



**Forsøk med ny ansvarsfordeling
mellom stat og kommune på
barnevernområdet**

Sluttrappport fra følgeevaluering

April 2020

«Følgeevaluering av forsøk med ny
ansvarsfordeling mellom stat og
kommune på barnevernområdet»

April 2020

Rapporten er utarbeidet for Barne-
og familiedepartementet av Deloitte
AS og Telemarksforskning.

Deloitte AS

Dronning Eufemias gate 14
0191 Oslo
Postboks 221
0103 Oslo

www.deloitte.no

Innhold

Forord	6
Sammendrag	7
Innledning	7
Forsøkskommunenes implementering av forsøket	8
Viktige lærdommer fra forsøket	9
Overføringsverdi til implementeringen av barnevernreformen	12
1. Bakgrunn	13
1.1 Innledning	13
1.2 Om forsøket	14
1.3 Om følgeevalueringen	16
1.4 Data og metode	18
1.5 Leseveiledning	20
2. Om oppgave- og ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet	21
2.1 Oppgaveutvalget om oppgavefordeling mellom stat og kommune	21
2.2 Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur	22
2.3 Utredning om konsekvenser av økt kommunalt ansvar på barnevernområdet	22
2.4 Barnevernsreformen	23
3. Gjennomføring av forsøket i kommunene og Bufetat	26
3.1 Kommunenes planlegging av og forberedelse til forsøket	26
3.2 Kommunenes organisering av forsøket	28
3.3 Rammebetingelsene for forsøket	30
3.4 Samhandling mellom nivåene i barnevernet	30
3.5 Forsøkets konsekvenser for Bufetat	31
3.5 Viktige lærdommer fra forsøket	32
4. God forebyggende innsats	36
4.1 Kommunenes forebyggende arbeid og satsinger ved inngangen til forsøket	37
4.2 Forebyggende arbeid og tiltak i forsøket	39
4.3 Viktige lærdommer fra forsøket	47
5. Hjelpen tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon	49
5.1 Tilgang på og bruk av tiltak før forsøket	49
5.2 Tilgang på og tilpasning av tiltak i forsøket	50
5.3 Fosterhjem	57
5.4 Institusjon	66
5.5 Akutt-tilbudet	70
5.6 Medvirkning	72
5.7 Viktige lærdommer fra forsøket	74
6. God og effektiv ressursutnyttelse	78
6.1 Økonomisk utvikling i forsøkskommunenes barnevernssektor	79
6.2 Kompensasjonen for økt kommunalt finansieringsansvar	80
6.3 Økonomiske effekter av forebygging	82
6.4 Tiltaksleverandører og kostnader	83
6.5 Generelt om økonomiske effekter for kommunesektoren av redusert statlig medfinansiering og økt rammefinansiering	87
6.6 Viktige lærdommer fra forsøket	88
7. Avslutning	91
7.1 Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	91
7.2 Effektiv tjenesteproduksjon	92
7.3 Økonomisk soliditet	93
7.4 Valgfrihet og statlig rammestyring	94
7.5 Avsluttende bemerkninger	94

Vedlegg 1: Litteraturliste	96
Vedlegg 2: Evalueringsmatrise	97

Figurer

Figur 1 Forsøkets delmål.....	14
Figur 2 Oppgaveutvalgets syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommune.	21
Figur 3: Tiltakspyramide.....	36
Figur 4 Sentrale elementer i Røykenmodellen.....	38
Figur 5 Tverrfaglige drøftingsarenaer i Færder kommune	42
Figur 6 Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester, andel av alle barn med tiltak. Kilde: KOSTRA	44
Figur 7: Antall meldinger til barnevernet pr. 1000 innbyggere 0–17 år. Kilde: KOSTRA.....	45
Figur 8: Barn med tiltak pr. 1000 innbyggere 0-17 år. Kilde: KOSTRA.....	45
Figur 9: Barn med plasseringstiltak per 1000 innbyggere 0-17 år. Kilde: KOSTRA.....	46
Figur 10: Andel barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak. Kilde: KOSTRA.	47
Figur 11: Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk funksjon 244. Kilde: KOSTRA	56
Figur 12: Andel undersøkelser behandlet innen tre måneder. Kilde: KOSTRA.....	57
Figur 13: Antall barn med fosterhjemstiltak pr. 1000 innbyggere 0–17 år. Kilde: KOSTRA	58
Figur 14 Antall fosterhjem rekruttert og kjøpt i forsøkskommunene, samlet for perioden 2016-2019. Kilde: Kommunenes egenrapportering til Deloitte.	62
Figur 15: Antall barn med institusjonstiltak pr. 1000 innbyggere 0-17 år. Kilde: KOSTRA	67
Figur 16: Gjennomsnittlig antall barn i institusjon i perioden 2017–2019, etter type institusjon. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.....	67
Figur 17: Andel institusjon av plasseringer i fosterhjem og institusjon. Kilde: KOSTRA	68
Figur 18: Gjennomsnittlig antall akutt plasseringer i perioden 3. kvartal 2016 - 3. kvartal 2019. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.	72
Figur 19 Kostnadsutvikling i forsøkskommunene, netto driftsutgifter pr. innbygger 0–17 år. Kilde: KOSTRA og regnskapsrapportering fra kommunene.	79
Figur 21 Årlig gevinst/tap ved forsøksdeltakelsen i kroner pr. innbygger 0–17 år.....	81
Figur 22 Gevinst/tap ved forsøksdeltakelsen, sum over tre år, 1000 kroner	82
Figur 23: Tiltaksutgifter i 2015 og 2018, fordelt på egenproduksjon, kjøp fra staten og kjøp fra private leverandører. Brutto driftsutgifter funksjon 251, 252 og fordelt funksjon 285. Kilde: KOSTRA og regnskapsrapportering fra kommunene.	84
Figur 24: Beregnet gevinst/tap ved finansieringsmodellen i forsøket, fordeling for alle kommuner.	88

Tabeller

Tabell 1: Oppgavefordelingen på barnevernområdet i dag, i forsøket og som følge av barnevernsreformen.	25
Tabell 2: Utvalgte anerkjente metoder som kommunene har kompetanse på og benytter	55
Tabell 3 Anslag på økonomisk effekt av forsøksdeltakelse basert på kostnader og beregnet utgiftsbehov i 2015.....	80

Forord

Følgeevalueringen om forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet er gjennomført av Deloitte og Telemarksforskning på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet i perioden 2016-2020.

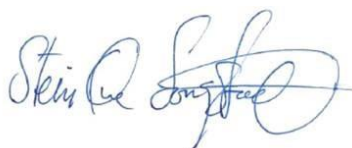
Evalueringen har bestått av årlige delrapporter i perioden 2016-2019, i tillegg til denne sluttrapporten. Sluttrapporten er utarbeidet av Kristina Overn Krohn (prosjektleder, Deloitte), Helga Rognstad (Deloitte) og Trond Erik Lunder (Telemarksforskning). Bent Aslak Brandtzæg (Telemarksforskning) og Frode Løvlie (Deloitte) har bistått med innspill og kommentarer.

Rapporten er kvalitetssikret etter Deloittes interne prosedyrer.

Evalueringsteamet vil takke alle informanter i de tre forsøkskommunene, fra de respektive Bufetat-regionene, fylkesmennene og Bufdir. En spesiell takk til barn, foreldre og fosterforeldre som har stilt opp til intervju.

Vi vil også takke kontaktpersonene i kommunene for tilrettelegging av datainnsamlingen og god dialog gjennom evalueringsperioden, kontaktpersonene i Barne- og familiedepartementet og i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for godt samarbeid.

Oslo/Bergen, 17.04.2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stein Ove Songstad', with a stylized flourish at the end.

Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner
Deloitte AS

Sammendrag

Innledning

På barnevernområdet har kommunene og staten et delt ansvar for både oppgaver og finansering av barnevernstiltak. Per i dag har kommunene ansvaret for førstelinjebarnevernet, mens staten har ansvaret for enkelte spesialiserte oppgaver knyttet til hjelpetiltak i hjemmet, rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem og institusjon.

For å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet ble det i 2016 igangsatt et forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet i utvalgte kommuner. Forsøkskommunene Alta, Færder og Røyken har i perioden 2016-2019¹ prøvd ut en ny ansvarsfordeling med helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernet, herunder for hjelpetiltak, fosterhjem og på deler av institusjonsområdet - det vil si de fleste av oppgavene som per i dag er lagt til det statlige barnevernet.

Formålet med forsøket har vært å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet. Det overordnede målet med endret oppgave- og ansvarsfordeling har vært et bedre barnevern der flere utsatte barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det har også vært et mål å sikre et bedre tilpasset tjenestetilbud til utsatte barn og unge, og en sterkere vektlegging av forebygging og tidlig innsats.

Forsøket har hatt seks delmål, som er beskrevet i figuren under.

Forsøkets seks delmål:

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

For hjelpetiltak i hjemmet fikk forsøkskommunene fullt faglig og økonomisk ansvar. På fosterhjemsområdet fikk forsøkskommunene det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret, herunder ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjemmene. På institusjonsområdet fikk forsøkskommunene fullt finansieringsansvar, større valgfrihet med tanke på å velge egnet institusjonsplass, og ansvar for at tilbudet som ble gitt ivaretok barnets behov for forsvarlig omsorg. For å dekke kostnadene knyttet til forsøksoppgavene og økt finansieringsansvar har forsøkskommunene har fått en økning i rammetilskuddet. Bufetat har ikke hatt bistandsplikt overfor forsøkskommunene, men det har vært anledning til å inngå en skriftlig bistandsavtale på enkelte områder i forsøket.

Deloitte og Telemarksforskning har følgevaluert forsøket gjennom forsøksperioden, og levert årlige delrapporter om implementeringen av forsøket. Dette er forsøkets sluttrapport som samler erfaringene fra forsøket fra de tre forsøkskommunene. I samråd med oppdragsgiver er sluttrapporten strukturert rundt tre av delmålene:

- *God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier*
- *Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon*
- *God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet*

¹ Forsøket startet 01.04.2016 med varighet frem til 31.12.2019. For å skape en best mulig overgang til barnevernsreformen har Alta og Færder kommune fått innvilget en videreføring av forsøket frem til reformen trer i kraft 01.01.2022. Røyken kommune ble fra 01.01.2020 slått sammen med Asker og Hurum kommune, og avsluttet forsøket ved utgangen av 2019.

De øvrige delmålene (A, C, F) kan forstås som nødvendige forutsetninger for å kunne oppnå disse tre delmålene, like mye som mål i seg selv. De øvrige delmålene er i sluttrapporten derfor omtalt i sammenheng med de tre overordnede delmålene.

Rapporten legger særlig vekt på å synliggjøre lærdommer og risikoer som andre kommuner og staten kan dra nytte av ved implementeringen av barnevernsreformen. Barnevernsreformen, som trer i kraft fra 01.01.2022, innebærer et økt kommunalt ansvar på barnevernområdet, både faglig og økonomisk, men i mer begrenset grad enn i forsøket.

Forsøkskommunenes implementering av forsøket

Alta kommunes hovedprioritering i forsøket har vært å bygge opp sitt tilbud i den øvre delen av tiltaks-pyramiden, ved å styrke kommunens tiltaksteam og etablere en kommunal omsorgsinstitusjon. Kommunen har i løpet av forsøksperioden lagt stadig mer vekt på fosterhjemsarbeidet.

Alta kommune har gjennom forsøket styrket sitt tiltaksteam med fire nye stillinger og bygget opp kompetanse på en rekke kunnskapsbaserte metoder og verktøy. Tiltaksteamet har også hatt en sentral rolle i Altas kompetansearbeid gjennom forsøket, og har gjennomført opplæring for ansatte i kommunens barn- og ungetjeneste.

Omsorgsinstitusjonen Storbakken ble opprettet i 2017, og kommunen har opplevd dette som et viktig og godt supplement til sitt arbeid med utsatte barn og unge. Kommunen har gode erfaringer med driften av institusjonen, blant annet med hensyn til samarbeid innad i tjenesten, fleksibilitet med tanke på bruk av ressurser og kompetanse, nærhet til ungdommene og deres nettverk og kostnader. Alta kommune har hatt bistandsavtaler med Bufetat i deler av forsøksperioden, men har samlet sett Alta benyttet tiltak fra Bufetat i liten grad gjennom forsøket.

Kommunen har gjennom forsøksperioden opplevd en økning i antall meldinger til barneverntjenesten, og det har vært kapasitetsutfordringer i tjenesten som har påvirket gjennomføringen av forsøket. Kommunen har over lenge tid også hatt utfordringer knyttet til fristbrudd i undersøkelsessaker, men i forsøksperioden har det vært en klar positiv utvikling på dette området. Kommunen har også erfart en tydelig positiv utvikling i forsøket når det gjelder samarbeid mellom tjenestene til barn og unge, og særlig når det gjelder barneverntjenestens involvering i det tverrfaglige arbeidet.

Alta har gjennom perioden hatt store utgifter knyttet til barnevern, og har hatt budsjettoverskridelser både i det ordinære barnevernet og i forsøket. Dette har i stor grad skyltes et stort og økende behov for inngripende og dyre plasseringstiltak, herunder bruken av institusjon. Alta er den av forsøkskommunene som i størst grad har kjøpt barneverntjenester fra private aktører i forsøket. Kommunen har erfart at det å kunne kjøpe institusjonsplasser og fosterhjemstiltak på egen hånd har bidratt til at kommunen kan benytte et bredere sett tiltak enn hva Bufetat har kunnet tilby før forsøket, og til lavere kostnader.

Færder kommune har hatt høye ambisjoner for forsøket, og har gjennomgående arbeidet systematisk og målrettet med implementeringen av de nye oppgavene som følge av forsøket. Kommunen har prioritert utviklingsarbeidet i tjenestene til barn og unge høyt, og har lagt vekt på å kartlegge og identifisere kompetansebehov for å håndtere forsøksoppgavene.

Færder er den eneste av forsøkskommunene som har organisert forsøket som en del av barneverns-tjenesten, noe som har vært en viktig faktor for å sikre god forankring av oppgavene i forsøket og at barnevernstjenestens helhetlige behov ivaretas på en god måte i forsøket.

Kommunen har prioritert fosterhjemsarbeidet og bygget opp en solid fosterhjemstjeneste som ivaretar rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem. Dette har medført at kommunen har hatt meget gode erfaringer på fosterhjemsområdet, og tilbakemeldingene fra kommunens fosterforeldre er gjennomgående positive.

Færder har jobbet med å styrke det forebyggende arbeidet og den tverrfaglige innsatsen i kommunen, gjennom deltakelse i kommunens BTI-arbeid og opprettelsen av to stillinger som nettverkskontakter ute i skoler og barnehager. Den tverrfaglige innsatsen gjennom forsøket har bidratt til å synliggjøre barnevernet i andre tjenester og øke samhandlingen mellom tjenestene i kommunen.

På akuttområdet har kommunen prøvd ut ulike løsninger, og tilpasset tilbudet underveis ut fra erfaringene kommunen har gjort seg. Kommunen opprettet en kommunal akuttinstitusjon ved oppstarten av forsøket, men denne ble etter hvert lagt ned til fordel for en økt satsing på et mobilt team. Kommunen har også satset på beredskapshjem som en viktig del av sitt akutttilbud. Færder har gjennom forsøket hatt bistandsavtale med Bufetat på akutt plasseringer.

Medvirkning har også vært en gjennomgående prioritering i forsøket i Færder kommune. Barnevernstjenesten har opprettet flere arenaer der barn, foreldre og fosterforeldre kan gi innspill til hvordan tjenesten kan utvikles og bli bedre og mer tilpasset brukernes behov.

Barnevernstjenesten opplever å ha fått et større økonomisk handlingsrom som følge av forsøket, som blant annet benyttes til gjennomføring av en lang rekke kompetansehevingstiltak for tjenesten i tillegg til å utvide kommunens verktøykasse av tiltak i barnevernet. Færder er den av forsøkskommunene som i størst grad har fått et økonomisk handlingsrom gjennom forsøket. Til tross for flere saker, tiltak og flere ansatte, har økningen i barnevernstjenestens utgifter vært mindre enn den statlige kompensasjonen. Forsøkets innføring av full egenfinansiering har gitt kommunen insentiver til å være kritisk til unødvendige kostnader og begrense bruken av de mest kostbare tiltakene, noe som har gitt økonomisk gevinst.

Røyken kommune har hatt det forebyggende arbeidet som sitt hovedfokus gjennom forsøket, og benyttet forsøket i stor grad til å styrke det etablerte arbeidet knyttet til forebygging og tidlig innsats gjennom «Røykenmodellen» hvor tjenestene til barn og unge er samlet i Røykenhuset. Kommunen hadde allerede ved inngangen til forsøket jobbet systematisk over flere år med å få ned kostnadene i barnevernet og vri tiltaksbruken mot økt forebygging.

Kommunen har arbeidet systematisk med det forebyggende arbeidet også i forsøket, og har gjennom dette styrket sitt tilbud til barn og familier i kommunen med behov for hjelp. Dette har blant annet blitt gjort gjennom styrking av kommunens avdeling for familiebaserte og miljøbaserte tjenester.

Imidlertid har den tydelige prioriteringen av forebygging i noen grad gått på bekostning av tiltak høyere opp i tiltakspyramiden. Dette har blitt synlig når alvorlige saker har oppstått, og Røyken har i stor grad vært avhengig av tiltak fra Bufetat.

Røyken kommune er den av forsøkskommunene som i størst grad har benyttet tiltak fra Bufetat i løpet av forsøket. På institusjonsområdet har kommunen i all hovedsak benyttet Bufetat, og Røyken har således ikke fått testet ut de valgmuligheter som ligger i forsøket når det gjelder plasseringer. Kommunen har gjennom hele forsøket hatt bistandsavtale med Bufetat på hjelpetiltak, akutt plasseringer og omsorgsplasseringer. Dette innebærer at kommunen i begrenset grad har hatt erfaring med å reelt overta oppgavene som fulgte av barnevernsforsøket.

Forsøket har vært implementert som et prosjekt på utsiden av barneverntjenesten, og forsøket har i liten grad blitt integrert i den ordinære driften i barnevernet. Dette har bidratt til svak forankring av arbeidet med forsøket i barneverntjenesten.

Kommunen har ikke lyktes i å implementere sine planer på fosterhjemsområdet som forutsatt, verken når det gjelder rekruttering av fosterhjem eller veiledningstilbudet. På bakgrunn av saker der barn måtte vente lenge på plassering valgte kommunen å be om bistand fra Bufetat også på fosterhjemsområdet, selv om dette i utgangspunktet ikke var en mulighet gjennom forsøket.

I 2018 opplevde kommunen et stort omfang av plasseringer, noe som har medført merkbare økonomiske konsekvenser. Samlet sett har kommunen likevel kommet godt ut av forsøket økonomisk.

Viktige lærdommer fra forsøket

Kapittel 3 beskriver kommunenes gjennomføring av forsøket, herunder hvordan forsøkskommunene forberedte, planla og organiserte forsøksarbeidet, og hvordan dette har utviklet seg underveis i forsøket. De viktigste lærdommene fra forsøkskommunenes gjennomføring av forsøket er oppsummert under:

- **Det er avgjørende at kommunene har god kunnskap om ansvaret og oppgavene de skal overta, i god nok tid før ansvarsoverføringen skal skje.** Å overta nye oppgaver og ansvar innebærer et krevende endringsarbeid i kommunene, og evalueringen viser at for å lykkes med dette er det avgjørende at kommunene har inngående kunnskap om hva oppgavene innebærer og

hvilke krav det nye ansvaret stiller til kommunen, både faglig og økonomisk. Forsøkskommunenes erfaringer viser også at rammene for oppdraget, fastsatt av statlige myndigheter, må være tydelige i god nok tid før overtakelsen av ansvaret, slik at kommunene kan forberede implementeringen på en hensiktsmessig måte. Evalueringen viser i tillegg at kommunen som har jobbet mest strategisk med kompetansestyring har lyktes best med å overta de statlige oppgavene.

- **Implementering av nye oppgaver innebærer en ekstra belastning på tjenesten, og krever en robust tjeneste fra før.** Forsøkskommunenes erfaringer viser at overtakelsen av nye oppgaver stiller særlige krav til god styring og kontroll for å sikre at kravene til kvalitet, regeletterlevelse og måloppnåelse ivaretas både i de nye oppgavene, og i tjenestens øvrige lovpålagte oppgaver. Alle de tre forsøkskommunene har erfart at forsøket har medført slitasje og økt press på kapasiteten til kontaktpersoner i tjenestene som utfører lovpålagte oppgaver. For å lykkes med å implementere nye oppgaver, og samtidig ivareta eksisterende oppgaver, må kommunene sikre tilstrekkelig kapasitet og stabilitet, systemer og rutiner i tjenesten, i tillegg til et systematisk arbeid med ledelse og kultur. Forsøkskommunenes erfaringer viser at det er nødvendig at barnevernstjenesten deltar aktivt i endrings- og utviklingsarbeidet, samtidig som det bør dedikeres egne ressurser, både faglig og administrativt, for å sikre en god implementering av de nye oppgavene.
- **Vellykket implementering krever både horisontal og vertikal forankring og involvering.** Forsøkskommunenes erfaring viser tydelig betydningen av å sikre en forankring av endringsarbeidet kommunen skal iverksette i alle relevante deler av kommunen, både horisontalt og vertikalt. Å sikre at kommunens ledelse har et eierskap til arbeidet, er omforent med tjenestene om målene med arbeidet og sikrer stabil prioritering av arbeidet, fremstår som en svært viktig faktor. Alta og Røyken kommune etablerte forsøket som et prosjekt utenfor selve barnevernstjenesten, mens Færder kommune la forsøket inn i barnevernstjenesten. Kommunenes erfaringer viser at tydelig forankring og involvering av barnevernstjenestens i arbeidet er helt avgjørende for å kunne oppnå de ønskede effektene av å ha det helhetlige ansvaret for barnevernet i kommunen.

Et av delmålene til forsøket har vært å sikre et godt forebyggende arbeid i kommunene, og **Kapittel 4** beskriver hvordan forsøkskommunene har arbeidet med forebyggende og tverrfaglig arbeid gjennom forsøket. De viktigste lærdommene knyttet til det forebyggende arbeidet er oppsummert under:

- **Godt forebyggende arbeid krever tydelig definerte roller og ansvarliggjøring av alle tjenester og nivå.** Fordi det forebyggende arbeidet er en felles, tverrfaglig oppgave i kommunen er det avgjørende å klargjøre ansvar, forventninger, roller og kapasitet knyttet til det forebyggende arbeidet. I forsøket har det vært særlig viktig å definere hva som skal være barnevernstjenestens ansvar og rolle i det forebyggende arbeidet, spesielt der hvor barnevernstjenesten er presset på kapasitet. Samarbeid mellom tjenester er avgjørende for å sikre et godt forebyggende arbeid, men det er også ressurskrevende. Forsøkskommunenes erfaringer viser at det er utfordrende for tjenestene å prioritere tverrfaglige samarbeidsarenaer når alle i tillegg har lovpålagte oppgaver å utføre. Forsøket illustrer derfor betydningen av at kommunene utarbeider konkrete planer, tiltak og delmål for å sikre et godt forebyggende arbeid.
- **Godt forebyggende arbeid må ikke gå på bekostning av en helhetlig satsing på alle nivå i tiltakspyramiden.** Forsøkskommunenes erfaring viser at god forebygging ikke nødvendigvis fører til færre inngripende saker, i alle fall ikke på kort sikt. Et godt forebyggende arbeid kan også føre til flere saker i barnevernet, fordi det forebyggende arbeidet avdekker flere utfordringer og behov som krever inngripen. Forebyggende arbeid og tiltak på lavterskelnivå fremstår som viktig for å komme tidlig inn og forebygge at saker forverrer seg. Samtidig viser forsøkskommunenes erfaringer at det ikke er tilstrekkelig å styrke evnen til å identifisere barn og familier i risiko. Kommunene må også ha tilgang på nødvendige tiltak, og ha tilstrekkelig kapasitet og bredde i tiltaksporteføljen til å håndtere de alvorlige sakene når de oppstår. Erfaringene fra forsøket viser at det er vesentlig at tiltakene må finnes på alle nivå i tiltakspyramiden, da det vil oppstå visse typer saker det ikke er mulig å forhindre gjennom det forebyggende arbeidet.

Kapittel 5 beskriver forsøkskommunenes utvikling og erfaringer når det gjelder de nye og utvidede oppgavene og ansvarsområdene i forsøket, det vil si hjelpetiltak i barnevernet, fosterhjemsområdet, institusjonsområdet og akuttområdet. I tillegg beskrives kommunenes arbeid med medvirkning fra barn og

foreldre, som er en sentral forutsetning for å sikre at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon. De viktigste lærdommene knyttet til erfaringene med de nye oppgavene er oppsummert under:

- **Økt kommunalt ansvar gir mulighet for god tilpasning av tiltak til barnets behov.** Erfaringene fra forsøkskommunene viser at kommunene har fått flere tiltak å velge mellom enn før forsøket, særlig som følge av at de har bygget opp relativt store tiltaksteam og fagmiljøer i egen regi. Dette har ifølge kommunene gitt dem bedre forutsetninger for å tilpasse hjelpen til barnets behov enn tidligere, og mer fleksibilitet til å tilpasse tiltaksporteføljen etter de til enhver tid gjeldende behovene i kommunen. Forsøket har redusert den organisatoriske og geografiske avstanden mellom saksbehandler og tiltaksperson, noe som har muliggjort et tettere samarbeid om hvordan hjelpen kan tilpasses og skreddersys til det enkelte barnet og familien. Det fremstår som en klar lærdom fra forsøket at en forutsetning for at økt kommunalt ansvar kan gi bedre tilpasning av tiltak er at kommunen også involverer barna og familiene aktivt i arbeidet, både i enkeltsaker og på systemnivå. Erfaringene fra særlig Færder kommune viser at kommunalt ansvar innebærer betydelig rom for å styrke brukerperspektivet i tjenestenes arbeid, men også at dette krever klare prioriteringer, føringer og oppfølging.
- **Økt kommunalt ansvar innebærer også risikoer knyttet til å sikre at barn får rett hjelp til rett tid.** For at økt kommunalt ansvar skal bidra til hjelp tilpasset barnets behov må kommunene ha rom til, og prioritere, å bygge opp interne fagmiljøer av en viss størrelse som selv kan tilby en bredde av hjelpetiltak. Å få til dette krever både at kommunen har økonomiske rammer og støtte i politisk og administrativ ledelse, samt et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag. Erfaringene fra Røyken og Alta viser at selv relativt store kommuner som har bygget opp sterke fagmiljøer internt har utfordringer knyttet til å sikre at hjelpen er tilgjengelig når det er behov for det. Forsøkskommunenes erfaringer synliggjør risikoen for at kommunene kan bygge opp kompetansen til å gi rett hjelp, men samtidig ikke lykkes i å gi denne til rett tid. Tilgangen på tiltak i egen regi kan også medføre en risiko for at kommunen prioriterer å bruke de tiltakene som er tilgjengelig internt, fremfor å velge andre tiltak som faglig sett ville være riktigere for det enkelte barnet. Videre viser forsøkskommunenes erfaringer betydningen av at kommuner som får et større ansvar for å skaffe tiltak har tilstrekkelig kompetanse knyttet til innkjøp og kontraktsoppfølging.
- **Fosterhjemsarbeidet er omfattende og krever dedikert personell.** Forsøkskommunenes erfaringer viser at det bør settes av egne ressurser og roller til å ivareta oppgavene på fosterhjemsområdet. Dette omfatter både rekruttering, opplæring og veiledning. Det fremstår som hensiktsmessig at disse oppgavene ivaretas av de samme personene, eller en mindre gruppe personer, særlig i en implementeringsfase. Forsøket viser også at en nødvendig forutsetning for god veiledning av fosterhjemmene er at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og tilgjengelighet til å bistå hjemmene med den hjelpen de trenger, når de trenger den. Evalueringen viser også at det må etableres systemer, rutiner og kultur for samarbeid og dialog mellom de som ivaretar fosterhjemsoppgavene og saksbehandlerne med det generelle oppfølgingsansvaret for fosterhjemmene.
- **Kommunenes fosterhjemsrekruttering bør ta utgangspunkt i et systematisk arbeid med familie og nettverk.** Forsøkskommunene erfaring viser at det å arbeide for å bygge opp en lokal fosterhjemsbank ikke er hensiktsmessig, verken av hensyn til ressurseffektivitet, eller for å sikre godt samsvar mellom hjemmet og barnets behov. Dette kommer blant annet av at antallet plasseringer i hver enkelt kommune er begrenset og ofte uforutsigbart, og behovet for å finne hjem som er en god «match» for det enkelte barnet. Forsøkskommunenes erfaring tilsier at et systematisk arbeid med familie og nettverk bør være prioriteringen i kommunenes arbeid på fosterhjemområdet, og at kommunene ikke legger til grunn at rekruttering i familie- og nettverksarbeid er noe som «skjer av seg selv» i tjenestene. Samtidig viser erfaringene fra Færder og delvis Alta kommune at kommunalt ansvar for hele «kjeden» på fosterhjemsområdet - fra første kontakt med interesserte familier, via rekruttering, plassering og videre oppfølging og veiledning - kan gi fordeler og synergieffekter som i mindre grad er mulig når ansvaret er delt mellom to ulike forvaltningsnivå.
- **Kommunale institusjonstilbud kan dekke viktige behov, men stiller særlige krav til god styring og kontroll.** To av forsøkskommunene, Alta og Færder, har i forbindelse med forsøket

etablert kommunale institusjonstilbud. Særlig Alta kommune har hatt gode erfaringer med egen institusjon. Blant fordelene som har blitt trukket frem er at samarbeidet mellom barnevernstjenesten, tiltaksteamet og institusjonen er ubyråkratisk og fleksibelt, og at kompetansen til de ansatte ved institusjonen også kan benyttes i forbindelse med andre oppgaver i barnevernet. Evalueringen påpeker imidlertid at det er en risiko for at driften av institusjonen blir for «ubyråkratisk» og uformell. Å etablere egne institusjonstilbud på barnevernområdet stiller store krav til systemer, rutiner, kvalitet og kompetanse. Videre understreker forsøkskommunenes erfaringer betydningen av at det etableres klare retningslinjer for når det kommunale institusjonstilbudet skal brukes, og når andre tilbud vil være riktige på bakgrunn av barnas behov.

Kapittel 6 beskriver utviklingen i utgiftene til barnevern og kompensasjonen for forsøksdeltakelsen i de tre kommunene i løpet av forsøksperioden. Kapitlet analyserer også kommunenes måloppnåelse når det gjelder god og effektiv ressursutnyttelse og hvordan forsøket har påvirket denne. De viktigste lærdommene knyttet til de økonomiske sidene av forsøket er oppsummert under:

- **Økonomiske insentiver er ikke tilstrekkelig for å prioritere forebygging.** Et av premissene for forsøket var at økt finansielt ansvar styrker de økonomiske insentivene til å drive forebygging. Samtidig viser erfaringene fra forsøket at økonomiske insentiver ikke er tilstrekkelige for at kommunene prioriterer forebygging. For kommuner som har ressursmessige utfordringer med tanke på kapasitet og høy arbeidsmengde, blir det vanskelig å prioritere den kapasiteten og kompetanseoppbyggingen som er nødvendig for å få til god forebygging i praksis. Forsøket illustrerer at det er krevende å vurdere effektene av økt forebyggende innstas, både på kort og lang sikt.
- **Det er mulig å oppnå bedre avtaler ved kjøp av tiltak, men det krever kapasitet og kompetanse.** Forsøket viser at det er mulig å oppnå bedre avtaler med tiltaksleverandører for kommunene når de selv har finansieringsansvaret for tiltakene. Erfaringene fra Færder kommune viser at ved å gå systematisk gjennom tilbud, vilkår og behov i forbindelse med anskaffelse av tiltak, er det mulig både å kutte kostnader og å sikre et tilpasset tilbud bedre tilpasset det enkelte barnet. Det at kommunen bedre kjenner barnets behov, kan også gjøre det lettere å for kommunen å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige og ikke. Samtidig viser erfaringene fra spesielt Røyken at økt finansielt ansvar ikke nødvendigvis er nok til at kommunene utnytter disse mulighetene og potensialet for kostnadsreduksjoner fullt ut. Det krever også både kapasitet og nødvendig kompetanse om innkjøp og offentlige anskaffelser for å lykkes med å redusere kostnader og reforhandle tiltak.
- **Økt rammefinansiering av barnevern krever robuste kommuner som kan tåle svingninger og uforutsette endringer i behovet for dyre barneverntiltak.** Forsøkskommunene har fått økt finansielt ansvar gjennom økt rammefinansiering av barnevernet, noe som innebærer at kommunene selv har måtte håndtere tilfeldige forskjeller og svingninger i behov for kostnads-krevende barneverntjenester. Alta og Røyken har hatt utfordringer med kostnadsvariasjonen som følge av fullt finansieringsansvar på barnevernområdet. Kommuner som ikke klarer å møte variasjon i ressursbehovet med å gi tilstrekkelige tilleggsbevilgninger, risikerer å havne i en negativ spiral hvor langsiktig barnevernsdrift taper for kortsiktige nødløsninger. Økt økonomisk ansvar gir en risiko for at kommuner med generelt lavt behov for barneverntjenester ikke vil avsette nok ressurser til barnevern, og dermed få problemer i perioder med uforutsett økning i ressursbehovet, noe forsøket, særlig for Alta og Røyken, illustrerer.

Overføringsverdi til implementeringen av barnevernreformen

I kapittel 7 ser vi lærdommene fra forsøket opp mot sentrale prinsipper for oppgavefordeling mellom kommune og stat (som beskrevet i kapittel 2), og hvordan disse er relevante ved implementeringen av barnevernreformen. Diskusjonen viser at tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, effektiv tjeneste-produksjon, økonomisk soliditet og valgfrihet og statlig rammestyring er viktige for at kommune skal lykkes med implementeringen av barnevernreformen. Videre viser forsøkskommunenes erfaringer at forhold knyttet til organisering, styring, kontroll, økonomi, kultur og ledelse utgjør helt sentrale forutsetninger for at kommunene kan ivareta nye oppgaver på en god og forsvarlig måte, også i forbindelse med implementeringen av barnevernsreformen.

1. Bakgrunn

Dette kapittelet gir en innføring i bakgrunnen for forsøket som evalueringen handler om. Vi beskriver hvilke oppgaver og ansvar forsøket har omfattet for kommunene som har deltatt, og presenterer kort de tre forsøkskommunene. Videre gjør vi rede for formålet med følgeevalueringen og hovedfokus for denne sluttrapporten, samt hvilke data og metode som er benyttet.

1.1 Innledning

På barnevernområdet har kommunene og staten et delt ansvar for både oppgaver og finansiering av barnevernstiltak. Per i dag har kommunene ansvaret for førstelinjebarnevernet, mens staten har ansvaret for enkelte spesialiserte oppgaver knyttet til hjelpetiltak i hjemmet, rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem og institusjon. Flere utredninger har de siste årene pekt på utfordringer knyttet til måten ansvar og finansiering av barneverntjenester er fordelt mellom kommune og stat:²

- Det finansielle ansvarsprinsippet³ gjelder ikke på barnevernområdet
- Den faglige og økonomiske ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt nivå gir samhandlingsutfordringer
- Det er store forskjeller i kommunenes bruk av statlige tiltak
- Det er store variasjoner i kvaliteten på barneverntilbudet i kommunesektoren
- Insentivene til å arbeide forebyggende er for svake

For å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet ble det i 2016 igangsatt et forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet i utvalgte kommuner. Forsøkskommunene Alta, Færder og Røyken har i perioden 2016-2019 prøvd ut en ny ansvarsfordeling med helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernet, herunder for hjelpetiltak, fosterhjem og på deler av institusjonsområdet.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet begrunnet forsøket med at nærheten til innbyggerne taler for et større kommunalt ansvar, både faglig og økonomisk. Et større ansvar ville ifølge departementet også gi kommunene bedre mulighet til å se tjenester i sammenheng og større insentiver til en økt forebyggende innsats:

Nærhet og bred kjennskap til det enkelte barn er viktig for å kunne sørge for at barnet får rett tiltak til rett tid. Med økt ansvar vil kommunene være i stand til å se flere tjenester, som skole, helse og barnevern, i sammenheng. Dette skaper gode forutsetninger for tidlig innsats, og kan forebygge mer inngripende og kostbare tiltak, som plassering utenfor hjemmet.⁴

Forsøket har pågått parallelt med arbeidet med ny kommunestruktur og barnevernsreformen, og må forstås i lys av disse prosessene. Endringer i barnevernloven i 2014 og 2018 har også lagt føringer for forsøket, blant annet knyttet til å styrke medvirkning og barns rettsikkerhet. Økt kommunalt ansvar er sett som ett av flere virkemidler for å oppnå målene for barnevernsreformen.

Barnevernsreformen som trer i kraft fra 01.01.2022 innebærer et økt kommunalt ansvar på barnevernområdet, både faglig og økonomisk, men i mer begrenset grad enn i forsøket. Ifølge departementet tilsier

² Ekhaugen, T og Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Vista Analyse Rapport nummer 2015/51. På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet; Deloitte (2011). *Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet*; NOVA og Fafo (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr. 21/11)*; NIBR og Telemarksforskning (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25)*; PwC (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*.

³ Det finansielle ansvarsprinsipp tilsier at det «myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen», jf. Oppgaveutvalgets utredning NOU 2000:22 omtalt i kapittel 2.

⁴ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet – invitasjon til å søke om deltakelse*.

en god gjennomføring av barnevernsreformen «en mer moderat oppgaveoverføring i første omgang, samtidig som det legges til rette for ytterligere ansvarsoverføringer senere».⁵ Dette betyr at forsøkskommunene har «testet ut» et ansvar som er mer vidtrekkende enn det som vil gjelde for andre kommuner når barnevernsreformen trer i kraft. Erfaringene fra forsøket vil likevel være viktige for implementeringen av barnevernsreformen og for eventuelle fremtidige endringer i oppgavefordelingen mellom kommune og stat på barnevernområdet.

Deloitte og Telemarksforskning har følgevaluert forsøket gjennom forsøksperioden, og levert årlige delrapporter om implementeringen av forsøket. Dette er forsøkets sluttrapport som samler erfaringene fra forsøket fra de tre forsøkskommunene. Rapporten vil også legge særlig vekt på å synliggjøre lærdommer andre kommuner kan dra nytte av ved implementeringen av barnevernsreformen.

1.2 Om forsøket

Alle kommuner med mer enn 15 000 innbyggere ble invitert av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet til å søke om å delta i forsøket. Kommunene Alta, Færder⁶ og Røyken ble valgt ut som forsøkskommuner, blant annet på bakgrunn av en vurdering av kommunenes kompetanse, kapasitet og ressurser til å ivareta et økt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet. Det ble også vurdert som positivt at kommunene allerede drev et godt forebyggende og tverretattlig arbeid.

Forsøket startet 1. april 2016 med en opprinnelig varighet frem til 31.12.2019. For å skape en best mulig overgang til barnevernsreformen har Alta og Færder kommune fått innvilget en videreføring av forsøket frem til reformen trer i kraft 01.01.2022. Røyken kommune ble fra 01.01.2020 slått sammen med Asker og Hurum kommune, og avsluttet forsøket ved utgangen av 2019.

Formålet med forsøket har vært å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet. Det overordnede målet med endret oppgave- og ansvarsfordeling har vært et bedre barnevern der flere utsatte barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det har også vært et mål å sikre et bedre tilpasset tjenestetilbud til utsatte barn og unge, og en sterkere vektlegging av forebygging og tidlig innsats.

Forsøket har hatt seks delmål, som er beskrevet i figuren under.

Figur 1 Forsøkets delmål

Forsøkets seks delmål:

- G. Et mer kunnskapsbasert barnevern
- H. God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier
- I. Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov
- J. Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon
- K. God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet
- L. God samhandling mellom ulike instanser i barnevernet

1.2.1 Forsøksoppgavene

Alta, Færder og Røyken har gjennomført forsøket i henhold til *Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet*. Med forsøket fikk forsøkskommunene et helhetlig ansvar for både hjelpetiltak, fosterhjem og institusjonsområdet - det vil si de fleste av oppgavene som per i dag er lagt til det statlige barnevernet.⁷

⁵ Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet. s. 38.

⁶ Den gang Nøtterøy kommune. Nøtterøy og Tjøme kommune slo seg sammen til Færder kommune 01.01.2018. For enkelhetsskyld vil vi i denne rapporten bruke Færder kommune gjennomgående.

⁷ Forsøket omfatter ikke barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktinger, midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, og såkalte atferdsplasseringer, jf. forskriftens §§ 5 og 12.

For hjelpetiltak i hjemmet fikk forsøkskommunene fullt faglig og økonomisk ansvar, også for de spesialiserte hjelpetiltakene som Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) tilbyr, som MST, FFT og PMTO.⁸

På fosterhjemsområdet fikk forsøkskommunene det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret, herunder rekruttering og formidling av fosterhjem, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjemmene.

På institusjonsområdet fikk forsøkskommunene velge institusjonsplass selv, og ansvar for at tilbudet som ble gitt ivaretok barnets behov for forsvarlig omsorg. Dette innebærer at kommunene kunne skaffe institusjonsplasseringer gjennom etablering og drift av egne institusjoner, kjøp fra staten eller kjøp fra private leverandører. Forsøkskommunene fikk fullt finansieringsansvar for plasseringer, og valgte plass for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket var offentlig eller privat. Dette innebar at Bufetat ikke hadde bistandsplikt overfor forsøkskommunene med mindre de på frivillig basis inngikk en skriftlig bistandsavtale. Unntaket var rus- og atferdsplasseringer, hvor Bufetat hadde inntaksansvaret. På akuttområdet kunne kommunene også inngå bistandsavtale med Bufetat. Gjennom bistandsavtalene var Bufetat ansvarlig for å tilby forsøkskommunene et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert akutttilbud (institusjoner og beredskapshjem).

Forsøkskommunene har fått en økning i rammetilskuddet for å dekke kostnadene knyttet til forsøksoppgavene og økt finansieringsansvar. Tilskuddet har tatt utgangspunkt i de midlene Bufetat tidligere brukte på oppgavene som gjennom forsøket ble overført til forsøkskommunene.

På institusjonsområdet har forsøkskommunene som hovedregel betalt full pris for plasseringstiltak.⁹

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har gjennom forsøket hatt en overordnet prosjektleder- og styringsrolle, med ansvaret for oppfølgingen av forsøket, rapportering til departementet og nasjonal koordinering av forsøket. Fylkesmannen har i forsøksperioden ført tilsyn med at forsøkskommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven og forskriften for forsøksvirksomheten.

1.2.2 Om forsøkskommunene

1.2.2.1 Alta kommune

Alta kommune ligger i Troms og Finnmark fylke, og har i overkant av 20 000 innbyggere. Kommunens tjenester til barn og unge har siden 2008 vært samlet i den tverrfaglige Barn- og ungetjenesten, bestående av helsesøstertjeneste, PP-tjeneste og barnevernstjeneste.¹⁰

Kommunens barnevernstjeneste besto ved utgangen av 2019 av 25 årsverk delt inn i tre team; et omsorgsteam med ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem og institusjon, og to team for undersøkelse og hjelpetiltak. Barnevernstjenesten er totalt styrket med 5,5 årsverk siden forsøkets start i 2016.

Siden 2013 har kommunen i tillegg hatt et eget tiltaksteam. Tiltaksteamet er ikke underlagt barnevernstjenesten, men er organisert direkte under Barn- og ungetjenesten, og skal bistå de ulike tjenesteområdene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Tiltaksteamet består av ni ansatte, hvorav fire ble tilsatt i forbindelse med forsøket.

Kommunens barneverninstitusjon Storbakken ble etablert i forbindelse med forsøket, og har vært i drift siden mai 2017. Det ble gjort tolv ansettelser i forbindelse med etableringen av barneverninstitusjonen, hvorav en daglig leder som er ansvarlig for daglig drift. Institusjonen hadde 14 ansatte ved utgangen av 2019, deriblant en ny institusjonsleder i 100 % stilling ble ansatt i september 2019.

Totalt er det foretatt en styrking av Barn- og ungetjenesten med 24,5 årsverk etter at forsøket ble igangsatt.

⁸ Det er ikke lovpålagt for kommunene og Bufetat å tilby slike spesialiserte hjelpetiltak

⁹ Gjelder ikke atferdsplasseringer, hvor kommunene har betalt en egenandel på om lag 50 prosent av tiltakets kostnad.

¹⁰ Flyktningetjenesten var opprinnelig også en del av Barn- og ungetjenesten, men ble flyttet ut 01.01.2019. Fra august 2019 ble Oppvekstadministrasjonen også samlokalisert med Barn og ungetjenesten.

1.2.2.2 Færder

Færder kommune ligger i Vestfold og Telemark fylke, og har om lag 27 000 innbyggere. Kommunen ble opprettet 01.01.2018 som følge av at kommunene Nøtterøy og Tjøme slo seg sammen. For barnevernstjenestene i de to tidligere kommunene hadde dette liten organisatorisk betydning ettersom Nøtterøy har vært vertskommune for Tjømes barnevernstjeneste siden 01.01.2014. Nøtterøy og Tjøme har dermed fra starten deltatt i forsøket sammen.¹¹

Tjenestene til barn og unge i Færder kommune er organisert under kommunalområdet for oppvekst og kunnskap, og hjelpetjenestene til barn og unge har siden 2016 vært samlokalisert i Familiens Hus på Nøtterøy.

Barnevernstjenesten er organisert i fire team; barneteam, ungdomsteam, omsorgsteam og familieteam.¹² Under familieteamet har kommunen i løpet av forsøket etablert et mobilt team for barnevernstjenesten, samt to beredskapshjem. Barnevernstjenesten består videre av leder, nestleder og kontorfaglig gruppe. I tillegg har tjenesten to familierådscoordinatorer som er direkte underlagt barnevernledelsen.

Ved utgangen av 2019 besto kommunens barneverntjeneste av totalt 43,9 årsverk, inkludert et eget tiltaksteam (familieteamet) som ikke driver saksbehandling. Siden 2016 er tjenesten styrket med hhv. 17,2 årsverk for å ivareta oppgavene kommunen har overtatt fra staten i forsøket, og sju kontaktpersonstillinger i barneverntjenesten. Fem av disse er finansiert med forsøksmidler, mens to ble opprettet som følge av politisk vedtak på bakgrunn av en økning i antall meldinger.

1.2.2.3 Røyken

Røyken kommune lå i det gamle Buskerud fylke på den nordlige delen av Hurumlandet, og hadde i 2019 om lag 22 700 innbyggere. Røyken ble slått sammen med Asker og Hurum fra 01.01.2020 og ble en del av Viken fylke.¹³¹⁴

Barnevernstjenesten i Røyken kommune har siden 01.01.2012 vært en avdeling under Røykenhuset 0-23. Røykenhuset besto av fire tjenesteavdelinger: barneverntjeneste, helsetjeneste, familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester, og hadde en egen enhetsleder som var underlagt kommunalsjef for Oppvekst og utdanning.

Samtlige saksbehandlere i barnevernet i Røyken kommune var generalister og jobbet med både meldinger, undersøkelser, tiltak og oppfølging. Mange av tiltakene til barnevernstjenesten ble levert av avdeling for familie- og miljøbaserte tjenester i Røykenhuset.

