling er de viktigste endringene:

- Kommunen har ansvar for alle enkeltsaker (Bufetat skal ikke bistå i saksbehandlingen)
- Kompetanseutvikling og evaluering av egne hjelpetiltak er kommunenes ansvar
- Statlig barnevern spesialiseres på tiltakssiden (behandling ikke omsorg)
- **Kommunene må tilføres mer ressurser.** For at kommunene skal kunne ha mulighet til å påta seg flere oppgaver innen barnevern er det helt kritisk at de tilføres ressurser som gjør det mulig for dem å gjøre dette. I praksis vil det innebære økt omfang av interkommunale løsninger.
- **Det statlige barnevernet tar større overordnet ansvar for å sikre et likeverdig tilbud.** Det statlige barnevernet skal i større grad enn i dag være normgivende, legge til rette for samarbeid, utvikle maler og kartleggingsverktøy, prioritere tilsyn osv.

- **Finansieringsmodellen bør justeres for å understøtte endringene i oppgavefordelingen.** Vi 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. I tillegg mener vi insentivordninger som skal stimulere forebyggende arbeid, samarbeid innad i og mellom kommuner og utvikling av tiltak bør prioriteres.