Barnevernstjenesten hadde ved utgangen av 2019 17 ansatte, mot 10 stillinger i 2016. De familie- og miljøbaserte tjenestene i Røykenhuset hadde 18 ansatte. Forsøket har bidratt til å finansiere to psykologstillinger (2 årsverk) og tre og en halv stilling som miljøterapeuter (3,5 årsverk). Stillingene var underlagt familie- og miljøbaserte tjenester.

1.3 Om følgeevalueringen

Deloitte og Telemarksforskning har i fellesskap gjennomført følgeevalueringen av forsøket, på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Evalueringer brukes i utstrakt grad i offentlig sektor for å analysere og skaffe kunnskap om virkemidler og tiltak, og som kunnskapsgrunnlag for fremtidig politikkutforming. Følgeevaluering betegnes som en egen evalueringstilnærming, nært beslektet med aksjonsforskning eller følgeforskning.¹⁵ Formålet med følgeevalueringer er ofte å bidra til at tiltaket eller programmet som er

¹¹ For enkelhets skyld benyttes Færder kommune gjennomgående i denne rapporten, også når det er snakk om perioden før Nøtterøy og Tjøme slo seg sammen.

¹² Fra 01.01.2020 har kommunens barneverntjeneste omorganisert seg, og består i dag av: Avdeling mottak (0-18 år) og undersøkelse (7-18 år), Avdeling sped og småbarn undersøkelse og tiltak (0-6 år), Avdeling tiltak (7-18 år) og Avdeling omsorg og ettervern (0-23 år). Under sistnevnte avdeling ligger også fosterhjemstjenesten og kommunens to beredskapshjem. Ettersom det er den gamle organiseringen som gjaldt gjennom forsøksperioden er det denne som legges til grunn i rapporten.

¹³ Prosessen knyttet til kommunesammenslåing ble igangsatt i 2016, samtidig med at forsøket trådte i kraft, og har pågått parallelt med barnevernsforsøket.

¹⁴ Av hensyn til leservennligheten er kommunen i rapporten i hovedsak omtalt i presensform

¹⁵ Tornes, Kristin (2012) (red.). *Evaluering i teori og praksis*. Oslo: Fagbokforlaget. S. 103.

under evaluering skal formes til å bli best mulig, innenfor de strukturelle, organisatoriske, faglige og individuelle forutsetningene som foreligger. Dette innebærer at en følgeevaluering ikke utelukkende observerer, beskriver og analyserer implementeringen av virkemidler og tiltak, men også bidrar til løpende vurderinger av prosess, utvikling og nytteverdi.¹⁶

Formålet med denne følgeevalueringen har vært todelt:

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

Det er levert årlige delrapporter fra evalueringen i perioden 2016-2019. I de fire delrapportene har Deloitte og Telemarksforskning beskrevet utviklingen i forsøket med vekt på kommunenes implementering av forsøksoppgavene, og, så langt som mulig, vurdert de faglige, organisatoriske og budsjettmessige effektene av forsøket. I rapportene er det også trukket frem viktige læringspunkter for kommunene som deltar i forsøket og for statlige myndigheter.

I delrapportene er det lagt til grunn et sett med problemstillinger som har vært tett forbundet med målene departementet har definert for forsøket (Figur 1). Det er videre utarbeidet egne evalueringskriterier for hvert delmål/problemstilling. I tillegg er det tilføyd en problemstilling som knyttes til økonomiske konsekvenser av forsøket for de deltagende kommunene.

1.3.1 Fokusområder for sluttrapporten

Denne sluttrapporten sammenfatter hovedfunn og sentrale vurderinger fra det samlede evalueringsarbeidet gjennom hele forsøksperioden. Rapporten gjengir overordnede utviklingstrekk og relevante erfaringer fra kommunene som har deltatt i forsøket. For detaljer knyttet til tiltak, organisering og utvikling i kommunene i løpet av forsøksperioden henvises det til de årlige delrapportene.

Tidligere delrapporter har vært strukturert i samsvar med de seks delmålene for forsøket (Figur 1). Delmålene som er fastsatt er formulert på ulikt nivå, og er til dels overlappende. Enkelte av delmålene kan forstås som nødvendige forutsetninger for å kunne oppnå de øvrige delmålene, like mye som mål i seg selv. I samråd med oppdragsgiver er derfor sluttrapporten strukturert rundt tre av delmålene:

- *God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier*
- *Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon*
- *God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet*

Målene knyttet til et kunnskapsbasert barnevern, tilgang på tiltak rettet mot barnets ulike behov og samhandling mellom nivåene i barnevernet blir omtalt i sammenheng med de tre overordnede delmålene, som viktige forutsetninger for at disse kan nås.

Et viktig mål med å følgeevaluere forsøket har vært å dokumentere forsøkskommunenes erfaringer med økt kommunalt ansvar, og å etablere et kunnskapsgrunnlag om hvordan økt kommunalt ansvar påvirker de tjenestene kommunene yter til utsatte barn og unge med utgangspunkt i de overordnede målene for norsk barnevern og barnevernsreformen. For å sikre at forsøkskommunenes erfaringer legger til rette for læring og videreutvikling av det kommunale barnevernet inn mot barnevernsreformen legger vi i denne sluttrapporten særlig vekt på læringspunkter av relevans for den forestående implementeringen av barnevernsreformen og for videre utvikling av ansvar og organisering av norsk barnevern.

Evalueringsmatrisen som har ligget til grunn for evalueringsarbeidet er vedlagt rapporten.¹⁷

¹⁶ Sverdrup, 2014

¹⁷ Det ble i 2019 foretatt enkelte endringer i evalueringsmatrisen i samråd med oppdragsgiver. Den oppdaterte versjonen er vedlagt denne rapporten.

1.4 Data og metode

Sluttrapporten bygger på data samlet inn i løpet forsøksperioden 2016–2019. Til selve sluttrapporten er det innhentet tallmateriale for 2019, samt nøkkelopplysninger om forsøkskommunenes kompetanse- og ressursituasjon. Det er ikke gjennomført nye intervjuer i forbindelse med utarbeidelsen av sluttrapporten.

Under gis en kort beskrivelse av datamaterialet og metodevalg som ligger til grunn for følgeevalueringen. Det vises til de ulike delrapportene for mer detaljerte beskrivelser av datamaterialet som følgeevalueringen bygger på.

1.4.1.1 Kvalitative data

Skriftlig dokumentasjon

Forsøkskommunene har mottatt en årlig dokument- og dataforespørsel rettet mot konkrete databehov for å svare ut problemstillingene i evalueringsmatrisen. Dokumentforespørselen har vært utformet delvis med fritekstfelter og tabeller som kommune er bedt om å fylle ut. Formålet har vært å redusere ulikheter i datagrunnlaget fra kommunene. Kommunene har i tillegg vært oppfordret til å vedlegge relevante dokumenter som rutiner, systembeskrivelser og interne rapporter.

Delvis fordi kommunene tilnærmet seg forsøket på ulike måter, og delvis fordi en del barnevernsbegreper tidvis forstås og defineres noe ulikt, har det vært ulikheter i hvordan dataforespørselen er besvart. Dette innebærer blant annet at det er noe ulikt detaljnivå i det skriftlige datagrunnlaget fra kommunene. Detaljnivået på tilsendt dokumentasjon fra forsøkskommunene vurderes likevel å være tilstrekkelig for å sikre en forsvarlig evaluering i samsvar med mandatet.

Forsøkskommunenes søknader om å delta i forsøket, samt offisielle dokumenter tilknyttet forsøket, er også lagt til grunn.

Intervjuer

Det er gjennomført årlige intervjuer i forsøkskommunene med sentrale aktører i forsøket, som ledelsen i barnevernet, prosjektledelse for forsøket, medarbeidere i barnevernet og andre relevante tjenester, samt representanter for kommuneledelsen.¹⁸ Informanter i kommunene ble valgt ut i dialog med kommunene. For noen aktører, som medarbeidere i barnevernstjenesten, er det gjennomført gruppeintervjuer med 2-6 deltakere.

Det er også gjennomført årlige intervjuer med fylkesmennene i henholdsvis Finnmark, Vestfold og Buskerud, samt med Bufdir, Bufetat Nord og Bufetat Sør. I 2019 ble det også gjennomført intervju med Enhet for inntaksstøtte i Bufetat (EIS).

Det er utarbeidet intervjuguider tilpasset de ulike rollene informantene har hatt. Intervjuene er dokumentert gjennom punktvis referater. I 2018 og 2019 ble disse verifisert av informantene i etterkant av intervjuet. Det er informasjon fra de verifiserte oppsummeringene som er brukt i rapportene.

Det har vært en viktig forutsetning for gjennomføring av evalueringen at det også innhentes erfaringer fra barn, unge og foreldre som mottar hjelp fra barneverntjenesten i forsøkskommunene. Barns rett til deltakelse og medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon og et sentralt mål for barnevernet og i forsøket.

Det er gjennomført årlige intervjuer med barn, ungdom, foreldre og fosterforeldre i forsøkskommunene. Forsøkskommunene har hatt ansvaret for å rekruttere informanter til disse intervjuene. Det har vært krevende å rekruttere et tilstrekkelig antall barn og unge, foreldre og fosterforeldre til intervjuer i enkelte av kommunene. Totalt er det gjennomført 26 intervjuer med barn over 12 år, samt 33 intervjuer med fosterforeldre og foreldre i evalueringsperioden. Flertallet av både intervjuede barn, foreldre og fosterforeldre er fra Færder kommune. I denne sluttrapporten har tilbakemeldingene fra disse blitt inkludert der det er relevant i omtalen av de ulike målene og oppgavene i forsøket.

De intervjuede barna, fosterforeldrene og foreldrene har i noe begrenset grad hatt erfaringer som kan knyttes til kommunenes gjennomføring av forsøket. Dette, kombinert med det relativt lave antallet

¹⁸ Det vises til de enkelte delrapporter for detaljert oversikt over antall intervjuer og intervjuobjekter.

respondenter, medfører at data fra intervjuene med barn, foreldre og fosterforeldre er gjengitt i et begrenset omfang i sluttrapporten.¹⁹

Intervjuene med barn, foreldre og fosterforeldre i evalueringen har gitt oss klare tilbakemeldinger om hva som er viktig for at de personene og gruppene som barneverntjenesten og øvrige kommunale hjelpe-tjenester er til for, skal oppleve at de får god og nødvendig hjelp. Dette er perspektiver som er svært viktige å ha med seg i kommunenes endringsarbeid, der endringene i seg selv kan ta stor oppmerksomhet. I tillegg til de generelle inntrykkene som barn, foreldre og fosterforeldre formidler, har intervjuene gitt oss eksempler eller indikasjoner på forhold i kommunene som vi har hatt oppmerksomhet om i den øvrige datainnsamlingen. Dette innebærer at selv om informasjonen ikke er direkte gjengitt i rapporten, har tilbakemeldingene hatt verdi for våre vurderinger av kommunenes måloppnåelse.

På bakgrunn av forskningsetiske krav,²⁰ og det lave antallet informanter i hver kommune, er data fra intervjuene med barn, unge, foreldre og fosterforeldre kun gjengitt i en overordnet form.

Informantene fikk skriftlig informasjon om evalueringen og hva samtalene ville dreie seg om, og det ble innhentet skriftlig samtykke. I innledningen til intervjuene ble det presisert at deltakelsen var frivillig, og at de når som helst kunne trekke seg fra intervjuene, dersom de ønsket det.

Barn og ungdom har selv kunnet velge om de ønsket å bli intervjuet individuelt eller som gruppe. Flere av intervjuene med ungdom ble gjennomført via telefon. Alle intervjuer med barn og ungdom er gjennomført av personell som har nødvendig kompetanse for dette.

1.4.1.2 Kvantitative data

De kvantitative analysene i evalueringen bygger på data fra KOSTRA, fra kommunenes tertialrapportering til Bufdir og informasjon innhentet fra kommunene og Bufetat. Kommunene har i den årlige dokumentforespørselen blitt bedt om å rapportere på en rekke kvalitative og kvantitative indikatorer.

I sluttrapporten er KOSTRA-data fra perioden 2015–2019 benyttet, supplert med annen rapportering fra kommunene til hhv. Bufdir, Deloitte og Telemarksforskning. På tidspunktet da rapporten ble skrevet var kun de foreløpige KOSTRA-data for 2019 tilgjengelige. Erfaring med KOSTRA-dataene tilsier at det ikke vil være vesentlige endringer mellom de foreløpige tallene og de endelige tallene. Det er ikke grunn til å tro at de endelige tallene vil endre bildet av utviklingen i kommunene.

Tallgrunnlaget innrapportert til de ulike datakildene har i enkelte av rapporteringsperiodene ikke vært mulig å avstemme, blant annet som følge av at KOSTRA, Bufdir og følgevalueringen har noe ulike definisjoner av de ulike indikatorene. I tolkningen av utviklingen på de kvantitative indikatorene gjennom forsøksperioden må det også tas hensyn til at utvalget av kommuner er lite, samt at noen av tiltakene, som eksempelvis institusjonsplasseringer, forekommer forholdsvis sjelden i kommunene. De kvantitative dataene må derfor tolkes med varsomhet, og i denne rapporten brukes disse dataene i hovedsak til å beskrive den generelle utviklingen i kommunene og underbygge konklusjoner fra de kvalitative undersøkelsene der hvor det er relevant.

1.4.2 Verifisering og kvalitetssikring av sluttrapport

Barne- og familiedepartementet, forsøkskommunene, Bufdir, Bufetat Nord, Bufetat Sør, og fylkesmennene i respektive fylkene har fått tilsendt et utkast av rapporten for verifisering av fakta og kvalitetssikring. Bufdirs referansegruppe for forsøket har også gitt tilbakemeldinger og innspill til rapportutkastet. Kommentarer og tilbakemeldinger er tatt hensyn til i denne endelige rapporten. Evalueringsarbeidet er kvalitetssikret i samsvar med Deloitte's interne systemer og rutiner.²¹

¹⁹ Problemstillinger knyttet til muligheten for gjennomføring av intervjuer med barn, unge og foreldre har vært drøftet og avklart løpende med oppdragsgiver og forsøkskommunene gjennom hele forsøksperioden.

²⁰ Herunder punkt 14 - Barns krav på beskyttelse, og punkt 15 - Hensynet til privatlivets fred, jf. Forskningsetisk komite for humaniora og samfunnsfags forskningsetiske retningslinjer.

²¹ Deloitte's kvalitetsstyringssystem, DTT Policies manual (DPM) fastsetter policyer for virksomheten og tjenesteutøvelsen i alle forretningsområdene i Deloitte AS, Deloitte's Code of Conduct omhandler Deloitte's verdier, etiske prinsipper, samt hvilke konsekvenser dette skal ha for vår atferd, og for måten vi løser våre oppdrag og samhandler med våre kunder på, og Deloitte Risk Management System (DRMS) inneholder systemer for risikovurdering og dokumentasjon av kvalitetssikring som benyttes på alle oppdrag.

1.5 Leseveiledning

Dette innledningskapittelet har redegjort for bakgrunnen for forsøket og følgeevalueringen, og har gitt en kort beskrivelse av forsøkskommunene. Evalueringens metoder og datagrunnlag er også beskrevet i dette kapittelet.

Kapittel 2 gir en nærmere presentasjon av bakteppet for forsøket og for den forestående barnevernsreformen, og presenterer blant annet prinsipper og kriterier for kommunalt ansvar som er utarbeidet av ulike utredninger i løpet av de siste 20 årene. Disse kriteriene vil danne en del av rammen for en vurdering av forsøket i rapportens avslutningskapittel.

Kapitlene 3-6 inneholder en beskrivelse av utviklingen i Alta, Færder og Røyken på en rekke sentrale områder i forsøket. Alle kapitlene gir et utfyllende sammendrag av hvordan forsøkskommunene har prioritert og arbeidet på de ansvarsområdene de har overtatt. I tillegg inneholder hvert av kapitlene viktige lærdommer fra forsøket. Disse delene legger særlig vekt på den innsikten forsøkskommunenes erfaringer gir når det gjelder sentrale forutsetninger for å lykkes med oppgavene som følger av forsøket. Disse lærdommene er særlig rettet mot temaer som også vil være av relevans for implementering av barnevernsreformen fra 01.01.2022.

Kapittel 3 beskriver hvordan forsøkskommunene planla og forberedte seg til overtakelsen av forsøksoppgavene fra 01.04.2016. Videre beskriver kapittelet hvordan kommunene opprinnelig organiserte forsøksarbeidet og hvordan dette har utviklet seg underveis i forsøket. Kapittelet omhandler også samhandlingen mellom forsøkskommunene og Bufetat i gjennomføringen av forsøket, samt forsøkets konsekvenser for Bufetat.

Kapittel 4-6 er strukturert rundt de tre målene for forsøket som er omtalt i 1.3.1.

Kapittel 4 omhandler målet om god forebyggende innsats. Kapittelet starter med en beskrivelse av situasjonen i forsøkskommunene før forsøket, for så å omtale utviklingen i forsøksperioden. Dette er spesielt rettet mot organisering, kompetanse og etablering av forebyggende tiltak. Barnevernets rolle og deltakelse i det forebyggende arbeidet er et sentralt tema i kapittelet.

Kapittel 5 omhandler målet om at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, og retter seg mot hvordan kommunene sørger for at barn i barnevernet får rett hjelp til rett tid. Kapittelet tar opp sentrale tema som er avgjørende for å nå dette målet:

- Kommunenes kompetanse og tilgang til kunnskapsbaserte tiltak i barnevernet, herunder kommunenes tilgang til tiltak før forsøket
- Kommunenes ivaretagelse av de konkrete oppgavene som de har overtatt i forsøket, herunder fosterhjems-, institusjons- og akuttområdet
- Kommunenes arbeid for å sikre medvirkning fra barn og familier

Kapittel 6 omhandler målet om god og effektiv ressursutnyttelse. Kapittelet dekker også økonomiske konsekvenser av forsøket. Kapittelet viser den økonomiske utviklingen på barnevernområdet i forsøkskommunene i løpet av forsøket, og hvordan kompensasjonen for forsøksdeltakelsen gjennom økt rammetilskudd har slått ut. Videre diskuteres det om de økonomiske insentivene til økt forebygging gjennom forsøket har hatt den ønskede effekten. Kapittelet tar også for seg forsøkskommunenes kjøp av tiltak fra Bufetat og private aktører.

Kapittel 7 ser erfaringene og lærdommene i forsøket opp mot de prinsipper og kriterier for kommunalt ansvar som er omtalt i kapittel 2, og gir noen avsluttende bemerkninger om risikoer og forutsetninger for å sikre at økt kommunalt ansvar kan gi flere barn rett hjelp til rett tid.

2. Om oppgave- og ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet

For å bidra til en mer helhetlig forståelse av de samlede erfaringene fra forsøket, og hvordan disse er relevante for implementeringen av barnevernsreformen, presenterer vi noe av bakteppet for hvorfor forsøket og barnevernsreformen kom i stand. Vi setter det i sammenheng med diskusjonen om oppgavefordeling mellom stat og kommune generelt, og innretningen av oppgave og finansieringsansvar på barnevernområde spesielt. Vi redegjør for funn og vurderinger fra en rekke utredninger som har vurdert prinsipper for oppgavefordeling mellom stat og kommune, og hvilke kriterier og hensyn som vurderes som viktige for oppgavefordeling på barnevernområdet. Disse utredningene har utgjort sentrale føringer for utformingen av både forsøket og barnevernsreformen, og synliggjør de antakelsene om forutsetninger og effekter av økt kommunalt ansvar som er lagt til grunn for forsøket og barnevernsreformen.

2.1 Oppgaveutvalget om oppgavefordeling mellom stat og kommune

De siste 20 årene har flere offentlige utvalg sett på oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Oppgavefordelingsutvalget, som ble oppnevnt i 1998, leverte sin utredning NOU 2000:22, *Overordnede hensyn mtp oppgavefordeling mellom stat og region/kommune*, i 2000.²² Utvalget trakk frem tre hensyn som førende for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det første er *hensynet til brukerne*, hvor tilgjengelighet og sammenheng i tjenestene ble pekt på som viktig for at brukerne skal få en god tjeneste. Videre ble *hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse* vektlagt, med fokus på frihet, deltakelse og effektivitet som sentrale verdier i det lokale selvstyret. Det siste hensynet, *hensynet til nasjonale mål*, gjaldt områder hvor staten ifølge utvalget har et særlig ansvar, som blant annet å sikre rettssikkerhet, likeverdig fordeling, og nasjonaløkonomiske hensyn.²³

Utvalget formulerte syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommune. Utvalget understreket at ulike kriterier kan ha ulik vekt innen ulike sektorer, og at de derfor må veies opp mot hverandre i vurderingen av oppgave- og ansvarsfordelingen (Figur 2).

Figur 2 Oppgaveutvalgets syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommune.

Retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommune:²⁴

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 gjør krav på 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 med 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 (det finansielle ansvarsprinsippet).

²² NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000.

²³ NOU 2000:22, s. 11.

²⁴ NOU 2000:22, s. 12.

2.2 Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur

Som et ledd i arbeidet med kommunereform nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Arbeidet bygget på retningslinjene fra NOU 2000:22, som vist til over, særlig punktene 1-2 og 5-7. Ekspertutvalget la vekt på kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, og listet opp kriterier som kommunen må møte for å ivareta disse fire rollene. Viktige kriterier for rollene som tjenesteyter og myndighetsutøver, som også er relevante kriterier for utøvelsen av barnevernstjenesten, er ifølge ekspertutvalget:²⁵

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Statlig rammestyring
- Tilstrekkelig distanse

Ekspertutvalget gjorde også en vurdering av oppgavefordelingen i utvalgte sektorer, herunder barnevern, opp mot relevante kriterier for sektorene. For barnevern ble kriteriene *tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, effektiv tjenesteyting og økonomisk soliditet* vurdert som særlig relevante. Utvalget pekte på at nærhet til innbyggerne taler for et større kommunalt ansvar på barnevernområdet, og at å samle tiltak på samme forvaltningsnivå vil bidra til en mer helhetlig tjeneste og til å redusere insentiver for å forskyve ansvar og kostnader på andre forvaltningsnivå. Det vil også bidra til å styrke det finansielle ansvarsprinsipp, som ikke fullt ut gjelder på barnevernområdet med dagens oppgavefordeling.

Et større kommunalt ansvar vil ifølge utvalget kunne bidra til å styrke insentivene til forebygging og tidlig innsats. Samtidig peker utvalget på at det vil kunne oppstå «smådriftsulemper» ved overføring av statlige oppgaver til det kommunale barnevernet, og trekker i denne sammenheng frem institusjonsområdet og å inngå avtaler om private tjenester som områder hvor små kommuner kan få utfordringer. Utvalget mente at et helhetlig kommunalt ansvar på barnevernområdet «vil være positivt ut ifra nærhet til det enkelte barn og mulighetene for å se barnevernet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester».²⁶ Utvalget mente også at et mer helhetlig kommunalt ansvar vil «minske farene for strategisk spill mellom forvaltningsnivåene og koordineringsutfordringer rundt det enkelte barn».²⁷

Ekspertutvalgets vurdering var at kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil være i stand til å bygge opp relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta et helhetlig ansvar for barnevernet. Utvalget pekte videre på at den store bruken av ideelle og private aktører, særlig innen institusjonsbarnevernet, forutsetter at kommunen må ha «faglige og administrative forutsetninger for å kunne ivareta bestillerfunksjonen på en god måte», eller alternativt velge å bygge opp et eget institusjonstilbud eller inngå interkommunale samarbeid på institusjonsområdet.²⁸

2.3 Utredning om konsekvenser av økt kommunalt ansvar på barnevernområdet

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennomførte Vista Analyse i 2015 en utredning av om økt ansvar til kommunene vil gi et bedre og mer effektivt barnevern, basert på en samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av økt ansvar til kommunene for fosterhjemstjenesten, spesialiserte hjelpetiltak og på institusjonsområdet.

Utredningen pekte på forbedringspotensial i barnevernet på flere områder, blant annet knyttet til ansvarsfordelingen mellom kommune og stat. Rapporten konkluderte likevel med at en «storstilt overføring av

²⁵ Vabo, Signy Irene m.fl. (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg - Kriterier for god kommunestruktur*. Ekspertutvalg for kommunereformen oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

²⁶ Vabo, Signy Irene m.fl. (2014), s. 89.

²⁷ Vabo, Signy Irene m.fl. (2014), s. 89.

²⁸ Vabo, Signy Irene m.fl. (2014), s. 89.

ansvar til kommunene, før andre vesentlige mangler er rettet opp, vil gi altfor stor risiko for et uforsvarlig barnevern i mange av landets kommuner, og store effektivitetstap».²⁹

For institusjonsområdet mente forskerne at det er for få kommuner og interkommunale samarbeid som vil være i stand til å «anskaffe plasser fra private aktører og samarbeide med andre kommuner om oppbygging av egne plasser på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte».³⁰ Forskerne mente også at det vil være for ressurskrevende å skulle sette alle kommuner i stand til å velge riktig institusjonsplass, dersom kommunene skulle gis rett til dette, og at det derfor er hensiktsmessig at staten ivaretar behovet for oversikt og rådgivning om tilgjengelige institusjonstilbud.

For spesialiserte hjelpetiltak konkluderte rapporten med at ansvaret for disse bør overføres til kommunene, med unntak av sentre for foreldre og barn. Dette ble begrunnet i at kommunenes nærhet til barna vil bidra til å kunne gi et skreddersydd og mer effektivt tilbud.

På fosterhjemsområdet mente forskerne at kommunene prinsipielt sett bør ha et større ansvar, men at det på dette tidspunktet kun var grunnlag for å overføre ansvaret for generell veiledning av fosterhjem til kommunene. For at et større ansvar på sikt skal kunne overføres til kommunene peker rapporten på at det kreves «en større reform av fosterhjemssystemet i retning av mer standardiserte ytelser og større vekt på tjenester fremfor penger, og like konkurransevilkår for kommunene og de private aktørene».³¹

2.4 Barnevernsreformen

Barnevernsreformen, som trer i kraft 01.01.2022, vil innebære en mindre overføring av statlige oppgaver til kommunene enn hva forsøket har innebåret. I Prop. 73 L (2016 – 2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* skriver Barne- og likestillingsdepartementet at ansvarsdelingen mellom stat og kommune, og finansieringsordningene, må innrettes slik at de som «beslutter og handler på barnas vegne, har faglige og økonomiske insentiver som sammenfaller med barnas behov».³² Oppgavefordeling som følge av barnevernsreformen begrunnes ut fra en forventning om at «et mer helhetlig kommunalt ansvar, med større vekt på lokale beslutninger, [vil] legge bedre til rette for at barnevernet kan gi et mer tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet og en bedre sammenheng mellom tjenestene som gis barna og deres familier».³³ Samtidig understrekes det at «tilstrekkelig kompetanse i tjenestene, bedre kommunal styring og forankring av barnevernet og større fagmiljøer [er] av stor betydning for at målet om riktig hjelp til rett tid kan nås».³⁴

Å beholde oppgaver på statlig nivå begrunnes ut fra en antakelse om at «oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning» bør ligge på statlig nivå.³⁵ På barnevernsområdet gjelder dette ifølge departementet i hovedsak oppgaver som «forekommer relativt sjelden i den enkelte kommune, og som samtidig krever særlig kompetanse», herunder institusjonstilbudet, akutttiltak i institusjon og beredskapshjem, spesialiserte fosterhjem og utredninger av sped- og småbarn.³⁶ Departementet mener at spesialiserte og inngripende tiltak er «tjenester og tiltak der hensynet til muligheten for å oppnå tilstrekkelig robuste kompetansemiljøer veier tyngre enn hensynet til geografisk nærhet til familien», og at ansvaret for disse bør forbli på statlig nivå.³⁷

Barnevernsreformen har en overordnet målsetting om at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid, samt at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov».³⁸ Det er også en målsetting at endringene i barnevernloven skal gi insentiver for tidlig innsats og forebygging, tilpasset hjelp og effektiv ressursbruk

²⁹ Ekhaugen, T og Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Vista Analyse Rapport nummer 2015/51. På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. s. 13.

³⁰ Ekhaugen, T og Rasmussen, I. (2015), s. 15.

³¹ Ekhaugen, T og Rasmussen, I. (2015), s. 13.

³² Prop. 73 L (2016–2017). s. 29.

³³ Prop. 73 L (2016–2017). s. 38.

³⁴ Prop. 73 L (2016–2017). s. 38.

³⁵ Prop. 73 L (2016–2017). s. 34.

³⁶ Prop. 73 L (2016–2017). s. 34.

³⁷ Prop. 73 L (2016–2017). s. 38.

³⁸ Prop. 73 L (2016–2017). s. 30.

og oppgaveløsning. Videre er det et mål at barnevernsreformen skal bidra til å styrke barn og familiers rettssikkerhet i samsvar med endringene i barnevernloven fra 01.06.2018.

Barnevernsreformen legger også til grunn at økt finansieringsansvar skal gi kommunene økte insentiver til å jobbe forebyggende i og utenfor barnevernet, og å komme tidlig inn med tiltak i familiene som trenger det. Det vises også til at stat og kommune får insentiv til å «velge tiltak og tjenester som i innhold, omfang og lengde er tilpasset barnas behov». ³⁹ Derfor vil barnevernsreformen medføre et økt utgiftsnivå for kommunene ved bruk av tiltak utenfor hjemmet og spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat, samt at egenbetaling skal innrettes slik at «det som hovedregel vil være mer lønnsomt for kommunene å velge kommunale tiltak, som for eksempel fosterhjem, fremfor statlige og mer inngripende tiltak». ⁴⁰

Under beskrives i korte trekk endringene som barnevernsreformen innebærer: ⁴¹

Økt kommunalt ansvar for ordinære fosterhjem:

- Kommunene får ansvar for generell veiledning av fosterhjem, mens Bufetat fortsatt vil ha ansvar for rekruttering av fosterhjem.
- Den kommunale plikten til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, som trådte i kraft 01.06.2018 ved endring av barnevernloven, vil fortsatt være gjeldende. Dette innebærer i praksis et større ansvar hos kommunene også knyttet til rekruttering av fosterhjem.
- Ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen, det vil si kommunen der barnet bor fra før.

Tydeliggjøring av statens spesialiserte tilbud:

- Det lovfestes at Bufetat kan tilby fosterhjem til barn med særskilte behov – såkalte spesialiserte fosterhjem (tidligere kalt statlige familiehjem). Bufetat har ansvar for oppfølging av spesialiserte fosterhjem, mens den kommunale barnevernstjenesten fortsatt vil ha ansvaret for oppfølgingen av barnet.
- Det lovfestes at Bufetat kan tilby utredninger av omsorgssituasjonen til sped- og småbarn, 0-6 år. Bufetat kan også i enkelte tilfeller bistå med hjelpetiltak i etterkant av utredningen. Bufetats tilbud kan gis i sentre for foreldre og barn eller som et hjemmebasert tilbud der barna og familien bor.
- Det lovfestes at Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak. Dette innebærer at Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak, som eksempelvis MST og FFT, også når barnet eller ungdommen har en problembelastning som kan gi grunnlag for plassering i fosterhjem eller institusjon. Bufetats tilbud skal gjelde tiltak som kommunene i liten grad vil kunne tilby for denne målgruppen.
- Bufetats tilbud av PMTO avvikles i takt med at kommunene bygger opp nødvendig kompetanse til å tilby PMTO og tilsvarende hjelpetiltak. Bufetat vil fortsette å tilby PMTO til kommunene med behov for det i en overgangsfase, også etter 2022.
- For alle spesialiserte tilbud som skal være et statlig ansvar vil det utvikles nasjonale retningslinjer som beskriver innhold i og målgruppe for tiltakene.

Økt kommunalt finansieringsansvar:

- Kommunene gjøres ansvarlig for full finansiering av ordinære fosterhjem, noe som innebærer at Bufetats betalingsansvar for ordinære fosterhjem (refusjonsordningen) oppheves.
- Kommunene vil få økte kommunale egenandeler ved bruk av spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak. De konkrete egenandelene for statlige tiltak blir fastsatt i forbindelse med statsbudsjettet for 2022.
- Kommunene vil bli kompensert for økt økonomisk ansvar gjennom en økning i rammetilskuddet.

Tabellen under oppsummerer forskjellene mellom dagens oppgavefordeling på barnevernområdet, oppgavefordelingen i forsøket og oppgavefordelingen slik den vil bli når barnevernsreformen trer i kraft 01.01.2022.

³⁹ Prop. 73 L (2016–2017). s. 39.

⁴⁰ Prop. 73 L (2016–2017). s. 40.

⁴¹ Informasjon om endringene som følge av barnevernsreformen er hentet fra Bufdirs nettressurs om barnevernsreformen, tilgjengelig på: <https://bufdir.no/Barnevern/reform/>. [Lesedato: 07.02.2020].

Tabell 1: Oppgavefordelingen på barnevernområdet i dag, i forsøket og som følge av barnevernsreformen.

Tiltaksområder	Dagens oppgavefordeling	Forsøksordningen	Barnevernsreformen
Rekruttering av Fosterhjem	Statlig ansvar. Bufetat har bistandsplikt.	Kommunalt ansvar, uten bistand fra Bufetat.	Statlig ansvar, Bufetat har bistandsplikt.
Opplæring av fosterhjem	Statlig ansvar. PRIDE-opplæring ⁴² i regi av Bufetat.	Kommunalt ansvar for fosterhjemsopplæring.	Statlig ansvar. PRIDE-opplæring i regi av Bufetat.
Veiledning av fosterhjem	Statlig ansvar for generell veiledning av fosterhjem.	Kommunalt ansvar for individuell og generell veiledning av fosterhjem.	Kommunalt ansvar for individuell og generell veiledning av fosterhjem.
Finansieringsansvar fosterhjem	Delt finansieringsansvar mellom kommune og stat for ordinære fosterhjem, gjennom refusjonsordningen.	Kommunalt ansvar.	Kommunalt ansvar. Refusjonsordningen avvikles.
Vurdering av fosterhjem familie og nære nettverk	Lovpålagt plikt til å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.	Lovpålagt plikt til å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.	Lovpålagt plikt til å alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.
Familiehjem	Statlig oppgave, men uten bistandsplikt.	En del av et utvidet kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet. Valgfritt å ha denne typen hjem i egen regi.	
Spesialiserte fosterhjem (ny betegnelse i barnevernsreformen)			Statlig oppgave, men uten bistandsplikt.
Omsorgsinstitusjon	Statlig ansvar og bistandsplikt. Bufetat har plikt til å tilby egnet institusjonsplass. Bufetat har siste ord ved valg av institusjonsplass.	Kommunene har ansvar for å skaffe og velge egnet institusjonsplass selv. Uten bistandsavtale velger kommunene blant alle aktører. Ved bistandsavtale har Bufetat plikt til å tilby egnet institusjonsplass.	Statlig ansvar og bistandsplikt. Bufetat har plikt til å tilby egnet institusjonsplass.
Atferdsinstitusjon	Statlig ansvar og bistandsplikt. Bufetat har plikt til å tilby egnet institusjonsplass.	Bufetat har bistandsplikt. Kommunene får tre ulike tilbud om plasser fra Bufetat som de kan velge mellom.	Statlig ansvar og bistandsplikt. Bufetat har plikt til å tilby egnet institusjonsplass.
Finansieringsansvar institusjon	Kommunene betaler en egenandel ved bruk av institusjon.	Kommunalt ansvar. For atferdsinstitusjon betaler kommunene egenandel på om lag 50 prosent av kostpris.	Økte kommunale egenandeler.

⁴² PRIDE – Parenting Resources for Information, Development and Education er et opplæringsprogram for fosterforeldre.

3. Gjennomføring av forsøket i kommunene og Bufetat

Alta, Færder og Røyken ble i slutten av november 2015 valgt ut som forsøkskommuner på bakgrunn av sine søknader om forsøksdeltakelse. Søknadene beskrev kommunenes mål og ambisjoner for forsøksgjennomføringen i lys av invitasjonen fra departementet. Disse viser hvordan kommunene fra starten av la opp til ulike tilnærminger til forsøket og overtakelsen av oppgavene, både når det gjaldt innhold, prioriteringer og tidsperspektiv. De planene og den organiseringen som kommunene valgte innledningsvis har i stor grad preget deres gjennomføring av forsøket.

Dette kapittelet omhandler hvordan forsøkskommunene forberedte, planla og organiserte forsøksarbeidet, og hvordan dette har utviklet seg underveis i forsøket. Kapittelet legger vekt på sentrale forhold knyttet til selve endringsprosessen ved å implementere nye oppgaver og et økt ansvar i en kommune. Dette gjelder både eksterne forhold, som rammebetingelsene for forsøket, og interne forhold knyttet til blant annet organisering og ledelse.

Kapittelet omtaler også samhandlingen mellom de ulike forvaltningsnivåene i forsøket og forsøkets konsekvenser for Bufetat, og samler funn, observasjoner og læringspunkter knyttet til implementeringen av oppgavene.

3.1 Kommunenes planlegging av og forberedelse til forsøket

Alle kommunene utarbeidet prosjektplaner som viste hvordan de la opp til å løse oppgavene i forsøket. Røyken og Færder kommune utarbeidet relativt omfattende prosjektplaner som inneholdt en detaljert gjennomgang av de oppgavene og det ansvaret forsøket ville innebære for kommunen, mens Alta kommunes prosjektplan var mindre detaljert.

Under beskriver vi kort kommunenes planer for forsøket ved oppstart og hvordan de forberedte seg på ansvarsovertakelsen.

I søknaden om forsøksdeltakelse viste **Alta kommune** til at den etablerte tverrfaglige barn- og unge-tjenesten ville være godt rustet både faglig og personellmessig til å forvalte ansvaret som kommunen skulle overta. Alta kommune hadde i årene før forsøket utarbeidet en egen Alta-modell for tidlig innsats som kommunens Barn- og ungetjeneste, skoler og barnehager jobbet etter. Kommunen la opp til å prioritere innsatsen mot øvre del av kommunens tiltakspyramide hvor den tidligere hadde opplevd mangler i sitt tiltaksapparat rettet mot barn og unge.

Kommunens prosjektplan var i hovedsak rettet mot to områder kommunen ville prioritere ved oppstarten av forsøket: etablering av en ny enhet for tidlige hjelpetiltak i hjemmet, inkludert en døgntilgjengelig veiledningsmodell, og etablering av et kommunalt institusjonstilbud, Storbakken. Institusjonstilbudet skulle inneholde fire til fem omsorgsplasser, én leilighet som kan benyttes til foreldre-barn-plasseringer, samvær eller akutsituasjoner og tre til fire hybler for ungdom i overgangsfase.

På fosterhjemsområdet var kommunens plan at saksbehandlere i barnevernet skulle ivareta rekrutteringsarbeidet med støtte fra tiltaksteamet ved behov.

Færder kommune fremhevet i sin søknad høy kompetanse blant de ansatte i barnevernet, herunder også ansatte med bakgrunn fra Bufetat, og derav god kjennskap til oppgavene som kommune skulle overta i forsøket. Det forebyggende arbeidet og tverretatlige samarbeidet i kommunen ble også trukket frem, som eksempelvis at kommunen arbeidet med å implementere Bedre Tverrfaglig Innsats-modellen (BTI). Kommunen ønsket også å bygge videre på det arbeidet den allerede gjorde blant annet med å søke fosterhjem i barns familie og nettverk.

Færder kommune hadde ved inngangen til forsøket som mål å etablere et eget familieteam/tiltaksteam i barnevernstjenesten, en kommunal akuttinstitusjon i tilknytning til eksisterende avlastningsenhet og å ansette et kommunalt beredskapshjem. I tillegg var etablering av en egen fosterhjemstjeneste en sentral prioritering for kommunen ved oppstart, og blant annet ble to fosterhjemrådgivere ansatt ved inngangen

til forsøket. Færder kommune la opp til full overtakelse og implementering, av alle oppgaver i forsøket fra første dag.

Røyken kommune vektla i sin søknad kommunens gode erfaringer, både økonomisk og faglig, fra arbeidet med «Røykenmodellen», hvor kommunens tjenester til barn og unge er samlet i Røykenhuset 0-23. Røyken hadde fokus på tidlig innsats, og en visjon om at alle barn i kommunen skal få rett hjelp til rett tid.

Kommunen la opp til en gradvis innføring av oppgavene i forsøket, med aktiv bruk av bistandsavtaler med Bufetat. Kommunen planla å jobbe med utvikling av hjelpetiltak og fosterhjem de første to årene av forsøket. For dette formålet ble det blant annet ansatt en fosterhjemsrådgiver som skulle arbeide med å utarbeide godkjenning, opplærings- og veiledningsverktøy på fosterhjemsområdet. Kommunen hadde ikke planer om å etablere nye kommunale tiltak i barnevernet, men ville vurdere dette i løpet av 2017/2018.

Oppgavene ble formelt overført til kommunene 1. april 2016, og de tre forsøkskommunene hadde dermed fire måneder på seg til å forberede sin implementering av forsøket. Kommunene opplevde tiden mellom tildelingen av forsøket og forsøkets oppstart som for knapp til at de kunne være tilstrekkelig forberedt på ansvarsovertakelsen. Blant annet skyldtes dette behovet for tilsetting av nytt personell, både til prosjektorganisasjonen og til å ivareta ansvaret som var overtatt fra staten, og at enkelte konsekvenser av ansvarsovertakelsen ikke var identifisert og klargjort før oppstart. Særlig gjaldt dette de økonomiske rammebetingelsene for forsøket, herunder spørsmål knyttet til pensjonsrettigheter for statlige familiehjem som skulle overføres til kommunal avtale. Både Alta og Færder kommune brukte mye tid på å finne løsninger på dette det første forsøksåret. Kommunene etterlyste også en tidligere tilgang til prisoversikten knyttet til kjøp av tjenester fra Bufetat, og opplevde det som vanskelig å vurdere den økonomiske konsekvensen av avtalene som ble inngått.

3.1.1 Kommunenes vurdering av risiko og kompetansebehov ved implementeringen av forsøket

Den relativt knappe tiden fra tildeling av forsøket til oppstart medførte at kommunene i noe ulik grad gikk systematisk gjennom hva ansvarsovertakelsen ville innebære og hva dette ville kreve av kommunen for å sikre at risikoer og konsekvenser av forsøket ble håndtert på en hensiktsmessig måte.

Alle kommunene beskrev risikoer eller vesentlige forutsetninger for å sikre at målene med forsøket ble nådd i prosjektplanene sine, men hadde i varierende grad identifisert konkrete handlinger eller tiltak for å sikre at disse forutsetningene var til stede eller for å redusere risiko.

For eksempel var **Færder kommune** den eneste forsøkskommunen som hadde konkrete planer for å sikre involvering av barnevernstjenesten, og for å etablere et kunnskapsgrunnlag om status i tjenesten, behov for tiltak og faglig utvikling på feltet i forberedelsesfasen.

Færder kommune var også den eneste av de tre kommunene som hadde gjennomført en kompetansekartlegging i tjenestene før oppstart av forsøket. Denne var gjennomført i forbindelse med opprettelsen av Familiens Hus, og tett knyttet til kommunens kompetansebehov for innføringen av BTI-modellen. På bakgrunn av denne kompetansekartleggingen utarbeidet kommunen en toårig plan for kompetanseheving for alle de involverte tjenestene, med vekt på hvilken kompetanse kommunen trengte for å ivareta forsøksoppgavene.

Alta kommune hadde ikke gjennomført kompetansekartlegginger i forkant av forsøket, men gjennomførte dette i tiltaksteamet, barneverntjenesten og institusjonen Storbakken 2017.⁴³

Røyken kommune identifiserte tidlig i forsøket et behov for blant annet å skaffe kompetanse på psykisk helse i familiebaserte tjenester, på bakgrunn av arbeidet med Røykenmodellen. Røyken benyttet ikke kompetansekartleggingsverktøy eller lignende i forbindelse med forsøket, men kommunen opplyser at den har lagt vekt på at lederne i tjenestene er tett på egne medarbeidere og egen tjeneste for å avdekke kompetansebehov.

⁴³ Barneverntjenesten påbegynte ny kompetansekartlegging høsten 2019, men denne ble satt på vent da kommunen skal gjennomføre en mer omfattende kompetansekartlegging i 2020. Denne kompetansekartleggingen skal også gjennomføres for ansatte ved Storbakken.

3.2 Kommunenes organisering av forsøket

Alle kommunene la fra starten av opp til at forsøket skulle organiseres som et eget prosjekt i kommunen. Alle forsøkskommunene etablerte også ulike former for styringsstrukturer som har hatt til hensikt å støtte opp under prosjektledelsen i forsøket. Sammensetningen av disse synliggjør også graden av barnevernets involvering i og eierskap til forsøket. Det har underveis i forsøket vært tydelige forskjeller mellom kommunene i graden av involvering og styring fra disse strukturene. Måten kommunene har valgt å organisere forsøksgjennomføringen på, og graden av reell involvering fra styringsstrukturene rundt, gjenspeiler til en viss grad også hvordan kommunene har jobbet med å sikre involvering og forankring av forsøksarbeidet i kommunen for øvrig.

Alle tre kommunene har holdt på den opprinnelige prosjektorganiseringen gjennom hele forsøksperioden, men har i noe varierende grad prioritert å integrere forsøket i den øvrige driften av barnevernet.

Under beskrives kort kommunenes organisering og styring av forsøksarbeidet, inkludert styring av økonomien i forsøket.

I **Alta** og **Røyken** ble prosjektorganisasjonen lagt utenfor barnevernstjenesten, mens i **Færder** var prosjektorganisasjonen tett tilknyttet barnevernstjenesten, med barnevernleder som formell prosjektleder ved oppstart av forsøket.⁴⁴

Røyken kommune ansatte en prosjektleder som ikke hadde barnevernfaglig bakgrunn, men som hadde spisskompetanse på prosjektledelse. I tillegg ble det i Røyken ansatt en prosjektmedarbeider med barnevernfaglig bakgrunn som fikk særlig ansvar for kommunens arbeid på fosterhjemsområdet. Kommunen har gjennom hele forsøket vært tydelig på at prosjekt og linje skal være adskilt, og forsøksprosjektet har dermed forblitt en struktur på siden av linjen med kommunalsjef for oppvekst og utdanning som prosjekteier. Denne prosjektorganiseringen var begrunnet med at prosjektlederen skulle få frigjort sin kapasitet til å drive prosjektledelse og drive forsøket fremover, og for å unngå at prosjektleder ble trukket inn i linjeoppgaver i barnevernet. Røyken etablerte også et relativt omfattende prosjektstyringsystem som ble fulgt opp av prosjektleder.

Kommunen etablerte en egen styringsgruppe for forsøket bestående av kommunalsjef for oppvekst og utdanning (prosjekteier), rådmann, enhetsleder for Røykenhuset, leder PPT og barnevernleder. Videre ble det nedsatt en referansegruppe bestående av ledergruppen i Røykenhuset. I praksis har imidlertid denne referansegruppen også fattet beslutninger om den løpende driften i prosjektet gjennom hyppige møter, mens styringsgruppen har hatt færre møtepunkter og fattet mer overordnede beslutninger.

Denne organiseringen har blant annet medført utfordringer knyttet til samhandlingen mellom barnevernstjenesten og prosjektorganisasjonen og forankringen av forsøket i barnevernstjenesten. Både prosjektleder og prosjektmedarbeideren som ble ansatt i forsøket sluttet i sine stillinger i løpet av 2018. Kommunen hadde også et skifte av barnevernsleder i samme periode. Ny prosjekt- og barnevernsledelse har opplyst at de opplevde det som krevde å sette seg inn i forsøket og kommunens tilnærming til dette da de tiltrådte sine roller.

Også i **Alta** ble forsøksprosjektet organisert utenfor linjen i barnevernet og direkte under leder for Barn- og ungetjenesten som prosjekteier. Prosjektleder var ansatt i tiltaksteamet og hadde barnevernfaglig bakgrunn og kompetanse. Kommunen opprettet en prosjektgruppe med ansvar for å støtte prosjektledelsen i den daglige driften av forsøket. Sammensetningen av prosjektgruppen har endret seg noe underveis. Opprinnelig besto gruppen av prosjektleder, virksomhetsleder i Barn- og ungetjenesten, leder for barneverntjenesten og tre teamledere i barnevernstjenesten.

Alta erfarte imidlertid at denne organiseringen ikke fungerte etter hensikten. Organiseringen skjermet bare i begrenset grad den ordinære driften av barnevernet, samtidig som ansatte i barnevernet opplevde lite eierskap til forsøket. Forsøket var de første årene preget av noe organisatorisk uro, med flere skifter av barnevernsleder og prosjektledelse. I likhet med i Røyken opplevde Alta, dels som følge av den valgte organiseringen, utfordringer knyttet til involvering av og eierskap til forsøket i barnevernstjenesten. De

⁴⁴ Underveis i forsøket ble prosjektledelsen overtatt av fagrådgiver som ble ansatt i forbindelse med forsøket. I løpet av forsøksperioden har fagrådgiveren blitt nestleder i barnevernstjenesten. Barnevernleder og prosjektleder (nestleder) har jobbet tett sammen om forsøksarbeidet gjennom hele forsøket.

siste to årene har kommunen i større grad integrert forsøket i barnevernstjenestens drift, blant annet ved at barnevernsleder har fått det formelle ansvaret for faglige avgjørelser i forsøket. Barnevernsleder og prosjektleder har de siste årene hatt et tett samarbeid om gjennomføringen av forsøket. Høsten 2019 ble det ansatt ny prosjektleder for forsøket, som ble ansatt i barneverntjenesten. Prosjektet ble med dette bedre forankret i barneverntjenesten, noe kommunen selv opplyser at har bidratt til at eierforholdet til forsøket har økt innad i barneverntjenesten.

I tillegg erfarte kommunen at forsøket slik det opprinnelig var organisert var forankret på et for lavt nivå i kommunen. For å imøtekomme utfordringene ble det i 2017 gjennomført organisatoriske endringer i forsøket, og prosjektgruppen har siden bestått av ledergruppen i Barn- og ungetjenesten, mens rådmannens ledergruppe har hatt rollen som styringsgruppe i forsøket. Endringene medførte imidlertid bare i begrenset grad økt involvering av andre deler av kommunen. Styringsgruppen har i liten grad gitt tilbakemeldinger eller styringssignaler knyttet til gjennomføringen av forsøket og de oppgavene som følger av dette, og ledergruppen i Barn- og ungetjenesten har etterlyst større grad av forankring av forsøket i prosjektgruppen. Det er vist til at svakheter knyttet til involvering av ulike enheter og nivå i kommunen blant annet medfører at utviklingsmuligheter, ressurstilgang og ressursbehov ikke har blitt koordinert godt nok.

I **Færder** har forsøksprosjektet gjennom hele perioden vært tett koblet til barnevernet, med kommunaldirektør for oppvekst og kunnskap som prosjekteier. Kommunen etablerte ved oppstart en prosjektgruppe bestående av ledelsen i barnevernet med ansvaret for å støtte prosjektledelsen i den daglige driften av forsøket. Videre ble det etter kort tid etablert en styringsgruppe bestående av kommunaldirektør, økonomisjef, tverrfaglig barn- og ungekoordinator, barnevernsleder, tillitsvalgte og prosjektleder/fagrådgiver. Kommunen etablerte også en intern referansegruppe bestående av representanter fra de øvrige tjenestene (skole, barnehage, PPT, RMU⁴⁵ og forebyggende helse) og egen referansegruppe for forsøket bestående av representanter fra blant annet brukerorganisasjoner og forskningsmiljø. Videre ble det etablert flere arbeidsgrupper bestående av blant andre ansatte i barneverntjenesten knyttet til ulike deler av forsøksoppgavene.

Kommunen har organisatorisk skilt mellom «kommunalt barnevern» og «statlig barnevern», blant annet gjennom å samle de ansatte som ivaretar de oppgavene kommunen overtok fra staten i et eget team i barnevernstjenesten (Familieteamet). Kommunen har gjennom forsøksperioden jobbet med å fase forsøksoppgavene inn i ordinær drift. Færder har dermed i noe større grad enn de to øvrige kommunene ansett forsøket som et rent *barnevernforsøk*, rettet mot barnevernstjenestens ansvarsområde. Organiseringen har gitt prosjektledelsen mandat og myndighet til å gjøre nødvendige prioriteringer som sikrer fremdrift og ressurstilgang knyttet til behovene i barnevernstjenesten.

3.2.1 Budsjettsansvar i forsøket

Involvering av styringsstrukturene i forsøket har også hatt sammenheng med hvem som har hatt styringsrett og budsjettansvar for midlene som har fulgt av forsøket.

I **Alta** har økningen i rammetilskuddet som følger av forsøket vært øremerket i kommunens budsjett til forsøket, og barnevernsleder har siden 2018 hatt styringsrett over midlene.

I **Færder** har overføringene kommunen har fått fra forsøket gått inn i barnevernets budsjett, og rådmann disponerte midlene. I prinsippet har det ikke blitt gitt noen føringer fra kommuneledelsen for bruken av den økte rammen til barnevernet gjennom forsøket. Det meste av økningen i rammetilskuddet ble brukt til å finansiere stillingshjerner og kjøp av barneverntiltak i barnevernet. Barnevernet i Færder har også avsatt noen midler i budsjettet for å dekke spesielle behov som kan dukke opp i løpet av budsjettåret.

I **Røyken** har økte midler som følge av deltakelse i forsøket blitt prioritert til bruk i oppvekstsektoren for å styrke tjenestene i Røykenhuset. Enhetsleder for Røykenhuset fikk årlig tildelt rammer i forbindelse med årlig budsjettering, og overordnede føringer for områder og tiltak som det har vært ønskelig å satse på innen oppvekstsektoren. Det har ikke vært øremerket egne midler til å drive forsøksprosjektet fra kommunen, og barnevernet har ikke hatt styringsrett over de ekstra midlene som har fulgt av forsøket.

⁴⁵ Ressurscenter for mennesker med utviklingsmuligheter (RMU).

Bruken av midlene ble styrt fra overordnet ledelse i ved rådmann, økonomisjef og kommunalsjef gjennom overordnede føringer for områder og tiltak som det har vært ønskelig å satse på innen oppvekstsektoren.

3.3 Rammebetingelsene for forsøket

Alle kommunene planla forsøket med utgangspunkt i at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune etter innføring av barnevernsreformen ville ligne på ansvarsfordelingen i forsøket. Kommunene har i løpet av forsøksperioden vært tydelige på at de har hatt en klar forventning om at erfaringene fra forsøket skulle være en reell del av grunnlaget for å beslutte den endelige innretningen av barnevernsreformen, og at deltakelse i forsøket ville kunne gi dem et forsprang på implementeringen av de endringene som ville komme når barnevernsreformen skulle innføres. Kommunene har vært tydelige på at det var en skuffelse da det i 2017, etter ett år av forsøket, ble gjort kjent at barnevernsreformen i sin endelige form ville innebære en langt mindre omfattende ansvarsoverføring til kommunene. Særlig i Røyken og i Alta kommune er det gitt uttrykk for at dette medførte en demper på motivasjonen for å jobbe aktivt med oppgavene som fulgte av forsøket, spesielt de oppgavene som etter forsøket ikke lenger ville være kommunenes ansvar.

Kommunene har i forsøket også etterlyst en større grad av forutsigbarhet knyttet til både selve forsøksdeltakelsen og til den endelige innretningen og tidshorisonten for barnevernsreformen. Dette knytter seg både til de tidligere omtalte uavklarte økonomiske, praktiske og juridiske forholdene ved oppstarten av forsøket, beslutningen om innholdet i barnevernsreformen, og hvordan forsøkskommunenes tilbud vil påvirkes av at barnevernsreformen er mindre ambisiøs når det gjelder hvilket ansvar som skal ligge til kommunene i fremtiden.

Alta og Færder kommune har vært særlig opptatt av hvordan tiltak, tjenester og kompetanse som er bygget opp under forsøket kan opprettholdes på en hensiktsmessig måte også etter at forsøket avsluttes, og av å sikre gode overgangsordninger fra forsøksordningen til implementering av barnevernsreformen.

3.4 Samhandling mellom nivåene i barnevernet

Samhandlingen mellom Bufetat og forsøkskommunene har i stor grad vært knyttet til bistandsavtalene som er inngått, og har i all hovedsak fungert godt gjennom forsøket. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan, og i hvilket omfang, kommunene har benyttet seg av bistandsavtalene med Bufetat, og som følge av dette er det også noe ulikt hvordan samhandlingen mellom de ulike nivåene i barnevernet vurderes. Evalueringen har vist at samhandlingen mellom Bufetat og forsøkskommunene i all hovedsak har vært relatert til konkrete saker eller tiltak. Det er i liten grad etablert felles arenaer for erfaringsutveksling mellom Bufetat og forsøkskommunene, og kommunene og Bufetat har færre møtepunkter ved avslutningen av forsøket enn ved oppstarten.

Alta kommune var før forsøket ikke tilfreds med de tiltakene de ble tilbudt av Bufetat region nord, og samhandlingen mellom Alta og Bufetat hadde i perioder vært utfordrende. Dette var ifølge kommunen én av grunnene for at kommunen ønsket å delta i forsøket. Kommunen ønsket gjennom forsøksdeltakelsen å i større grad styre tiltakene selv, og å kunne tilpasse disse til kommunens behov framfor å være prisgitt Bufetats tilbud. Ifølge Alta kommune hadde Bufetat lite tilbud utenom institusjonsplasseringer og MST i deres område. På bakgrunn av at det er begrenset med private og ideelle tilbydere i nærheten av Alta, ønsket Alta å kunne tilby ungdom forsterkede forebyggende tiltak i nærheten av hjemmet, der det var mulig.

Alta og Bufetat region nord inngikk bistandsavtaler på akuttområdet, omsorgsplasser og beredskapshjem ved forsøkets start, men Alta kommune sa opp disse i 2017 i forbindelse med at kommunen opprettet egen, kommunal institusjon. Som følge av økt behov for akuttinstitusjonsplasser ble det likevel benyttet akuttiltak fra Bufetat i perioden uten bistandsavtale. Alta kommune inngikk ny bistandsavtale med Bufetat på akuttområdet i 2018. Den nye bistandsavtalen har ifølge kommunen og Bufetat region nord fungert godt. Alta har imidlertid samlet sett benyttet tiltak fra Bufetat i liten grad i løpet av forsøket.

Alta og Bufetat region nord har uttrykt at de har hatt et godt samarbeid om ansvarsoverføringen av tiltak fra Bufetat, som ved implementeringen av PMTO og familieråd. Kommunen har også gitt uttrykk for at godkjennings- og kvalitetssikringsfunksjonen i Bufetat region nord ga god veiledning og støtte i forbindelse med oppstart av den kommunale institusjonen Storbakken. På fosterhjemsområdet har samarbeidet vært

mer krevende, blant annet som følge av ulike forventninger til hva motparten skulle stille opp med i overgangsfasen. Ifølge kommunen og Bufetat region nord har dette bedret seg utover i forsøket.

Både **Færder kommune** og **Røyken kommune** benyttet hjelpetiltak fra Bufetat i relativt liten grad før forsøket. Færder har gjennom forsøket hatt bistandsavtale med Bufetat på akutt plasseringer. Røyken har hatt bistandsavtale på hjelpetiltak, akutt plasseringer og omsorgsplasseringer, det vil si alle områder som det var mulighet for å inngå bistandsavtale på. Begge kommunene viser til godt samarbeid med Bufetat region sør ved bruk av bistandsavtalene.

Røyken har gjennom forsøket benyttet Bufetat til både institusjonsplasseringer og fosterhjem. Røyken har hatt behov for bistand fra Bufetat for å rekruttere fosterhjem, selv om det ikke i utgangspunktet var anledning til dette gjennom forsøket. Bufetat region sør har også bistått kommunen med opplæring i Trygg Base, en modell for støtte til fosterforeldre.⁴⁶ I realiteten har Røyken opprettholdt sitt behov for å benytte Bufetat på samme måte som før, både når det gjelder institusjonsplasser og fosterhjem. Røyken kommune opplevde samarbeidet med Bufetat i oppstarten av forsøket som godt, og viser særlig til at alle nødvendige avtaler med Bufetat kom på plass innen oppstart av forsøket. Kommunen opplever at samarbeidet gjennom forsøket stort sett har gått bra, men at det i noen saker har tatt unødvendig lang tid å komme til enighet. Kommunen har gjennom forsøket hatt jevnlig møter med inntaksleder og fosterhjemtjenesten i Bufetat.

Færder kommune har gjennom forsøket benyttet tiltak fra Bufetat i liten grad. Kommunen har benyttet bistandsavtalen på akuttområdet ved enkelte tilfeller, og hatt noe kjøp av senter for foreldre og barn fra Bufetat.

Færder kommune og Bufetat region sør etablerte i 2016 et formelt samarbeid om fosterhjemsrekruttering, med faste møter hvert halvår. Formålet var å koordinere rekrutteringsarbeidet av fosterhjem, blant annet ved at potensielle fosterhjem som Bufetat fikk kjennskap til ble informert om at Færder kommune var med i forsøket og at kommunen hadde sin egen fosterhjemtjeneste. Det ble opprettet en digital løsning der Bufetats rekrutteringsportal ble lenket til Færder kommunes fosterhjemsside. Kommunen og Bufetat region sør informerte også hverandre om planlagte kampanjer for å unngå konkurranse om potensielle fosterforeldres oppmerksomhet. Bufetat region sør har også lagt til rette for at fosterforeldre i fosterhjem kommunen overtok fikk mulighet til å fortsette i «gamle» veiledningsgrupper i regi av Bufetat.

Færder kommune opplyser at de ved opprettelsen av akuttinstitusjonen PitStop hadde behov for kompetanse når det gjaldt drift av institusjonen, men at Bufetat ønsket betalt for å bistå med denne kompetansen og at Bufetat brukte lang tid på å prise tjenesten. Færder og Alta samarbeidet derfor i stedet om å hente kompetansen de hadde behov for knyttet til institusjonsdrift fra Oslo kommune, noe de fikk vederlagsfritt.

De siste årene har Bufetat gitt Færder kommune noe veiledning knyttet til kjøp av plasser i omsorgsinstitusjon.

3.5 Forsøkets konsekvenser for Bufetat

Overføringen av ansvar fra Bufetat til kommunene berører Bufetat på flere måter, men i og med at det kun har vært tre kommuner med i forsøket, har de samlede konsekvensene for Bufetat vært små. Reduksjonen i etterspørsel etter tiltak fra de tre kommunene har, med ett unntak, ikke medført omfattende endringer i Bufetats tiltaksapparat. Unntaket er at region nord så seg nødt til å legge ned MST-teamet i Hammerfest da Alta gikk inn i forsøket, da Alta var den største brukeren av tilbudet før forsøket. I region sør har reduksjonen i aktivitet vært liten, både fordi Røyken har opprettholdt bruken av Bufetat på de fleste områdene, og fordi Færder i utgangspunktet kjøpte relativt få tiltak. Ved inngangen til forsøket ble det vurdert i Bufetat sør om tjenestetilbudet burde reduseres, men kostnaden ved å måtte bygge opp igjen tilbudet etter fire år ble ansett som for høy til at en midlertidig reduksjon ville være hensiktsmessig.

For region sør har det derimot vært merkbart at budsjettet har blitt redusert som følge av forsøket. Ved oppstart av forsøket ble utgiftssiden i budsjettet kuttet fordi færre kjøp av tiltak fra forsøkskommunene ville redusere Bufetats utgifter, og inntektssiden i budsjettet ble økt fordi forsøkskommunene skulle betale fullpris for de tiltakene som fortsatt ble kjøpt fra Bufetat. Disse budsjettjusteringene ble gjort ut fra

⁴⁶ Se beskrivelse under 5.2.2

forventninger om forsøkskommunenes bruk av tiltak fra Bufetat i løpet av forsøksperioden, og de ble ikke endret etter hvert som det viste seg at kommunene brukte Bufetat i større grad enn forventet. Fordi Bufetat er en bruttobudsjettert virksomhet, medførte det at Bufetat måtte levere flere tiltak enn forventet, men likevel holde seg innenfor det fastsatte budsjettet. Forsøkskommunene betalte fullpris for tiltakene, men disse ekstra midlene gikk ikke inn i Bufetats budsjett ettersom det er budsjetterte inntekter som bestemmer rammene.⁴⁷ Region sør beregnet selv et tap som følge av dette på 11 millioner kroner i 2017. Røykens økte omfang av kjøp i 2018 og 2019 tilsier at tapet har vært enda større i disse årene. Ifølge regionen har dette ikke redusert tjenestetilbudet, men noe vedlikehold har blitt nedprioritert.⁴⁸

I region nord vil situasjonen i utgangspunktet være motsatt, ettersom Alta har redusert tiltaksbruken gjennom Bufetat mer enn hva som ble forutsatt da budsjettrekke til regionen ble fastsatt. Ifølge intervju med regionen har det likevel vært begrenset hvor mye man har spart på at Alta har redusert sin etterspørsel, ettersom Alta fortsatt har behov for bistand.

Begge de involverte Bufetat-regionene har vist til at forsøket har gitt merarbeid på grunn av behovet for å lage egne avtaler og saksbehandlingsrutiner for forsøkskommunene, da man ikke kunne bruke samme avtaler med forsøkskommunene som med andre kommuner. Bufetat sør har bemerket at arbeidsmengden ved tildeling av tiltak har økt ettersom forsøkskommunene har hatt rett til å få flere tiltak å velge mellom.

Andre konsekvenser for Bufetat har begrenset seg til noe sterkere konkurranse om rekruttering, både når det gjelder fosterhjem og fagfolk. Særlig Bufetat region nord har merket økt konkurranse fra Altas deltakelse i forsøket, både med tanke på arbeidskraft og i rekruttering av fosterhjem. Bufetat region Nord har også merket noe konkurranse på rekrutteringen av beredskapshjem og statlige familiehjem.

3.5 Viktige lærdommer fra forsøket

3.5.1 Det er avgjørende at kommunene har god kunnskap om ansvaret og oppgavene de skal overta

Forsøket har vist at å overta nye oppgaver og ansvar innebærer et krevende endringsarbeid i kommunene. For at kommunene skal ha gode forutsetninger for å ivareta nye oppgaver og ansvar, er det avgjørende at de har inngående kunnskap om hva oppgavene innebærer og hvilke krav det nye ansvaret vil stille til kommunen, både faglig og økonomisk. I tillegg krever det at kommune innretter sin planlegging og styring av oppgavene som overtas på en slik måte at disse kravene kan møtes.

Dette krever at rammene for hva oppgaven(e) innebærer er tydelige fra myndighetenes side. Den korte perioden fra forsøket ble tildelt til kommunene skulle overta oppgavene innebar at enkelte konsekvenser av forsøket ikke i tilstrekkelig grad var utredet eller klargjort, blant annet knyttet til økonomiske betingelser i avtalene med Bufetat og pensjonsrettigheter for fosterhjem kommunene skulle overta. Dette utgjorde en ekstrabelastning for kommunene i oppstarten som kom i tillegg til arbeidet med å planlegge implementerings- og endringsprosessen, og som skapte enkelte utfordringer for kommunene knyttet til håndteringen av økonomiske og administrative konsekvenser av forsøket.

Kommunenes erfaringer viser betydningen av at rammene for oppdraget er tydelige i god nok tid før overtakelsen av ansvaret, slik at kommunene kan forberede implementeringen på en hensiktsmessig måte. Dette gjelder både faglige, økonomiske og administrative konsekvenser av ansvars- og oppgaveoverføringen. Vi mener forsøkskommunenes erfaringer tilsier at det i barnevernsreformen vil være viktig at sentrale barnevernmyndigheter i form av departementet, Bufdir og Bufetat er tett på kommunene i overgangsfasen og har tilgjengelig kapasitet til veiledning og avklaringer knyttet til det ansvaret kommunene er satt til å overta.

Videre må kommunene selv gjøre en grundig jobb, basert på de rammene og føringene som er gitt, med å sette seg inn i og analysere hva oppgavene innebærer og hva det vil kreve av tiltak og endringsarbeid i

⁴⁷ Bufdir har en generell merinntektsfullmakt, men fullmakten er ikke delegert til regionene i Bufetat. Ved en eventuell bredere implementering av full kommunal egenbetaling, vil løsningen ikke være merinntektsfullmakt, men at dagens grunnfinansiering av statlige institusjonsplasser erstattes av en ordning med finansiering gjennom salg av plasser til kommunene.

⁴⁸ Budsjettendringene og kommunenes endrede etterspørsel etter tiltak er nærmere dokumentert i evalueringens delrapport 4.

egne tjenester. Forsøkskommunene gikk inn i forsøket med ulik grad av forståelse av hva oppgavene ville innebære og kreve i form av faglig og administrativ kompetanse, organisering, systemer og rutiner. Dette henger sammen med hvilke analyser kommunene gjorde av innholdet i selve forsøket, men også hvilke analyser kommunene gjorde av egne tjenester, herunder kompetansekartlegginger, analyser av tiltaksbruk og -behov, samt hvilke økonomiske konsekvenser forsøket kunne få.

Vi har i evalueringen påpekt betydningen av at kommunene driver *strategisk kompetansestyring* i sitt endringsarbeid. Dette innebærer å gjøre grundige analyser og på bakgrunn av dette ha en klar plan for hvilken kompetanse det er behov for opp mot oppgavene kommunen skal ivareta, hvordan denne skal skaffes og hvordan den skal implementeres i tjenestene. I dette er det viktig å huske behovene i den ordinære tjenesten, ikke bare for de som skal ivareta de nye oppgavene. Det er også avgjørende at vurderingen ikke bare knyttes til barnevernfaglige kompetansebehov. Kommunenes erfaring viser at innføringen av nye oppgaver har medført store kompetansebehov også knyttet til ledelse og administrative oppgaver, som forsøkskommunene i ulik grad forutså før forsøket.

Etter vår vurdering kan kommunenes ulike erfaringer i forsøket knyttes minst like mye til disse områdene som til de barnevernfaglige kompetansebehovene. Særlig sentralt er kompetanse knyttet til endrings- og prosjektledelse, styring og internkontroll, jus, innkjøp og kontraktsoppfølging, samt kommunikasjon både internt og eksternt.

I lys av den forestående barnevernsreformen ser vi det som hensiktsmessig at sentrale barnevernmyndigheter vurderer hvordan de kan bistå kommunene med veiledning knyttet til barnevernfaglige problemstillinger, eksempelvis veiledning av fosterhjem. Vi mener også at kommunene kan ha nytte av kompetanseoverføring fra Bufetat på andre områder, for eksempel når det gjelder bruk og behov for tiltak for å bidra til tilstrekkelig kjennskap til status og utviklingsbehov i egen kommune.

Forsøkskommunenes erfaringer viser også at for å sikre at oppgavene implementeres på bakgrunn av best mulig kunnskap om behovene i kommunen er det en fordel at ansvaret og eierskapet til oppgavene legges til, eller i umiddelbar tilknytning til, barnevernstjenesten. Dette er viktig for å sikre at barnevernets behov ivaretas i arbeidet, og for å sikre at det ikke er en skjevhet i hvilke tiltak og innsatser som prioriteres. Dette inkluderer å sikre en hensiktsmessig balanse mellom å ivareta behovene også i det ordinære barnevernet, ikke bare prioritere de nye oppgavene. Det fremstår som hensiktsmessig å benytte en prosjektorganisering i implementeringsfasen for å sikre at ordinær drift skjermes noe i oppstarten, og for å sikre tydelige ansvarsforhold. Samtidig er det viktig at kommunen har en plan for hvordan oppgavene kan fases inn i ordinær drift og inkluderes i tjenestenes mål slik at ikke oppgavene som overtas prioriteres ned sammenlignet med øvrige oppgaver tjenestene skal ivareta.

3.5.2 Implementering av nye oppgaver innebærer en ekstra belastning på tjenesten, og krever en robust tjeneste fra før

Forsøket har vist at det er viktig for implementeringen av nye oppgaver at kommunens tjenester er tilstrekkelig robuste til å håndtere konsekvensene av de nye oppgavene. Alle de tre forsøkskommunene har erfart at forsøket har medført slitasje og økt press på kapasiteten til saksbehandlere/kontaktpersoner i tjenestene som utfører lovpålagte oppgaver. Både Røyken og Alta har erfart at forsøket har bidratt til å synliggjøre svakheter i tjenesten som de ikke var klar over fra før, blant annet knyttet til systemer og rutiner for tjenestenes arbeid og samarbeid. Samtidig viser erfaringene både i Alta og Færder at endringsarbeidet kan skape handlingsrom for å ta tak i kjente utfordringer og uønsket utvikling i tjenestene og skape positive endringer.

Forsøkskommunenes erfaringer viser ellers at overtakelsen av nye oppgaver stiller særlige krav til god styring og kontroll for å sikre at kravene til kvalitet, regeletterlevelse og måloppnåelse ivaretas både i de nye oppgavene og i tjenestens øvrige lovpålagte oppgaver. Dette innebærer blant annet å sikre riktig kompetanse og å gjøre gode vurderinger av de risikoer og konsekvenser de nye oppgavene vil innebære.⁴⁹ Videre krever det at kommunene har gode rutiner for å skjytte tjenestenes oppgaver – både nye og opprinnelige – og at de har systemer for å følge med på i hvilken grad disse fungerer etter hensikten.

⁴⁹ Omtalt i 3.5.1.

Et godt eksempel på god styring av de nye oppgavene er Færder kommunes systematiske arbeid med å opprette styrings- og oppfølgingsstrukturer knyttet til de nye tiltakene de har etablert, og med å kontinuerlig evaluere og justere disse på bakgrunn av læring. Dette har bidratt til at rollene og tiltakene ikke bare har blitt opprettet, for så å bli overlatt til seg selv for å løse sine oppgaver.

Mange kommunale barnevernstjenester er preget av høy arbeidsbelastning blant de ansatte, både som følge av den faktiske saksmengden som skal håndteres, og som følge av sakenes natur og alvorlighetsgrad. Forsøket viser betydningen av at kommunene anerkjenner at utviklingsarbeid og innføring av nye oppgaver utgjør en tilleggsbelastning på tjenesten, og av at kommunen sikrer at tjenesten har tilstrekkelige forutsetninger for å håndtere denne belastningen. Dette innebærer blant annet at kommunene må sikre tilstrekkelig kapasitet og stabilitet, systemer og rutiner i tjenesten, i tillegg til et systematisk arbeid med ledelse og kultur.

Det fremstår som en krevende balanse å sikre en organisering av arbeidet som både skjermer ordinær drift i tilstrekkelig grad, og samtidig ivaretar nødvendig eierskap til og motivasjonen for de nye oppgavene. Forsøkskommunenes erfaringer viser at det er nødvendig at barnevernstjenesten deltar aktivt i endrings- og utviklingsarbeidet, samtidig som det bør dedikeres egne ressurser, både faglig og administrativt, for å sikre en god implementering av de nye oppgavene.

Vi mener at den beskrevne tilleggsbelastningen som et endringsarbeid medfører vil gjøre seg gjeldende selv om omfanget av oppgavene som skal overtas er mindre enn de har vært i forsøket, slik som vil være tilfelle i barnevernsreformen som skal implementeres fra 01.01.2022. Dette krever blant annet at kommunene har tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å sørge for tilstrekkelig kapasitet i tjenestene, og at dette prioriteres i kommunenes budsjetter. Etter vår vurdering utgjør dette en vesentlig risiko knyttet til å sikre at barnevernsreformen implementeres i kommunene uten at det går på bekostning av kvaliteten på tjenestene som gis til utsatte barn og unge i kommunene.

3.5.3 Vellykket implementering krever både horisontal og vertikal forankring og involvering

Kunnskap, systemer og rutiner er nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for å lykkes med å implementere nye oppgaver i en kommune. Forsøkskommunenes erfaring viser tydelig betydningen av å sikre en forankring av det endringsarbeidet kommunen skal iverksette i alle relevante deler av kommunen, både horisontalt og vertikalt.

For det første viser forsøkskommunenes erfaringer hvor avgjørende det er med forankring hos kommunens politiske og administrative ledelse. Å sikre at kommunens ledelse har et eierskap til arbeidet, er omforent med tjenestene om hva som er målet med arbeidet og sikrer stabil prioritering av arbeidet, fremstår som en svært viktig faktor. Lederprioritering bidrar til at det settes av tilstrekkelige ressurser til arbeidet, at det holdes kontinuerlig oppmerksomhet på resultater og effekter av arbeidet, og at det settes inn tiltak dersom det oppstår utfordringer som må håndteres eller om det er behov for justering av innretningen på arbeidet. Involvering av ledelsen vil også kunne bidra til å styre dennes forventninger om hvilke resultater det er realistisk å oppnå.

Selv om forsøket var formelt frankret på både administrativt og politisk ledernivå i alle kommunene før oppstart, har forsøkskommunene hatt ulike erfaringer når det gjelder kommunalledelsens rolle i gjennomføringen av forsøket. Særlig ser vi at det har vært svakheter i forankringen opp til kommuneledelsen i Alta kommune, noe som har medført at denne i relativt liten grad har vært involvert i utviklingen av forsøket, og at ledelsen og tjenestene til en viss grad har hatt ulike oppfatninger av mål og forventede resultater av forsøket.

For det andre viser forsøkskommunenes erfaring betydningen av å ha barnevernstjenesten «med på laget» i det endringsarbeidet som skal gjøres. Kommunenes erfaringer viser at barnevernstjenestens involvering i arbeidet er helt avgjørende for å kunne realisere de ønskede effektene av å ha det helhetlige ansvaret for barnevernet i kommunen. Dette innebærer ikke at saksbehandlere i barnevernstjenesten selv skal ivareta oppgavene, men fordrer at kommunen etablerer gode arenaer for kommunikasjon og involvering.

Forsøkskommunene har, på noe ulikt vis, lagt vekt på å skjerme den ordinære barnevernstjenesten fra belastningen av de nye oppgavene. Særlig Alta og Røyken kommune har gjort dette gjennom å etablere prosjektet utenfor selve barnevernstjenesten. Vi mener at disse to kommunene undervurderte betydningen av å sikre tilstrekkelig forankring av og eierskap til arbeidet i barnevernstjenesten fra starten. I både Alta

og Røyken har noen av de intervjuede ansatte i barnevernstjenesten gjennom hele forsøksperioden gitt uttrykk for en viss usikkerhet om hva forsøket egentlig innebærer og hvilken rolle barnevernstjenesten og de personlig spiller i det. Dette var også tilfelle for noen ansatte i barneverntjenesten i Færder kommune i det første året av forsøket. Færder hadde imidlertid fra oppstarten planer for hvordan de skulle jobbe systematisk med informasjon, kommunikasjon og involvering av de ansatte for å sikre at disse har kunnskap om det arbeidet som pågår. Dette synes å ha vært en viktig forutsetning for at kommunen har klart å holde engasjementet for utviklingsarbeidet oppe gjennom hele forsøksperioden. Også i Alta har det i løpet av forsøket blitt gjennomført endringer som har styrket barneverntjenestens eierskap til forsøket betydelig.

For det tredje ser vi at selv om det fremstår hensiktsmessig at forsøket først og fremst forstås som et *barnevernforsøk*, i form av at de konkrete oppgavene som har blitt overtatt tilhører barnevernet, er det viktig å anerkjenne at forsøkets mål i stor grad er rettet mot kommunens helhetlige arbeid for barn og unge. Dette medfører at alle tjenestene må ta del i ansvaret og involveres i arbeidet som gjennomføres, og at deres rolle i arbeidet bør avklares.

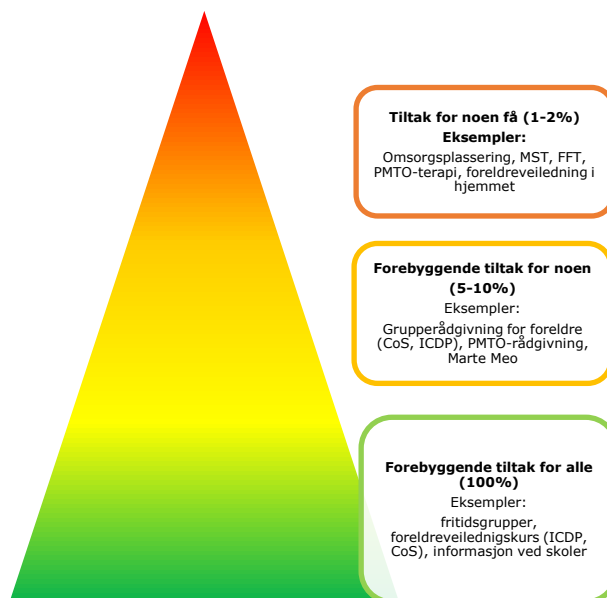
I tidligere rapporter har vi påpekt risikoen ved at endrings- og utviklingsarbeidet drives frem av et begrenset antall aktører. For eksempel ser vi av Altas erfaringer at dette har medført at andre aktører som spiller en vesentlig rolle for å oppnå målene i forsøket, herunder barnevernstjenesten og de øvrige hjelpe-tjenestene, i mindre grad har opplevd å ha et ansvar og en rolle i arbeidet. Samtidig har det fra kommuneledelsens side vært begrensede styringssignaler knyttet til å sikre involvering og prioritering av forsøket hos relevante aktører i gjennomføringen av forsøket. Altas erfaringer vurderes derfor som nyttige også med tanke på mulige utfordringer som kan oppstå når nye oppgaver skal implementeres i kommuner som ikke selv ha valgt å overta dem, eller hvor arbeidet ikke nødvendigvis er øverst på agendaen til kommunens ledelse. Vi mener at potensielle svakheter knyttet til eierskap, prioritering og involvering fra kommuneledelsens side utgjør sentrale risikoer knyttet til implementering av barnevernsreformen.

4. God forebyggende innsats

Selv om god forebyggende innsats var blant målene for forsøksordningen, innebar ikke forsøket i seg selv et økt kommunalt ansvar eller flere kommunale oppgaver knyttet til forebygging. Forebyggende arbeid er allerede et kommunalt ansvar, og de kommunale barnevernstjenestene har et lovpålagt ansvar for å avdekke og hjelpe barn og familier i risiko så tidlig som mulig, samt for å sikre samarbeid mellom tjenester når dette er nødvendig.

Man kan skille mellom det primær- og sekundærforebyggende arbeidet i kommunene. Det primærforebyggende arbeidet retter seg mot å fange opp barn i risikoutsatte situasjoner eller risikoutsatte familier, og forhindre at problemer oppstår. Kommunens primærforebyggende arbeid har alle kommunens barn og unge som målgruppe, og involverer alle hjelpetjenester rettet mot barn og unge, samt skoler og barnehager, frivillig sektor og andre aktører. Sekundærforebyggende arbeid er innsats rettet mot å unngå at problemsaker forverrer seg, og at det blir behov for mer inngripende tiltak. Det sekundærforebyggende arbeidet retter seg mot noen få av kommunens barn, som har behov for individuelle tiltak for å håndtere et problem.

Kommunenes tilgang på ulike typer tiltak i barnevernet kan illustreres som en tiltakspyramide (se Figur 3), hvor de primærforebyggende tiltakene utgjør den grønne sonen, sekundærforebyggende tiltak den gule sonen, og de mer spesialiserte barnevernstiltakene, som eksempelvis plasseringer utenfor hjemmet, utgjør rød sone.



Figur 3: Tiltakspyramide.

Forsøksmålet om god forebyggende innsats er forankret i antakelsen om at et økt kommunalt ansvar vil gjøre kommunene bedre i stand til å ivareta helheten i hjelpen barn og familier får. Videre er det lagt til grunn at kommunenes insentiver til å prioritere forebyggende arbeid for å komme tidligere inn i et barns problemutvikling, og dermed forebygge behovet for dyre hjelpe- eller omsorgstiltak (rød sone), styrkes som følge av fullt finansieringsansvar for disse tiltakene.

I **Røyken kommune** har det forebyggende arbeidet stått i sentrum av forsøket. En viktig målsetting for kommunens satsing på forebyggende arbeid har blant annet vært å avdekke saker tidlig og håndtere dem før de utvikler seg til å bli en barnevernssak. Som følge av dette har kommunen i forsøket lagt hovedvekten på å styrke det helhetlige hjelpetilbudet til barn og familier, noe som innebærer at den har prioritert å bygge opp andre tjenester rettet mot barn og unge, ikke bare barnevernstjenesten.

I **Færder kommune** har barnevernforsøket hatt nær tilknytning til det øvrige utviklingsarbeidet i kommunens tjenester for barn og unge gjennom BTI-satsingen. I forsøket har oppmerksomheten særlig vært viet til å definere og utvikle barnevernets rolle inn i det øvrige forebyggende arbeidet i kommunen, samt å bygge ned organisatoriske og kulturelle barrierer for samarbeid og samhandling mellom tjenestene.

I **Alta kommune** er mindre av arbeidet i forsøket direkte rettet mot forebygging, men kommunen har i forsøksperioden lagt stor vekt på å styrke barnevernets tilstedeværelse på de tverrfaglige arenaene som er etablert gjennom Alta-modellen.

I det følgende gjør vi rede for hvilket utgangspunkt forsøkskommunene hadde ved inngangen til forsøket og hvilken plass de har gitt det forebyggende arbeidet i gjennomføringen av forsøket. Vi beskriver hvordan

kommunenes forebyggende arbeid har utviklet seg gjennom forsøket og hvilke lærdommer vi mener kan trekkes av forsøkskommunenes arbeid og erfaringer.

4.1 Kommunenes forebyggende arbeid og satsinger ved inngangen til forsøket

Forsøkskommunene hadde allerede før forsøket jobbet med å etablere egne arbeidsmodeller for tidlig innsats og helhetlige tjenester til barn og unge. Samtlige tre forsøkskommuner hadde samlokalisert hjelpetjenester til barn og unge ved oppstart av forsøket. Alle forsøkskommunene trakk frem sitt forebyggende arbeid som noe som gjorde dem godt rustet til å delta i forsøket da de søkte om forsøksdeltakelse. Det varierte imidlertid hvilke planer kommunene hadde for det forebyggende arbeidet og hvilken plass dette var tiltenkt i forsøksarbeidet. Under beskriver vi kort det forebyggende arbeidet i forsøkskommunene ved oppstarten av forsøket.

Alta kommunes arbeidsmodell for tidlig innsats, «Alta-modellen», bygger på prinsippene og kunnskapsgrunnlaget fra TIBIR⁵⁰- og TI⁵¹-programmene, og har ligget til grunn for primær- og hjelpetjenestenes arbeid med å identifisere barn og unge i risiko siden 2008. Det har i flere år vært gjennomført årlige kartlegginger av barna i kommunens barnehager i forbindelse med overgangen til skole. Hele kommunens barn- og ungetjeneste, inkludert ansatte i skoler og barnehager, har fått opplæring i samme metodikk for å kunne identifisere barn i risiko på et tidligst mulig tidspunkt.

Ved oppstarten av forsøket ble det i Alta vist til at viktige mål med forsøket fra kommunens side var å bidra til videreutvikling av kommunens tverrfaglige arbeid på barn- og ungeområdet; å få mer helhet i tiltakskjeden; mulighet til å komme tidligere inn for å hjelpe det enkelte barn og lettere tilgang på tiltak. Kommunen ønsket ikke å etablere nye planer for det forebyggende arbeidet for forsøket, men hadde som mål å fortsette og styrke arbeidet med Alta-modellen.

I **Færder** ble hjelpetjenestene til barn og unge samlokalisert i «Familiens Hus» parallelt med oppstarten av forsøket. I tillegg iverksatte kommunen samtidig implementering av samarbeidsmodellen «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI) i kommunens oppvekstsektor. Hovedmålet med innføringen av BTI-modellen var å styrke det forebyggende og tverrfaglige arbeidet for å sikre et mer helhetlig og koordinert tilbud til familier som det knyttes bekymring til. BTI-modellen innebar blant annet å skape et felles kunnskaps- og kompetansegrunnlag for de ansatte i oppvekstsektoren, samt å etablere flere arenaer for tverrfaglige drøftinger i skoler og barnehager. Som følge av denne satsingen opprettet kommunen en rolle som tverrfaglig koordinator i Familiens Hus, med et særlig ansvar for implementeringen av BTI. Kommunens innledende prosjektplan skisserte flere oppgaver knyttet til det forebyggende arbeidet, blant annet opprettelsen av en nettverksstilling.⁵²

I **Røyken** var det etablerte forebyggende og tverrsektorielle arbeidet hovedmotivasjonen for kommunens ønske om å delta i forsøket. Kommunen hadde siden 2009 jobbet med et omfattende utviklingsarbeid i tjenestene til barn og unge, som siden 2012 har vært forankret i «Røykenmodellen». Røykenmodellen legger grunnlaget for tildeling og utførelse av tjenester i kommunen, og inneholder blant annet et felles kunnskaps- og kompetansegrunnlag basert på CoS og ICDP, og en rekke formelle og uformelle arenaer og strukturer for samarbeid mellom tjenestene. Målet for Røykenmodellen har vært å sikre helhet og sammenheng i tjenestene gjennom flerfaglig samarbeid. Et sentralt element i arbeidet har vært å etablere «mange dører inn» til kommunens hjelpetiltak gjennom lavterskelarenaer for skoler, barnehager og familier. Dette innebærer blant annet at kommunen har etablert strukturer for å yte hjelp utenfor barnevernstjenesten til familier som trenger det. Kommunens forsøksøknad og prosjektplan understreket kommunens ønske om å utvikle Røykenmodellen videre i forsøket, men konkretiserte i begrenset grad planer og tiltak knyttet til forebygging. Figur 4 under viser sentrale elementer i Røykenmodellen som var etablert da forsøket startet.

4.1.1 Tverrsektorielt samarbeid og barnevernets rolle i kommunens forebyggende arbeid

Til tross for at forsøkskommunene før forsøket hadde etablert arbeidsmodeller for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid var det ulikt hvor langt de hadde kommet med å implementere disse i kommunens praksis og tjenester til barn og unge. Røyken kommune hadde gjennom Røykenmodellen etablert flere

⁵⁰ Tidlig innsats for barn i risiko.

⁵¹ Tidlig innsats.

⁵² Omtales nærmere i 4.2.2.

tverrfaglige samarbeidsarenaer, mens de to øvrige kommunene, Alta og Færder, hadde forbedringspotensial for å sikre sammenheng og samarbeid mellom de ulike tjenestene til barn og unge, og spesielt til barnevernstjenestens involvering og tilgjengelighet i det forebyggende arbeidet.

Røyken kommune hadde siden 2009 jobbet aktivt med å ta tak i en rekke av de praktiske, organisatoriske og kulturelle utfordringene som oppstår i samarbeidet mellom kommunale tjenester generelt, og knyttet til barnevernstjenestens arbeid og involvering spesielt. De innledende undersøkelsene i kommunen viste at dette arbeidet hadde gitt resultater i form av hvordan tjenestene snakket om og med hverandre, og hvordan det flerfaglige perspektivet lå til grunn for de ansatte i alle tjenestene. Kommunens mest sentrale tverrfaglige drøftingsarena knyttet til system- og individualsaker var såkalte oppvekstteam (se Figur 4).

Figur 4 Sentrale elementer i Røykenmodellen.

Sentrale elementer i Røykenmodellen

- Fire flerfaglige **Oppvekstteam**, hvorav tre geografisk baserte som besto av barnehagerepresentanter, grunnskoler, PPT, helsestasjon, familiebaserte tjenester og barneverntjenesten, og ett rettet mot aldersgruppen 16-23 år som besto av Røyken videregående skoles helsesøster, barneverntjenesten, politiet, PPT og NAV. Oppvekstteamene møttes fast en gang i måneden og drøftet saker enten anonymt eller med samtykke. Oppvekstteamene ble ledet av kommunens SLT-koordinator, som hadde et utvidet ansvar for det forebyggende arbeidet mot barn og unge i kommunen.
- En egen avdeling for **familiebaserte tjenester**, som arbeidet familieterapeutisk med endringsarbeid i familiene på oppdrag fra barneverntjenesten og de øvrige hjelpetjenestene, og et eget team for **miljøbaserte tjenester** som blant annet tilbød en rekke gruppetiltak og har spesielt ansvar for oppfølging av flyktninger.
- Flere **lavterskel-arenaer** hvor familier og andre kunne ta kontakt, blant annet drop-in-tilbudet «Familiehjelpen», åpne foreldreveiledningskurs og tilgjengelig barnevernsvakt. Foreldre kunne også ta direkte kontakt med familiebaserte tjenester dersom de hadde behov for hjelp og veiledning.
- Månedlige **flerfaglige ledermøter** med kommunalsjef for oppvekst, leder PPT, nestleder, enhetsleder Røykenhuset, avdelingsledere i Røykenhuset (barneverntjeneste, helsetjeneste, familiebaserte tjenester og miljøbaserte tjenester), barnehagesjef, fagrådgiver skole og SLT-koordinator
- Bruk av **stafettloggverktøy** for god samhandling mellom tjenestene i enkeltsaker
- **Aktiv deltakelse** fra barneverntjenesten på flerfaglige arenaer og ute i skolene.

I **Alta** ble det i 2016 vist til at kommunen hadde etablert gode systemer og strukturer for tverrfaglig samarbeid, blant annet gjennom faste tverrfaglige drøftingsmøter på kommunens skoler og barnehager, men at det var en vei å gå for å få dette til å fungere i praksis. Det ble særlig vist til at barnevernstjenesten så sin rolle som sekundærforebyggende, og som følge av dette hadde stilt seg litt på siden av det tverrfaglige, forebyggende arbeidet i kommunen. Blant annet deltok barnevernstjenesten sjelden i tverrfaglige drøftinger.

I **Færder** deltok barneverntjenesten deltok ved oppstarten av forsøket på flere tverrfaglige arenaer, som SLT, spe- og småbarnsteam og seksuelt overgrepsteam, i tillegg til at barneverntjenesten ga skoleundervisning til barn på 5. og 7. trinn. Samtidig ble det i 2016 vist til et klart forbedringspotensial knyttet til samarbeidet mellom tjenestene og det forebyggende arbeidet, og at det faglige samarbeidet mellom barnevernstjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge ikke fungerte optimalt.

En spørreundersøkelse gjennomført i tjenestene i kommunen knyttet til implementeringen av BTI-modellen i 2015 viste at barnevernstjenesten opplevde å ha et godt samarbeid med alle de øvrige aktørene (barnehage, barneskole, ungdomsskole, helsetjeneste og PPT), mens ingen av de øvrige aktørene opplevde at dette var gjensidig. Videre var det ingen av hjelpetjenestene (PPT, helsestasjon, barnevern) som opplevde at samarbeidet mellom dem var godt. I de innledende undersøkelsene i kommunen ble det vist til at kommunen hadde utfordringer når det gjaldt å fange opp barna tidlig nok, og at det ble meldt for få saker til barnevernet. Enkeltansatte i de andre tjenestene som ble intervjuet ved inngangen til forsøket uttalte at de vegret seg for å melde saker til barnevernet, fordi de opplevde at dette bidro til å forverre relasjonen som den aktuelle tjenesten hadde til barnet og familien.

Felles for Alta og Færder var at både kommuneledelsen og ansatte i tjenestene uttrykte et ønske og mål om at forsøket skulle bidra til å endre på dette og sikre at barnevernet i større grad åpnet seg opp og tok del i kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn og unge i risiko.

4.2 Forebyggende arbeid og tiltak i forsøket

Forsøkskommunene har tilnærmet seg forebyggingsaspektet ved forsøket på ulikt vis, og det forebyggende arbeidet har hatt ulik plass i de tre kommunenes gjennomføring av forsøket.

I de neste avsnittene beskrives hvordan de ulike forsøkskommunene har jobbet med forebyggende arbeid gjennom forsøket og hvordan det forebyggende arbeidet har utviklet seg i løpet av forsøksperioden, herunder utviklingen i barnevernstjenestens rolle i det forebyggende arbeidet.

4.2.1 Kompetanse og tiltak knyttet til forebyggende arbeid

Alle kommunene har, både i forkant av, og gjennom forsøket jobbet med å styrke kompetansen til de kommunale tjenestene til barn og unge knyttet til å identifisere og hjelpe barn i risiko på et så tidlig tidspunkt som mulig. Gjennom forsøket har alle kommunene bygget opp interne kompetansemiljøer som bistår de øvrige tjenestene med å bygge og opprettholde kompetanse knyttet til det kunnskaps- og metodegrunnlaget som den enkelte kommunen har lagt til grunn for sine tjenester. Som følge av dette oppfatter alle kommunene at forsøket har gitt dem mulighet til å styrke oppdagerkompetansen i tjenestene og med det evnen til å identifisere barn i risiko. Samtidig opplever kommunene i ulik grad å ha hensiktsmessig tilgang til tidlige tiltak som kan hjelpe de barna og familiene som identifiseres.

Røyken kommune har over flere år jobbet med å skolere kommunens tjenester til barn og unge ut fra et felles kunnskapsgrunnlag, «Røykenkunnskapen», hvor ICDP og Circle of Security (CoS) er sentrale.⁵³ Et viktig formål for arbeidet med felles kunnskapsgrunnlag har vært å styrke oppdagerkompetansen både i skoler, barnehager og i hjelpetjenestene.

Kommunen har gjennom hele forsøksperioden prioritert å styrke de flerfaglige tjenestene i kommunen, særlig å bygge opp avdelingene for hhv. familiebaserte og miljøbaserte tjenester. Avdelingene hadde i 2019 15 ansatte og var sentrale i kommunens forebyggende arbeid.⁵⁴ Deler av staben, herunder en miljøarbeider, to psykologer og tre og en halv miljøterapeutstilling var helt eller delvis finansiert med midler fra forsøket. Bakgrunn for å prioritere denne typen stillinger, fremfor spesialiststillinger i barnevernet, har vært et ønske om å styrke det forebyggende arbeidet og kommunens evne til tidlig å oppdage barn som trenger hjelp.

Kommunens erfaring har vært at ved å etablere nye tilbud og styrke oppdagerkompetansen på de arenaene hvor barn og unge er, genereres det flere saker til familiebaserte tjenester og det avdekkes også flere alvorlige saker som barnevernet må håndtere. Det har også blitt vist til en opplevelse av at mange innbyggere og ansatte i tjenestene har blitt tryggere på å ta kontakt med hjelpeapparatet, og at oppdagerkompetansen i hele oppvekstsektoren er styrket.

Også i **Alta kommune** har det over flere år blitt gjennomført skolering av ansatte i skoler og barnehager i en felles, kunnskapsbasert metodikk for identifisering av barn i risiko og tidlig innsats. Kommunens tiltaksteam har vært sentralt gjennom blant annet å gjennomføre kurs og opplæring for de øvrige tjenestene i kommunen, blant annet innen PMTO og ICDP.⁵⁵

Undersøkelsene i følgeevalueringen har vist at kommuneledelsen har lagt til grunn at dette skal sikre at ansatte i tjenestene tar denne kompetansen i bruk til selv å veilede foreldre og hjelpe barn som har behov for det, men at tjenestene ikke i tilstrekkelig grad har implementert og faktisk praktiserer den kompetansen de har fått tilført gjennom Alta-modellen og forsøket. Kommuneledelsen mener dette blant annet skyldes uklarheter knyttet til hvem som har ansvaret for å jobbe forebyggende, og at disse uklarhetene kan ha blitt forsterket av forsøket ved at de øvrige tjenestene forventer at barnevernet og tiltaksteamet har hovedansvaret for å gi hjelp og veiledning til barn og foreldre som har behov for det.

⁵³ Se beskrivelse i 5.2.2

⁵⁴ Avdelingene for miljøbaserte og familiebaserte tjenester fikk i 2019 felles avdelingsleder.

⁵⁵ Se beskrivelse i 5.2.2

Fra tjenestenes side har det blitt etterlyst mer tilgang på kompetanse og lavterskeltilbud. Det pekes blant annet på at selv om barn i risiko oppdages tidlig, er ikke alltid hjelpen tilgjengelig før problemene har utviklet seg både i tid og i omfang. Kommunens egen opplevelse er at den har et stort omfang av krevende og alvorlige saker, og statistikken underbygger i hovedsak dette bildet.⁵⁶ Som vi også har påpekt i tidligere rapporter innebærer dette en «ond sirkel» for arbeidet med de utsatte barna i kommunen. Fordi kapasiteten er presset og de tunge sakene prioriteres, får mindre alvorlige saker utvikle seg til det verre før de blir tatt tak i. Evalueringen har vist at det har vært en negativ utvikling på dette området i løpet av forsøksperioden, eksemplifisert ved at tiltaksteamet opererer med ventelister for sine oppdrag. Kommunen viser til at tiltaksteamet har hatt noe mindre kapasitetspress siden høsten 2019.

I tidligere delrapporter av evalueringen er det vurdert at organiseringen av tjenestene trolig ikke er optimal for å kunne komme ut av denne sirkelen. Kommunen har i liten grad hatt lavterskel hjelpetiltak i form av for eksempel foreldreveiledningskurs som er tilgjengelige for alle. Som nevnt er det også indikasjoner på at ansatte i skole og barnehage ikke har den nødvendige tryggheten, og heller ikke er ansvarliggjort i tilstrekkelig grad, for å ta i bruk sin egen kompetanse til veiledning av foreldrene. Samtidig er det fra kommunens side vist til at det har vært gjort forsøk på å etablere lavterskeltilbud, men at det har vært krevende å rekruttere foreldre til lavterskeltilbud i kommunen. Fra 2020 er det opprettet foreldreveiledningskurs til alle foreldre i regi av helsestasjonen.

Kommunen hadde i en periode en arbeidsgruppe for forebyggende arbeid i forsøket, men det ble ikke opprettet konkrete tiltak som følge av dette. Kommunen viser imidlertid til at det parallelt med forsøket er gjennomført flere større satsinger for å styrke barn og unges oppvekstsvilkår. Dette inkluderer flere prosjekter knyttet til barne- og ungdomsskolene i kommunen, blant annet satsingen «Et lag rundt eleven», et prosjekt der helsesykepleiere jobber tettere på enkeltelever som har utfordringer i barneskolen, og to ansatte «loser» som arbeider for å forebygge fravær ved en ungdomsskole hvor det var mange alvorlige saker og mange fraværssaker.

Kommunen har også parallelt med forsøket jobbet med kompetansesatsingen «Sammen om det viktigste» knyttet til psykisk helse, relasjoner og vern om barn i kommunale og private barnehager i Alta.

Færder kommune har gjennomført en rekke opplærings- og kompetansetiltak knyttet til forebygging i forsøksperioden. Disse tiltakene er i stor grad relatert til implementeringen av BTI og, de senere årene, TIBIR, i kommunen, men også dels knyttet til forsøket. Som en del av forsøket finansierte barnevernet en COS-P kursing høsten 2019 for alle ved Familiens hus. Det har vært gjennomført familierådsopplæring både til ansatte i barneverntjenesten, men også til alle ansatte i Familiens hus. Både COS-P og familieråd er satsingsområder i kommunen, der planene for implementering involverer alle virksomhetene i Familiens hus. Gjennom hele forsøksperioden har det også blitt gjennomført opplæringstiltak knyttet til BTI-modellen i hele Familiens hus, og i de siste årene av forsøket har det vært gjennomført opplæring knyttet til implementering av TIBIR i kommunen.

Kommunen har i forsøket prioritert å styrke det forebyggende arbeidet gjennom opprettelsen av de to nettverkskontaktene som deltar med barnevernfaglig kompetanse i ressursteam og tiltaksteam ved skoler og barnehage. Nettverkskontaktene benyttes også til å gi opplæring og veiledning for ansatte i skoler og barnehager, eksempelvis i traumebevisst omsorg (TBO) og i «barnesamtalen» (Den Dialogiske Samtalemetsoden (DCM)). Kommunen har opplevd en økning i antall meldinger til barnevernet (se Figur 7 under), særlig fra skolene i kommunen, og tror at dette kan ha sammenheng med nettverkskontaktens tilstedeværelse og arbeid rettet mot skolene.

En annen mulig forklaring for det økte antallet meldinger er knyttet til organiseringen av tiltak i barnevernet. Ettersom forsøket i Færder kommune har vært organisert som en integrert del av barnevernstjenesten, har hovedvekten av kompetansehevingstiltak og opprettelsen av nye tiltak skjedd innad i barnevernet. For å få tilgang til tiltakene barnevernet tilbyr, må det opprettes en sak til barnevernet. Ansatte i barnevernstjenesten har gitt uttrykk for at de opplever at flere av tiltakene burde vært gitt i «grønn sone», uten at det forutsetter en sak i barnevernet. Det har blant annet blitt vist til at barnevernstjenesten mottar mange saker som handler om skolevegring, og som kanskje kunne vært løst på andre nivå eller av andre tjenester i kommunen.

⁵⁶ Se kapittel 4.2.3

For at kommunen i større grad skal kunne tilby lavterskeltiltak utenfor barnevernet planlegger Færder å opprette en tiltaksavdeling tilknyttet Familiens hus, hvor alle de forebyggende tiltakene samles og organiseres under forebyggende helsetjenester for barn og unge. I tillegg er det opprettet en ny familierådskoordinatørstilling som er tilknyttet i Familiens hus, det vil si barnehager, skoler, forebyggende helse, RMU, PPT og barnevern.

4.2.2 Utvikling i tverrsektorielt samarbeid og barnevernets rolle i det forebyggende arbeidet

Et sentralt spørsmål i alle tre forsøkskommunene har vært hvordan forebyggende arbeid skal forstås, og hva som er og bør være en hensiktsmessig rolle for barnevernet i det forebyggende arbeidet i kommunen. Kommunenes har hatt ulike svar på dette spørsmålet. Mens Alta og Færder kommune gjennom forsøket har sørget for å involvere barnevernstjenesten i større grad i det tverrfaglige forebyggende arbeidet i kommunen, synes Røyken å ha beveget seg i motsatt retning.

Røyken kommune hadde, som omtalt i kapittel 4.1, etablert en rekke lavterskeltilbud som ga tilgang til hjelp for familier som trenger det, både før forsøket og i løpet av forsøksperioden. Blant tilbudene som er etablert i forsøksperioden er Barne- og ungdomskontakt (BUK), en oppsøkende tjeneste som skal jobbe forebyggende med barn og ungdom i kommunen. BUK er til stede på arenaer hvor barn og unge oppholder seg, herunder skoler og fritidsarenaer. Kommunen har etablert to BUK i forsøksperioden. Kommunen har også videreutviklet tilbudene om COS-P-kurs og drop-in-tilbudet Familiehjelpen, i tillegg til en rekke andre lavterskeltilbud.⁵⁷

Kommunen har i stor grad organisert disse tilbudene utenfor barnevernstjenesten for å legge til rette for at saker kan håndteres så tidlig som mulig, og før det oppstår en barnevernssak. Blant annet har kommunen organisert sin tiltaksavdeling, familie- og miljøbaserte tjenester, utenfor barnevernstjenesten, og denne jobber på oppdrag fra alle de andre avdelingene i Røykenhuset. Familiebaserte tjenester skal jobbe med lavterskelforebyggende tiltak og samtidig bistå barnevernstjenesten med tiltak som de har behov for. Avdelingen har blitt vesentlig styrket gjennom forsøket, og flere av dens 15 ansatte har vært helt eller delvis finansiert av forsøksmidler. Ett av målene med denne organiseringen har vært å avlaste barnevernstjenesten slik at den kan konsentrere sitt saksbehandlingsarbeid om de «reelle» barnevernssakene, samt å sikre et flerfaglig samarbeid med hele Røykenhuset i det forebyggende arbeidet.

I 2018 foretok kommunen en omorganisering av de flerfaglige oppvekstteamene sine. Dette innebar blant annet at det ble opprettet mindre oppvekstteam knyttet til den enkelte skole, at foreldrene ble invitert inn i møtene. Barnevernet var etter dette ikke lenger fast deltaker i møtene. Dette skyldtes dels at foreldrene ikke ønsket barnevernets tilstedeværelse, men også kapasitetsutfordringer i barnevernstjenesten.

I løpet av forsøksperioden har de øvrige tjenestene opplevd at barnevernstjenesten har blitt mindre synlig og tilgjengelig i det forebyggende og tverrfaglige arbeidet. I intervjuer har det blitt gitt uttrykk for at barnevernet er savnet på kommunens samarbeidsarenaer. Dette gjelder særlig deltakelse i oppvekstteamene knyttet til skolene i kommunen, i tillegg til at barnevernet er mindre ute og orienterer i skoler og barnehager. Barnevernet på sin side har vist til at sakene som kommer til dem har stadig høyere alvorlighetsgrad, samtidig som tjenesten har opplevd å ha høy arbeidsbelastning og relativt ustabil bemanning. Dette bidrar til at det for barnevernet har vært vanskelig å prioritere deltakelse i det tverrfaglige arbeidet. Røyken synes derfor å ha beveget seg i motsatt retning fra de to øvrige forsøkskommunene når det gjelder barnevernets involvering i det tverrfaglige, forebyggende arbeidet. Kommunen understreker at dette ikke har vært en ønsket utvikling.

Også **Alta kommune** har over flere år hatt systemer for tverrfaglige drøftinger knyttet til skolene i kommunen. Som nevnt i kapittel 4.1 var barnevernstjenesten tidligere i stor grad fraværende på disse arenaene, og prioriteringene i forsøket har vært på å styrke de allerede etablerte arenaene for tverrfaglig samarbeid. Blant annet som følge av organisatoriske endringer har det vært en klart endring i dette i løpet av forsøksperioden. Siden 2018 har det vært en prioritering fra ledelsen i barnevernet at barnevernstjenesten skal delta i de tverrfaglige drøftingene i kommunens barnehager og skoler. Dette har blitt opplevd av de andre tjenestene, skoler og barnehager som positivt, samtidig som enkelte ansatte i

⁵⁷ Blant disse er Multisport, Friskliv familie, utstyrssentral, åpen skole, gravidkafé og skolestartforberedelse. Disse er noe nærmere omtalt i evalueringens tredje delrapport fra 2018.

barnevernstjenesten gir uttrykk for at det kan være krevende å sette av tid til drøftingene. Barnevernstjenesten har i løpet av forsøksperioden økt sin tverrfaglige tilstedeværelse på de største barneskolene, ungdomsskolene og videregående skole i kommunen. Barnevernstjenesten opplever at dette har bidratt til økt synlighet for barnevernet ute i andre tjenester.

Alta har hatt et vesentlig høyere antall saker per ansatt enn de øvrige forsøkskommunene og landsgjennomsnittet, noe som innebærer at deltakelse i tverrfaglige fora kommer i tillegg til en allerede høy saksbelastning. Selv om tiltaksteamet i Alta var tenkt å skulle jobbe forebyggende, har det vært vanskelig å få til i praksis når det har oppstått alvorlige barnevernssaker som teamet må prioritere. Både tiltaksteamet og de øvrige tjenestene har i forsøket uttrykt en viss frustrasjon knyttet til at det i liten grad er rom for at tiltaksteamet kan jobbe mer forebyggende og være mer synlig og til stede i kommunens skoler og i barnehager.

I løpet av de siste to årene i forsøket jobbet barnevernet med å øke oppmerksomheten i tjenestene om at «vern om barn» er et felles ansvar, ikke bare barnevernstjenestens. Dette har fulgt av en erkjennelse av at roller og ansvar knyttet til forebygging har vært opplevd som noe uklart, noe som etter kommuneledelsens oppfatning har medført at skoler og barnehager ikke i tilstrekkelig grad har vært ansvarliggjort i det forebyggende arbeidet.

Fra 2020 er det opprettet et ukentlig drop-in-tilbud på helsestasjonen for foreldre og barnehager, hvor det gis hjelp, råd og veiledning fra en tverrfaglig gruppe bestående av helsesykepleier, barnevernstjenesten, PPT og representanter fra tiltaksteamet.

Kommunen har mot slutten av forsøksperioden blitt BTI-kommune, og det er ansatt en BTI-kordinator som har jobbet med å skaffe oversikt over forebyggende og tverrfaglige innsatser i kommunen.

I **Færder kommune** har hovedprioriteringen i det forebyggende arbeidet vært opprettelsen av nettverkskontakter, samt å bygge videre på BTI-arbeidet i kommunen. Det har i løpet av forsøksperioden blitt opprettet en lang rekke tverrfaglige arenaer for drøfting som følge av innføring av BTI-modellen, se Figur 5.

I Færder kommunes prosjektplan fra 2016 ble opprettelsen av en rolle som nettverkskontakt beskrevet.⁵⁸ Rollen skulle opprettes i barnevernstjenesten og skulle være en dedikert ressurs til det tverrfaglige, primærforebyggende arbeidet i kommunen. Det innebar at rollen ikke skulle ha noen form for saksbehandlingsansvar i barnevernstjenesten. Formålet med nettverkskontakten ble definert i prosjektplanen som å «bedre samarbeidet og utvikle gode nettverk/relasjoner mellom barnevernstjenesten og barnehager, skoler, lag og foreninger etc.». Nettverkskontaktene fikk derfor et særlig ansvar for å ivareta barnevernstjenestens deltakelse og kompetanse på de tverrfaglige drøftingsarenaene i kommunen. En egen styringsgruppe rundt nettverkskontakten ble opprettet for å gjennomføre jevnlig evalueringer og gi innspill til stillingens innretning og innhold.

Rollen som nettverkskontakt ble besatt i oktober 2016. Nettverkskontakten fikk opprinnelig ansvar for fast tilstedeværelse og oppfølging på to skoler og to barnehager i kommunene. I 2018 ble det tilsatt ytterligere en nettverkskontakt. Ved utgangen av 2019 hadde seks skoler og fire barnehager en fast nettverkskontakt tilknyttet seg, samt at nettverkskontaktene deltok i ressursteam ved ytterligere ti barnehager i kommunen.

Nettverkskontaktene har gjennom forsøket deltatt i ukentlige møter i ressursteamene ved skolene og barnehagene de er tilknyttet.⁵⁹ Nettverkskontakten deltar også etter behov i barnevernstjenestens mottaksmøter. Nettverkskontaktene har jobbet både på individ- og systemnivå. De har blant annet gjennomført barnevernsrelatert undervisning for både elever på utvalgte trinn, og deltatt på foreldremøter i barnehager og skoler.

Tverrfaglige drøftingsarenaer i Færder kommune:

- Ressursteam i skoler og barnehager
- Innsatsteam i skoler og barnehager
- BTI-ressurs-samlinger
- Familieråd
- SLT
- Sped- og småbarns-team
- Vold i nære relasjoner-team
- Seksuelt overgrepsteam (Soteamet)

Figur 5 Tverrfaglige drøftingsarenaer i Færder kommune

⁵⁸ Rollen ble opprinnelig kalt nettverkskonsulent.

⁵⁹ Ressursteam er tverrfaglige team som drøfter barn det er gryende bekymring for (tidligere kalt «undringsteam»).

I den første tiden av forsøket og BTI-implementeringen ble det gitt uttrykk for at det tok noe tid før stillingen som nettverkskontakt fant sin plass, og at enkelte opplevde det som noe uklart hva som skulle være barnevernstjenestens rolle på de ulike arenaene som ble etablert gjennom BTI og i det forebyggende arbeidet generelt. Kommunens erfaring etter fire år er imidlertid at nettverkskontaktene har vært en stor suksess. Både barnevernstjenesten og andre tjenester i Færder kommune har gitt uttrykk for at nettverkskontaktens arbeid har bidratt til å ufarliggjøre barnevernet overfor både barn, foreldre og ansatte i skoler og barnehager. Det er også grunn til å tro at nettverkskontaktens tilstedeværelse på skolene har bidratt til å senke terskelen for å melde en sak til barnevernet, samt å synliggjøre overfor andre tjenester hvilken kompetanse og tiltak som finnes i barnevernet.

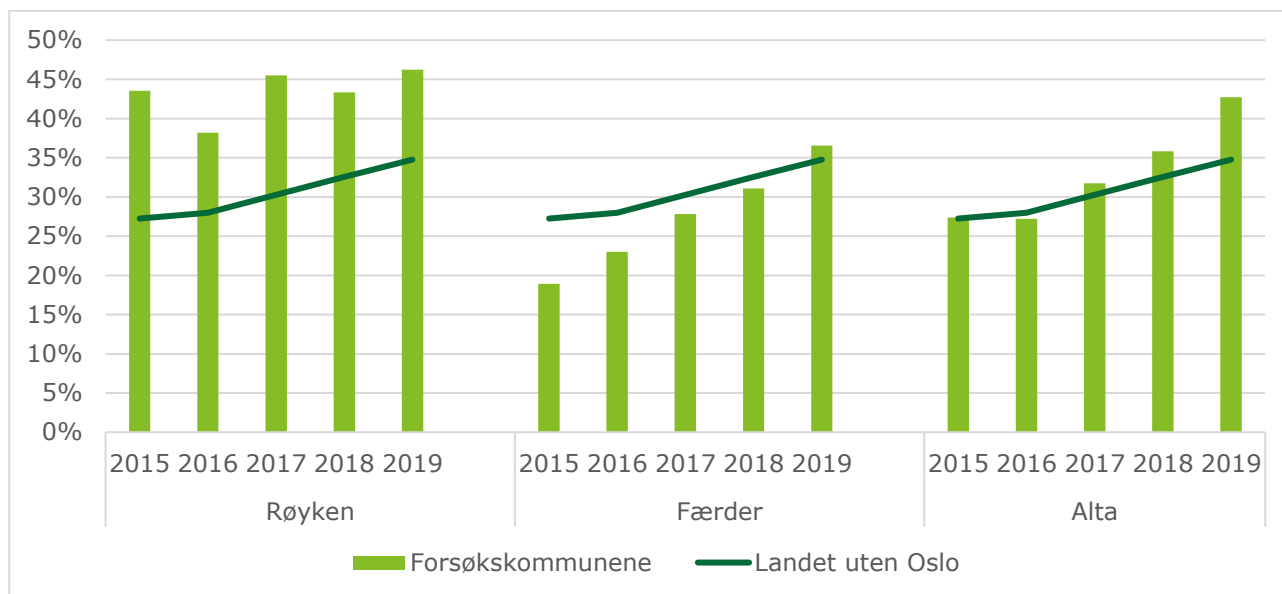
Kommunen opplever at ved å ha en rolle som organisatorisk er knyttet til barnevernstjenesten, men som er dedikert til å drive forebyggende arbeid rettet mot skoler og barnehager, er barnevernstjenestens rolle i det forebyggende arbeidet tydeliggjort, og skolene og barnehagene har fått tilgang på barnevernfaglig kompetanse og veiledning. Kommunen rapporterer også at den ikke har opplevd problemstillinger knyttet til taushetsplikt som noe hinder i dette arbeidet, gjennom at individsaker enten drøftes med samtykke, gjerne med foreldrene til stede, eller ved anonym drøfting.

De andre hjelpetjenestene i kommunen viser til at arbeidet med BTI har bundet opp mye tid i tverrfaglige team, ressursteam og familieråd. BTI har ifølge representanter fra de andre tjenestene bidratt til økt press på deres ressurser, og i ytterste konsekvens at det går utover de andre tjenestene sine kjerneoppgaver. På bakgrunn av dette har helsetjenesten begrenset sin deltakelse til seks ressursteam. De andre tjenestene er av den oppfatning at kommunen kunne fått enda mer ut av forsøket dersom ressursene hadde vært delt mellom de ulike tjenestene i kommunen. Ledelsen i barnevernet på sin side tror det ville vært vanskelig å få til de spissede tilbudene til barna som hører til barnevernet dersom de de andre tjenestene skulle fått mer av forsøksmidlene.

Tall fra KOSTRA viser kommunenes tiltak knyttet til samarbeid med andre tjenester i kommunene, som familieråd, nettverksmøter og andre samarbeidsteam. Figur 6 under viser denne typen tiltak i kommunen, som andel av alle barn med tiltak fra barnevernet. Figuren viser tydelig at Røyken over flere år har hatt høy bruk av tiltak i samarbeid med andre tjenester, mens det har vært klare økninger i dette i begge de to andre forsøkskommunene, også mer enn i landet for øvrig. Dette er også i samsvar med kommunenes mål ved oppstart av forsøket. Røyken ligger både før og under forsøket klart over landsgjennomsnittet med tanke på denne typen tiltak. Færder har økt bruken av samarbeidstiltak gjennom forsøket, fra et nivå under landsgjennomsnittet i 2015 til å ligge litt over landsgjennomsnittet i 2019. Alta har også hatt en klar utvikling i løpet av forsøket, og har gått fra å ligge på landsgjennomsnittet ved forsøksoppstart til å ligge tydelig over snittet i 2019.⁶⁰

⁶⁰ I evalueringen har det fremkommet at det er risiko for at kommunene rapporterer noe ulikt på dette temaet. Sammenligninger på tvers av kommunene bør derfor gjøres med en viss forsiktighet.

Figur 6 Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester, andel av alle barn med tiltak. Kilde: KOSTRA



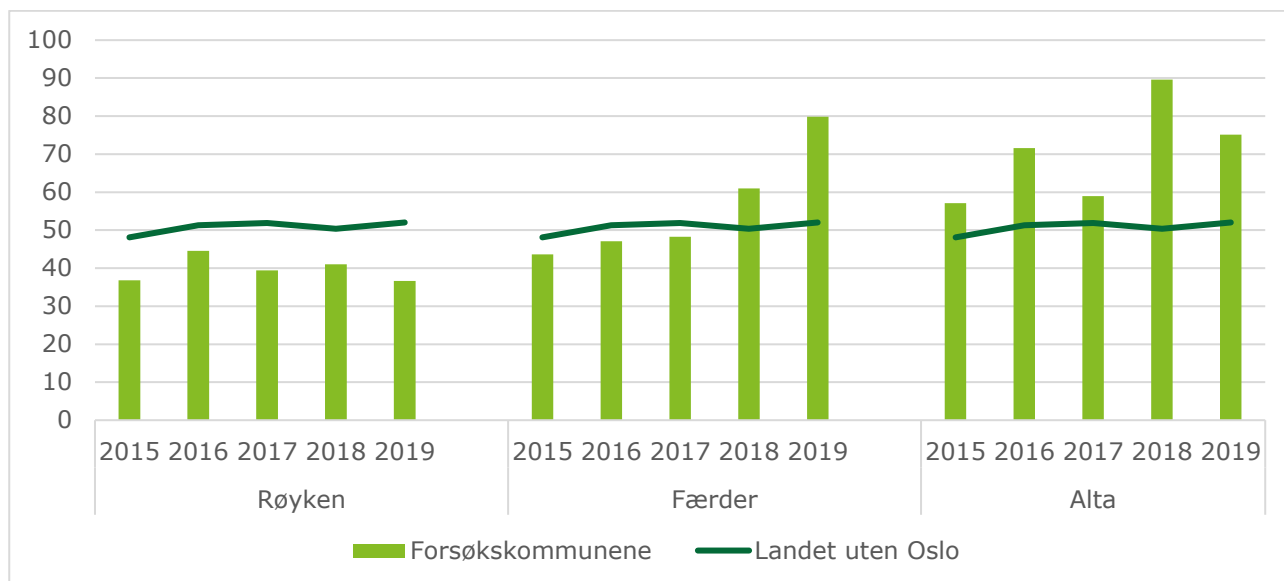
4.2.3 Utviklingen av det forebyggende arbeidet i forsøket

Alta og Færder har i løpet av forsøket opplevd vesentlig økning i antallet meldinger til barnevernet. Alle tre forsøkskommunene opplyser også at alvorlighetsgraden i meldingene og sakene til barnevernstjenesten har økt i perioden. Fra kommunenes side sees dette i sammenheng med arbeidet for å øke oppdagerkompetansen hos ansatte. Alle kommunene mener at de har blitt flinkere til å oppdage barn i risiko, og at terskelen for å søke hjelp fra kommunens tjenester har blitt lavere.

Figur 7 viser utviklingen av antall meldinger i barnevernstjenesten fra året før forsøket og til og med 2019, målt mot antall barn i kommunen. Figuren underbygger opplevelsen i Alta og Færder av en tydelig økning i antall meldinger mot slutten av forsøksperioden, om enn med en reduksjon i Alta i 2019. Tallene underbygger imidlertid bare delvis kommunenes oppfatning av at barn i risiko oppdages tidligere enn før, dersom barnets alder legges til grunn. Alle kommunene har hatt større økning i meldinger for aldersgruppen 6-12 år og 13 år og eldre, enn i antallet meldinger for aldersgruppen 0-5 år.

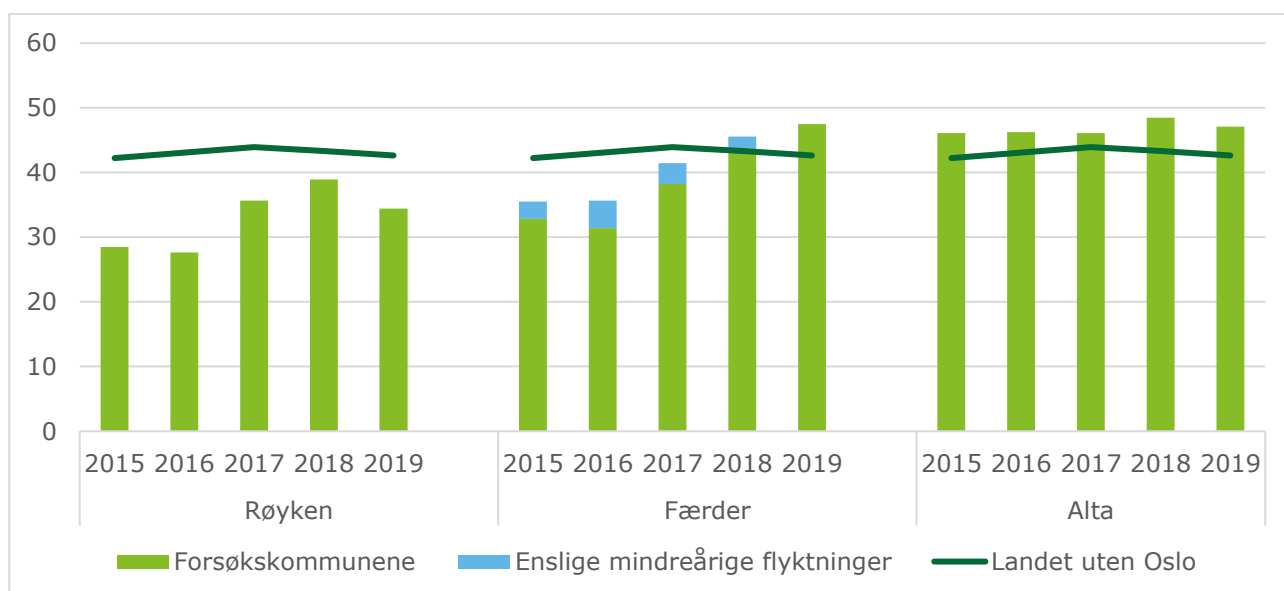
Færder opplevde før forsøket at for få saker ble meldt til barnevernet, blant annet på grunn av manglende tillit mellom tjenestene til barn og unge. Utviklingen av antall meldinger er dermed delvis en ønsket utvikling. Røyken ligger klart lavere enn de øvrige kommunene. Dette kan sees i sammenheng med kommunes organisering av det forebyggende arbeidet. På grunn av at tilgangen til de fleste tiltak i Færder og Alta avhenger av at saken meldes inn til barnevernet, kan det antas at det genereres flere meldinger her enn i Røyken hvor de samme tiltakene ofte tilbys utenfor barnevernet.

Figur 7: Antall meldinger til barnevernet pr. 1000 innbyggere 0–17 år. Kilde: KOSTRA



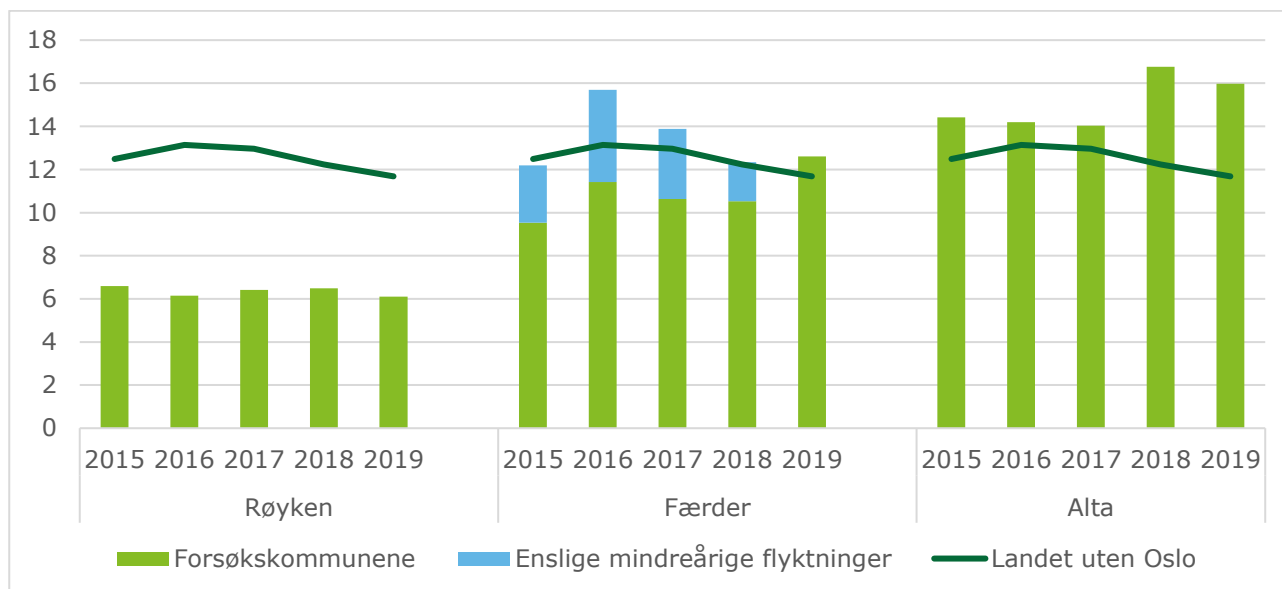
Tilgangen til tiltak utenfor barnevernstjenesten i Røyken gjenspeiler seg også i statistikken over antallet barn med barnevernstiltak mål mot antall barn i kommunen, hvor Røyken ligger tydelig lavere både enn de andre forsøkskommunene og enn landet for øvrig (figur 8). Kommunen har samtidig hatt en tydelig økning i antall barn med tiltak i forsøksperioden. I Alta har ikke svingningene i antall meldinger gitt tilsvarende endringer i antall barn med tiltak.

Figur 8: Barn med tiltak pr. 1000 innbyggere 0-17 år. Kilde: KOSTRA.



Ser man på antall barn med plasseringstiltak, per 1000 innbyggere 0-17 år, viser tallene at Røyken kommune ligger vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet, mens Alta særlig de to siste årene har ligget betydelig over landsgjennomsnittet. I Færder har andelen barn med plasseringstiltak hatt en tydelig økning særlig i 2019, dersom man ser bort fra enslige mindreårige asylsøkere (Figur 9).

Figur 9: Barn med plasseringstiltak per 1000 innbyggere 0-17 år. Kilde: KOSTRA.⁶¹



Når det gjelder aldersfordelingen av barn med tiltak i forsøkskommunene gir ikke tallgrunnlaget noen klare indikasjoner på om det har vært endringer i hvilke i aldersgrupper som mottar tiltak i løpet av forsøksperioden.

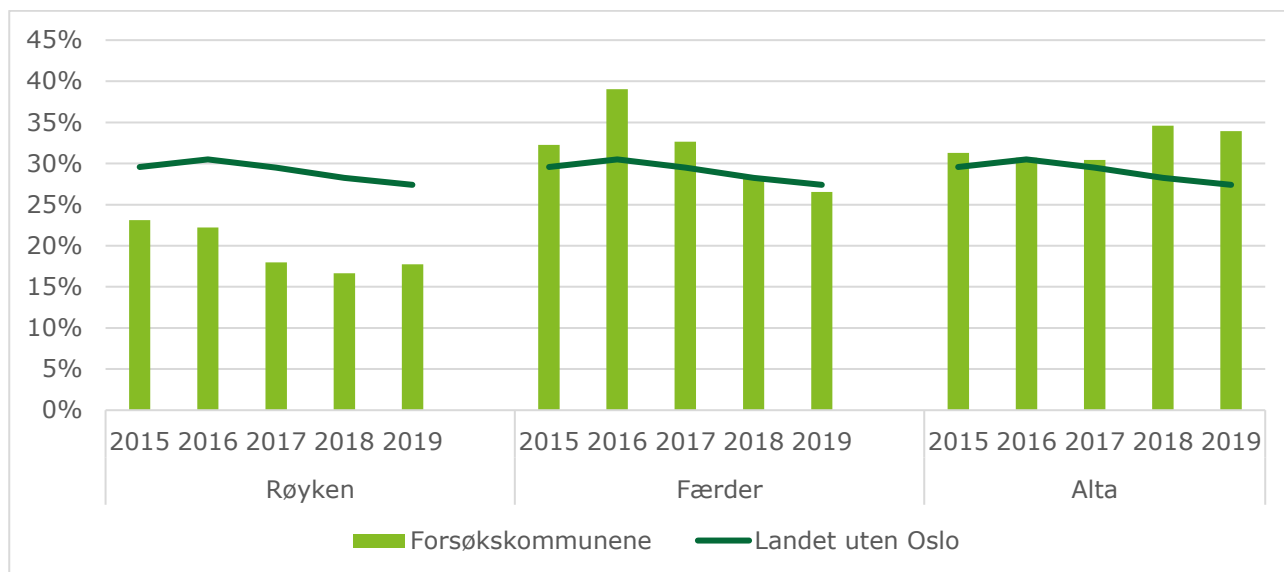
Figur 10 viser andel barn med plasseringstiltak, av alle barn med tiltak. Det er Røyken som skiller seg ut med få barn med plasseringstiltak sammenlignet med antall barn som får tiltak i hjemmet. Færder har hatt en økning i antall barn med barnevernstiltak som følge av et økt antall meldinger. Figur 10 viser at andelen av disse som er plassert utenfor hjemmet har vært synkende, noe som innebærer at økningen i barn med barnevernstiltak særlig har vært knyttet til barn som ikke er plassert av barnevernet. Både Røyken og Færder har hatt en klar reduksjon i andelen barn med barnevernstiltak som er plassert av barnevernet i løpet av forsøksperioden. Dette er i samsvar med forsøkets mål om å forebygge plasseringer. Figur 10 viser også at Røyken over flere år har hatt en lav andel barn plassert utenfor hjemmet.

For Alta kommune viser Figur 10 at det har vært en økning i andel barn med plasseringstiltak mot slutten av forsøket. Alta kommune opplevde de siste årene av forsøket en betydelig økning i antallet institusjons-plasseringer (omtales nærmere i kapittel 5.4). Evalueringen har vist at kommunens ledelse har vært tydelig på at denne utviklingen betyr at Alta kommune ikke har lyktes å nå sentrale mål i forsøket. Det har blitt vist til at mange av plasseringene er knyttet til akuttvedtak, noe som kan tyde på at barna og familiene ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for tidnok, slik at situasjonen har utviklet seg negativt. Kommunen selv tror at dette også kan handle om at bekymringsmeldinger kommer for sent til barnevernet, og først når barna har blitt eldre. Det vises til at barneverntjenesten i Alta mottar relativt få bekymringsmeldinger fra jordmor, helsestasjon og barnehage. De fleste bekymringsmeldingene kommer fra foreldre selv, politiet, mellomtrinnet eller ungdomsskolene.

Fra tjenestenes side har det blitt vist til at det forebyggende arbeidet må gis tilstrekkelig kapasitet og ressurser for å lykkes, samtidig som resultatene ikke kan ventes umiddelbart. I tillegg må tilfeldige svingninger forventes. Det gis også uttrykk for at tiltaksteamet i noen saker bruker svært mye kapasitet og ressurser på å forebygge plasseringer, der det likevel ender med plassering. I den sammenheng blir det stilt spørsmål om det er riktig at tiltaksteamet bruker så mye kapasitet på disse sakene.

⁶¹ Kun Færder har skilt ut enslige mindreårige flyktninger i rapporteringen. Tall for enslige mindreårige flyktninger for Færder i 2019 foreligger ikke på tidspunktet for sluttrapporten.

Figur 10: Andel barn med plasseringstiltak av alle barn med tiltak. Kilde: KOSTRA.⁶²



4.3 Viktige lærdommer fra forsøket

4.3.1 Godt forebyggende arbeid krever tydelig definerte roller og ansvarliggjøring av alle tjenester og nivå

Godt forebyggende innsats har vært et vesentlig mål i forsøket, uten at forsøket i seg selv påla forsøkskommunene nye oppgaver eller ansvar knyttet til forebygging. Forsøkskommunenes erfaringer viser betydningen av at kommunene utarbeider konkrete planer, tiltak og delmål som tydeliggjør hvordan endringsarbeidet som følger av nye oppgaver skal ivareta målet om godt forebyggende arbeid.

Alle forsøkskommunene har etablert ulike former for arbeidsmodeller knyttet til forebyggende og tverrfaglig arbeid, med tilhørende formaliserte systemer og strukturer. Kommunene har også gjennomført kompetansetiltak for å sikre et felles kunnskaps- og metodegrunnlag i tjenestene.

Forsøkskommunenes erfaringer viser imidlertid at slike arbeidsmodeller i seg selv ikke er tilstrekkelige for godt forebyggende arbeid, men at det kreves kontinuerlig prioritering, oppfølging, samt vilje og tålmodighet til å opprettholde innsatsen. Fordi det forebyggende arbeidet er en felles, tverrfaglig oppgave i kommunen, med store avhengigheter på tvers av tjenestene, er det avgjørende å klargjøre ansvar, forventninger, roller og kapasitet knyttet til det forebyggende arbeidet.

Det fremstår som særlig viktig å definere hva som skal være barnevernstjenestens ansvar og rolle i det forebyggende arbeidet. På den ene siden har alle kommunene erfart at det kan være krevende å sikre at barnevernstjenesten deltar på de tverrfaglige drøftingsarenaene som er etablert. Utfordringene knytter seg både til at barnevernstjenesten ofte er presset på kapasitet, og til at barnevernstjenesten fremstår noe usikker på hva som skal være dens rolle på slike drøftings- og rådgivningsarenaer uten å foregripe saksbehandlingen. På den andre siden har kommunene erfart betydningen av å ansvarliggjøre de øvrige tjenestene når det gjelder utsatte barn, unge og familier. Forsøkskommunene har alle, på ulikt vis, jobbet i forsøksperioden med å utvikle forståelsen for at «vern om barn» er et helhetlig kommunalt ansvar, og ikke bare barnevernstjenestens ansvar.

For at de øvrige tjenestene skal kunne ivareta dette ansvaret er det imidlertid nødvendig at de gis gode forutsetninger for å dra nytte av det kunnskaps- og metodegrunnlaget som er etablert i kommunene. Vi mener at det er en nødvendig forutsetning for et godt forebyggende arbeid at ansatte i tjenesten, inkludert skole og barnehage, får opplæring og har noen felles verktøy og metoder å jobbe etter i møtet med barna

⁶² Uten enslige mindreårige flyktninger for Færder.

og foreldrene. Samtidig er dette etter vårt syn ikke tilstrekkelig for å sikre at disse verktøyene og metodene blir implementert ute i tjenestene. Dette krever også nødvendig støtte, trygghet og tid for selv å kunne ta i bruk de verktøyene som er lagt til grunn. Barnevernets tilstedeværelse og tilgjengelighet er en viktig del av dette.

Samarbeid mellom tjenester er avgjørende for å sikre et godt forebyggende arbeid, men det er også ressurskrevende. Forsøkskommunenes erfaringer viser at det er utfordrende for tjenestene å prioritere tverrfaglige samarbeidsarenaer når alle i tillegg har lovpålagte oppgaver å utføre. Forsøkskommunenes erfaringer viser at slik prioritering krever tydelig ledelse.

Etter vår vurdering er nettverkskontaktene som er etablert i barnevernstjenesten i Færder et eksempel på en organisering som tydeliggjør barnevernets rolle og ansvar i det forebyggende arbeidet. Nettverkskontaktene sikrer en nødvendig kobling mellom forebyggende arbeid i «grønn sone», det vil si rettet mot alle barn og unge i kommunen, og i de høyere nivåene i tiltakskjeden, samtidig som det er tydelig adskilt fra saksbehandlingsrollen. Ved å være en faglig veileder for barnehager og skoler bidrar også nettverkskontakten til å gjøre de øvrige tjenestene bedre i stand til å selv ta i bruk den kompetansen som kommunen har lagt til grunn for sitt arbeid.

4.3.2 Godt forebyggende arbeid må ikke gå på bekostning av en helhetlig satsing på alle nivå av tiltakskjeden

Kommunenes erfaring er at god forebygging ikke nødvendigvis fører til færre inngripende saker, i alle fall ikke på kort sikt. Det motsatte kan også være tilfelle, altså at et godt forebyggende arbeid fører til flere inngripende saker, fordi man gjennom det forebyggende arbeidet avdekker utfordringer og behov som krever inngripen. Særlig Røyken kommune, som over flere år har jobbet systematisk med det forebyggende arbeidet, erfarte dette i de siste årene av forsøket. Samtidig er det viktig å understreke at Røykens forebyggende arbeid over flere år synes å ha gitt tydelige resultater i form av at kommunen har færre barn med barnevernstiltak, og en mindre andel plasserte barn, enn forsøkskommunene og landet for øvrig.

Alle forsøkskommunene har over lengre tid jobbet med å bygge kompetanse i alle tjenestene i oppvekstsektoren for å kunne avdekke barn og familier i risiko på et tidlig tidspunkt. Forsøkskommunenes erfaringer viser imidlertid at det ikke er tilstrekkelig å styrke evnen til å identifisere barn og familier i risiko. Kommunen må også ha de nødvendige tiltakene og hjelpen tilgjengelig. Dette gjelder både kapasitet og bredde i tiltaksporteføljen. Tilgang til tiltak på lavterskelnivå, gjerne før en melding til barnevernet er sendt, fremstår som viktig for å komme tidlig inn og forebygge at saker forverrer seg. Både i Alta og i Færder har dette vært etterlyst blant de ansatte i tjenestene til barn og unge, og i Færder planlegges det endringer for å imøtekomme dette behovet gjennom planene om å opprette en tiltaksavdeling i Familiens hus.

Samtidig fremstår det som vesentlig at tiltakene må finnes på alle nivå i tiltakspyramiden. Røyken kommune har etablert en betydelig tilgang på lavterskeltiltak. Samtidig viser erfaringen fra det siste året at det ikke er mulig å «forebygge seg vekk fra» alle alvorlige saker. Røyken har erfart at mangelen på hjelpetiltak lenger opp i tiltakskjeden medfører at barnevernet ikke har noe mer å tilby enn den hjelpen som allerede er gitt når saken først kommer til barnevernet. En viktig erfaring fra Røyken er dermed at styrking av det forebyggende arbeidet ikke kan gjennomføres på bekostning av tiltak høyere opp i tiltakskjeden. Det må være en balansert satsing med fokus på hele tiltakskjeden i kommunen. Dette vil naturligvis utgjøre en utfordring for mindre kommuner som har begrensede rammer og handlingsrom til å kunne bygge opp store tiltaksporteføljer internt.

Forsøkskommunenes erfaring viser at det er en vanskelig avveining for tiltaksteamene hvorvidt de skal prioritere de «lette» sakene for å komme tidlig inn og forebygge videre problemutvikling, eller de «tunge» sakene for å forebygge plassering, med den konsekvens at andre, mindre alvorlige saker blir verre før hjelpen gis. Vi ser derfor at det kan være hensiktsmessig å dedikere adskilte roller til henholdsvis primær- og sekundærforebyggende tiltak for å sikre at begge deler ivaretas på en god måte.

5. Hjelpen tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon

Barnevernets viktigste oppgave, og dermed det overordnede målet med barnevernsreformen og forsøket, er at barna og familiene som trenger det skal få den hjelpen de trenger, når de trenger den. Med andre ord: rett hjelp til rett tid. Ambisjonen om at økt kommunalt ansvar skal kunne bidra til dette er blant annet basert på antakelsen om at kommunen kjenner barnet, familien og nærmiljøet best. Kommunen har dermed gode forutsetninger for å tilpasse hjelpen til barnets og familiens behov, og samtidig kunne sikre at barna og familien selv tar del i viktige beslutninger knyttet til den hjelpen de mottar. Ved å ha det helhetlige ansvaret vil en også kunne anta at kommunen kan sikre bedre sammenheng i den hjelpen som gis, herunder koordinere hjelpen fra flere ulike tjenester i kommunen, og raskere gjøre justeringer og endringer på en fleksibel måte dersom hjelpen ikke har den ønskede effekten.

For at disse fordelene skal kunne materialisere seg er det imidlertid flere forutsetninger som må være på plass. Blant annet fordrer det at barnevernstjenesten og kommunens tjenester til barn, unge og familier generelt har riktig kompetanse, tilstrekkelig kapasitet, økonomisk handlingsrom, gode systemer og rutiner for utøvelse av tjenestene og, som følge av det, tilstrekkelig tilgang til tiltak som er egnet for å ivareta det enkelte barnets behov på en god måte.⁶³ Dette gjelder enten det dreier seg om hjelpetiltak i hjemmet eller plasseringstiltak utenfor hjemmet.

I dette kapittelet gjør vi rede for kommunenes utvikling og erfaringer når det gjelder de oppgavene og ansvarsområdene som i forsøket er nye eller utvidede, det vil si hjelpetiltak i barnevernet, fosterhjemsområdet, institusjonsområdet og akuttområdet.

I tillegg gjør vi nærmere rede for en sentral forutsetning for å sikre at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon, nemlig medvirkning fra barn og foreldre.

5.1 Tilgang på og bruk av tiltak før forsøket

Særlig i forsøkskommunene Alta og Færder utgjorde ønsket om å styrke tilgangen på tiltak i barnevernstjenesten en viktig motivasjon for forsøksdeltakelsen. I Røyken ble tilgangen på tiltak i utgangspunktet vurdert som god, men kommunen uttrykte ved oppstarten av forsøket ønske om å etablere enkelte spesialiserte hjelpetiltak. Kommunenes behov ved inngangen til forsøket var på noe ulikt nivå i tiltaks-pyramiden. Dette omtales kort under.

Ved inngangen til forsøket var **Alta** den av forsøkskommunene som i størst grad benyttet tilbud fra Bufetat. Alta var også den kommunen som i størst grad ga uttrykk for at de manglet tiltak, særlig tiltak i rød sone, og ikke hadde vært tilfredse med Bufetats tilbud. Kommunen opplevde en mangel knyttet særlig til tilgangen på hjelpetiltak i hjemmet og plasseringssteder innen fosterhjem og institusjon. Regnskapstallene viste også lite omfang av kjøp fra private tilbydere, noe som tyder på at Alta heller ikke hadde tilgang på relevante tiltak fra private leverandører. Kommunen har også påpekt at mangelen på private tilbydere og de store geografiske avstandene i regionen har gjort det krevende å finne gode tilbud tilpasset barna og familiens behov.

Færder kommune fant før forsøket i stor grad løsninger i eget tiltaksapparat, og benyttet, sammenlignet med andre kommuner, i liten grad tiltak fra Bufetat. Færder benyttet seg før forsøket av noe MST, PMTO, FFT og familieråd fra Bufetat. Ved oppstarten av forsøket ga ansatte i Færder uttrykk for at de opplevde manglende tilgang på tiltak, og at de ønsket seg et bredere spenn i tiltakene kommunen kunne tilby. Særlig etterlyste de tilgang på lavterskeltiltak («grønne tiltak») som kan settes inn før man kommer opp på et nivå der det er nødvendig med tiltak som eksempelvis PMTO, MST eller Marte Meo. Som følge av forsøket ønsket kommunen å bygge opp PMTO og familieråd i egen regi, og prioriterte blant annet å bruke forsøksmidler på stillingshjemler med ansvar for dette.

⁶³ For det forebyggende arbeidet er disse faktorene beskrevet nærmere i forrige kapittel.

I likhet med Færder benyttet **Røyken kommune** tiltak fra Bufetat i liten grad før forsøket. Kommunen hadde i årene før forsøket jobbet med å bygge opp et eget tiltaksapparat gjennom det flerfaglige samarbeidet i Røykenhuset, og benyttet ved inngang til forsøket Bufetat i noen grad til MST og Familieråd. Kommunen ønsket i oppstarten av forsøket å utvikle et eget MST-lignende tilbud som skulle være tilgjengelig på døgnbasis, samt å satse mer på familieråd. Kommunen hadde også i sine planer for forsøket å vurdere behovet for en kommunal institusjon i løpet av de to siste forsøksårene.

Ved oppstart av forsøket ga barnevernet i kommunen uttrykk for at de opplevde at tilgangen på tiltak var god. Siden 2013 hadde kommunen tilbudt tiltak, med særlig vekt på forebyggende tiltak gjennom hhv. avdeling for familiebaserte tjenester og avdeling for miljøbaserte tjenester i Røykenhuset, samt gjennom tiltak i skoler og barnehager, PPT, helsesykepleiere og andre yrkesgrupper.⁶⁴

5.2 Tilgang på og tilpasning av tiltak i forsøket

Alle kommunene opplever at forsøket, blant annet gjennom økte rammeoverføringer til kommunen, har gjort det mulig å tilføre kommunen kompetanse og personell som har gitt dem en langt større tilgang til kunnskapsbaserte tiltak i egen regi, samtidig som de opplever at det å ha fullt ansvar legger til rette for at tiltakene kan benyttes på en fleksibel og tilpasningsdyktig måte for det enkelte barnet og familien. Dette skyldes blant annet at kommunene har bygget opp fagmiljøer og kompetanse internt som legger til rette for samhandling, dialog og læring mellom tiltakspersoner og kontaktperson/saksbehandler på en annen måte enn om denne kompetansen var spredd på ulike lokasjoner og forvaltningsnivå.

Kommunenes tilgang til kunnskapsbaserte tiltak er styrket både gjennom kompetansetiltak for de ansatte i barnevernstjenesten, og som følge av oppbygging av interne fagmiljøer med spisskompetanse.

Alle kommunene har sikret seg en bredere «vifte» av tiltak de kan tilby og sette sammen for barna og familiene som trenger det. Alle kommunene har jobbet med å etablere et felles kunnskaps- og metodegrunnlag for arbeidet i tjenestene til barn og unge, hvor blant annet Circle of Security (CoS), Traumebevisst omsorg (TBO) og ICDP er sentrale komponenter som går igjen i alle kommunene. Tabellen under viser noen av de anerkjente metodene og hjelpetiltakene som kommunene har tilført i forbindelse med forsøket. Kommunene er samstemte i at forsøket har styrket deres kompetansebase vesentlig sammenlignet med tidligere.

Dette arbeidet beskrives nærmere i de neste avsnittene.

5.2.1 Kompetanseheving blant ansatte i barnevernstjenesten

Alle tre forsøkskommunene hadde før forsøket og har gjennom forsøket jobbet med å styrke barnevernet og andre tjenesters kompetanse innen anerkjente kunnskaps- og evidensbaserte metoder. Evalueringen har vist at kommunene har hatt noe ulik grad av kompetanseplaner og -strategier som grunnlag for prioritering av kompetansehevingstiltak og tilføring av ny kompetanse i forsøket. Som følge av dette har det variert i hvilken grad kommunene har en tydelig kobling mellom hvilke kompetansetiltak som settes i verk og de kompetansebehovene som følger av forsøket

Alta kommune prioriterte i oppstarten av forsøket å tilby masterutdanning til tre teamledere i barnevernet for å sikre at disse hadde tilstrekkelig robust og oppdatert kompetanse for å ivareta forsøksoppgavene. Én av disse fullførte utdanningen. Vedkommende er i dag barnevernleder. I tillegg har en saksbehandler tatt master i sosialt arbeid. I tillegg prioriterte kommunen i løpet av de første forsøksårene å tilføre og øke kompetansen på kunnskapsbaserte metoder i tiltaksteamet, barneverntjenesten og tilknyttet institusjonen Storbakken.

Tiltaksteamet har hatt en sentral rolle i Altas kompetansearbeid gjennom forsøket, og har gjennomført opplæring for ansatte i barn- og ungetjenesten, blant annet knyttet til tidlig innsats og PMTO. Mot slutten av forsøket har kommunen i større grad enn tidligere lagt vekt på kompetansetiltak knyttet til traumesensitiv omsorg og ICDP. Tiltaksteamet har også hatt et fast ansvar for kollegaveiledning og kompetanseheving i tjenesten.

⁶⁴ Se kapittel 4

Barnevernstjenesten i Alta kommune har gjennom forsøket hatt høy arbeidsbelastning og relativt stor utskifting i tjenesten, noe som har medført press på barnevernstjenestens ansatte og påvirket muligheten til å jobbe systematisk med kompetanse- og fagutvikling i barnevernstjenesten og de øvrige barn- og ungetjenestene. Mot slutten av forsøket ble det satt inn vikarer i tjenesten for å sørge for at tre ansatte i barnevernstjenesten kunne gjennomføre videreutdanning.

Kommunen har også hatt høy andel av utskiftninger i personalet i barnevernstjenesten, noe som har medført at kommunen har brukt mye ressurser på rekruttering og opplæring, uten at den totale kompetansen nødvendigvis har økt. I undersøkelsene i kommunen har det blitt etterlyst et mer systematisk og strategisk arbeid knyttet til kompetansetiltak. Blant annet er det vist til at kommunen har prioritert kompetansetiltak som det har vist seg at den ikke har fått nytte av. Eksempler på dette er opplæring av ansatte for å holde PRIDE-kurs, som det viste seg at kommunen ikke kunne holde selv, og opplæring av ansatte knyttet til kjøp av tiltak fra private, som det senere viste seg å ikke være et like stort behov for da kommunen inngikk ny bistandsavtale med Bufetat. Samtidig er det vist til at selv om behovet for private kjøp har blitt noe redusert de siste årene av forsøket, opplever kommunen at den innkjøps- og forhandlingskompetansen kommunen har bygget opp har bidratt til å gi bedre vilkår og pris på de tjenester som kjøpes. Kommunen viser også til at den har hatt nytte av PRIDE-kompetansen i det øvrige opplæringsarbeidet på fosterhjemsområdet.

Kommunens ledelse oppfatter at kompetanse og faglighet har blitt vesentlig styrket i forsøksperioden gjennom oppbygging og styrking av tiltaksteamet, og kompetansetiltak i tjenestene generelt, på en måte som ikke ville vært mulig ellers. Samtidig har presset økonomi og ressursituasjonen redusert muligheten kommunen har hatt for å gjennomføre flere kompetansehevingstiltak.

Røyken kommune har i forsøket i stor grad samordnet tiltakene for kompetanseheving med kompetansehevingsarbeidet knyttet til Røykenmodellen, og den felles kunnskapsplattform Røykenkunnskapen (som omtalt i kapittel 4.2.1). Bred opplæring for ansatte i oppvekstsektoren i eksempelvis COS-modellen og ICDP har vært en del av dette arbeidet.

Kommunen har i sine styringsdokumenter definert kriterier for hvilke tiltak/programmer som skal velges til utsatte barn og unge på ulike alvorlighetsnivå. Dette innebærer blant annet at tiltakene må være dokumentert med høy sannsynlighet for ønsket effekt, primært evidensbasert og sekundært annen anerkjent forskning, og at de må være godkjent/anerkjent av Bufetat eller andre nasjonale myndigheter. Kommunen har både før og under forsøket etablert flere tverrfaglige samhandlingsarenaer, som kommunen har erfart at gjør det lettere å utveksle erfaringer og dele kompetanse. I den forbindelse blir det vist til at en av familierapeutene ved Familiebaserte tjenester har gjennomført veiledning med saksbehandlere i barnevernstjenesten og med en fosterhjemsgruppe.

Det meste av kompetansehevingstiltakene og rekrutteringen av ny kompetanse i forsøksperioden har rettet seg mot å styrke det tverrfaglige forbyggende arbeidet mot barn og unge, også i skole og barnehage. Det er kommunens avdeling for familiebaserte tjenester som i størst grad er styrket med kompetanse og bemanning gjennom forsøket, og barnevernstjenesten har i mindre grad fått kompetansetiltak spesifikt rettet mot barnevern- og forsøksoppgavene. En av årsakene til dette har vært at kommunen gjennom en styrking av den tverrfaglige forebyggende innsatsen har hatt som mål å redusere behovet for tiltak i barnevernet.

Mot slutten av forsøket har kommunen imidlertid gjennomført noen kompetansehevingstiltak spesifikt rettet mot barnevernstjenestens arbeid knyttet til rekruttering, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Det er også gjennomført kursdager og fagdager med eksterne for å øke bruken av familieråd, uten at kommunen har lykkes helt med dette arbeidet.

Ansatte i barnevernstjenesten har i løpet av forsøksperioden gitt uttrykk for at det har vært få muligheter for videreutdanning, og at arbeidet med videreutdanning ikke har vært satt i system. Stor arbeidsmengde, uforutsette hendelser og utfordringer knyttet til å frigjøre ressurser har også gjort det vanskelig å gjennomføre den ønskede kompetansehevingen.

I **Færder kommune** har kompetansetiltakene i større grad enn i Alta og Røyken rettet seg spesifikt mot barnevernstjenesten. Kommunen har prioritert å bruke store deler av forsøksmidlene på å bygge opp kompetansen i barnevernstjenesten, både gjennom nyansettelser og kompetansehevingstiltak. Kommunen

har jobbet systematisk med å kartlegge og identifisere hvilken kompetanse kommunen har hatt behov for, og har i løpet av forsøket gjennomført flere kompetansekartlegginger og analyser av kompetansebehov opp mot oppgavene i det kommunale barnevernet og i forsøket. Prioriteringene for kompetanseutvikling har i stor grad blitt bestemt på bakgrunn av disse kartleggingene.

Kommunen har gjennomført kompetansehevingstiltak for barnevernstjenesten i form av både kurs, sertifiseringer og videreutdanninger. Kommunen har bygget opp kompetanse på evidens- og kunnskapsbaserte metoder, herunder ICDP, COS-P, ABC, EFT, PMTO og MST, BBIC-modellen, med flere. Noen kurs har blitt tilbudt alle i barnevernstjenesten, mens andre kurs og etterutdanninger har vært mer spesifikt rettet mot personer i ulike team ut fra hvilken kompetanse som trengs i teamene. De etterutdanninger som tilbys bestemmes ut fra tjenestens behov, og det er følgelig ikke alltid at de ansatte får innvilget den etterutdanningen de selv ønsker seg. Barnevernstjenesten har de siste årene av forsøket prioritert å sende ansatte på sertifiseringer og videreutdanninger, fremfor enkeltkurs, da kommunen har erfaring med at dette gir bedre uttelling. En utfordring for ansatte i barnevernstjenesten har imidlertid vært at stor saksmengde og arbeidspress i noen tilfeller har krevende å få tid og overskudd til å lære seg nye arbeidsformer og metodikk.

For å bidra til kompetanseoverføring blir de som har tatt etterutdanning, sertifiseringer og deltatt på kurs bedt om å legge frem noe om hva de lærer for resten av tjenesten, eksempelvis gjennom faste «faghjørner» for alle ansatte og månedlige fagmøter og kvartalsvis internseminarer.

Ledelsen i barnevernstjenesten i Færder kommune opplever at de gjennom forsøket har fått et større økonomisk handlingsrom til å gjennomføre kompetansehevingstiltak. At Bufdir dekker kostnader for de videreutdanninger som inngår i kompetanseløftet på barnevernområdet, har også bidratt til at barnevernstjenesten har kunnet gi kompetanseløft til sine ansatte. De opplever også at kommunen har fått en større fleksibilitet til å sette inn kompetansetiltak og kurs når de ser at nye behov dukker opp.

Færder kommune har fremstått som den forsøkskommunen som i størst grad har drevet det vi i evalueringen har beskrevet som *strategisk kompetansestyring*.⁶⁵ Færder er også den kommunen der de ansatte i størst grad gir uttrykk for rom for å jobbe med kontinuerlig fagutvikling i tjenesten. Vi ser dette som et resultat av særlig tre forhold.

For det første har kommunen dedikert egne roller med ansvar for fagutvikling og -støtte, herunder på familieråds-, fosterhjems- og medvirkningsområdet. For det andre har kommunen jobbet systematisk med å evaluere og justere tiltak og roller som er opprettet underveis basert på de erfaringer den har gjort seg. For det tredje har kommunen, som beskrevet over, etablert flere faste arenaer for erfaringsutveksling og kompetanseoverføring internt i tjenesten. Dette utgjør en viktig komponent for å sikre at den erfaringsbaserte delen av en kunnskapsbasert praksis utnyttes og brukes i tjenesten. Færder har også jobbet systematisk gjennom hele forsøket for å sikre at brukerkunnskapen legges til grunn i alt arbeid i tjenesten.

5.2.2 Oppbygning av spesialiserte fagmiljøer og spisskompetanse internt

Alle tre kommunene har i løpet av forsøksperioden bygget opp eller vesentlig styrket allerede eksisterende tiltaksteam eller tilsvarende internt i kommunen. Disse består av personer med spesialisert fagkompetanse som ikke driver saksbehandling, men som gjennomfører hjelpetiltak på oppdrag fra barnevernstjenesten. I Alta og Røyken har disse tiltaksteamene også utført tiltak på oppdrag fra øvrige tjenester.

I **Alta kommune** ble tiltaksteamet, som er organisert som en egen avdeling i Barn- og ungetjenesten, utvidet fra fem til ni ansatte ved forsøkets oppstart. I tillegg har kommunen ansatt 14 personer ved omsorgsinstitusjonen Storbakken, hvorav de fleste har grunnutdanning med bachelorgrad i sosialt arbeid eller barnevern, og to har mastergrad på samme fagfelt. Kommunen har gjennom forsøket jobbet med å utvikle arbeidsmodeller der disse, i samarbeid med tiltaksteamet, kan jobbe med hjelpetiltak i hjemmet. Disse benyttes i dag i stor grad i hjemmebaserte tiltak, som blant annet foreldreveiledning, samtaler med ungdom, avlastningstilbud, kartlegging og observasjoner, tilsyn under samvær og veiledning til fosterhjem.

⁶⁵ Se også 3.5

Tiltaksteamets kompetanse består av barnevernspedagoger, spesialpedagoger, førskolelærere, psykolog, sosionom, kognitiv terapeut og familieterapeut, hvorav alle har ulike spesialiseringer på sitt felt.⁶⁶ Tiltaksteamets hovedarbeidsområder er foreldreveiledning, kollega- og saksveiledning, kompetanseheving overfor de øvrige tjenestene og korttidssterapi for lettere psykiske vansker.

Gjennom dette har kommunen bygget opp en bredere tiltaksportefølje internt enn før forsøket, og kommunen opplever at dette gjør det mulig å skreddersy hjelpen til det enkelte barn og den enkelte familie i større grad enn før. Kommunen har i sin rapportering til Deloitte og Telemarksforskning beskrevet flere eksempler på slike skreddersyde hjelpetiltak basert på den tilgjengelige kompetansen i kommunen. Tiltaksteamet oppleves i kommunene å inneha en svært viktig kompetanse til nytte for de øvrige tjenestene. Kommunen vurderer selv at den gjennom oppbygging av Storbakken, kompetanseheving i barneverntjenesten og Tiltaksteamet, har fått mulighet til å skreddersy hjemmebaserte tiltak til den enkelte familie.

Samtidig har to utfordringer vært tydelige i Alta gjennom hele forsøksperioden knyttet til å få utnyttet kommunens samlede kompetanse på hjelpetiltak på en optimal måte.

For det første har kapasiteten til tiltaksteamet, i likhet med barnevernstjenesten, vært en stor utfordring siden forsøkets oppstart. Denne utfordringen har forsterket seg gjennom forsøksperioden, noe som har resultert i lengre ventelister på å få de tiltakene det er behov for til det enkelte barn. Særlig har det vært uttrykt bekymring knyttet til ventetid på familieveiledningstiltak fra tiltaksteamet, som kommunen opplever stort behov for. Barnevernstjenesten har også etterlyst flere og tidligere tiltak i hjemmet, for eksempel i form av et ambulant team som kan sette inn mer hjelp i hjemmet for å unngå plassering. Som nevnt i kapittel 4 har avhengigheten av, og tilgjengeligheten til tiltaksteamet medført en slags «ond sirkel» også knyttet til det forebyggende arbeidet i kommunen og evnen til å komme tidlig inn for å hjelpe barn i risiko.

Selv om tiltaksteamet i utgangspunktet skal jobbe på oppdrag fra alle tjenester, og også skal ta saker direkte fra for eksempel tverrfaglige drøftinger, bruker de i praksis svært mye tid og kapasitet på de krevende barnevernssakene. Dette innebærer at mye av den hjelpen kommunen kan tilby først er tilgjengelig når en sak er meldt til barnevernet. Dermed øker risikoen for at noe av det forebyggende arbeidet som kunne og burde ha vært gjort utenfor barnevernet likevel havner hos barnevernstjenesten, med det resultat at tjenesten får et enda høyere arbeidspress. Kommunen opplyser at tiltaksteamet etter høsten 2019 har fått færre saker, og viser til at en viktig årsak til dette er at Storbakken i langt større grad enn tidligere utfører hjemmebaserte tiltak. Dette har friggitt tid til tiltaksteamet til å jobbe både med tyngre saker og med det forebyggende arbeidet.

For det andre har samhandlingen og samarbeidet mellom tiltaksteam og barnevernstjeneste vært i utvikling gjennom forsøksperioden. Det tok noe tid før tiltaksteamet fant sin plass og rolle overfor de øvrige tjenestene, og kommunen har erfart at det som følge av ulik faglig tilnærming og rolleforståelse har oppstått enkelte utfordringer i samarbeidet mellom tiltaksteamet og barnevernstjenesten. Dette medførte blant annet at enkelte deler av barnevernstjenesten aldri benyttet tiltaksteamet i sine saker. Samarbeidet har imidlertid hatt en tydelig positiv utvikling i forsøksperioden, og blant annet er det vist til at oftere enn før kommer til tiltaksteamet for å drøfte anonyme saker.

I **Røyken kommune** har avdeling for familiebaserte tjenester og avdeling for miljøbaserte tjenester blitt slått sammen i løpet av forsøksperioden. I løpet av forsøket har avdelingen samlet gått fra 8 til 18 ansatte, hvorav forsøksmidler er benyttet til å finansiere tre og en halv miljøterapeutstilling og to psykologstillinger. I tillegg består familiebaserte tjenester av blant annet familieterapeuter, psykiatriske sykepleiere og PMTO-terapeut, ungdomslos og barne- og ungdomskontakter. Gjennom forsøksperioden har det vært gitt uttrykk for at det fremstår noe uoversiktlig og krevende for de ansatte i tjenestene, inkludert skole og barnehage, å få oversikt over den samlede mengden av tiltak og kompetanse som kommunen har tilgjengelig. Kommunen har i løpet av forsøket jobbet med å systematisere dette noe mer.

Røykenmodellen er basert på at barnevernet skulle bruke avdelingen for familiebaserte tjenester i tiltaksarbeidet, og at barnevernstjenesten skulle få økt tilgang på tiltak gjennom videre oppbygging av familiebaserte tjenester.

⁶⁶ Psykolog sluttet 01.10.2019

Kommunens organisering innebærer at kommunens skoler og barnehager, samt familier og barn med behov for hjelp, i stadig større grad har fått denne hjelpen utenfor barnevernstjenesten. Det at kommunen har få meldingssaker til barnevernet sammenlignet med landsgjennomsnittet synes å underbygge dette. Samtidig har dette medført at sakene som kommer til barnevernet ofte har en høy alvorlighetsgrad. Evalueringen har vist at barnevernet, særlig de to siste årene i forsøket, opplevde at de ikke i tilstrekkelig grad var rustet til å gi den hjelpen barna hadde behov for i disse sakene. En av årsakene til dette synes å ha vært at barnevernstjenesten i mindre grad enn de øvrige tjenestene har vært styrket kompetanse- og kapasitetsmessig i løpet av forsøket, og at kommunen i større grad har bygget opp lavterskeltiltak enn tiltak høyere opp i tiltakspyramiden i løpet av forsøksperioden. Kommunen tilførte barneverntjenesten fire årsverk i forbindelse med oppstart av forsøket, men viser til at sammensatte utfordringer i tjenesten medførte at dette ikke ga effekt i forsøksperioden.

De ulike tjenestene i Røykenhuset har hatt likeverdig tilgang på tiltak fra familiebaserte tjenester, og etterspørselen etter disse har vært stor. Samtidig har det vært et mål at familier som trenger det ikke skal vente på å få lavterskelhjelp når de tar kontakt. Evalueringen har vist at det en opplevelse i barnevernet av at de ikke har hatt tilstrekkelig prioritet hos Familiebaserte tjenester. Dette har medført at barnevernet ikke har noe mer å tilby enn den hjelpen som allerede er gitt når saken først kommer til barnevernet, og at det kan oppstå ventetid før barnevernet får tilgang til tiltakene fra familiebaserte tjenester. Det har i undersøkelsene i kommunen blitt vist til at flere barn med vedtak fra barnevernstjenesten har ventet opp mot seks måneder før tiltak har startet opp, noe som oppleves frustrerende for barnevernstjenesten og familiene, og til tilfeller der barnevernet måttet gjennomføre nye undersøkelser fordi det har gått for lang tid mellom undersøkelser og tiltak.

Fra barnevernstjenesten har det vært etterlyst rutiner for hva som skal gjøres når familiebaserte tjenester ikke har kapasitet, herunder kriterier for når barnevernet skal anskaffe private tiltak i stedet for tiltak hos familiebaserte tjenester. Det blir også gitt uttrykk for at tiltakene som settes inn til en viss grad blir bestemt av hva familiebaserte tjenester kan tilby i stedet for hva som er behovet.

I intervjuer vises det til at som følge av det sterke fokuset på forebygging i kommunen har det ikke i like stor grad vært rettet oppmerksomhet mot de øverste trinnene i tiltakspyramiden. Kommunens erfaring er at behovet for tiltak høyere opp i tiltakskjeden ikke nødvendigvis blir borte med en sterk satsing på forebygging. Flere peker således på at det ikke har vært nok oppmerksomhet i kommunen på å se hele tiltakskjeden fullt ut.

I **Færder kommune** er tiltaksteamet (familieteamet) organisert som et team i barnevernstjenesten. Familieteamet ble etablert i forbindelse med forsøket og telte pr. 2019 15 ansatte. Dette inkluderer blant annet fosterhjemsrådgivere, nettverkskontakter, familieveiledere, PMTO-terapeut, beredskapshjem, miljø-terapeuter i mobilt team⁶⁷ og familierådskoordinator. Samlet innehar teamet en rekke sertifiseringer og spesialiseringer. Familieteamet har blant annet ansvar for å bistå barnevernstjenesten med ulike hjelpe-tiltak, samt rekruttering, godkjenning, opplæring og veiledning av fosterhjem. Familieteamet brukte noe tid de første årene av forsøket på å finne sin form, blant annet fordi det besto av ansatte med et relativt vidt spenn i arbeidsoppgaver, fra familierådskoordinator til fosterhjemsrådgivere og nettverkskontakt. Siden høsten 2017 har teamet hatt en egen leder, noe kommunen har hatt positive erfaringer med.

Kommunen opplever at tilgangen på et tiltaksteam i egen regi har gjort det mulig å jobbe mer systematisk og tilpasset med hjelpetiltak til kommunens barn og familier. Det har i løpet av forsøket vært en utvikling der samarbeidet mellom familieteam og barneverntjeneste har blitt styrket, og det er påpekt i intervjuer at dette gir større muligheter for fleksibilitet og individuell tilpasning til den enkelte familie. Videre opplever kommunen at nærheten gjør det enkelt å drøfte saker og problemstillinger med hverandre, og til å sikre god fremdrift i saker. De ansatte opplever at fagmiljøet er styrket og de kan bruke kompetansen sin mer på tvers, dele og lære av hverandre.

Samtidig erfarte Færder kommune, i likhet med Alta kommune, at det i forbindelse med opprettelsen av familieteamet fulgte et behov for en del avklaringer opp mot de øvrige teamene i barnevernstjenesten. Dette knyttet seg blant annet til å tydeliggjøre for ansatte i tjenesten at nyansatte, som kom inn i tjenesten og kunne fordype seg faglig, ikke hadde noen kontrollfunksjon overfor kontaktpersonenes arbeid. Dette

⁶⁷ Se kap. 5.5

har utviklet seg positivt i løpet av forsøksperioden, og relasjonen mellom teamene har de siste årene av forsøket fremstått som god.

Ved å organisere familieteamet som en del av barnevernstjenesten, underlagt barnevernleders styring, synes Færder å ha hatt færre utfordringer knyttet til balansering og prioritering av familieteamets arbeid enn de øvrige kommunene. Samtidig har kommunen erfart at en konsekvens av å avgrense tiltaksteamets mandat til kun å jobbe på oppdrag fra barnevernstjenesten, har vært at hjelpetiltak som også kunne være av nytte for øvrige tjenester eller som et åpent lavterskel-tiltak ikke har vært tilgjengelig for alle.

Som følge av dette besluttet kommunen i 2019 å opprette en egen tiltaksavdeling som skal jobbe på oppdrag fra hele Familiens hus. Etableringen av tiltaksavdelingen er noe utsatt, men det er etablert samordning av familieveiledningstiltak mellom tjenestene i Familiens hus. Videre ble det i 2019 ansatt ytterligere en familieråds koordinator som skal sikre at familieråd kan brukes i alle faser av en sak der kommunens hjelpetjenester er involvert.

Tabell 2 viser en oversikt over utvalgte metoder som forsøkskommunene benytter eller har kompetanse på i sine tjenester.⁶⁸

Tabell 2: Utvalgte anerkjente metoder som kommunene har kompetanse på og benytter

Tilknytningsproblematikk	Forsøkskommuner med kompetanse på metoden
CoS/COS-P – Circle of Security er en analyse- og veiledningsmetode som har som mål å fremme trygg tilknytning mellom barnet og omsorgsperson. Målsettingen er å styrke tilknytningen mellom foreldre og barn når barn har, eller er i risiko for å utvikle tilknytningsproblematikk.	Alta, Færder og Røyken
ICDP - International Child Development Programme er et psykososialt forebyggende program som tar sikte på å styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og andre omsorgspersoner.	Alta, Færder og Røyken
Marte Meo er en veiledningsmetode basert på kommunikasjon hvor det brukes video i veiledningen for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.	Alta, Færder og Røyken
Traumebevisst omsorg (TBO) er en modell for å møte barn og unge som har vært utsatt for traumer, med fokus på trygghet, relasjon og følelsesregulering.	Færder, Røyken, Alta (Storbakken)

Atferdsvansker	Forsøkskommuner med kompetanse på metoden
PMTO – Parent Management Training – Oregon er en metode rettet mot familier med barn som viser tydelige tegn på atferdsproblemer. Målsettingen er å gjenopprette eller bygge et positivt og utviklingsstøttende forhold mellom barn og foreldre, og bryte negative samspillmønstre.	Alta, Færder og Røyken
TIBIR – Tidlig innsats for barn i risiko er et kommunalt forebyggings- og behandlingsprogram. Det skal bidra til å identifisere, forebygge og behandle atferdsproblemer hos barn i alderen 3-12 år og deres familier. Dette skal skje på et tidligst mulig tidspunkt, på flere områder og på lavest mulige effektive innsatsnivå.	Færder, Alta
MST – Multisystemisk terapi er et behandlingsprogram for familier med ungdom med alvorlige atferdsvansker, og kan være et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Alta og Færder har ansatte med kompetanse på MST og som benytter prinsippene fra dette i sine tiltak. Ved behov for å bruke MST som tiltak har kommunene kjøpt dette fra Bufetat.	Alta og Færder

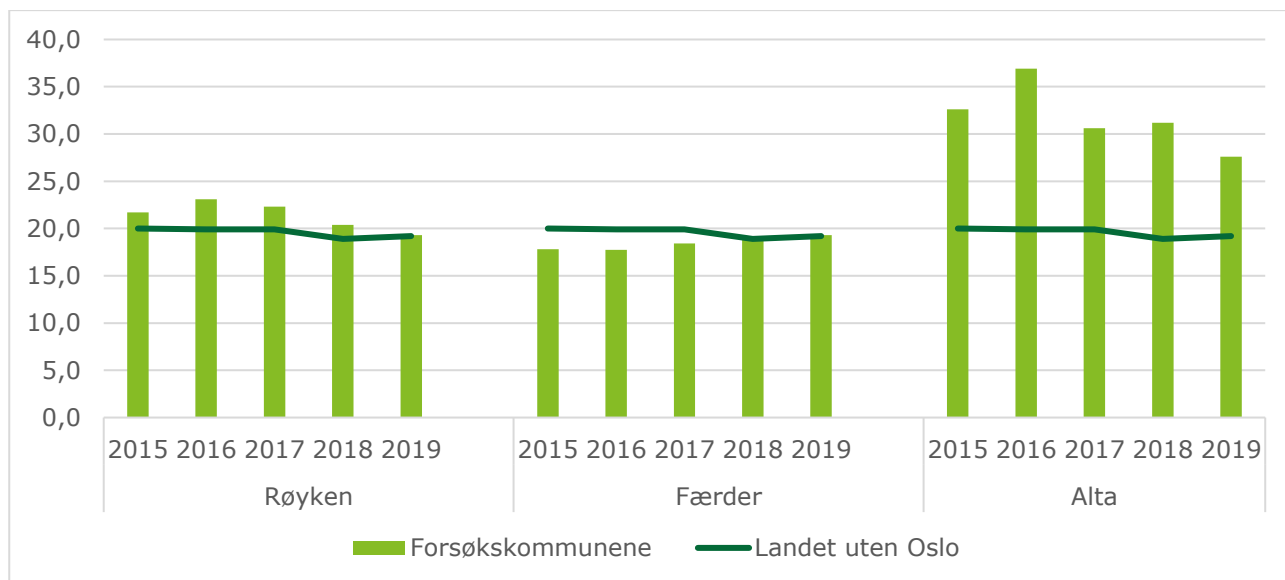
⁶⁸ For mer utfyllende oversikt over hvilke anerkjente metoder og tiltak kommunene har kompetanse og tilgang på henvises det til tidligere delrapporter.

Fosterhjemsopplæring og -veiledning	Forsøkskommuner med kompetanse på metoden
PRIDE – Parenting Resources for Information, Development and Education er et veiledningsprogram for fosterforeldre, som benyttes av Bufetat i sin opplæring av fosterhjem. Alta og Færder har benyttet prinsipper fra PRIDE til å utvikle sine egne opplæringsprogrammer på fosterhjemsområdet.	Færder, Alta
Trygg Base er en modell til støtte for fosterforeldre. Metoden har sine røtter i teori og forskning om tilknytning, og om resiliens (motstandskraft). Modellens målsetting er å hjelpe fosterforeldre til å gi særlig sensitiv omsorg som utvikler trygge, nære relasjoner.	Alta og Færder

5.2.3 Evne til å yte rett hjelp til rett tid

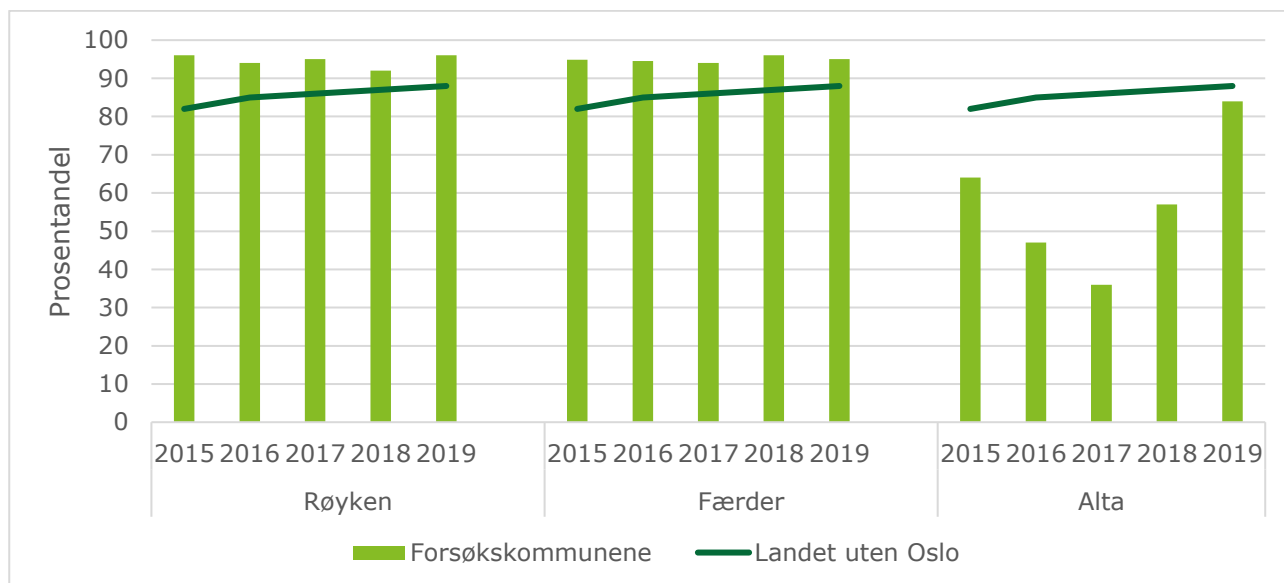
Som beskrevet over opplever kommunene at tilgangen til tiltak er styrket gjennom forsøket, og at de som følge av dette og kompetansehevingstiltak i tjenestene oppfatter at forsøket har styrket deres evne til å gi rett hjelp. Arbeidsbelastningen på barnevernstjenesten og dennes evne til å overholde lovpålagte frister for undersøkelser er viktige faktorer for å vurdere kommunenes evne til også å yte denne hjelpen til rett tid. Figur 11 viser at belastningen på saksbehandlerne har vært gjennomgående større i Alta enn i de andre to kommunene i hele forsøksperioden. Ifølge KOSTRA hadde Alta 15 stillinger til saksbehandling og administrasjon i barnevernet i 2018, mens Røyken hadde 18 og Færder 23 stillinger. Alta ligger betydelig over landsgjennomsnittet når det gjelder antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. saksbehandler, mens de to andre kommunene ligger omtrent på landsgjennomsnittet.

Figur 11: Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk funksjon 244. Kilde: KOSTRA



Disse bemanningsmessige utfordringene var store i Alta før forsøket startet, og har også vært gjeldende i hele forsøksperioden. Imidlertid viser tallene en viss positiv utvikling i form av noe færre saker per årsverk i 2019 enn de foregående årene. En av konsekvensene av Altas høye saksbelastning per årsverk er at kommunen har hatt store utfordringer knyttet til fristbrudd i undersøkelsessaker (se figur 12). Kommunen har imidlertid jobbet systematisk for å redusere denne andelen, og som Figur 12 viser har dette resultert i klar forbedring i løpet av forsøksperioden. Alta var i 2019 nær landsgjennomsnittet når det gjelder andel undersøkelser som behandles innen tre måneder.

Figur 12: Andel undersøkelser behandlet innen tre måneder. Kilde: KOSTRA



Intervjuer med barn, ungdom, foreldre og fosterforeldre i evalueringen understreker at kapasitet og tilgjengelighet i tjenestene er den viktigste faktoren for at disse skal oppleve at de er godt ivaretatt og får den hjelpen de trenger.

Felles for de aller fleste ungdommene som er intervjuet i evalueringen er at de opplever å ha en god relasjon til sin kontaktperson/saksbehandler, og at denne strekker seg langt for å imøtekomme deres behov. Samtidig viser alle ungdommene til at kontaktperson/saksbehandlers tilgjengelighet er en av de viktigste faktorene for at de skal føle seg ivaretatt. Flere av ungdommene forteller om svært hyppige skifter av saksbehandlere gjennom oppveksten. Imidlertid gir også flere uttrykk for at dette har vært noe mer stabilt de senere årene. Ungdom som bor på institusjon understreker særlig betydningen av dette.

Intervjuene viser at det varierer en god del mellom kommunene hvor tilgjengelige kontaktpersoner og ansatte i barnevernet oppleves å være. Noen foreldre og fosterforeldre forteller at det er enkelt å komme i kontakt med barnevernstjenesten og at de får raske tilbakemeldinger ved henvendelser og spørsmål. Andre (også i samme kommune) opplever at det er vanskelig å få tak i sin kontaktperson i barnevernet, og at det kan ta lang tid å få svar på henvendelser. Enkelte påpeker at det har blitt vanskeligere over tid, muligens på grunn av økt saksmengde hos barnevernet.

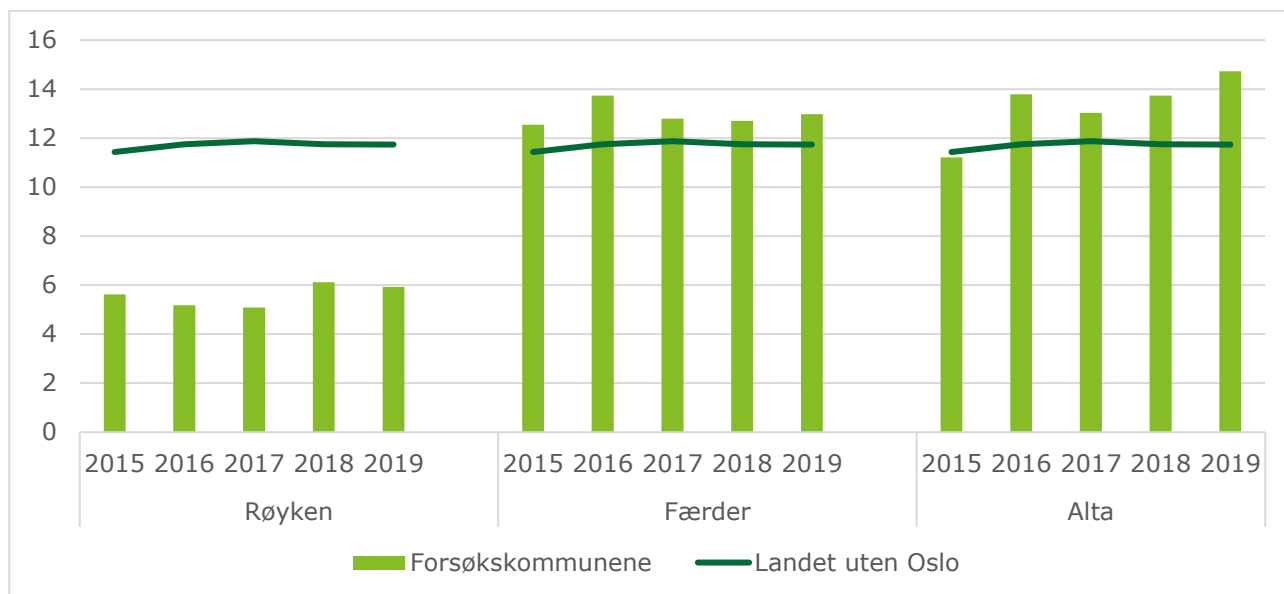
I en av kommunene kommer det frem både i intervju med fosterforeldre og foreldre at de opplever at kontaktpersonene i barnevernet er lite tilgjengelige og vanskelig å få tak i når de har behov for støtte og veiledning. I noen tilfeller har det tatt flere uker og måneder før foreldre eller fosterforeldre har fått tilbakemelding på henvendelser. I denne kommunen gir flere fosterforeldre og foreldre uttrykk for at de er misfornøyde med det tilbudet og den oppfølgingen de har fått fra barnevernstjenesten. I denne kommunen har enkelte opplevd stor utskifting av kontaktpersoner, og i ett intervju fremgår det at familien har hatt mer enn 12 ulike kontaktpersoner de siste åtte årene. Det vises i disse intervjuene til at kompetansen til de ansatte i kommunen er god, men at dette hjelper lite så lenge de knapt er å få tak i.

5.3 Fosterhjem

En sentral oppgaveoverføring i forsøket var det helhetlige ansvaret på fosterhjemsområdet. I de følgende avsnittene gjør vi rede for kommunenes arbeid og erfaringer på fosterhjemsområdet, herunder når det gjelder rekruttering, opplæring og veiledning.

Som vi ser av Figur 13 under har de tre forsøkskommunene hatt ulikt behov for fosterhjem i løpet av forsøket. Særlig Røyken kommune peker seg ut som en kommune som både før og i løpet av forsøket har hatt et lavt antall barn med fosterhjemstiltak, sammenlignet med de andre forsøkskommunene og landsgjennomsnittet. Færder har ligget omtrent på landsgjennomsnittet i antall barn med fosterhjemstiltak, mens Alta har ligget noe over landsgjennomsnittet i forsøksperioden.

Figur 13: Antall barn med fosterhjemstiltak pr. 1000 innbyggere 0–17 år. Kilde: KOSTRA



5.3.1 Organisering av fosterhjemsarbeidet

Kommunene gikk inn i forsøket med ulike planer for organiseringen av fosterhjemsarbeidet. Både Røyken og Færder ansatte egne personer som skulle ivareta dette, mens Alta i stor grad planla at fosterhjemsoppgavene skulle ivaretas i barnevernstjenesten. Dette fulgte blant annet av et ønske om å involvere barnevernstjenesten i forsøket.

Alta kommune etablerte opprinnelig et eget fosterhjemsteam bestående av seks ansatte fra både barnevernstjenesten og tiltaksteamet som skulle jobbe med rekruttering og opplæring til fosterhjem, samt kjøp av fosterhjemstjenester i markedet. De ansatte i fosterhjemsteamet beholdt store deler av sine ordinære arbeidsoppgaver, og opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å skjytte arbeidet med rekruttering og opplæring av fosterhjem. Organiseringen av fosterhjemsarbeidet ble derfor endret underveis i forsøket, og det ble dedikert to egne stillinger til rekruttering og godkjenning av fosterhjem, samt kjøp av fosterhjem- og institusjonsplasser. Fra 2019 ble dette redusert til en stilling, noe som i intervjuer har blitt beskrevet som for sårbart da den ansatte er mye alene om arbeid med fosterhjemmene.

Ved starten av forsøket ansatte **Røyken kommune** én prosjektmedarbeider som skulle ha et særlig ansvar for å ivareta rekruttering, godkjenning og opplæring av fosterhjem. I de første årene av forsøket ble det lagt ned et stort arbeid med å utvikle system og planer for rekrutterings- og opplæringsarbeidet for fosterhjem, og å kartlegge behovet for informasjon og veiledning i fosterhjemmene. Arbeidet ble imidlertid utsatt flere ganger, blant annet som følge av at prosjektmedarbeideren som skulle jobbe med fosterhjemsområdet måtte bistå barnevernstjenesten med linjeoppgaver som følge av kapasitetsmangel.

Den siste tiden av forsøket arbeidet kommunen for å implementere de tiltakene som er utviklet i forsøket på fosterhjemsområdet, som systemer for å godkjenne og matche fosterhjem, opplegg for opplæring og veiledning og overføring til saksbehandler. Kommunen fullførte imidlertid aldri dette arbeidet som planlagt.

Færder kommune ansatte ved oppstart av forsøket to fosterhjemsrådgivere som fikk ansvaret for å rekruttere, veilede, lære opp og kvalitetssikre fosterhjem. En viktig forutsetning var at disse ansatte skulle skjermes fra andre oppgaver. Flere av kommunens ansatte, herunder begge fosterhjemsrådgiverne og barnevernleder, hadde erfaring fra Bufetat og kjente innholdet i fosterhjemsoppgavene godt.

Det siste året av forsøket erfarte Færder en økning i antall barn som trengte fosterhjem, og barnevernstjenesten hadde derfor behov for å intensivere rekrutteringsarbeidet. Dette resulterte i mindre tid og kapasitet til veiledningsarbeidet. Som følge av dette ble det engasjert en ekstra fosterhjemsrådgiver i halv stilling for å avhjelpe kapasitetsutfordringene.

5.3.2 Rekruttering av fosterhjem

Alle kommunene hadde ved inngangen til forsøket ambisjoner om å etablere en egen kommunal fosterhjemsbank, det vil si et antall fosterhjem som var rekruttert og forhåndsgodkjent av kommunen og som kunne benyttes ved behov for fosterhjemsplassering. Kommunene gjennomførte særlig det første året omfattende rekrutteringsaktiviteter for å skaffe fosterhjem, blant annet gjennom annonser på Finn.no, i lokalavisen, stands og informasjonsmøter, informasjonsskriv, info på møter på skole og på fritidsarenaer og lignende. Alle kommunene erfarte imidlertid tidlig i forsøket at dette alene ikke sikret en effektiv og hensiktsmessig rekruttering av fosterhjem, og alle kommunene la fra seg planene om å etablere egen fosterhjemsbank i løpet av forsøket.

For Røyken kommune vedvarte utfordringene knyttet til rekruttering av fosterhjem gjennom hele forsøksperioden. De to andre forsøkskommunene, Færder og Alta, har i løpet av forsøket hatt positive erfaringer med å rekruttere egne fosterhjem, både fosterhjem som er knyttet til familie og nettverk og ordinære fosterhjem uten tidligere kjennskap til barnet. I Færder kommune trekkes systematikken som kommunen har etablert knyttet til å finne fosterhjem til de barna som til enhver tid får behov for det som en helt sentral erfaring fra forsøket.

Færder kommune prioriterte i oppstarten av forsøket å etablere en egen fosterhjemstjeneste med dedikerte medarbeidere som hadde ansvaret for hele «kjeden» av fosterhjemsarbeidet, fra rekruttering og godkjenning og til opplæring og veiledning.

Innledningsvis vurderte kommunen å opprette fosterhjemsbank, men konkluderte tidlig at det ville være u hensiktsmessig å ha en rekke fosterhjem «på vent», da disse kunne velge å gå til Bufetat eller private aktører dersom det tok lang tid før de ble fosterhjem. Færder etablerte tidlig i forsøket et samarbeid med Bufetat region sør for å koordinere rekrutteringsarbeidet av fosterhjem, blant annet ved at potensielle fosterhjem som Bufetat fikk kjennskap til også fikk informasjon om at kommunens fosterhjemstjeneste. Kommunen opplyser imidlertid at dette i svært begrenset grad har medført nye henvendelser fra potensielle fosterhjem.

I stedet for å etablere en fosterhjemsbank utarbeidet Færder et system for å ha oversikt over potensielle fosterhjem og andre ressurspersoner i kommunen. Kommunens fosterhjemsrådgivere har hatt ansvaret for å håndtere alle henvendelser fra personer som ønsker å bidra med noe til kommunens arbeid, både potensielle fosterhjem, støttekontakter og besøkshjem. Ved å ha en samlet oversikt over disse har kommunen kunnet opprettholde kontakt med potensielle ressurspersoner, og kommunen viser til flere tilfeller der personer har henvendt seg for å bli besøkshjem, men har endt opp med å ønske å være fosterhjem som følge av denne kontakten.

Kommunen har samtidig hatt særlig gode erfaringer med at det er de samme personene i fosterhjemstjenesten som mottar den første henvendelsen som også holder dialogen med de som har henvendt seg når et behov for eksempelvis fosterhjem oppstår. Videre er det de samme fosterhjemsrådgiverne som gir familiene opplæring og veiledning i forbindelse med plassering i hjemmet. Det fremheves at dette bidrar til en kontinuitet og trygghet for fosterforeldrene. Fosterforeldre i Færder kommune gir generelt meget gode tilbakemeldinger på rekrutterings- og oppfølgingsarbeidet i kommunen.

Gjennom denne arbeidsformen har kommunen klart å rekruttere de fosterhjemmene de har hatt behov for i egen regi, og kommunens vurdering er at fosterhjemstjenestens kjennskap til de potensielle fosterfamiliene bidrar til å sikre god matching mellom familien og barnets behov. Kommunen har gjennom hele forsøksperioden vist til kort ventetid på fosterhjemsplassering. I enkelttilfeller og -perioder der det har vært noe ventetid har barna bodd i kommunens beredskapshjem. Kommunen har i sine rapporteringer til Bufdir vist til at det er krevende å rekruttere fosterhjem til ungdom når slekt og nettverk ikke kan benyttes.

Kommunen viser til at det ikke er enkelttiltak som har medført at kommunen har kommet i kontakt med og rekruttert aktuelle fosterhjem når behovene oppstår. Kommunens erfaring er at summen av informasjonstiltak i ulike kanaler, herunder på skoler, kommunens intranett, flyers og lignende, og omdømmebygging av barnevernet i kommunen, i kombinasjon med systemet for mottak og oppfølging av henvendelser, har bidratt til et effektivt rekrutteringsarbeid.

Kommunen har særlig vist til tre suksessfaktorer for fosterhjemsrekrutteringen; systemet kommunen har etablert for mottak og oppfølging av henvendelser fra potensielle fosterhjem og andre ressurspersoner,

den tydelige prioriteringen av arbeidet med familie og nettverk og samarbeidet mellom kontaktpersoner og fosterhjemsrådgivere. Dette samarbeidet har gjort det mulig å forutse plasseringer og dermed også starte arbeidet med å identifisere egnede fosterhjem på et tidlig tidspunkt. Ved inngangen til forsøket hadde barnevernstjenesten i Færder over flere år jobbet aktivt med å skaffe fosterhjem i barnets nære nettverk.

Alta kommune erfarte tidlig i forsøksperioden at det var svært krevende å rekruttere egne fosterhjem, da det kun var én person som hadde ansvar for rekruttering, som i tillegg hadde mange sammensatte oppgaver knyttet til prosjektet. På grunn av dette ble det i starten i stor grad opp til saksbehandlere å finne egnet fosterhjem. Dette resulterte i at Alta i større grad enn de andre forsøkskommunene benyttet fosterhjem fra private aktører i de første forsøksårene. Kommunen erfarte også at den ikke hadde hatt tilstrekkelig oppmerksomhet knyttet til behovet for innkjøpsfaglig kompetanse i dette arbeidet.

I 2018 fikk to ansatte i barneverntjenesten ansvar for arbeidet med å rekruttere fosterhjem og godkjenne disse, i tillegg til ansvaret for kjøp av private fosterhjem og institusjonsplasser. De to ansatte fikk kompetanseheving innen innkjøp og rammeavtaler gjennom Bufetat, og faglig støtte fra kommunens jurist med ansvar for offentlige anskaffelser. Denne endringen i organiseringen av fosterhjemsrekrutteringen bidro til at kommunen klarte å rekruttere flere fosterhjem, og forhandle på vilkårene der det var aktuelt å kjøpe fosterhjem gjennom private aktører. Mot slutten av forsøket ble dette igjen redusert til én stilling, blant annet som følge av at kommunen inngikk nye bistandsavtaler med Bufetat på institusjonsområdet, noe som medførte mindre behov for innkjøp. Kommunen viser til at det innebærer en klar sårbarhet at kun én person nå ivaretar dette ansvaret.

Frem til 2018 ble det i intervjuer i kommunen vist til et klart forbedringspotensial knyttet til å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk. Fra 2018 har kommunen jobbet mer systematisk med familie og nettverksarbeid generelt, og med rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk spesielt. Blant annet har kommunen utarbeidet en egen modell for nettverksarbeid som i større grad har blitt tatt i bruk i barnevernstjenesten. Kommunens egne rapporteringer indikerer at det har vært en positiv utvikling når det gjelder andelen rekrutterte fosterhjem i familie og nettverk i løpet av forsøksperioden.

I forsøket på å etablere en fosterhjemsbank erfarte kommunen at de fleste hjemmene ønsket forutsigbarhet, og at de ønsket å bli fosterhjem så fort som mulig. Dersom kommunen ikke hadde aktuelle barn til fosterhjemmet på et tidlig tidspunkt tok flere av hjemmene kommunen var i dialog med derfor kontakt med andre kommuner, Bufetat eller private aktører. Kommunen opplevde derfor at det var enklest å rekruttere fosterhjem når kommunen hadde et aktuelt barn for fosterhjem. Kommunen erfarte også at spesielt private aktører hadde bedre rammebetingelser for fosterhjemmene enn hva kommunen kunne tilby, og at de derfor valgte de private aktørene fremfor kommunen.

Ved hjelp av kjøp fra private aktører, og i stadig større grad i løpet av forsøksperioden gjennom egen rekruttering av både ordinære fosterhjem og fosterhjem i familie og nettverk har kommunen klart å skaffe fosterhjem til de barna som har hatt behov for det. Kommunen har gjennom hele forsøksperioden rapportert å ikke ha ventetid på fosterhjems plassering.

Også for **Røyken kommune** opplevdes rekrutteringsarbeidet på fosterhjemsområdet som mer krevende enn antatt. Kommunen hadde opprinnelig en plan om å rekruttere ti fosterhjem til en kommunal fosterhjemsbank, men lyktes ikke med å finne aktuelle familier. Kommunens erfaring har også vært at det er vanskelig for en kommune av deres størrelse å etablere en fosterhjemsbank som kan matche kommunens behov for ulike typer fosterhjem. Kommunen har tidvis i forsøket hatt store utfordringer med rekrutteringsarbeidet, noe som i enkelte tilfeller medførte at barn måtte bo lenge i beredskapshjem og i akuttinstitusjon i påvente av et fosterhjem. Dette har medført at kommunen til dels har rapportert betydelig ventetid for fosterhjems plassering.

For å unngå slike situasjoner har kommunen de siste to årene i forsøket fått bistand fra Bufetat også til å formidle fosterhjem, til tross for at det ikke har foreligget bistandsavtale på dette området. Kommunen opplever å ha hatt godt samarbeid med Bufetat om dette, men at det har tatt noe tid for Bufetat å finne hjem som matcher barnas behov. Tall fra Røyken kommune viser at kommunen har skaffet fire fosterhjem via Bufetat i 2018 og to i 2019.

Ungdom som er intervjuet i evalueringen opplever det som positivt at det satses på å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk. Samtidig understreker de betydningen av at disse får like god opplæring og veiledning som ordinære fosterhjem. Ungdommene påpeker at det at fosterforeldrene kjenner ungdommen fra før ikke betyr at ikke de også trenger støtte og veiledning i rollen som fosterforeldre. Relatert til dette viser ungdommene til at det er spesielt viktig at fosterforeldre i familie og nettverk er godt forberedt.

5.3.2.1 Kjøp av fosterhjem fra Bufetat og private aktører

Alta kommune benyttet, særlig i starten av forsøket, flere fosterhjem fra private aktører. Færder og Røyken kommune har ikke kjøpt private fosterhjem i forsøksperioden.

Færder overtok ved starten av forsøket ansvaret for fem familiehjem drevet av private aktører. Det ble fremforhandlet nye avtaler med fire av disse, mens ett hjem gikk over til å bli kommunalt fosterhjem. Færder overtok også ansvaret for fem fosterhjem som tidligere var statlige familiehjem, hvorav to ble kommunale fosterhjem. Med disse ble det fremforhandlet nye avtaler. For de resterende hjemmene ble det fremforhandlet priser med Bufetat, og inngått nye avtaler.

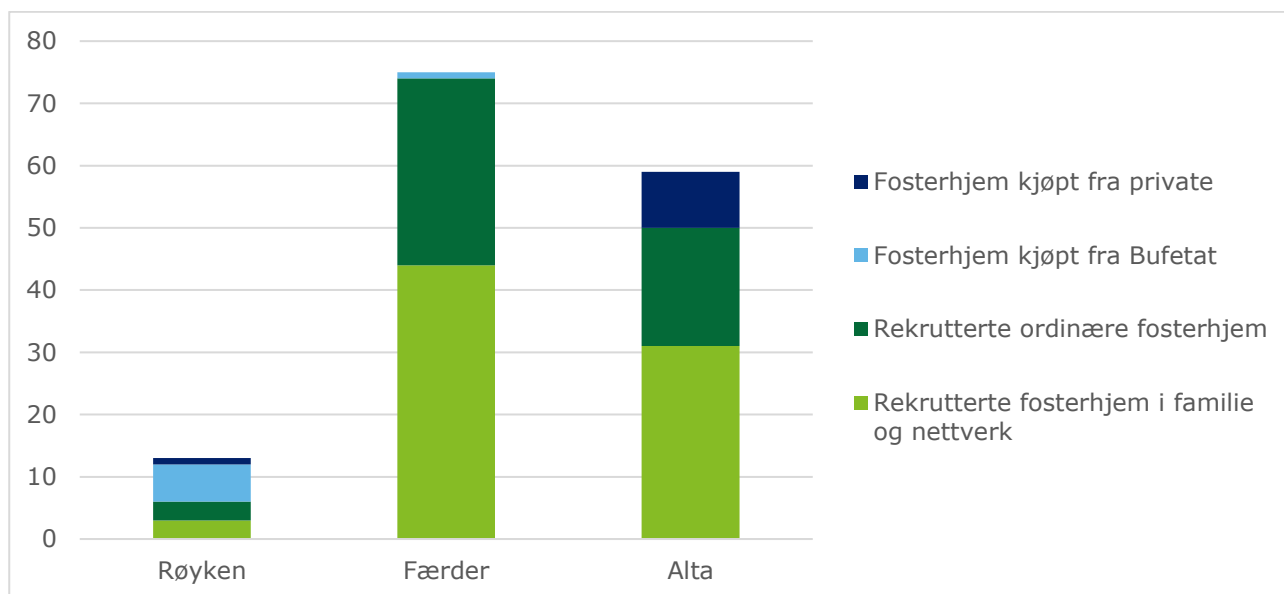
Alta overtok to statlige familiehjem fra Bufetat i forbindelse med oppstarten av forsøket, mens Røyken ikke overtok noen fosterhjem. Kommunen har kjøpt ett forsterket fosterhjem gjennom Linnea i forsøket. Barnevernstjenesten hadde i 2018 ett familiehjem gjennom Fyrlykta.

Figur 14 viser antallet fosterhjem kommunene har rekruttert ordinært og fra familie og nettverk, samt antallet fosterhjem kjøpt fra Bufetat og private aktører, for hele forsøksperioden.⁶⁹ Figuren viser at det er tydelige forskjeller i hvordan kommunene har skaffet seg fosterhjem i løpet av forsøksperioden. Mens Færder i all hovedsak har skaffet fosterhjem selv, har Alta hatt et tydelig innslag av kjøp fra private leverandører. Røyken har i hovedsak skaffet de fosterhjemmene kommunen har trengt ved hjelp av Bufetat. Som tidligere omtalt er Røyken den eneste av forsøkskommunene som har rapportert ventetid av et visst omfang for fosterhjemsplassing i forsøksperioden.

Figuren illustrerer også at det er store forskjeller på hvor stort omfang av nye fosterhjem kommunene har hatt behov for i løpet av forsøket. Som vist i hhv. 4.2.3 og 5.4 har Røyken kommune en lav andel plasseringstiltak i barnevernet, og en stor andel av disse er i institusjon.

⁶⁹ Tallene er basert på kommunenes rapportering til Deloitte og Telemarksforskning, og det er en viss usikkerhet knyttet til dataene

Figur 14 Antall fosterhjem rekruttert og kjøpt i forsøkskommunene, samlet for perioden 2016-2019. Kilde: Kommunenes egenrapportering til Deloitte.



5.3.3 Godkjenning og opplæring av fosterhjem

Alle norske kommuner har i dag ansvar for godkjenning av det aktuelle fosterhjemmet som benyttes ved plassering av et barn, og forsøket innebærer derfor ikke en formell endring i forsøkskommunenes godkjenningsansvar. På grunn av rekrutteringsansvaret som følger av forsøket har ikke forsøkskommunene fått formidlet fosterhjem fra Bufetat slik de ellers ville ha hatt muligheten til. Fosterhjem som formidles av Bufetat til kommunene har gjennomgått PRIDE-undervisning, som er et kurs bestående av opplæring individuelt og i gruppe. Potensielle fosterhjem som har gjennomført PRIDE-kurs i regi av Bufetat kan få en anbefaling om å bli fosterhjem, det vil si en form for forhåndsgodkjenning fra Bufetat om hjemmets generelle egnethet som fosterhjem. I forsøket er det kommunene som har ansvaret for å ivareta nødvendig opplæring av fosterhjemmene, og forsøkskommunene har dermed ikke kunnet støtte seg på forhåndsgodkjenninger fra Bufetat, med mindre det aktuelle hjemmet tidligere har gjennomført PRIDE-kurs. Det helhetlige rekrutteringsansvaret innebærer også at kommunene i forsøket har kunnet jobbe med å «matche» potensielle fosterhjem til barnets behov langt tidligere i prosessen enn dersom de får tilbudt et hjem fra Bufetat. Disse forholdene har bidratt til at godkjenningsarbeidet i kommunene også til en viss grad har fått økt oppmerksomhet som følge av forsøket.

Som tidligere omtalt planla alle kommunene opprinnelig å etablere egne fosterhjemsbanker med forhåndsgodkjente fosterhjem som kunne vurderes i forbindelse med aktuelle plasseringer.

I **Alta** var det ved oppstarten av forsøket den enkelte saksbehandler i barnevernet sitt ansvar å godkjenne nye fosterhjem. Dette fungerte ikke optimalt, og det ble tidlig definert en egen ressurs med ansvar for både rekruttering og godkjenning av fosterhjem. Kommunen erfarte at det var nyttig å involvere saksbehandlerne tidlig i rekrutterings- og godkjenningsprosessen, da disse har kjennskap til barna og deres behov. Samtidig medførte dette en økt arbeidsbelastning for saksbehandlerne. Ordningen med en egen ressurs med ansvar for godkjenning av fosterhjem ga ifølge kommunen en bedre og grundigere godkjenningsprosess.

To ansatte i kommunen fikk opplæring i PRIDE gjennom Bufetat. Kommunen viser imidlertid til at kommunen ikke har kunnet holde PRIDE-kurs i egen regi ettersom dette er noe som Bufetat gjør. Kommunen har likevel benyttet opplæringen i PRIDE til å utarbeide egne maler for opplæring og godkjenning av fosterhjem.

I **Færder kommune** har fosterhjemsrådgiverne i familieteamet bistått i godkjenningen av fosterhjem. Kommunen har etablert egne rutiner og maler for godkjenningen av alle typer fosterhjem, og kommunen har selv opplevd at kvaliteten på godkjenningsarbeidet i kommunen har økt som følge av forsøket.

Kommunen mener at styrket kompetanse på vurdering og godkjenning av fosterhjem har ført til at kommunens vurderinger av fosterhjemmene har blitt bedre og mer systematiske.

Når det gjelder opplæring gjennomfører Færder kommune introduksjonskurs for nye fosterforeldre hvert halvår. Introduksjonskurset består av en rekke med kurskvelder for fosterforeldre på litt ulike stadier i prosessen om å bli fosterhjem møtes og får opplæring knyttet til blant annet CoS-P, Trygg base og traumebevisst omsorg. Færder kommune har også bygget opplæringen av fosterforeldre på elementer fra PRIDE. Også kommunens egne barnevernproffer har deltatt på disse opplæringskursene for å snakke om hvordan det er å være barn i fosterhjem. Kommunen har utarbeidet en egen opplæring- og oppfølgingsplan for fosterhjem som inneholder sjekklister for hvilke temaer som skal gjennomgås med fosterhjemmene før opplæringen er fullført.

Røyken kommune jobbet i starten av forsøket med å utvikle metodikk for godkjenning, opplæring og veiledning av fosterhjem. Prosjektmedarbeider i forsøket skulle involveres i alle godkjenninger av fosterhjem. Stor arbeidsmengde og en rekke utforutsette hendelser i barnevernstjenesten medførte ifølge kommunen at prosjektmedarbeideren måtte bruke mye av sin kapasitet til ordinær drift i barnevernstjenesten. Dette resulterte i forsinkelser i arbeidet med ferdigstilling av metodikk og rutiner for både godkjenning og opplæring av fosterhjem. Fra prosjektets side var målet utover i forsøket at vurdering og godkjenning av fosterhjem skulle gjøres i linjen i barnevernstjenesten, i samarbeid med prosjektmedarbeider. Dette har imidlertid ikke blitt gjennomført som planlagt. Mot slutten av forsøket leide også inn kompetanse fra *Linnea kompetansesenter* for å bistå med kvalitetssikring av verktøy til bruk i forbindelse med vurdering og godkjenning av aktuelle fosterhjem, samt veiledningsverktøy.

To ansatte⁷⁰ i kommunen har de siste årene hatt ansvar for vurdering og godkjenning av fosterhjem. Kommunen har opplevd det som sårbart at denne kompetansen har vært spredd på få personer. Ved noen tilfeller tok kommunens egen godkjenningsprosess for fosterhjem, hjem som allerede var forhåndsgodkjent av Bufetat, lang tid, og bidro til å forlenge ventetiden for barn som ventet på fosterhjem. Dette skapte frustrasjon både hos Bufetat og hos enkelte fosterhjem. Fra kommunens side ble forsinkelsene forklart med kapasitetsutfordringer i barnevernet, og sårbarhet i organisasjonen som følge av at det kun var to ansatte som jobbet med og hadde kompetanse på godkjenning av fosterhjem.

Røyken kommune hadde utfordringer med å rekruttere fosterhjem gjennom forsøket (se avsnitt 5.3.1 under), og det ble i løpet av forsøket stilt spørsmål ved om kommunen stilte for strenge krav ved godkjenning av fosterhjem. Flere potensielle fosterhjem som tok kontakt med kommunen ble ikke godkjent. Kommunen selv har ment at de antageligvis brukte lengre tid på godkjenning enn Bufetat som følge av at de var tettere på sakene og barnas behov, som medførte at de stilte høyere krav til fosterhjemmene enn Bufetat gjør gjennom sin forhåndsgodkjenning.

5.3.4 Veiledning av fosterhjem

I **Alta** har innsatsen knyttet til veiledning av fosterhjem i hovedsak vært fokusert mot individuell veiledning av fosterforeldre. Det er tiltaksteamet i barnevernstjenesten som har stått for veiledningen av fosterhjemmene. Veiledningen har tatt utgangspunkt i veiledningsmodellen Trygg Base, supplert med ulike tilnærminger og metodikker ut fra det enkelte hjemmets behov. Undersøkelsene i kommunen, samt tilbakemeldingene fra fosterforeldrene, indikerer at kvaliteten på veiledningen og oppfølgingen, når den gis, er god, men at det er utfordringer knyttet til kapasiteten. Kommunen tilbyr ikke egne kurs eller gruppesamlinger, og fosterforeldre som er intervjuet opplever at hjelpen ikke alltid er tilgjengelig når de trenger den. Kommunen viser til at de som følge av store geografiske avstander til enkelte fosterhjem har kjøpt veiledningstjenester der hvor fosterhjemmene er. Etter opprettelsen av Storbakken har også ansatte blitt benyttet til å gi gitt fosterhjemsveiledning, i tillegg til ansatte fra tiltaksteamet.

Røyken kommune har gjennom hele forsøket arbeidet med å utvikle en veiledningspakke for fosterhjemmene. I 2018 ble det nedsatt en arbeidsgruppe på tre personer som skulle ferdigstille veiledningspakken, i samarbeid med den private leverandøren Linnea. Målet var å gi opplæring i veiledningspakken til andre ansatte barnevernet, slik at veiledningen blir ivare tatt på en enhetlig måte. Arbeidet ble ikke fullført innen utgangen av forsøket.

⁷⁰ En i 40 % stilling i barnevernet, samt prosjektmedarbeider.

Av intervjuene med barnevernstjenesten i Røyken har det fremgått at det i starten av forsøket var entusiasme i barnevernstjenesten for å jobbe med utvikling av veiledning av fosterhjem, men at det ikke ble så mye tid til dette arbeidet på grunn av ressursmangel. Barneverntjenesten vurderer likevel selv at veiledningsarbeidet har blitt ivaretatt på en tilfredsstillende og faglig forsvarlig måte.⁷¹ Det har blitt gitt gruppeveiledning til fosterforeldre fra familiebaserte tjenester. Noen familier har også fått individuell oppfølging av familiebaserte tjenester. Det opplyses at veiledningen av fosterhjemmene har vært gjennomført ut fra behov eller spesiell problematikk som hjemmene har ønsket veiledning på. Kommunen har i forsøket benyttet den private leverandøren Plan B til veiledning av to fosterhjem, i tillegg til at kommunen har ett forsterket fosterhjem og ett privat familiehjem hvor veiledningen inngår i avtalen.

Færder kommune har gjennom forsøket lagt vekt på å gi et bredt tilbud om veiledning til fosterhjemmene, både individuelt og i gruppe. Kommunens fosterhjemstjeneste tilbyr alle nye fosterhjem, uansett type og varighet av plassering, individuell veiledning i den første perioden etter at barnet har flyttet inn. I oppstartsfasen gis veiledningen minimum én gang i uken. Varigheten og hyppigheten på veiledningen justeres ut fra behov, og består som oftest av en kombinasjon av hjemmebesøk, veiledningsmøter hos barnevernet eller telefonveiledning. Ved lengre opphold i fosterhjem evalueres veiledningsbehovet etter tre måneder. Kommunens erfaring er at mange fosterhjem har behov for individuell veiledning de første seks månedene, og at veiledningsbehovet deretter kan dekkes gjennom gruppeveiledning.

For fosterhjem med ekstra krevende omsorgsoppgaver kan det innvilges individuell veiledning utover den oppfølgingen kontaktperson gir, på bakgrunn av søknad fra kontaktperson. Kommunens erfaring er at tett veiledning i krevende perioder har bidratt til å forhindre brudd i flere fosterfamilier.

Gruppeveiledning gis kontinuerlig i grupper sammensatt av ulike typer fosterhjem, både ordinære fosterhjem og fosterhjem rekruttert i familie og nettverk. Gruppene har som oftest vært delt i grupper for fosterhjem for henholdsvis barn og ungdom. Gruppene er åpne, og nye fosterhjem kan komme til underveis. Innhold i gruppeveiledningene kan eksempelvis være psykoedukasjon, trening i ferdigheter i emosjonsregulering og validering.

Det siste året av forsøket opplevde fosterhjemsrådgiverne kapasitetsutfordringer som følge av stort trykk på rekrutteringsarbeidet. Dette medførte i en periode at noen planlagte veiledninger for erfarne fosterforeldre måtte utsettes.

Kommunen har fått gode tilbakemeldinger på både på rekrutteringsprosessen, veiledningstilbudet og samarbeid med barnevernstjenesten blant annet i spørreundersøkelser blant fosterforeldre. Fosterforeldre som er intervjuet i evalueringen uttrykker at de er godt fornøyde med kommunens oppfølging. Samtidig viser erfaringene til kommunen at veiledningstilbudet kan være sårbart når det oppstår store behov i rekrutteringsarbeidet.

5.3.5 Faglige og økonomiske betingelser for fosterhjemmene

Alta kommune tilbød frem til 01.01.2019 KS-sats⁷² for arbeidsgodtgjørelse, pluss utgiftsdekning for frikjøpte fosterhjem (i tillegg til frikjøpet). KS-satsen for arbeidsgodtgjørelse ble fjernet fra 2019 på grunn av økonomiske prioriteringer i kommunen. Dette innebærer noe dårligere økonomiske vilkår for de frikjøpte fosterhjemmene. Kommunen har erfart en viss konkurranse om rekruttering av fosterhjem i Alta, og har opplevd at fosterhjem har takket nei til kontrakt med kommunen fordi vilkårene hos privat tilbydere var bedre. Kommunen mener selv at den kan tilby konkurransedyktige vilkår for sine fosterhjem. Kommunen har erfaring med at enkelte fosterhjem kommunen har kjøpt fra private aktører har blitt kommunale hjem etter hvert.

Alta har i løpet av forsøket blitt mer oppmerksomme på vilkår i kontrakter med fosterhjemmene, både kommunens egne og de som kommunen har anskaffet eksternt. Kommunen har etter hvert etablert en praksis der de tilbyr kortere fosterhjemskontrakter enn det Bufetat og private tilbydere gjør. Samtidig understrekes det i rekrutteringsprosessen at kontrakten vil reforhandles og forlenges med jevne mellomrom. Dette gjelder også for de fosterhjemmene som blir frikjøpt. Bakgrunnen for dette er særlig at

⁷¹ På grunn av at kommunene har hatt utfordringer med å rekruttere fosterforeldre til intervju har antallet intervjuer med fosterforeldre i Røyken kommune vært for lavt til å si noe om fosterforeldrenes egen opplevelse av kvaliteten på veiledningen.

⁷² KS-satsen er en veiledende sats for fosterhjem og består av utgiftsdekning og arbeidsgodtgjørelse.

kommunen ikke ville binde seg til dyre kontrakter, spesielt med private aktører. En slik tilnærming har medført noen utfordringer, blant annet at noen fosterforeldre opplever at de får redusert forutsigbarhet. Kommunen understreker at tiltakene i hjemmene må justeres i takt med utviklingen hos barnet og barnets behov, og at dette er noe som tas opp i forhandlingene med aktuelle private tilbydere eller fosterhjem, slik at kommunen har fleksibilitet til å justere for eksempel forsterkningstiltak ettersom barnas behov endres.

Alta kommune hadde en økning i antall fosterhjem med forsterkningstiltak i løpet av forsøket, både i form av økonomisk godtgjørelse over 1 KS og faglig forsterking gjennom økt veiledning.⁷³ I 2016 mottok 8 av de 50 fosterhjemmene økonomisk godtgjørelse utover 1 KS, mens det var 24 av totalt 56 fosterhjem som fikk godtgjørelse utover 1 KS i 2018. Antallet fosterhjem som mottok forsterkning i form av økt veiledning økte fra 6 i 2016 til 23 i 2018. 20 fosterhjem i 2016, og 23 i 2018, mottok forsterkningstiltak i form av besøkshjem.

Kommunen foretok i 2019 en gjennomgang av fosterhjemmene og behovet for forsterkningstiltak, med mål om å redusere antallet tiltak. Når det gjelder forsterkningstiltak opplever kommunen at den største endringen fra før forsøket er at kommunen nå har kompetansen til å sette inn veiledning selv fremfor å kjøpe dette fra private aktører.

Kommunen forteller at det i noen tilfeller har oppstått ulike vurderinger av hvilke behov barnet faktisk har, eksempelvis at fosterhjemmene mener at barnet har behov for spesifikke tiltak og særlig oppfølging, frikjøp eller annen forsterking, mens barnevernet ikke alltid er enig i dette. Fra barnevernets side vil vurderingen knytte seg blant annet til hvor mye omsorgskapasitet som faktisk trengs, eller eventuelt hvor mye oppfølging som kreves på andre måter.⁷⁴

Også **Færder kommune** opplever at de har tilbudt fosterhjemmene like gode økonomiske betingelser som de kan få hos private aktører og Bufetat. Barnevernstjenesten har hatt få konflikter med fosterhjemmene knyttet til økonomiske vilkår i løpet av forsøket. Brukerundersøkelsen blant fosterforeldrene, som kommunen selv har gjennomført, understøtter dette inntrykket. Der svarer 75 prosent at oppdragsbetingelsene samsvarer godt med deres forventinger.

Antallet fosterhjem som mottar godtgjørelse utover 1 KS var 40 av totalt 82 fosterhjem i 2016, og 35 av totalt 72 fosterhjem i 2018. Færder kommune har lagt mye vekt på veiledning som forsterkningstiltak, både individuelt og i gruppe, gjennom hele forsøket. Om lag 30 fosterhjem har fått individuell veiledning som forsterkningstiltak i perioden 2016-2018, mens om lag 20 fosterhjem har fått gruppeveiledning som forsterkningstiltak i samme periode. Veiledningen har kommet i tillegg til den vanlige oppfølgingen og veiledningen av fosterhjemmene kommunen har tilbudt. Antallet fosterhjem som mottar forsterkningstiltak i form av besøkshjem var 14 i 2018, og ett fosterhjem hadde støttekontakt i 2018. Ett fosterhjem fikk høyere utgiftsdekning utover 1 KS i perioden 2016-2018.

Familiehjemmene Færder kommune benytter fra de private leverandørene og Bufetat får veiledning av tilbyder. Kommunen har ønsket å ta over veiledningstilbudet i private hjem ut fra faglige vurderinger, men har ikke fått gjennomslag for dette verken hos den private tilbyderen eller hjemmet.

Røyken kommune har kun rapportert sin bruk av forsterkningstiltak for 2018 i evalueringen. Denne viser at 21 av kommunens 26 fosterhjem mottok økonomisk godtgjørelse utover 1 KS. Fem fosterhjem har mottatt forsterkning i form av økt veiledning. Tilsvarende antall har hatt forsterkningstiltak i form av besøkshjem. Ett fosterhjem får forsterkning i form av støttekontakt.

5.3.6 Kommunenes erfaringer med å overta ansvaret for fosterhjemsområdet

Kommunene har gjennom forsøket gitt uttrykk for at ansvaret for rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem har styrket muligheten barnevernstjenesten har for å tilpasse tiltakene bedre til barnets behov. Å være tettere på både barna og familiene de skal plasseres i gir ifølge forsøkskommunene bedre muligheter for god «matching» mellom barn og fosterhjem, og for at barnets egne ønsker i større grad

⁷³ Kilde: Rapportering til Deloitte og Telemarksforskning fra Alta kommune.

⁷⁴ Det blir nevnt et eksempel der en fostermor er frikjøpt én dag i uken pga. mye praktisk oppfølging hos blant annet spesialisthelsetjeneste.

legges til grunn ved slike plasseringer. Det blir også trukket frem som positivt at kommunen kan vurdere alle barn opp mot alle hjem de kjenner til, og ikke bare må ta imot det tilbudet de får fra Bufetat.

Samhandlingen mellom saksbehandlere og ansvarlige for rekruttering og oppfølging av fosterhjem har, særlig i Færder kommune, gitt positive synergier gjennom god informasjonsflyt i tjenesten om hvilke barn som kan få behov for fosterhjem og aktuelle hjem. Dette har igjen lagt grunnlag for mer målrettet rekruttering av fosterhjem og for bedre «matching» av fosterhjem og barn.

Særlig i Færder kommune fremheves det at å overta ansvaret for fosterhjemsrekrutteringen har gjort det mulig å gjøre en mer kritisk vurdering av hvilke tiltak som imøtekommer barns behov i fosterhjem, og sikre mer transparens om tiltak og kostnader enn hva man klarer når hjemmene formidles fra private aktører eller staten. Alta viser også til lignende erfaringer knyttet til bedre oversikt over tiltak og kostnader ved kjøp av fosterhjem fra private aktører.

At kommunene har det fulle ansvaret for fosterhjemmene kan bidra til at veilederne kobles kjapt på om det skulle oppstå krevende situasjoner. Å være tettere på familiene og kunne sette inn veiledning raskt, har blitt pekt på som viktig for å forhindre brudd. Dette forutsetter imidlertid at samarbeidet mellom de som veileder og saksbehandler faktisk fungerer godt, og at veiledningspersonellet har tilstrekkelig tilgjengelighet. Her har kommunene hatt svært ulike erfaringer. I Færder er samhandlingen mellom kontaktpersoner og veiledere trukket frem som et viktig suksesskriterium, som også underbygges av tilbakemeldingene fra fosterforeldrene. I Alta har intervjuede fosterforeldre gjennom hele forsøksperioden blitt gitt uttrykk for at veiledningen fremstår som lite tilgjengelig. Kommunen viser til at de har iverksatt flere tiltak for å øke tilgjengeligheten på veiledningen, herunder å involvere ansatte ved Storbakken i veiledning, samt å kjøpe veiledningstiltak lokalt fosterhjemmene befinner seg dersom avstandene er store.

Som følge av forsinkelser i utviklings- og implementeringsarbeidet på fosterhjemsområdet i Røyken fikk kommunen begrenset erfaring med hvordan nye metoder og systemer for opplærings- og veiledningstilbud fungerte.

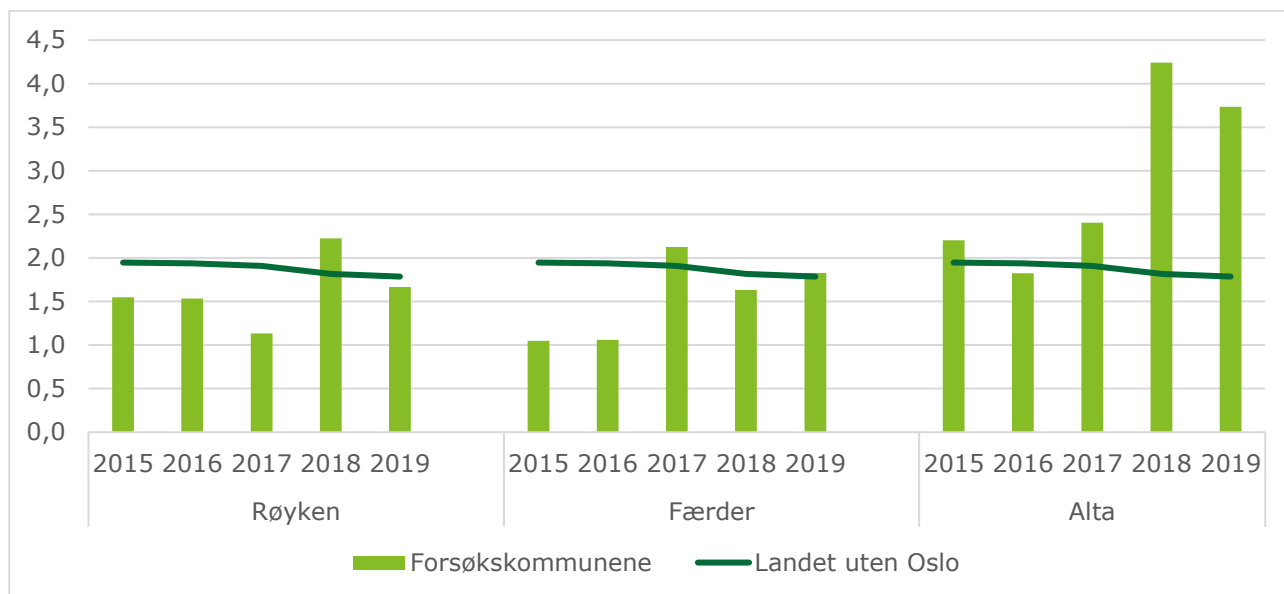
5.4 Institusjon

Forsøket har gitt kommunene større valgmuligheter med tanke på institusjonsbruk, samt et større finansieringsansvar. I det følgende gjør vi rede for hvordan kommunene har løst oppgavene som fulgte av forsøket på institusjonsområdet, herunder erfaringene fra Alta kommune knyttet til å etablere en egen omsorgsinstitusjon. Først viser vi noen nøkkeltall for utviklingen i bruken av institusjonstiltak i kommunene i forsøksperioden.

5.4.1 Kommunenes bruk av institusjonstiltak i forsøket

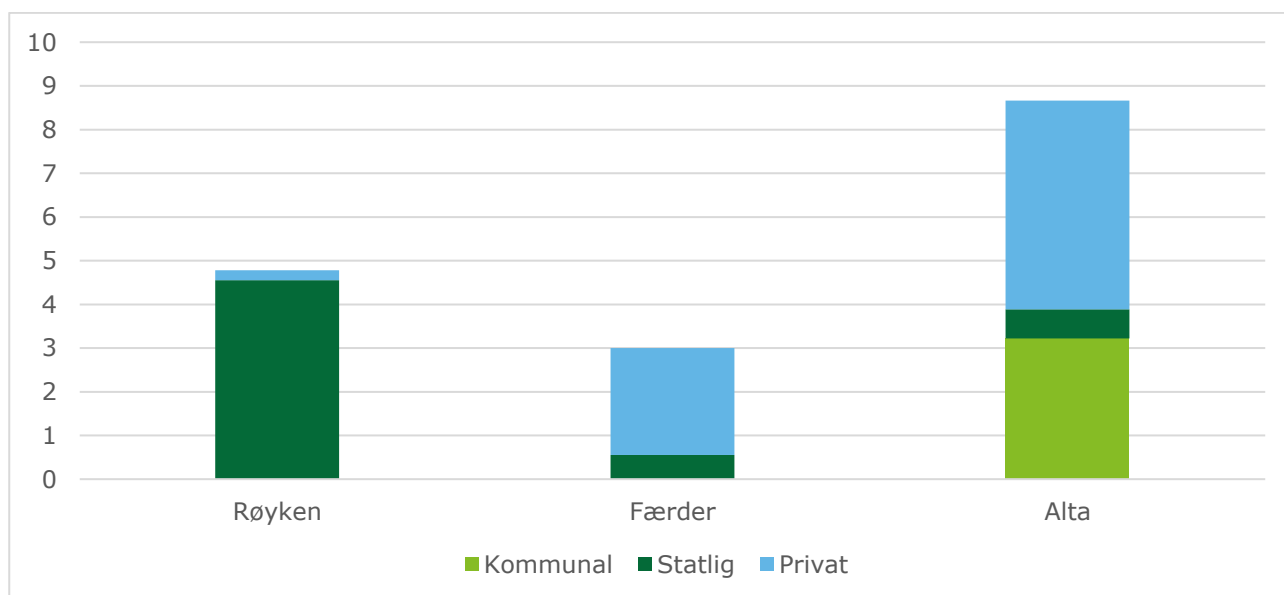
Figur 15 viser bruken av institusjon på tvers av forsøkskommunene i perioden 2015-2019, målt i antall barn med institusjonstiltak pr. 1000 barn i kommunen. Alta og Røyken kommune opplevde særlig i 2018 et høyt antall institusjonsplasseringer, noe figuren illustrerer tydelig. I Alta vedvarte dette til dels også i 2019. Alle de tre forsøkskommunene hadde flere barn i institusjon i 2019 enn ved oppstarten av forsøket. Dette trenger imidlertid ikke å være en følge av forsøket. Antallet er lavt, og svingninger fra et år til det neste kan være resultat av tilfeldigheter.

Figur 15: Antall barn med institusjonstiltak pr. 1000 innbyggere 0-17 år. Kilde: KOSTRA



Figur 16 under viser bruken av institusjonstiltak for de tre forsøkskommunene som et gjennomsnitt i løpet av perioden 2017-2019, basert på kommunenes rapportering til Bufdir.⁷⁵ Sammenlignet med figuren over, basert på KOSTRA-tall, viser denne figuren bruken av institusjon fordelt på ulike typer institusjon: kommunal, statlig og privat. Figuren viser at Røyken nærmest utelukkende har benyttet statlige institusjonstilbud fra Bufetat gjennomforsøket. Færder har i liten grad benyttet institusjon, og dekket sitt behov i hovedsak gjennom kjøp av institusjonsplasser i det private markedet. Alta har derimot benyttet sin kommunale institusjon i stor grad, i tillegg til å kjøpe institusjonsplasser i markedet. Alta har også i noe grad benyttet statlige tilbud fra Bufetat.

Figur 16: Gjennomsnittlig antall barn i institusjon i perioden 2017-2019, etter type institusjon. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.

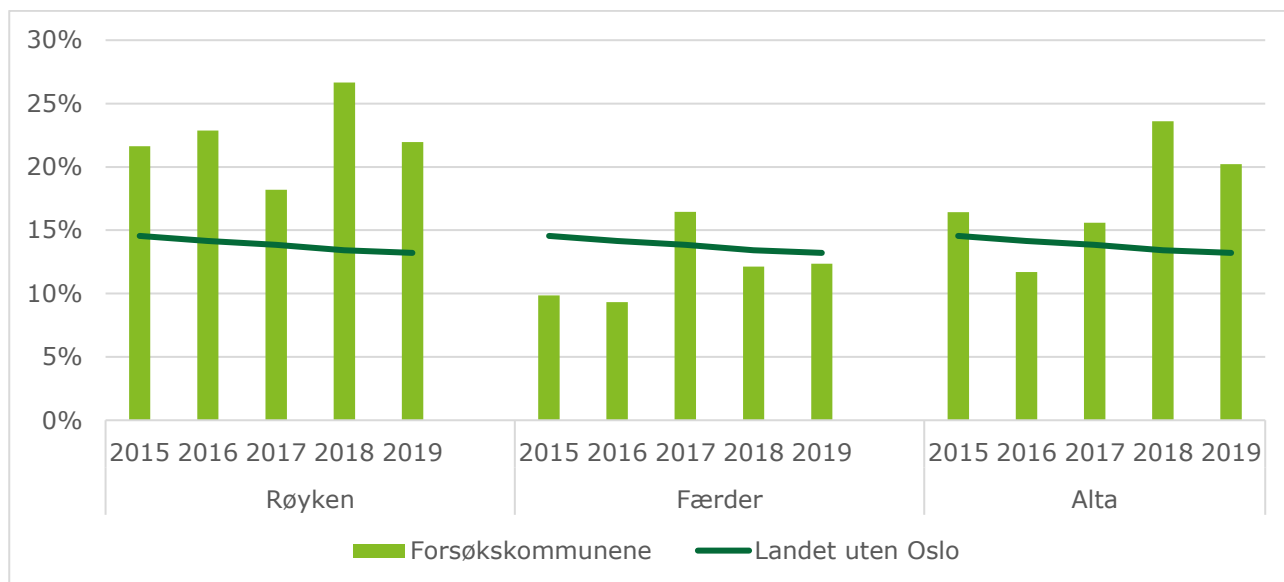


Ser vi institusjonsbruken som en andel av den totale bruken av fosterhjem og institusjon i de tre forsøkskommunene (Figur 17), viser KOSTRA-tallene at særlig Røyken relativt sett bruker institusjonstiltak oftere

⁷⁵ Akutt plasseringer er ikke inkludert i rapporteringen til Bufdir, men rapportert separat (se Figur 18).

enn fosterhjemsplassering, men som vist tidligere har kommunen totalt sett en lav andel plasseringstiltak. Færder ligger under gjennomsnittet, med unntak av i 2017. Alta har mot slutten av forsøket hatt en høy andel institusjonsplasseringer også relativt til fosterhjemsplasseringer.

Figur 17: Andel institusjon av plasseringer i fosterhjem og institusjon. Kilde: KOSTRA



5.4.2 Kommunenes erfaringer med å overta ansvaret på institusjonsområdet

Omsorgsinstitusjonen Storbakken har vært **Alta kommunes** viktigste satsning i forsøket. Ønsket om en egen omsorgsinstitusjon var begrunnet i at kommunen hadde opplevd samarbeidet med Bufetat om institusjonstiltak som krevende. Kommunens vurdering var at en egen institusjon ville sikre større nærhet mellom institusjon og saksbehandler i barnevernet, i tillegg til at familien til barna vil være mye nærmere enn det som før var tilfelle når barn ble plassert utenfor hjemmet. Dette betyr at både ansatte og barnet kan ha god relasjon til familien. Kommunen understreker at Bufetat i dag ikke har omsorgsinstitusjoner nord for Tromsø, noe som forsterker betydningen av å ha et kommunalt tilbud som kan ivareta barnas nærhet til sitt hjemmemiljø.

Institusjonen ble organisert direkte under virksomhetsleder for Barn- og ungetjenesten. Formelt hadde virksomhetsleder for barn- og ungetjenesten også rollen som institusjonsleder. Fra oppstarten ble det ansatt en egen fagansvarlig, lokalisert på Storbakken, med ansvar for den daglige driften. Høsten 2019 ble det imidlertid ansatt en egen institusjonsleder i 100% stilling. Per oktober 2019 var institusjonen bemannet med til sammen ni miljøterapeuter og tre miljøarbeidere fordelt på to ulike turnuser. Ved tilgjengelig kapasitet benyttes de ansatte til ambulerende oppgaver.

Institusjonen kom i drift medio mai 2017, etter flere utsettelse som følge av at det viste seg vanskelig å tilfredsstille alle kravene for institusjonsdrift. Institusjonen inneholder fire institusjonsplasser for ungdom i alderen 13-18 år, og en avdeling med tre hybler til bruk for ungdom opp til 20 år (hjelpetiltak og ettervern). I tillegg er det en leilighet som barn- og ungetjenestens tiltaksteam disponerer til ulike tiltak for foreldre og barn.

Kommunen har selv vært svært fornøyd med hvordan institusjonen fungerer og hvilke muligheter den gir. Blant fordelene som trekkes frem er geografisk nærhet og tett samarbeid mellom barnevernstjenesten, mulighet for fleksibel bruk av kompetanse og tilpasning til den enkelte ungdommens behov, samt mindre byråkrati og lavere pris enn alternativer fra Bufetat eller private leverandører. I tillegg opplever kommunen positive synergier av at ansatte ved Storbakken kan benytte tilgjengelig kapasitet til å bistå på andre områder, som eksempelvis å gi hjelpetiltak i hjemmene. Kommunen presiserer at det ikke er et mål at institusjonen skal ha fullt belegg, men at kommunen har dette tiltaket tilgjengelig med en gang behov for plassering dukker opp.

Fylkesmannen og Bufetat har i all hovedsak også vurdert institusjonens tilbud som godt. Fylkesmannen har på bakgrunn av tilsyn ved institusjonen vurdert at barna ivaretas på en god måte og at det utøves godt faglig skjønn ved institusjonen. Fylkesmannen i Troms og Finnmark avdekket ved tilsyn i 2019 brudd på lovkrav knyttet til manglende dokumentasjon av faglige vurderinger ved institusjonen og manglende handlingsplaner for ungdommene. I tillegg fikk kommunen pålegg om å sikre tilstrekkelig styring av bemanningen ved institusjonen, da den etter Fylkesmannens vurdering ikke fullt ut tilfredstilte kravet om grunnbemanning på tre ansatte til enhver tid. Ved siste tilsyn fant Fylkesmannen ingen brudd på lovkrav.

Bufetats godkjennings- og kontrollmyndighet har ikke påvist brudd på myndighetskrav, men har påpekt mangler knyttet til enkelte rutiner og systemer ved institusjonen.

Ungdommer som er intervjuet i evalueringen som har erfaring fra den kommunale institusjonen, uttrykker i hovedsak at de er godt fornøyde med institusjonen og driften av denne, herunder kontakten og oppfølgingen fra de ansatte og muligheten for å medvirke i egen hverdag. Samtidig illustrerer ungdommenes erfaringer risiko knyttet til at den kommunale institusjonen kan bli for nær ungdommens miljø, og at tilgang på en kommunal institusjon kan medføre at dette tiltaket velges selv om det finnes andre alternativer som ungdommen selv vurderer som bedre. Kommunen viser til at dette er en risiko barneverntjenesten tar med i vurderingen dersom det oppstår behov for institusjonsplassering, og at dersom faglige vurderinger tilsier at Storbakken ikke er det beste alternativet tilbys andre institusjonstilbud.

Som omtalt i kapittel 3.4 har Alta kommune flere ganger i forsøket endret sine bistandsavtaler med Bufetat. Siden høsten 2018 har kommunen imidlertid hatt bistandsavtale for både omsorgsplasseringer og akuttsplasseringer på institusjoner og i beredskapshjem. En viktig årsak til at kommunen fikk på plass en ny bistandsavtale var at kommunen brukte mye ressurser internt på å kjøpe institusjonsplasser. Dette ble vurdert som lite hensiktsmessig all den tid Bufetat allerede har denne kompetansen, og ansvaret på institusjonsområdet ikke vil ligge til kommunene når barnevernsreformen trer i kraft. Ansatte som var involvert i kjøp av institusjonsplasser opplevde imidlertid at det var en stor fordel å kunne gjøre innkjøp av institusjonsplasser selv, blant annet fordi det innebar en større valgfrihet for kommunen og mulighet til å samstemme behov og tilbud. Selv om Alta kommune har bistandsavtale med Bufetat kjøper kommunen fortsatt noen omsorgsplasser på egen hånd, blant annet som følge av at kommunen selv kan anskaffe bedre tilbud med tanke på geografi og barns medvirkning enn hva Bufetat kan tilby dem.

Færder kommune har generelt sett hatt et relativt lite behov for institusjonsplasser, både før og i løpet av forsøket. I den grad institusjon er benyttet er det ved behov for plasser ved senter for foreldre og barn og atferdsinstitusjoner (gjennom Bufetat). Omsorgsinstitusjon har i mindre grad vært benyttet.

Ved behov for plassering ved senter for foreldre og barn har kommunen hentet inn tilbud fra ideelle aktører, og ved omsorgsplasseringer fra både ideelle og (kommersielle) private aktører. Kommunen har ikke inngått rammeavtaler med institusjoner, men gjort enkeltkjøp, da behovet har vært såpass lite at kommunen ikke har sett det som hensiktsmessig med noen rammeavtale. Kommunen har vært av den oppfatning at dersom man inngår en rammeavtale vil det kunne snevre inn mulighetene til medvirkning.

Kommunen opplever selv at de har lyktes med å lage en god prosess rundt anbudene, hvor involvering av kontaktperson og medvirkning fra barn og deres familier har vært sentralt. I mange tilfeller har prosessen innebåret en presentasjon av eller besøk ved de ulike institusjonene som har levert anbud, sammen med barn og/eller foreldre. Kommunen gir også uttrykk for at de ved å ha ansvaret selv har et mye større handlingsrom sammenlignet med å få tildelt en plass fra Bufetat. Det har også bidratt til bedre kontroll med kostnadene for kommunen, da de i større grad har innsikt i og kan påvirke kontraktsvilkårene.

Ved behov for plass ved atferdsinstitusjoner har kommunen søkt til Bufetat.⁷⁶ Som en del av forsøket fikk forsøkskommunene inntil tre alternativer fra Bufetat ved behov for plassering på denne typen institusjon. I Færder har kontaktperson dratt på befaring til de ulike institusjonene sammen med ungdommene, eller institusjonene har kommet og presenterer seg for ungdommene, og i noen tilfeller foreldrene. Kontaktpersonene gir uttrykk for at denne prosessen er mer ressurskrevende enn da kommunen fikk tildelt en institusjon fra Bufetat, men at det å gi ungdommene valgfrihet og reell medvirkning bidrar til at oppholdet på institusjon blir mer vellykket.

⁷⁶ Ansvar for anskaffelse av atferdsinstitusjon er ikke overført til kommunen gjennom forsøket.

Røyken kommune skulle etter planen vurdere etablering av egne institusjonsplasser mot slutten av forsøket. Som følge av kommunesammenslåingen med Asker og Hurum kommune fra 01.01.2020, og at barnevernsreformen ikke legger opp til at institusjoner skal være et kommunalt ansvar, gikk kommunen bort fra denne planen.

Kommunen har i løpet av forsøket kjøpt de fleste institusjonsplasser de har hatt behov for fra Bufetat. Røyken har i svært liten grad kjøpt institusjonsplasser fra private. Kommunen opplyser at den har hatt to anbud til private knyttet til familiehjem. Erfaringen fra Røyken er at anbudsprosessen er krevende, og at det fordrer kapasitet og kompetanse for at det skal gjøres riktig.

Røyken har således ikke fått testet ut de valgmuligheter som ligger i forsøket når det gjelder institusjonsplasseringer i særlig grad.

5.5 Akutt-tilbudet

Kommunene har erfart at behovet for akutt-tiltak er særlig uforutsigbart, noe som har gjort det krevende å innrette arbeidet på dette området i forsøket. Det er i hovedsak Færder kommune som har etablert egne tilbud på akuttområdet som følge av forsøket. Under gjør vi nærmere rede for hvordan kommunene har innrettet sitt akutt-tilbud i forsøket, med særlig vekt på erfaringene i Færder.

Alta kommune hadde som tidligere omtalt bistandsavtale med Bufetat om akutt plasseringer frem til våren 2017. Bakgrunnen for at avtalen ble sagt opp var at kommunen erfarte at det tok lang tid å få akuttplasser gjennom Bufetat. Bufetat hadde ofte ikke slike plasser selv, og måtte da skaffe plasseringer på vegne av kommunen i det private markedet. Uten bistandsavtalen måtte kommunen selv få på plass avtaler om akutte institusjonsplasser med private tilbydere, noe kommunen mente ville gå fortere og bidra til lavere kostnader.

Høsten 2018 inngikk kommunen likevel ny bistandsavtale med Bufetat på akuttområdet, som følge av at kommunen tidlig i 2018 hadde et stort behov for akuttplasseringer. Disse ble gjennomført på samme måte som ved ordinær bistandsplikt, noe forsøket i utgangspunktet ikke gir anledning til.

Fra 01.01.2019 opprettet Alta kommune akuttberedskap (barnevernvakt) innenfor barnevernet utenom kontortid. Beredskapstelefonen dekker også Loppa og Hasvik kommune. Opprettelsen av barnevernvakt er imidlertid opprettet uavhengig av forsøket i kommunen. Fra 01.01.2020 inngår også Kvæningen i akuttordningen til Alta kommune.

Færder kommune har gjennom forsøket hatt bistandsavtale med Bufetat når det gjelder plassering i akuttinstitusjon og beredskapshjem.

På akuttområdet etablerte Færder som følge av forsøket en akuttinstitusjon og flere beredskapshjem. 01.10.2016 ble akuttinstitusjonen PitStop opprettet, i tilknytning til eksisterende avlastningsenhet (RMU). Institusjonen hadde godkjenning for inntil to barn i alderen 13-18 år, plassert i henhold til barnevernslovens §§ 4-4, 6. ledd, 4-6, 1. og 2. ledd og 4-17 jfr. 4-12. Enhetens primæroppgave var å gi et kortvarig tilrettelagt miljøterapeutisk tilbud for ungdom som har behov for akutt ivaretagelse og befinner seg i en kritisk livssituasjon. Institusjonen ble bemannet med en heldøgnssturnus. Kommunen erfarte at prosessen rundt godkjenning av institusjonen var tid- og ressurskrevende, med mange krav til dokumentasjon som måtte være på plass. Samtidig med opprettelsen av akuttinstitusjonen opprettet kommunen et mobilt team, med felles bemanning med institusjonen. Planen var ved etablering at personalet skulle benyttes til andre oppdrag når det ikke var fullt belegg på institusjonen.

Institusjonen var ansett som et faglig vellykket tiltak fra kommunens side. Det å ha institusjonen i nærmiljøet bidro ifølge kommunen til at flyttinger ble mindre inngripende, ved at ungdommene kunne holde på skoleplass, fritidsaktiviteter, og kontakt med venner og familie. Bufetats godkjennings- og kontrollmyndighet hadde ikke anmerkninger ved sine oppfølgingsbesøk ved institusjonen, og også Fylkesmannens oppfatning var at institusjonen fungerte bra. Ungdom som er intervjuet i evalueringen og som har hatt erfaring med opphold i institusjonen var svært fornøyd med tilbudet.

På bakgrunn av en intern evaluering av institusjonstilbudet ble akuttinstitusjonen lagt ned høsten 2018. Bakgrunnen for dette var en vurdering av at institusjonstilbudet knyttet opp for mange ressurser fra barnevernstjenestens mobile team, og at institusjon er et kostbart tiltak å drifte i forhold til antallet barn

som mottok tilbudet. Evalueringen viste i tillegg at flere av ungdommen som hadde opphold på institusjonen kunne bodd i beredskapshjem/midlertidige fosterhjem. Nedleggelsen ble også begrunnet ut fra at barnevernsreformen legger opp til at drift av akuttinstitusjoner skal ligge til staten.

Personalet som jobbet ved akuttinstitusjonen fortsatte i Mobilt team med den hensikt at teamet i større grad skal kunne benyttes som et mobilt, ambulerende team og bistå i akuttsituasjoner for å forhindre flyttinger. Ved utgangen av forsøket er Mobilt team mest i bruk i forbindelse med planlagte hjelpetiltak over tid.

Kommunen ansatte tidlig i forsøket et eget beredskapshjem. For å kompensere for det nedlagte institusjonstilbudet opprettet kommunen også et nytt beredskapshjem i august 2018, i tillegg til det de allerede hadde. Dette hjemmet rettet seg inn mot ungdom. Færder inngikk også avtaler med noen midlertidige beredskapshjem for kortere perioder. De midlertidige hjemmene har stått på en ringeliste, og har selv kunnet velge om de vil ta imot plassering eller ikke.

Beredskapshjemmene har i liten grad opplevd utfordringer knyttet til å ta imot barn fra samme kommune når det gjelder kontakt med familiene eller lignende. I et enkelttilfelle vurderte barnevernet at det var en sikkerhetsrisiko knyttet til å ha barna i egen kommune, og kjøpte dermed beredskapshjem gjennom bistandsavtalen med Bufetat.

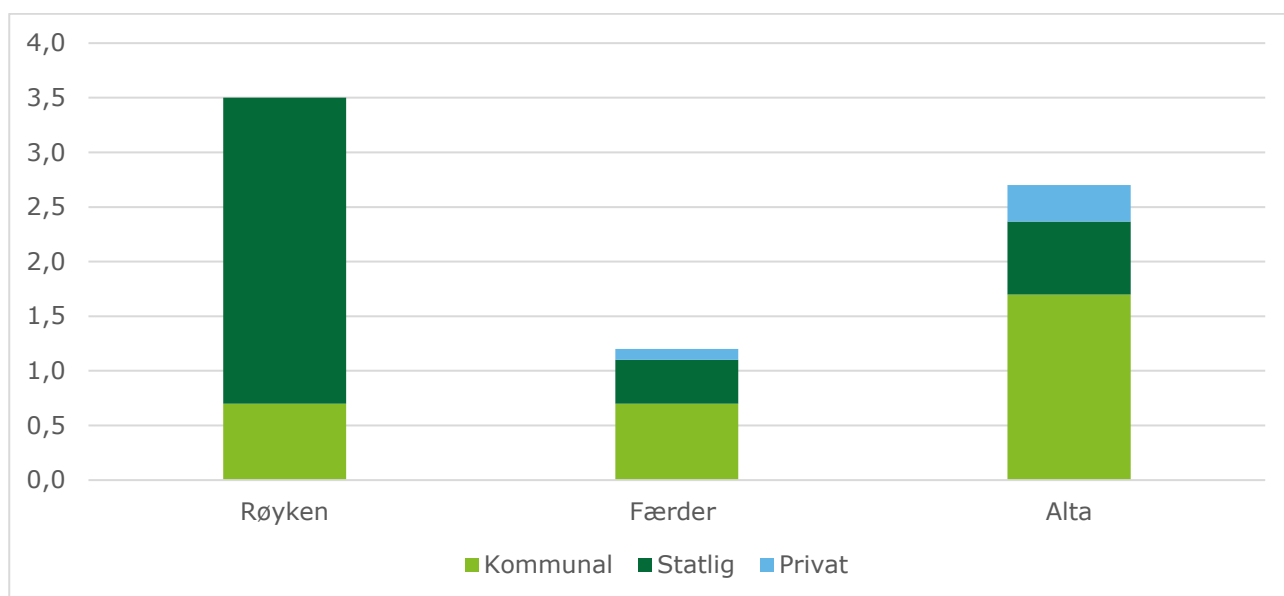
I perioder uten plasseringer har ett av kommunens beredskapshjem bistått med andre oppgaver for barnevernet. Blant annet har beredskapsmor gjennomført merkantile oppgaver, noe samvær med ungdom, å følge og hente ungdom til skolen og gitt hjelpetiltak i hjemmet til foreldrene.

De ansatte i barnevernstjenesten forteller i intervju at de opplever de kommunale beredskapshjemmene som en viktig trygghet. For mange barn og ungdommer er det helt essensielt at de kan fortsette å være i sitt nærmiljø når akutte hendelser inntreffer.

Røyken kommune har gjennom forsøket hatt bistandsavtale med Bufetat på akuttområdet. I 2018 rekrutterte Røyken et eget kommunalt beredskapshjem med bakgrunn i at kommunen vurderte det som hensiktsmessig å ha ett beredskapshjem som var nært og lett tilgjengelig for kommunen. Kommunens erfaring med dette har vært at det har gitt større fleksibilitet i akutte saker, og at det har muliggjort å finne løsninger i nærmiljøet som ivaretar barnets beste, i tillegg til å tilrettelegge for bedre kontakt med biologiske foreldre. Samtidig viser kommunen til at det er viktig å også ha tilgang på beredskapshjem med større geografisk avstand.

Figur 18 viser gjennomsnittlig antall akutt plasseringer for de ulike forsøkskommunene, fordelt på tilbyder-kategori. Som figuren viser er det klare forskjeller i omfanget av akutt plasseringer mellom forsøkskommunene, der Røyken i snitt har hatt fire ganger flere akutt plasseringer enn Færder. Figuren omfatter både akuttinstitusjon og beredskapshjem.

Figur 18: Gjennomsnittlig antall akutt plasseringer i perioden 3. kvartal 2016 - 3. kvartal 2019. Kilde: Tertialrapportering til Bufdir.



5.6 Medvirkning

Alle forsøkskommunene har hatt medvirkning som en del av sine saksbehandlingsrutiner, og alle tre kommunene har hatt kompetanse på barnesamtalen (DCM)⁷⁷ hos én eller flere ansatte i tjenesten. Færder kommune har også hatt ansatte som er FIT-veiledere⁷⁸. Likevel viser evalueringen at det er vesentlige forskjeller i hvordan kommunene har jobbet med å sikre medvirkning i praksis, og i hvilken grad de har brukt forsøket til å utvikle dette arbeidet. Dette omtales nærmere i de neste avsnittene.

Barnevernstjenesten i **Færder kommune** har gjennom hele forsøket hatt medvirkning som en viktig prioritering, både fra barn, ungdom og familie i egen sak, på systemnivå i tjenesten, og på tvers av tjenester som jobber mot barn og unge i kommunen. Medvirkning har vært en tydelig prioritering fra ledelsen i barnevernet, noe som har bidratt til at det er enklere for de ansatte i tjenesten å prioritere å bruke tid på dette arbeidet. Kommunen har også hatt ansatte med spesiell fagkompetanse på barns medvirkning.

Mot slutten av forsøket har kommunen vektlagt å kvalitetssikre at krav til medvirkning ivaretas i system og rutiner innad i tjenesten, og innhentet tilbakemeldinger og erfaringer på medvirkningsarbeidet fra brukerne. Barnevernstjenesten har arrangert egne fagdager der medvirkning er tema, og kartlagt hvordan ansatte i tjenesten jobber for å sikre medvirkning.

Kommunen har hatt en klar prioritering av å bruke familieråd for å sikre involvering og finne løsninger i familie og nettverk i barnevernssaker. Ved oppstart av forsøket ble det ansatt en egen familieråds-kordinator, og i 2019 ble en ny familieråds-kordinator som skulle jobbe på oppdrag fra hele Familiens hus ansatt. Barnevernstjenesten har hatt klare føringer knyttet til at det skal tilbys familieråd i alle undersøkelsessaker. Kommunens utstrakte bruk av familieråd er også ansett som en viktig del av arbeidet for å sikre at barn og familier får medvirke i egen sak.

De siste årene av forsøket har den viktigste prioriteringen for medvirkning vært satsingen på medvirknings-programmet Mitt Liv.⁷⁹ Kommunen opprettet i 2018 en 20 prosent stilling i barnevernstjenesten som jobber med Mitt Liv-tilnærming til arbeidet mer generelt.

⁷⁷ Den Dialogiske Samtalemetoden (DCM), også kalt barnesamtalen.

⁷⁸ Feedback-informed treatment (FIT).

⁷⁹ Mitt liv er et utviklingsarbeid for å utvikle og utprøve et verdsett og nye arbeidsmåter for barnevernstjenestene i Norge, i regi av Barnevernproffene, Forandringsfabrikken og KS.

Barnevernstjenesten har gjennom hele forsøket rekruttert egne barnevernproffer, som er ungdommer i kommunen med erfaring fra å få hjelp fra barnevernstjenesten. De har opprettet oppdragsavtaler for proffene, og de får lønn fra kommunen. Proffene har månedlige «proffmøter» hos barnevernstjenesten. Til disse møtene har de ulike teamene i barnevernstjenesten sendt inn spørsmål i forkant med utfordringer de ønsker råd fra proffene om. De bidrar også inn i utviklingsprosesser i barnevernstjenesten, Familiens hus og BTI, og er delaktige i ansettelsesprosesser i barnevernstjenesten.

Ungdom som er intervjuet i evalueringen, har vært udelt positive til ordningen med kommunale barnevernproffer eller lignende involvering av barn og unge med erfaring fra tjenestene, og uttrykker ønske om å bli inkludert og spurt om råd. Ungdommer som er intervjuet har også vært involvert i å fylle inn tiltaksplaner og lignende selv, noe de uttrykker at de har satt stor pris på. De viser til at det oppleves mye bedre når du kan bruke egne ord i planene.

Færder kommune har også opprettet en rekke ulike samtalegrupper og ressursgrupper for foreldre, fosterforeldre og ungdom. Disse gir råd og innspill til utviklingsarbeid i tjenesten gjennom faste møtepunkter.

Kommunen har også benyttet verktøy, herunder FIT, i medvirkningsarbeidet.⁸⁰ Det blir imidlertid vist til at det varierer hvordan og i hvilken grad disse verktøyene benyttes, blant annet ut fra hva som oppleves mest hensiktsmessig for det enkelte barnet. Kommunen gir uttrykk for at de er fleksible og tilpasser formatet på medvirkningen fra sak til sak.

Ifølge ledelsen i barnevernet har forsøket gitt et større rom for faktisk å gjennomføre medvirkning, både på systemnivå og individnivå. Ved at kommunen har det helhetlige ansvaret for valg av tiltak har forsøket gitt rom for større grad av medvirkning i enkeltsaker, der ungdommene selv kan ta del i å tilpasse hjelpen til deres ønsker og behov. På systemnivå benytter kommunen brukerbasert kunnskap til å utvikle og identifisere forbedringspotensial i tjenestene og tilbudene den har ansvaret for.

Brukermedvirkning oppleves av de ansatte som bedre og mer strukturert i alle deler av tjenesten. Arbeidet med medvirkning har også bidratt til at barn og familier i større grad er med på å velge tiltak. Intervjuede ledere i andre hjelpetjenester i kommunen gir også uttrykk for at de opplever større reell medvirkning for barn og unge i kommunen i dag, og at barnevernstjenesten bidrar til å holde fokuset på medvirkning oppe også i andre tjenester.

De øvrige forsøkskommunene har i mindre grad hatt spesiell oppmerksomhet rettet mot medvirkning i forsøket.

Alta kommune prioriterte mot slutten av forsøket å utarbeide nye rutiner som i større grad vektlegger barnets stemme enn tidligere, herunder i forbindelse med vedtak og ved evaluering av hjelpetiltak.⁸¹ Kommunen gir også uttrykk for at den økte vektlegging av nettverksarbeid mot slutten av forsøket har medført økt oppmerksomhet rettet mot barnets og familiens medvirkning i egen sak. Det trekkes også frem at ansvaret for rekruttering av fosterhjem medfører at barnets egne ønsker i større grad legges til grunn ved slike plasseringer.

Høsten 2018 startet kommunen prosjektet DUE - «der ungdom er» - for ungdommer som er i kontakt med Barnevernstjenesten og som er på vei ut til et selvstendig liv (ettervern). Prosjektet gir oppfølging og støtte til i en sårbar fase. I DUE er målet at de unge skal være i sentrum av sine egne liv. Dette betyr at de unge må forstå, påvirke og delta der viktige bestemmelser blir tatt.

Røyken Kommune har ikke gjennomført egne satsinger rettet mot barnas medvirkning i forsøksperioden. Endringen som ble gjennomført i oppvekstteamene i 2018 medførte imidlertid sikre sterkere medvirkning og for å finne løsninger som er best mulig tilpasset familienes behov ved at foreldrene ble invitert inn i møtene. Kommunen har hatt en ambisjon om å styrke arbeidet med familieråd i forsøksperioden, men har ikke gjennomført dette arbeidet som planlagt.

⁸⁰ FIT (Feedbackinformerte tjenester) – bruk av tilbakemeldingsverktøy for systematisk tilbakemelding fra brukere, samt endring og tilpasning tjenestene i tråd med disse tilbakemeldingene

⁸¹ Det har blitt utarbeidet nye rutiner for vedtak og henleggelse i barnevernstjenesten. Videre opplyser kommunen at det skal gjennomføres samtaler med barnet ved alle oppfølgingsbesøk i fosterhjem, og at barnet får innsyn i og bes om å gi tilbakemelding på rapporten som skrives fra besøket. Dette har vært praktisert siden vinteren 2019

5.7 Viktige lærdommer fra forsøket

5.7.1 Økt kommunalt ansvar gir mulighet for god tilpasning av tiltak til barnets behov

Alle forsøkskommunene har styrket sin tilgang til kompetanse og tiltak de ikke hadde før forsøket. Kommunenes egen opplevelse er at dette gir langt bedre mulighet til å tilpasse hjelpen til barnets behov enn tidligere, og alle kommunene har også gjennom hele forsøksperioden vist eksempler på hvordan dette er gjort i praksis.

Kommunene har også opplevd at forsøket har gitt mulighet til å tilpasse tiltaksporteføljen etter de til enhver tid gjeldende behovene i kommunen, og at nye tiltak eller innsatser kan etableres relativt raskt som følge av utvikling i kommunen, for eksempel knyttet til ungdomsproblematikk. I Alta har kommunen lagt vekt på at kommunalt ansvar legger til rette for å hensynta kommunens geografiske og demografiske forutsetninger. For eksempel er det vist til at store avstander og manglende lokale tilbud vil gjøre det belastende for den enkelte familie å måtte reise langt for å få et tilbud, og at slike forhold øker betydningen av å kunne bygge opp lokale tilbud og tiltak.

Kommunene har fått flere tiltak å velge mellom enn før forsøket, særlig som følge av at de har bygget opp relativt store tiltaksteam og fagmiljøer i egen regi. Tiltaksteamene kan tilby en bredde som er større enn de spesialiserte hjelpetiltakene som Bufetat kan bistå kommunene med. Samtidig er både den organisatoriske og geografiske avstanden mellom saksbehandler og tiltaksperson kortere enn om ansvaret er spredd på ulike forvaltningsnivå eller aktører. Dette legger til rette for at disse kan ha et tettere samarbeid om hvordan hjelpen kan tilpasses og skreddersys til det enkelte barnet og familien, og sette sammen og justere tiltakene i nær dialog med hverandre. Forsøket viser at slik tilpasning og samarbeid er mulig både når det gjelder hjelpetiltak i hjemmet, og når det gjelder opplæring og veiledning av fosterhjem. Samhandling mellom tiltaksteam og saksbehandler legger også til rette for erfaringsutveksling og kollegastøtte. Kommunenes erfaring er også at familiene som får hjelp opplever at saksbehandler og tiltaksperson «snakker samme språk» i møtet med familiene i kommunen.

Færder er den av forsøkskommunene hvor disse fordelene i størst grad har materialisert seg. Færder er også den kommunen som i størst grad har lyktes i å drifte denne helheten på en måte som har gitt en økonomisk merverdi.⁸² Færder er den eneste av forsøkskommunene som har organisert sitt tiltaksteam som en del av barnevernstjenesten. Som omtalt i forrige kapittel har dette medført at kommunen har hatt en noe begrenset tilgang til lavterskel hjelpetiltak som ikke fordrer en melding til barnevernstjenesten.⁸³ Samtidig har denne organiseringen bidratt til at Færder kommune har hatt de beste erfaringene når det gjelder samhandling mellom saksbehandlere og tiltaksteam for saker hvor det foreligger et vedtak fra barnevernstjenesten.

Røyken og Alta kommune har hatt noe mer utfordringer i løpet av forsøket med å få denne samhandlingen til å fungere på en fullt ut hensiktsmessig måte. Samtidig har Alta og Røyken også i noe større grad enn Færder erfart at kapasitetspress bidrar til at den fagkompetansen som er tilført som følge av forsøket ikke alltid er tilgjengelig når behovet oppstår. Evalueringen har vist at dette har skapt frustrasjoner i kommunen over at barn og familier må vente på hjelp, med den konsekvens at problemene kan utvikle seg til det verre før kommunen får tilbudt den rette hjelpen.

Det fremstår som en klar lærdom fra forsøket at en forutsetning for at økt kommunalt ansvar kan gi bedre tilpasning av tiltak er at kommunen også involverer barna og familiene aktivt i arbeidet, både i enkeltsaker og på systemnivå. Erfaringene i Færder kommune viser at kommunalt ansvar innebærer betydelig rom for å styrke brukerperspektivet i tjenestenes arbeid, men også at dette krever klare prioriteringer, føringer og oppfølging.

⁸² Se nærmere omtale i kapittel 6.

⁸³ Kommunen planlegger å opprette en tiltaksavdeling i Familiens Hus som skal betjene alle tjenestene til barn og unge, nettopp for å håndtere denne utfordringen.

5.7.2 ... men det innebærer også risikoer knyttet til å sikre at barn får rett hjelp til rett tid

Forsøkskommunene har altså hatt gode erfaringer med muligheten for å kunne tilpasse tiltak til barnas og familienes behov. For at økt kommunalt ansvar skal legge til rette for hjelp som er tilpasset barnets behov er det imidlertid noen helt sentrale forutsetninger som må være oppfylte.

Forsøkskommunene har i forsøket hatt rom til, og prioritert, å bygge opp interne fagmiljøer av en viss størrelse som selv kan tilby en viss bredde av hjelpetiltak. Å få til dette krever både at kommunen har økonomiske rammer og støtte i politisk og administrativ ledelse for å prioritere dette, men også et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag i kommunene. Alle tre forsøkskommunene har, gjennom sin beliggenhet og størrelse, hatt relativt gode forutsetninger for å kunne få tak i den kompetansen de har hatt behov for, særlig når det gjelder tiltakspersonell. I mindre kommuner med et mer begrenset rekrutteringsgrunnlag vil imidlertid tilgangen til kompetanse kunne utgjøre en vesentlig risiko ved økt kommunalt ansvar.

Erfaringene fra Røyken og Alta viser at selv relativt store kommuner som har bygget opp sterke fagmiljøer internt har utfordringer knyttet til å sikre at hjelpen er tilgjengelig når det er behov for det. Forsøkskommunenes erfaringer synliggjør risikoen for at kommunene kan bygge opp kompetansen til å gi rett hjelp, men samtidig ikke lykkes i å gi denne til rett tid. Denne utfordringen knytter seg både til tiltaksteamenes kapasitet, men også til å sikre tilstrekkelig samhandling mellom tiltaksteam og saksbehandlere i tjenesten. For å legge til rette for denne samhandlingen kreves gode systemer og klare rutiner for samhandling og ansvarsfordeling mellom saksbehandlere og tiltakspersonell. Samtidig viser erfaringene fra forsøket betydningen av at det bygges en kultur for samarbeid, gjensidig tillit og en opplevelse av likeverdighet mellom disse gruppene. Dette krever både systematisk arbeid og tydelig ledelse.

Tilgangen på tiltak i egen regi kan også medføre en risiko i form av at kommunen prioriterer å bruke de tiltakene som er tilgjengelig internt, fremfor å velge andre tiltak som ville være riktigere for det enkelte barnet, av økonomiske eller praktiske årsaker. Denne problemstillingen har vært løftet av saksbehandlere i barnevernstjenesten i alle forsøkskommunene i løpet av forsøksperioden. I mindre kommuner som i mindre grad har mulighet til å bygge opp en bredde av tiltak internt vil dette kunne utgjøre en risiko dersom det etableres føringer om at tiltak i egen regi skal prioriteres.

Forsøkskommunenes erfaringer viser at tilgangen til egne tiltak også stiller krav til tydelige føringer for når man kan og bør anskaffe tiltak eksternt. Videre viser forsøkskommunenes erfaringer betydningen av at kommuner som selv skal ivareta et større ansvar for å skaffe tiltak har tilstrekkelig kompetanse knyttet til innkjøp og kontraktsoppfølging, og en klar bevissthet om hvilke vilkår som ligger i avtalene med eksterne tilbydere.

Forsøkskommunene har i forsøket hatt tilgang til et sikkerhetsnett i form av muligheten for å inngå bistandsavtaler med Bufetat, og alle kommunene har hatt god nytte av dette. Røyken er den kommunen som i størst grad har benyttet seg av bistandsavtalene, og kommunens bruk av Bufetat har vært tilnærmet uendret i forsøksperioden. Kommunen har også fått bistand fra Bufetat til å rekruttere fosterhjem, selv om dette opprinnelig ikke var et område hvor det var åpnet for bistandsavtale. Dette viser at også kommuner med gode forutsetninger for å ivareta et helhetlig ansvar har erfart utfordringer med å håndtere dette fullt ut i egen regi, og støtter etter vår vurdering opp under barnevernsreformens nåværende innretning der flere spesialiserte oppgaver i barnevernet fremdeles ivaretas på statlig nivå.

5.7.3 Fosterhjemsarbeidet er omfattende og krever dedikert personell

Fosterhjem har utgjort det største faglige ansvarsområdet som kommunene har overtatt et helhetlig ansvar for i forsøket. Forsøkskommunene tok i varierende grad innover seg dette ved oppstarten av forsøket. I Færder kommune var oppbygging av en egen fosterhjemstjeneste en av hovedprioriteringene ved oppstarten av forsøket, noe som også har bidratt til at kommunen har hatt meget gode erfaringer med å ivareta det helhetlige fosterhjemsansvaret i forsøket. Alta kommune synes å ha underdimensjonert sin innsats og sine planer på fosterhjemsområdet ved oppstarten, ved at hovedvekten i forsøket ble lagt på etableringen av en egen institusjon og tiltaksteam, mens fosterhjemsarbeidet ble forutsatt ivaretatt i barnevernstjenesten. Kommunen erfarer at opprettelsen av egne, dedikerte stillinger til fosterhjemsarbeidet underveis i forsøket har vært av stor betydning for å unngå ventetid på fosterhjemsplasing. Røyken erfarte på sin side at fosterhjemsrådgiveren måtte bidra inn i saksbehandlingsoppgaver, og som følge av blant annet dette lyktes ikke kommunen med å implementere sine planer på fosterhjemsområdet som

forutsatt. På bakgrunn av saker der barn måtte vente lenge på plassering valgte kommunen å be om bistand fra Bufetat også på fosterhjemsområdet.

Vi ser disse erfaringene i sammenheng med at kommunene ved inngangen til forsøket trolig hadde ulik kunnskap om hva ansvaret på fosterhjemsområdet innebar og hva dette ville kreve.⁸⁴

Etter vår vurdering viser forsøkskommunenes erfaringer at det bør settes av egne ressurser og roller til å ivareta oppgavene på fosterhjemsområdet. Dette omfatter både rekruttering, opplæring og veiledning. Basert på forsøkskommunenes erfaringer fremstår det også som hensiktsmessig at disse oppgavene ivaretas av de samme personene, eller en mindre gruppe personer, særlig i en implementeringsfase. Vi ser dette som viktig både for å skjerme den ordinære driften i en innkjøringsfase, samtidig som det sikrer at fosterhjemsarbeidet har tilstrekkelig prioritet, fremdrift og helhet. Forsøket viser også at en nødvendig forutsetning for god veiledning av fosterhjemmene er at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og tilgjengelighet til å bistå hjemmene med den hjelpen de trenger, når de trenger den.

Samtidig fremstår det som helt sentralt at det etableres systemer, rutiner og kultur for samarbeid og nær dialog mellom dem som ivaretar fosterhjemsoppgavene og saksbehandlerne i barnevernstjenesten som ivaretar det generelle oppfølgingsansvaret for fosterhjemmene. Dette er viktig både for å legge til rette for en innfasing av oppgavene i ordinær drift på lengre sikt, for å sikre at fosterhjemmene opplever en helhet i og tillit til det tilbudet de får fra kommunen, samt for å sikre eierskap og kompetanse i tjenesten for øvrig knyttet til fosterhjemsarbeidet.

5.7.4 Kommunenes fosterhjemsrekruttering bør ta utgangspunkt i et systematisk arbeid med familie og nettverk

Alle kommunene hadde ved oppstarten av forsøket en ambisjon om å etablere en egen fosterhjemsbank, og alle kommunene brukte innledningsvis vesentlig med tid og ressurser på dette arbeidet. Kommunene har entydig erfart at det å ha en fosterhjemsbank ikke er hensiktsmessig, verken av hensyn til ressurs-effektivitet, eller for å sikre godt samsvar mellom hjemmet og barnets behov. Dette kommer blant annet av at antallet plasseringer i hver enkelt kommune er begrenset og ofte uforutsigbart, og behovet for at det enkelte hjemmet må passe til det enkelte barnet.

Vi mener at en viktig lærdom fra forsøket er at et systematisk arbeid med familie og nettverk bør ha førsteprioritet i kommunenes arbeid når det gjelder fosterhjemsrekruttering. Dette vil også bidra til å sørge for egnede fosterhjem for barna som bør bli boende i sitt nærmiljø. Kommunene hadde ved inngangen til forsøket ulik grad av forståelse for betydningen av et slik systematisk arbeid med familie og nettverk for å rekruttere fosterhjem. Vi mener forsøkskommunenes erfaringer tydeliggjør betydningen av at dette arbeidet gis oppmerksomhet og prioritet, og av at kommunene ikke legger til grunn at familie- og nettverksarbeid «skjer av seg selv» i tjenestene. Dette er særlig viktig i lys av at kommunene har fått et enda tydeligere ansvar for å finne fosterhjem i familie og nettverk gjennom endringene av barnevernloven i 2018.

Vi mener forsøkskommunenes erfaringer understreker at dette må understøttes av kompetanse, metodikk, strukturer og arenaer for å involvere og jobbe med det enkelte barnet og dets familie og nettverk. På bakgrunn av forsøkskommunenes erfaringer med fosterhjemsrekruttering fremstår det som hensiktsmessig at den statlige bistandsplikten på fosterhjemsområdet består i barnevernsreformen, samtidig som kommunenes ansvar for å jobbe systematisk med familie og nettverk tydeliggjøres. Kommunenes erfaringer med familie- og nettverksarbeid illustrerer etter vår vurdering betydningen av at kommunene etablerer helhetlige systemer og, ikke minst, en helhetlig kultur, for å jobbe systematisk med å inkludere et medvirknings- og brukerperspektiv i alle deler av arbeidet – ikke bare spesifikt knyttet til fosterhjemsrekruttering.

Samtidig viser erfaringene særlig fra Færder kommune at aktiv bruk av ulike informasjonskanaler og et godt system for å ivareta og følge opp potensielle fosterhjem kan gi kommunene gode forutsetninger også for å rekruttere fosterhjem som ikke tidligere har hatt en relasjon til barnet. Kommunen har etter vår oppfatning styrket muligheten for å finne fosterhjem som passer til det enkelte barnet når behovet oppstår gjennom å jobbe systematisk og tett opp mot potensielle fosterhjem i kommunen. Dette synliggjør hvordan

⁸⁴ Se også avsnitt 3.5.1.

kommunalt ansvar for hele «kjeden» på fosterhjemsområdet - fra første kontakt med interesserte familier, via rekruttering, plassering og videre oppfølging og veiledning - kan gi fordeler og synergieffekter som i mindre grad er mulig når ansvaret er delt mellom to ulike forvaltningsnivå. Også Alta kommune har i løpet av forsøket erfart noen av de samme fordelene, og begge disse kommunene trekker frem disse fordelene som større enn utfordringene knyttet til å sikre tilstrekkelig rekruttering.

Vi mener at erfaringene fra forsøkskommunene gir nyttig læring når det gjelder rekruttering og oppfølging av fosterhjem, og at måten særlig Færder kommune har systematisert dette arbeidet på vil være nyttig å se hen til både for Bufetat og for andre kommuner. Forsøkskommunenes erfaringer synliggjør både hvilke muligheter som ligger i et helhetlig kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet, men også hvor systematisk arbeid som kreves av kommunene for å lykkes med dette.

5.7.5 Kommunale institusjonstilbud kan dekke viktige behov, men stiller særlige krav til god styring og kontroll

To av forsøkskommunene, Alta og Færder, har i forsøket hatt erfaring med å etablere kommunale institusjonstilbud. Begge har hatt gode erfaringer med dette, men begge har imidlertid òg erfart at arbeidet med å få godkjent institusjonene var mer omfattende enn forventet.

Generelt mener vi forsøkskommunenes erfaringer viser at det å etablere egne institusjonstilbud på barnevernområdet stiller store krav til systemer, rutiner, kvalitet og kompetanse.

Særlig i Alta kommune har drift av egen institusjon vært en sentral målsetting og prioritering i forsøket. Omsorgsinstitusjonen Storbakken har vært en svært viktig satsing for kommunen i forsøket, og kommunen har siden institusjonens oppstart i 2017 opplevd dette som et viktig og godt supplement til sitt arbeid med utsatte barn og unge. Blant fordelene som har blitt trukket frem er at samarbeidet mellom barnevernstjenesten, tiltaksteamet og institusjonen er ubyråkratisk og fleksibelt, og at kompetansen til de ansatte ved institusjonen kan brukes også inn i blant annet tiltak i hjemmet og veiledning til fosterhjem.

Evalueringen har vist at det er en risiko for at driften av institusjonen blir *for* «ubyråkratisk» og uformell, og at det er behov for å sikre at institusjonen har nødvendige systemer og rutiner for å ivareta og dokumentere sin oppfølging av ansatte og beboere. Særlig ser vi det som viktig at kommunen sørger for at barna har gode planer for sitt opphold, og at disse dekker hele oppholdet.

Videre mener vi forsøkskommunenes erfaringer understreker betydningen av at det etableres klare retningslinjer for når det kommunale institusjonstilbudet skal brukes, og når andre tilbud vil være riktigere for barnas behov. I Færder var dette ett av forholdene som bidro til at kommunen valgte å legge ned sin akuttinstitusjon. Kommunen erfarte at de fleste av barna som bodde på institusjonen heller kunne ha bodd i beredskapshjem. Vi har i evalueringen påpekt betydningen av at Alta er oppmerksom på den samme risikoen, og at barnets behov alltid er det sentrale hensynet i valget av plasseringssted.

6. God og effektiv ressursutnyttelse

Ett av formålene med å teste ut økt kommunalt ansvar på barnevernsområdet i forsøket, har vært å se om det kan gi en bedre og mer effektiv ressursutnyttelse. Utgangspunkt for å stille spørsmål ved kostnads-effektiviteten i barnevernet er at dagens modell for tildeling og finansiering av barnevernstiltak ikke følger det finansielle ansvarsprinsipp om at myndighetsorganet med ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha finansieringsansvaret for den. Per i dag betaler ikke kommunene den fulle kostnaden ved bruk av de dyreste barneverntiltakene, ettersom de kun betaler en egenandel til staten. Kommunene står dermed heller ikke overfor den fulle kostnaden dersom de ikke lykkes i å forebygge dyre tiltak. En av hensiktene med økt finansieringsansvar er dermed at forebyggende arbeid skal være en lønnsom langsiktig investering for kommunene.

Kommunenes utgifter varierer ikke i dag med kostnadsvariasjonen mellom ulike tiltak, utover den variasjonen som finnes mellom de ulike egenandelssatsene. Dette innebærer at kommunene ikke har økonomiske insentiver til å velge bort de dyreste institusjonstiltakene. Forsøket innebærer at kommunene blir stilt overfor de faktiske kostnadene ved det enkelte tiltak, ved at de må fullfinansiere tiltakene selv.

I forsøket har kommunene også fått større mulighet til å velge hvilket spesifikt tiltak de ønsker å benytte, for eksempel hvilken institusjonsplass som skal tas i bruk. Dette begrunnes ut fra en antakelse om at begrenset innflytelse på valg av tiltak kommunene tildeles fra Bufetat gir en risiko for at tiltaket er dårlig tilpasset det enkelte barn, gitt at det er kommunen som har best forutsetning for å kjenne barnets situasjon og behov. Begrenset valgfrihet for kommunene kan derfor innebære en ineffektiv bruk av ressursene i barnevernet. Blir sektoren bedre til å finne rett tiltak, vil det kunne spare de ressursene som i dag brukes på tiltak som ikke virker og brudd med overføring til nye tiltak.

Målet om god og effektiv ressursutnyttelse er dermed nært forbundet med målene om god forebyggende innsats og at hjelpen tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon. I dette kapitlet fokuserer vi på disse problemstillingene fra et økonomisk perspektiv.

Gjennom forsøket har vi fulgt den økonomiske utviklingen i forsøkskommunenes barneverntjeneste. Økonomien vil være påvirket av både ressursutnyttelsen og av eksterne forhold. Én ekstern faktor er forsøket og hva det medfører av ekstrakostnader og kompensasjon. En annen ekstern faktor er endringer i hvilke saker som kommer inn til barneverntjenesten. På grunn av de eksterne faktorene sier den samlede økonomiske utviklingen i seg selv lite om ressursutnyttelsen, og vi vil derfor legge vekt på å beskrive de ulike faktorene bak den økonomiske utviklingen i de tre kommunenes barneverntjeneste.

Den samlede økonomien har på sin side betydning for kommunenes handlingsrom. Vi mener at dette handlingsrommet igjen har stor betydning for kommunenes evne til å oppnå god og effektiv ressursutnyttelse. Vi vil derfor også omtale de direkte økonomiske effektene av endret statlig finansiering i forsøket og betydningen av endret saksmengde gjennom forsøksperioden.

Vi viser til de tidligere delrapportene for nærmere beskrivelser av økonomiske effekter for Bufetat. Fordi antall forsøkskommuner har vært så lavt, gir forsøket lite relevant informasjon om den generelle effekten av å flytte oppgaver fra Bufetat til kommunene. Hvordan forsøket har innvirket på Bufetats økonomi har, etter vår vurdering, heller ikke hatt betydning for kommunenes tilgang på eller bruk av tiltak fra Bufetat.

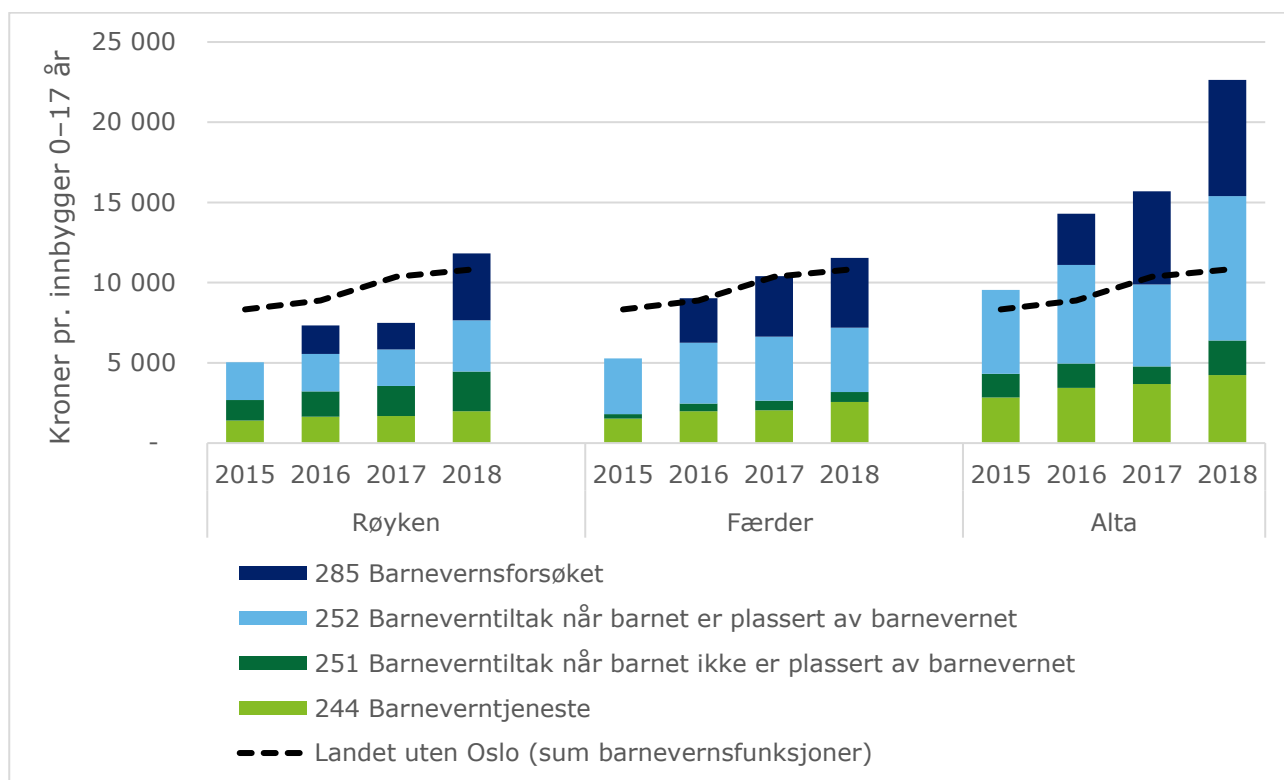
Kapitlet starter med beskrivelser av utviklingen i utgiftene til barnevern og kompensasjonen for forsøksdeltakelsen i de tre kommunene i løpet av forsøksperioden. En forutsetning for at kommunene skal lykkes med en bedre og mer effektiv ressursutnyttelse enn før forsøket, er at de bruker ressursene annerledes. Forventningen er først og fremst knyttet til at kommunene prioriterer forebygging og velger andre tiltak eller andre tiltaksleverandører som gir mer kostnadseffektivitet for det offentlige. Vi ser derfor nærmere på valg av tiltak og tiltaksleverandør, og kostnadene ved disse tiltakene. Med bakgrunn i de nevnte beskrivelsene analyserer vi kommunenes måloppnåelse når det gjelder god og effektiv ressursutnyttelse og hvordan forsøket har påvirket denne. Avslutningsvis vil vi også drøfte hva forsøket kan si mer om økonomiske effekter for kommunesektoren i Norge generelt av redusert statlig medfinansiering og økt rammefinansiering slik det har vært i forsøket.

6.1 Økonomisk utvikling i forsøkskommunenes barnevernssektor

Alle forsøkskommunene har hatt en viss økning i sitt kostnadsnivå i løpet av forsøket, men det er betydelige forskjeller mellom dem i hvor stor denne økningen har vært. Som følge av forsøket har kommunenes kostnader økt betydelig de årene hvor de har hatt et stort omfang av plasseringsaker, siden kommunene har hatt det fulle finansieringsansvaret for disse. De neste avsnittene beskriver kostnadsutviklingen i barnevernet i forsøkskommunene i perioden 2015-2018.

Figur 19 viser kostnadsutviklingen i de tre kommunene i forsøksperioden. Tidsserien starter i 2015, året før forsøket startet, og går frem til og med 2018.⁸⁵ Røyken og Færder gikk inn i forsøket med omtrent samme kostnadsnivå i barnevernet; 5000 kroner pr. innbygger 0–17 år. Færder hadde imidlertid en større del av kostnadene knyttet til plasseringstiltak, og svært lave utgifter til tiltak uten plassering. Alta hadde et høyere kostnadsnivå enn de to andre forsøkskommunene. Figuren viser også landsgjennomsnittet for barnevernskostnader (stiplet linje). Mens Røyken og Færder ligger godt under dette nivået i 2015, ligger Alta ca. 15 prosent over.

Figur 19 Kostnadsutvikling i forsøkskommunene, netto driftsutgifter pr. innbygger 0–17 år. Kilde: KOSTRA og regnskapsrapportering fra kommunene.⁸⁶



I forsøksårene 2016–2018 har de tre kommunene fått et ekstra kostnadselement. Dette er kostnader som er direkte knyttet til forsøksdeltakelsen. Disse kostnadene inkluderer primært økt kommunal egenbetaling for tiltak, men også utgifter til administrering av forsøket.

Kommunaldepartementet avgjorde i april 2016 at forsøkskommunene skulle føre utgifter knyttet til forsøket atskilt fra det ordinære barnevernsregnskapet. Utgiftene føres på KOSTRA-funksjon 285 *Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde*. Det var ingen nærmere angivelse av hva som skulle regnes som «knyttet til forsøket». Ved kjøp av tjenester som ordinært ville innebære statlig medfinansiering ba vi kommunene om at merkostnaden som følge av økt finansieringsansvar ble ført på funksjon 285. Den delen av kostnadene som kommunen uansett måtte dekket ved standard kommunal egenandel, ba vi om at ble

⁸⁵ Regnskapene for 2019 var ikke tilgjengelige da denne rapporten ble skrevet.

⁸⁶ Færders tall er fratrukket utgifter til enslige mindreårige flyktninger

ført på ordinære barnevernsfunksjoner. Videre ba vi om at de kostnadene som ble ført på funksjon 285, også ble merket med den relevante barnevernsfunksjonen slik at vi kunne se om utgiftene var knyttet til saksbehandling, tiltak i hjemmet eller tiltak i plassering. Vi har dermed mulighet til å anslå merkostnaden som følge av økt finansieringsansvar.⁸⁷

Merkostnaden ved forsøket vil være avhengig av omfanget av plasseringstiltak ettersom det er her den statlige medfinansieringen er størst utenfor forsøket. Dette gjenspeiles i figuren for eksempel ved at merkostnaden av forsøket var spesielt lav for Røyken fram til kommunen fikk et økt antall plasseringstiltak i 2018. Til tross for at den statlige finansieringen falt bort, var Røykens utgifter klart lavere enn landsgjennomsnittet i 2016 og 2017. Da utgiftene til Røyken økte betydelig i 2018, var de ordinære nettokostnadene fortsatt betydelig lavere enn landsgjennomsnittet.

Færders kostnadsnivå har gjennom hele forsøket holdt seg klart under landsgjennomsnittet, når vi ser bort fra de direkte forsøksrelaterte kostnadene.

Alta hadde derimot ganske høye utgifter i 2018. De ordinære utgiftene økte til drøyt 40 prosent over landsgjennomsnittet. Den totale belastningen ble ekstra stor ettersom kommunen hadde fullt finansieringsansvar ved institusjons- og fosterhjems plasseringer. Utgiftsveksten fra 2017 til 2018 ble 44 prosent, og de totale utgiftene i 2018 var mer enn dobbelt så høye som landsgjennomsnittet.

6.2 Kompensasjonen for økt kommunalt finansieringsansvar

Ettersom forsøket innebærer økt kommunalt finansieringsansvar, har de deltakende kommunene fått kompensasjon gjennom økt rammetilskudd. Beløpet, som ble overført fra Bufetat til kommunenes rammetilskudd, tilsvarte en andel av de ressursene Bufetat brukte på de oppgavene som ble overført. For Færder og Røyken har dette beløpet, samlet sett, vært større enn kommunenes merkostnader ved fullt finansieringsansvar. For Alta har kompensasjonen vært mindre enn de økte utgiftene. Vi beskriver disse virkningene nærmere i de neste avsnittene.

Kompensasjonen til den enkelte kommune ble fastsatt ut fra forsøkskommunenes delkostnadsindeks for barnevern fra inntektssystemet. Tar vi Røyken som eksempel, så var delkostnadsindeksen for barnevern 0,96. Det vil si at kommunens kriterieverdier gir grunnlag for å anslå at Røyken ville ha barnevernsutgifter pr. innbygger tilsvarende 96 prosent av landsgjennomsnittet. Røykens kompensasjon tilsvarte derfor 96 prosent av hva Bufetat i snitt hadde brukt på tilsvarende oppgaver, justert for innbyggertallet. De tre forsøkskommunenes delkostnadsindeks er vist i Tabell 3.

Tabell 3 Anslag på økonomisk effekt av forsøksdeltakelse basert på kostnader og beregnet utgiftsbehov i 2015

	Netto driftsutgift til plasseringstiltak, pr. innbygger	Relativt til landsgjennomsnittet (anslag relativ merkostnad)	Delkostnadsindeks barnevern (relativ kompensasjon)	Gevinst målt som prosent av snittkostnad for landet (kompensasjon - merkostnad)
Røyken	581	0,55	0,96	+ 41 prosent
Færder ⁸⁸	909	0,88	1,03	+15 prosent
Alta	1297	1,25	1,22	-3 prosent

Den reelle merkostnaden ved forsøksdeltakelsen for forsøkskommunene var ukjent ved oppstarten av forsøket, men ville avhenge av kommunens bruk av tiltak med statlig medfinansiering. En kommune med mange plasseringstiltak ville sannsynligvis få en høy merkostnad. Hvis vi fortsatt bruker Røyken som

⁸⁷ Endringer i omfang og sammensetning av tiltak som følge av forsøksdeltakelsen vil også kunne ha økonomiske effekter, men dette vil ikke være praktisk mulig å operasjonalisere på en enhetlig måte i regnskapet.

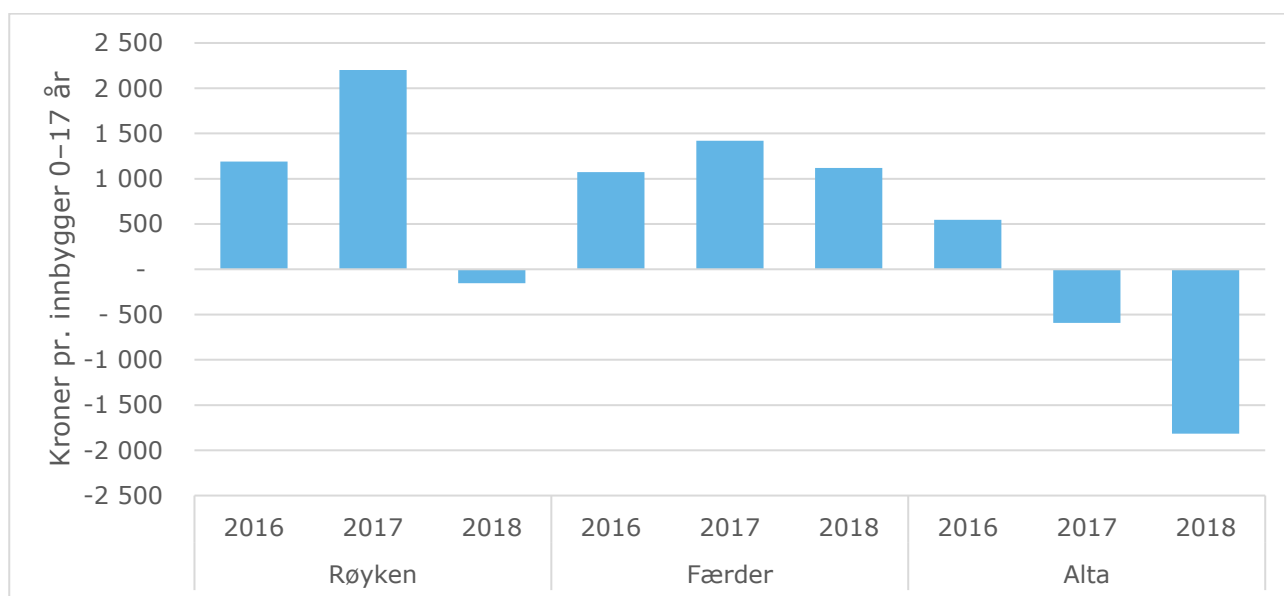
⁸⁸ Færders tall er beregnet som gjennomsnitt for Nøtterøy og Tjøme veid etter innbyggertall.

eksempel, var kommunens netto driftsutgifter til plasseringstiltak pr. innbygger på kun på 55 prosent av landsgjennomsnittet før forsøket. Ved inngangen til forsøket vurderte vi derfor at Røyken lå godt an til å få en økonomisk gevinst ved forsøksdeltakelsen ettersom kompensasjonen var regnet ut fra et høyere kostnadsanslag. Færder lå også an til å få en gevinst. I Alta lå anslaget på kompensasjon nær anslått merkostnad.⁸⁹

I etterkant av forsøket kan vi sammenligne faktiske kompensasjonen kommunene har fått med utgiftene kommunene har ført som ekstrautgifter knyttet til forsøksdeltakelsen, og dermed måle kommunenes faktiske gevinst/tap av å delta i forsøket.

viser den beregnede gevinsten for årene 2016, 2017 og 2018 for de tre kommunene. Tallene er delt på antall innbyggere i alderen 0-17 år for å være sammenlignbare på tvers av kommuner. Figur 21 viser samlet netto gevinst for årene 2016–2018 i absolutte tall.

Figur 20 Årlig gevinst/tap ved forsøksdeltakelsen i kroner pr. innbygger 0–17 år

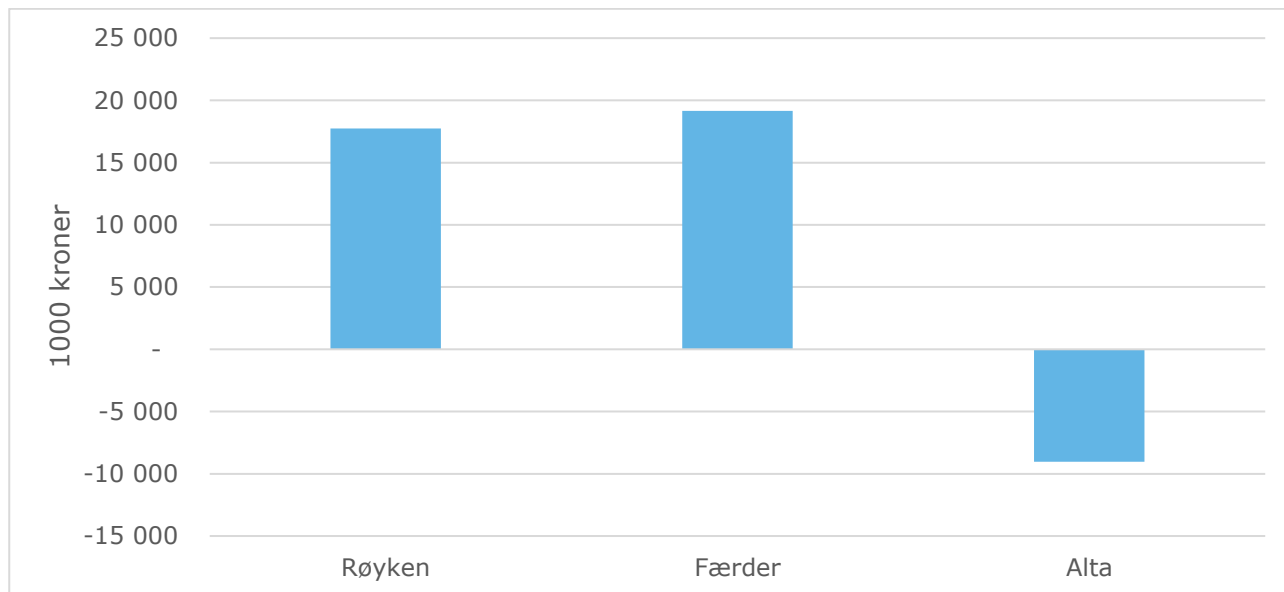


Røyken hadde lavere merkostnad enn kompensasjon de to første årene, og tjente dermed på forsøksdeltakelsen de to første årene, men fikk et lite netto tap i 2018. Færder har hatt netto gevinst i alle de tre årene, og størrelsen på denne har vært forholdsvis stabil. Alta hadde en gevinst det første året, men har med økende kostnadsnivå tapt økonomisk på forsøksdeltakelsen og fullt finansieringsansvar.

Figur 21 viser at Røyken og Færder i sum for perioden 2016–2018 hadde netto gevinst av forsøksdeltakelsen på henholdsvis 17,7 og 19,1 millioner kroner, mens Alta har tapt 9 millioner kroner. Dette er altså direkte effekter av økt kommunalt finansieringsansvar og administrasjon av forsøket. Det tar ikke hensyn til at forsøket kan ha endret omfang og sammensetning av tiltak. Vi må også ta forbehold om at dette er basert på kommunenes egen regnskapsføring og at det til dels har vært utfordrende å få full oversikt over hvilke kostnader de har ført på forsøksfunksjonen. Hovedmønsteret stemmer likevel godt med det vi vet om de tre kommunenes drift i forsøksperioden.

⁸⁹ Vi har justert beregningen noe fra første delrapport med tanke på hvilke tall som er mest relevant å sammenligne. Alta ble i første delrapport anslått å få en liten gevinst.

Figur 21 Gevinst/tap ved forsøksdeltakelsen, sum over tre år, 1000 kroner



Færder kommune har plassert gevinsten fra forsøket på fond bundet til barnevernet.⁹⁰ Fondsmidlene er tenkt som en reserve for å dekke variasjon i behovet for dyre barnevernstiltak. Røyken kommune har gjennom forsøksperioden prioritert å bruke forsøket til å styrke det generelle forebyggende arbeidet, også det som skjer utenfor barnevernstjenesten, blant annet gjennom å ansette flere fagpersoner i tjenestene i Røykenhuset. Den klareste økningen i lønnsutgifter er å finne på funksjon 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, og denne utgiftsveksten fremkommer som vekst i ordinære barnevernsutgifter i Figur 19. Ettersom styrkingen av generell forebygging ikke er ført på forsøksfunksjonen, fremkommer heller ikke utgiftene som en del av merkostnaden ved forsøket. Som følge av regnskapsføringen, blir styrkingen av det forebyggende arbeidet her å anse som disponering av gevinsten ved å delta i forsøket.

6.3 Økonomiske effekter av forebygging

En antatt effekt av økt finansieringsansvar er, er som omtalt innledningsvis, at det styrker insentivene til forebygging. Økte tiltakspriser betyr at det på sikt blir dyrere for kommunene å nedprioritere forebyggende arbeid ettersom manglende forebygging kan føre til at sakene utvikler seg og blir mer alvorlige og ressurskrevende enn nødvendig. Et formål med forsøket er derfor at kommunene skal gi økt prioritet til forebygging. Vi har sett i kapittel 4 at det er flere sider ved forebyggende arbeid som kan være vanskelig, og at kommunene står overfor krevende prioriteringer i dette arbeidet. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilken betydning de økonomiske insentivene til økt forebygging kan ha hatt.

Kommunene hadde økonomiske insentiver til å drive god forebygging også før de gikk inn i forsøket. Selv om de økonomiske insentivene var svakere med statlig medfinansiering, ville det være mer effektivt å komme tidlig inn i en sak enn å måtte sette inn mer ressurskrevende tiltak når den har utviklet seg til å bli mer alvorlig. Samtidig er effekten av forebygging usikker. Saker kan løse seg av seg selv, noen familier flytter kanskje ut før sakene blir vanskelige, og andre familier kommer flyttende fra andre kommuner med saker som kommunen ikke har fått mulighet til å forebygge. Forebygging kan også medføre økte kostnader fordi man fanger opp flere saker. Med økt økonomisk ansvar blir denne ekstra saksmengden enda tyngre å møte.⁹¹ Disse usikkerhetsmomentene kan bidra til å svekke insentivene til forebygging.

⁹⁰ Regnskapet til Færder viser fondsavsetning på drøyt 7 millioner kroner både i 2016 og 2017 fra funksjon 285. I 2018 ble overskuddet benyttet til andre tiltak i kommunen. Forsøket endte tilslutt opp med et overskudd som ble avsatt til kommunens bufferfond.

⁹¹ Det presiseres at argumentet om at kommunene har insentiver til å nedprioritere forebygging i denne sammenheng knytter seg kun til de rene økonomiske insentivene, ikke det moralske og juridiske ansvaret for å sikre god forebygging.

Røyken kommune kan trekkes frem som eksempel på at det eksisterende økonomiske insentiver til forebygging også før forsøket. Etter en periode med dårlige resultater og høye kostnader, omstrukturerte kommunen sitt barnevernsarbeid. Med økt innsats på forebygging og lavterskeltiltak, ble barneverns-kostnadene redusert i løpet av en forholdsvis kort periode. Dette var noe av årsaken til at kommunen hadde lave kostnader til barnevern ved inngangen til forsøket. Også Færder og Alta hadde arbeidet med å utvikle kommunens tverrfaglige forebyggende arbeid før forsøket, men i noe mindre systematisk grad enn Røyken. Det er derfor usikkert i hvilken grad de styrkede økonomiske insentivene i forsøket faktisk har hatt betydning for kommunenes prioriteringer av forebyggende arbeid, eller om allerede eksisterende økonomiske og faglige insentiver har vært styrende.

Forebygging er et langsiktig arbeid, og på kort sikt kan økt fokus på forebygging ha som primær effekt at kommunen avdekker flere saker enn tidligere. Dette synes å ha vært erfaringen til alle forsøkskommunene. Mange av effektene av god forebygging vil først synes på lengre sikt enn de fire årene forsøket har vart. For små og mellomstore enkeltkommuner må man også ta høyde for at tilfeldig variasjon i behovet for dyre barneverntiltak kan skjule en positiv underliggende trend. Det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner knyttet til hvilke effekter forsøket og det helhetlige finansieringsansvaret har hatt på kommunenes evne til å forebygge saker til barnevernet.

Forskjellene i utviklingen av forsøkskommunenes forebyggende arbeid, som omtalt i kapittel 4, kan først og fremst tyde på at de økonomiske insentivene ikke har vært avgjørende, og at kommunespesifikke forhold har vært viktigere. Ett slikt forhold kan være de økonomiske rammene i den enkelte kommunes barneverntjeneste. Som beskrevet i avsnitt 6.2 har kommunene fått økte enhetskostnader og kompensasjon gjennom økt rammetilskudd. Hvis kompensasjonen ikke er stor nok til å dekke de økte enhetskostnadene, kreves det at kommunene prioriterer ekstra midler til barnevernet for å opprettholde eksisterende aktivitet. Om dette ikke gjøres, er det stor fare for at nettopp det forebyggende arbeidet taper i kampen om ressursene.

Altas erfaringer i forsøksperioden illustrerer denne problemstillingen. Kommunen har av flere grunner hatt utfordringer knyttet til kapasitet i barnevernstjenesten gjennom forsøksperioden, og hadde særlig i siste del av forsøket store utgifter knyttet til plasseringer. Konsekvensen har vært at de mest akutte sakene har blitt prioritert, mens deler av det forebyggende arbeidet har havnet på etterskudd.

Røyken kommune, som har hatt et klart positivt økonomisk utbytte av forsøksdeltakelsen, har erfart lignende problemer. Til tross for omfattende forebyggende innsats fikk kommunen særlig i de siste årene av forsøket flere barnevernssaker som krevde mye ressurser. Røyken har gjennom en periode med lavt behov for tyngre tiltak hatt stabilt lavt ressursbehov i barnevernstjenesten. Med fullt kommunalt finansieringsansvar ble det økte ressursbehovet svært merkbart når antall alvorlige enkeltsaker økte. Røykens erfaring illustrerer at svingninger i behov vil eksistere selv om kommunen generelt blir flinkere til å forebygge. For at kommunene da skal opprettholde det forebyggende arbeidet, kreves det både en langsiktig ambisjon og strategi for arbeidet, og en robust økonomi.

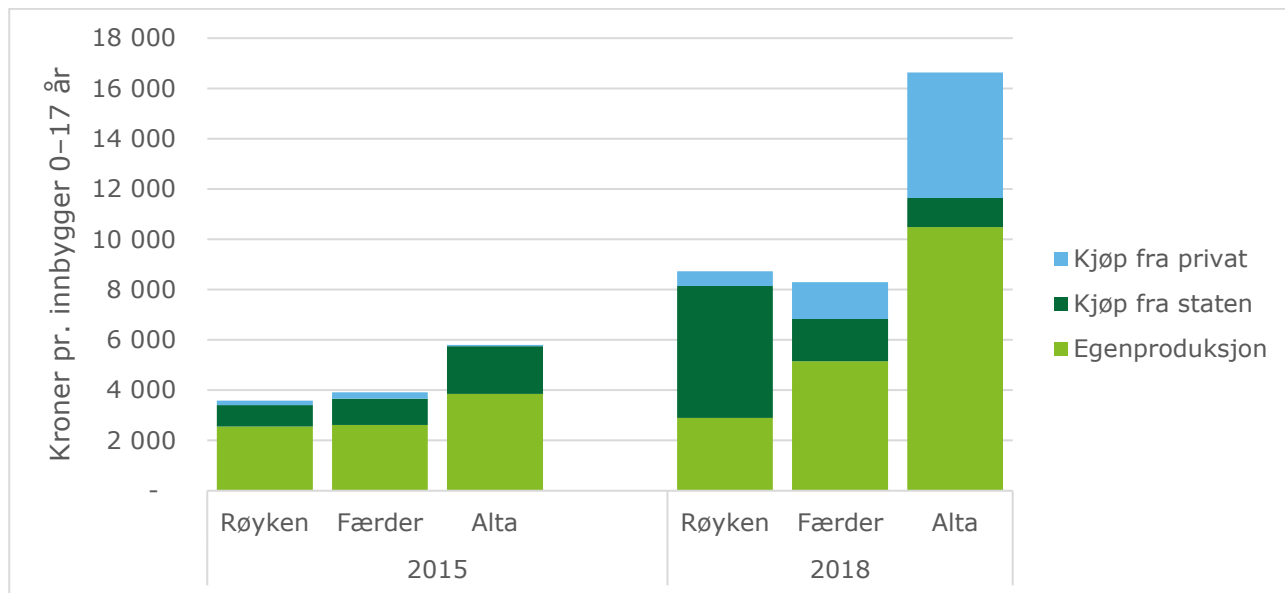
6.4 Tiltaksleverandører og kostnader

Som følge av forsøket har kommunene selv måttet skaffe tiltakene de har hatt behov for i barneverntjenesten, både hjelpetiltak i hjemmet og plasseringstiltak. Dette har de kunnet gjøre ved å gjennomføre tiltakene i egen regi (egenproduksjon), ved å kjøpe fra private leverandører eller ved å kjøpe fra staten ved Bufetat. Det er betydelige ulikheter mellom forsøkskommunene i hvordan de har skaffet de tiltakene de har hatt behov for i forsøket. Dette utdypes i de neste avsnittene.

Figur 22 viser kommunenes vekst i utgifter til produksjon og kjøp av tiltak, både hjelpetiltak i hjemmet og plasseringstiltak, i forsøket. Figuren synliggjør hvordan de tre kommunene har hatt ulike strategier for å skaffe tilgang til tiltak. Før forsøket var omfanget av direkte kjøp fra private leverandører lavt for alle tre kommuner, som det også har vært for øvrige norske kommuner. Forsøket har resultert i flere direkte kjøp fra private leverandører, men omfanget av kjøp fra private er svært ulikt i de tre kommunene. KOSTRA-tall fra 2018 viser at Røyken, Færder og Alta brukte henholdsvis 590, 1473 og 4413 kroner pr. innbygger 0-17 år på kjøp fra private. I 2015 var tallene 175, 254 og 45 kroner.⁹²

⁹² Vi har justert Færders tall for utgifter til enslige mindreårige flyktninger etter informasjon fra kommunen.

Figur 22: Tiltaksutgifter i 2015 og 2018, fordelt på egenproduksjon, kjøp fra staten og kjøp fra private leverandører. Brutto driftsutgifter funksjon 251, 252 og fordelt funksjon 285. Kilde: KOSTRA og regnskapsrapportering fra kommunene.



Røyken har i liten grad økt egenproduksjon eller kjøp fra private leverandører i løpet av forsøket. I stedet har de fortsatt å basere seg på tiltak fra Bufetat. Etersom kommunene betaler fullpris for tiltak fra Bufetat i forsøket, har utgiftene knyttet til disse kjøpene økt betydelig, men veksten skyldes også økningen i antall dyre plasseringstiltak i 2018. Behovet for plasseringstiltak ble imidlertid redusert igjen i 2019. I 2018 og 2019 kjøpte Røyken kommune henholdsvis 16 og fem institusjonsplasser fra Bufetat.⁹³ Røykens kjøp av tjenester fra private leverandører besto i 2018 av to tilfeller av foreldre-barn senter, ett familiehjem pluss noen kjøp av tiltak i hjemmet, avlastning og samvær.

Færder har hatt en mer balansert fordeling av kostnadene, med økning i både egenproduksjon, kjøp fra staten og kjøp fra private. Færder har nesten doblet utgiftene til egenproduksjon av tiltak. De har også noe økning i utgifter til statlige tiltak på grunn av de økte prisene som følger av forsøket. I 2018 kjøpte Færder to opphold i familiehjem, ett opphold i beredskapshjem, fire opphold i akuttinstitusjon, fire opphold i atferdsinstitusjon og ett opphold i senter for foreldre og barn fra Bufetat. I tillegg ble det kjøpt noe MST fra Bufetat. Noen av disse tiltakene ble videreført i 2019, og i tillegg ble det inngått noen nye institusjonsplasseringer, men den totale bruken av tiltak fra Bufetat gikk ned fra 2018 til 2019. Kostnadene til statlige familiehjem knytter seg til familiehjem som kommunen overtok ved oppstart av forsøket. Kommunen har ikke kjøpt nye statlige familiehjem i forsøksperioden.

Færders utgifter til kjøp fra private har i løpet av forsøket økt fra seks prosent til 18 prosent av tiltaksutgiftene. Statistikk presentert i tidligere delrapporter viser at Færders kostnadsstruktur endret seg ved oppstart av forsøket og forble ganske uendret etter dette. Kjøpene i 2018 besto av fire opphold i senter for foreldre og barn, fire familiehjem og et institusjonsopphold. I 2019 har kommunen tilsvarende kjøpt ca. tre opphold i senter for foreldre og barn, to opphold i private familiehjem og tre opphold i omsorgsinstitusjoner. I tillegg har de noe kjøp knyttet til ettervern, hjelpetiltak og konsulentbistand. Kostnadene til private familiehjem knytter seg til familiehjem som kommunen overtok ved oppstart av forsøket. Kommunen har ikke kjøpt nye private familiehjem i forsøksperioden.

Alta har hatt betydelig kostnadsøkning gjennom hele forsøket, og kostnadene i 2018 er særlig høye. Alta har for det første økt utgiftene til egne tiltak betydelig, blant annet gjennom etableringen av den kommunale institusjonen Storbakken. Bruttoutgiftene ved Storbakken var 11,4 millioner kroner i 2018. Dette tilsvarer nær 2 350 kroner pr. innbygger i alderen 0–17 år, eller ca. 35 prosent av veksten i utgifter

⁹³ Informasjon om bruken av tiltak i 2019 er hentet fra kommunenes svar på evalueringens dokumentforespørsel for 2019.

til egenproduksjon av tiltak fra 2015 til 2018. Øvrig vekst i egenproduksjon skyldes økte utgifter til fosterhjemsgodtgjøring og tiltaksstillinger.

Når det gjelder kjøp fra Bufetat har kommunen i hovedsak benyttet akutttiltak og atferdstiltak. I 2018 kjøpte kommunen én plass på akuttinstitusjon og seks plasser ved atferdsinstitusjoner, mens den i 2019 kjøpte fire akuttplasseringer og fem plasser ved atferdsinstitusjoner fra Bufetat.⁹⁴

Alta er også den av forsøkskommunene som har kjøpt klart flest tiltak fra private leverandører i løpet av forsøket. Oversikten for 2018 viser kjøp av åtte fosterhjem, tre besøkshjem og syv institusjonsplasseringer fra private leverandører. Mye av kostnadsøkningen i 2018 ligger her, men vi har ikke informasjon som tilsier at kostnadene hadde vært lavere om kjøp fra private var erstattet med egenproduksjon eller kjøp fra Bufetat. Altas kjøp fra private aktører i 2019 omfattet omsorgstiltak for fire personer, samt opphold på senter for foreldre-barn for til sammen seks voksne og fire barn.

6.4.1 Fosterhjem

I forsøket har kommunene overtatt det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret for fosterhjem, inkludert rekruttering og formidling, nødvendig opplæring og generell veiledning.

De fleste norske fosterhjem, også de som er rekruttert av Bufetat, er kommunale fosterhjem. Det betyr at fosterhjemmet har avtale med den kommunen barnet kommer fra. Disse koster generelt mindre enn statlige og private fosterhjem, først og fremst på grunn av innholdet i tiltakene. Fosterhjem som har avtale med Bufetat eller med en privat aktør, det vil si statlige eller private fosterhjem (også kalt familiehjem eller spesialisert fosterhjem), er tilpasset barn med omfattende hjelpebehov.⁹⁵

Det har vært minimale endringer andelen kommunale fosterhjem av det totale antallet fosterhjem i forsøksperioden. Røyken og Færder lå på henholdsvis 93 prosent og 86 prosent andel kommunale fosterhjem i 2015, mot henholdsvis 92 prosent og 90 prosent ved utgangen av 2019.⁹⁶ Vi mangler tall for Alta i 2015 og 2016, men tidsutviklingen i statistikken tyder på at de lå noe lavere i kommunal andel enn Røyken og Færder. Ved utgangen av 2019 har andelen i Alta økt til 87,5 prosent.

Dagens finansielle ansvarsfordeling mellom stat og kommune innebærer at kommunene har fått statlig refusjon for fosterhjemskostnader utover en kommunal egenandel. Dette innebærer at kommunenes insentiver til å unngå unødvendig dyre fosterhjemsplasseringer har vært begrenset.⁹⁷ Forsøkskommunene har derimot måttet betale hele kostnaden selv. Forsøket har dermed styrket de økonomiske insentivene til å unngå fosterhjem med kostnader utover den ordinære egenandelen. Dette kan ha redusert bruken av unødvendig omfattende fosterhjemstiltak.

Både Færder og Alta har i løpet av forsøket erfart at de gjennom reforhandling av avtalevilkår har kunnet spare utgifter til fosterhjem. Særlig Færder har gjort en omfattende jobb på dette området, som har gitt betydelige kostnadsreduksjoner for kommunen.

Ved inngangen til forsøket overtok Færder kommune fem private og fem statlige familiehjem.⁹⁸ Kommunen kartla priser og tiltak hos fosterhjem som kommunen overtok. Kommune regnet, med utgangspunkt i Bufetats prismatriser, på hva de ulike fosterhjemstilbudene de overtok faktisk kostet kommunen, og om tilbudet gitt i hjemmene faktisk møtte barnets behov. Kommunen har systematisk gjennomgått de ulike leverandørene som har vært benyttet, og, med utgangspunkt i barnets behov, sammenlignet hvordan de priser seg opp mot veiledende satser fra Bufdir. Kommunen har etterspurt dokumentasjon knyttet til tiltaksbruken fra flere aktører, som for eksempel timelister for miljøarbeidere og konsulenter. Hos en del

⁹⁴ Alta har ikke oppgitt varigheten på disse tiltakene, kun antall personer som har hatt tiltakene.

⁹⁵ Prop. 73L

⁹⁶ Kommunale fosterhjem som andel av alle fosterhjem (ikke akuttplasser). Andelene er basert på rapporteringer til Telemarksforskning (2015-tall) og Bufdir (2016-2019)

⁹⁷ Tidligere utredninger har vist at private leverandører har bidratt til å øke prisnivået i fosterhjemsmarkedet ved å utkonkurrere kommunene i rekrutteringen av fosterhjem. Resultatet blir at kommunene som ikke klarer å rekruttere fosterhjem, må plassere barn i dyre fosterhjem tilpasset barn med særskilte behov, selv om behovet er et ordinært fosterhjem (Ekhaugen og Rasmussen 2015; Prop 73 L).

⁹⁸Noen av disse gikk over til å bli kommunale fosterhjem, se nærmere omtale i 5.3

leverandører fikk ikke kommunen den dokumentasjon de etterspurte. Gjennom reforhandling av avtalevilkår har Færder kommune i løpet av forsøket oppnådd en betydelig reduksjon i prisen på private familiehjem, for noen på mer enn 1000 kroner i døgnet.

Det opplyses at gjennomgangen kommunen har gjort har avdekket store forskjeller på kostnadssiden hos fosterhjemstilbyderne, i hovedsak knyttet til tilbudene i hjemmet og til administrasjon. Etter barnevernstjenestens vurdering har det i mange tilfeller vært et mer omfattende tilbud i hjemmet enn nødvendig, også ut fra en vurdering av hvilke tiltak som er til barnets beste. I noen tilfeller har det eksempelvis vært tiltak om beredskap 24/7 som sjelden ble brukt, og som det ut fra kommunens faglige vurdering ikke var behov for. Kommunen opplyser at noen aktører også tok betalt for avlastning uten at avlastningen fant sted.

Fra oppstarten av forsøket la Færder kommune også ned mye arbeid i å finne gode løsninger for pensjon for faste beredskapshjem og de familiehjemmene de overtok. Det var ikke mulig for kommunen å overta pensjonsavtalen de statlige hjemmene hadde gjennom Statens Pensjonskasse (SPK). Ettersom SPK har en bedre ordning enn KLP, tilbød kommunen hjemmene en økonomisk kompensasjon for dette. Av de to hjemmene som gikk over til kommunen ved inngangen til forsøket, tok ett hjem imot pensjonsavtalen kommunen tilbød, mens det andre ble fast ansatt i kommunen (ny ordning).

Færder kommune har uttrykt at arbeidet med å få på plass nye avtaler med familiehjemmene de overtok, særlig med tanke på betingelser for ansettelse og pensjon, men også med tanke på tiltak i hjemmene, har vært krevende. Det har gått med mye tid og ressurser til dette arbeidet, men kommunen selv mener at de har fått uttelling for arbeidet i form av reduserte kostnader og et mer tilpasset tilbud i fosterhjemmene.

Alta kommune undervurderte behovet for å bruke og bygge opp innkjøpsfaglig kompetanse i oppstarten av forsøket, men har de siste årene av forsøket jobbet med å redusere kostnadene knyttet til fosterhjem. I Alta ble den innkjøpsfaglige kompetansen på kjøp av fosterhjem styrket i løpet av forsøksperioden, blant annet gjennom at barnevernstjenesten fikk innkjøpsfaglig bistand fra en jurist i kommunen. Dette medførte at kommunen ble flinkere til å forhandle på pris, vilkår og innhold i disse avtalene.

Røyken kommune har i motsetning til de andre kommunene ikke benyttet forsøket til å forhandle ned priser på fosterhjemstiltak. Som omtalt over har kommunen i all hovedsak benyttet fosterhjem fra Bufetat. Kommunen har i disse tilfellene ikke forhandlet med Bufetat om prising og kontraktsvilkår, men fulgt opp kontraktene gjennom å stille krav til de tjenestene som Bufetats fosterhjem leverer.

Når det gjelder flertallet av fosterhjemmene, de som ikke koster mer enn den kommunale egenandels-satsen, har ikke forsøket direkte endret de økonomiske forutsetningene. Det at rekrutteringsprosessen er endret, med økt fokus på at forsøkskommunene selv skal rekruttere, kan likevel ha påvirket forhandlings-situasjonen noe. Som omtalt i kapittel 5.3.5, oppgir Alta at de har merket en viss konkurranse om fosterhjemmene, mens Færder opplever at de gir fosterhjemmene like gode vilkår som de ville fått via private aktører og Bufetat. Vi har imidlertid ikke godt nok datagrunnlag til å si hvordan konkurransesituasjonen eventuelt har påvirket prisene.

6.4.2 Institusjon

Som omtalt i kapittel 5.4 har de tre forsøkskommunene hatt ulike tilnærminger til anskaffelse av institusjonstiltak. Både Færder og Alta satset tidlig på å bygge opp en egen kommunal institusjon. Mens Alta har drevet institusjonen gjennom hele forsøksperioden, valgte Færder å avslutte driften av sin institusjon etter to år. Ved siden av egne institusjonsplasser har både Færder og Alta primært benyttet private leverandører gjennom forsøksperioden, men også noen statlige institusjonsplasser. Røyken har i hovedsak valgt å fylle sitt behov for institusjonsplasser gjennom bistandsavtale med Bufetat.

Vårt datagrunnlag for å si noe om priser på institusjonstiltakene kommunene har benyttet varierer både på grunn av ulikt omfang i de tre kommunene og fordi de har gitt ulikt omfang av dokumentasjon.

Alta har imidlertid såpass høy bruk av både private og kommunale institusjonsplasseringer at det gir grunnlag for å anslå kostnadsnivået i hver av disse kategoriene. Både for de private kjøpene av institusjonsplasser og for kostnadene ved Storbakken fant vi en gjennomsnittlig kostnad på ca. 8000 kroner pr. oppholdsdøgn i 2018. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2018 var den gjennomsnittlige døgnprisen 12 272 kroner for statlige institusjoner og 10 615 kroner for private institusjoner. Vi skal være forsiktige med å

sammenligne prisnivå ettersom prisene kan variere mye mellom de enkelte tiltakene. Vi ser likevel at det er svært få av fakturaene til Alta som ligger over snittprisen på institusjon gjennom Bufetat. Datamaterialet tyder totalt sett på at Alta har hatt forholdsvis lave kostnader ved sine institusjonsplasseringer.⁹⁹

Vi har også mottatt prisinformasjon fra Færder kommune, men siden omfanget av institusjonstiltak er mindre er det ikke hensiktsmessig å gjengi gjennomsnittskostnader. Tallene fra Færder viser likevel at de prisene kommunen har oppnådd i markedet, er klart lavere enn de nasjonale gjennomsnittskostnadene for tiltak som formidles via Bufetat.

Røyken har kjøpt sine flesteparten av sine plasseringer hos Bufetat, og vi har ikke fått detaljert oversikt over prisene. Bufetat har imidlertid uttalt at Røyken i liten grad har forhandlet om pris.

6.5 Generelt om økonomiske effekter for kommunesektoren av redusert statlig medfinansiering og økt rammefinansiering

Forsøkskommunene har testet virkningene av å erstatte statlig medfinansiering av barneverntiltak med økt rammefinansiering. For kommuner med lave utgifter i barnevernet, og særlig med et lavt antall dyre tiltak, vil dette gi en økonomisk gevinst, mens kommuner med høye utgifter og et høyt antall dyre tiltak vil tape på en slik endring. I de følgende avsnittene har vi beregnet virkningene i form av forventet gevinst/tap i norske kommuner ved rammefinansiering av deler av det som i dag er statlig medfinansiering i barnevernet.

Både Færder og Røyken lå før forsøket an til å tjene på deltakelse i forsøket, mens antakelsen for Alta varierte rundt null gevinst avhengig av hvilke tall som ble lagt til grunn (jf. kapittel 6.2). Antakelsen var knyttet til en sammenligning av forventet merkostnad og kompensasjon ved at den statlige medfinansieringen ble omgjort til rammetilskudd. Dette ble gjort på samme måte som en generell flytting av midler fra øremerket tilskudd til rammetilskudd, og samme modell vil gjelde for de økonomiske endringene som ligger i barnevernsreformen.¹⁰⁰

Røyken og Færder ble antatt å få en gevinst, og endte med en reell gevinst, fordi deres kostnader i praksis var lavere relativt til andre kommuner enn hva kostnadsnøkkelen for barnevern tilsa. Dette innebærer at det også må være kommuner som har høyere kostnadsnivå enn hva kostnadsnøkkelen tilsier og som tilsvarende ville forventes å tape på å delta i forsøket. De samme kommunene vil forventes å tape på barnevernsreformen. Siden reformen ikke går like langt som forsøket i å redusere den statlige finansieringen, vil tap og gevinst i kroner være mindre.

I barnevernsreformen vil et beløp som antas å dekke kommunesektorens samlede merkostnad som følge av reformen legges til rammetilskuddet i makro, og fordelingen av dette beløpet vil skje ut fra kostnadsnøkkelen for barnevern. Hvis vi antar at beløpet som overføres til rammetilskuddet stemmer med merkostnaden i sektoren, vil fordelingen bli et nullsumspill hvor noen kommuner taper og andre får en gevinst.¹⁰¹

Figur 23 viser fordelingen av beregnet gevinst/tap ved rammefinansiering av deler av det som i dag er statlig medfinansiering. Gevinsten er målt pr. innbygger og i prosent av beløpet som overføres til rammetilskuddet. Beregningen tar utgangspunkt i tall fra 2015 og viser dermed hvordan andre kommuner ville antas å komme ut av forsøket.¹⁰² I forsøket ble ca. 1 000 kroner pr. innbygger overført til de tre kommunenes rammetilskudd.

Den kommunen som får høyest gevinst som følge av denne beregningen får en gevinst på 93 prosent, altså 930 kroner pr. innbygger om vi legger til grunn at 1 000 kroner pr. innbygger blir rammefinansiert. Kommunen med størst gevinst står med tilnærmet null i netto driftsutgifter til barnevern, og vil dermed heller ikke antas å få økte kostnader som følge av økt egenandel. Det kan stilles spørsmål ved om kommunens faktisk ikke har utgifter til barnevern, så når det gjelder de som får størst gevinst, kan nok tallgrunnlaget være misvisende.

⁹⁹ Vi viser til avsnitt 2.2.5.1 i evalueringens fjerde delrapport for nærmere omtale av datagrunnlag og beregningene

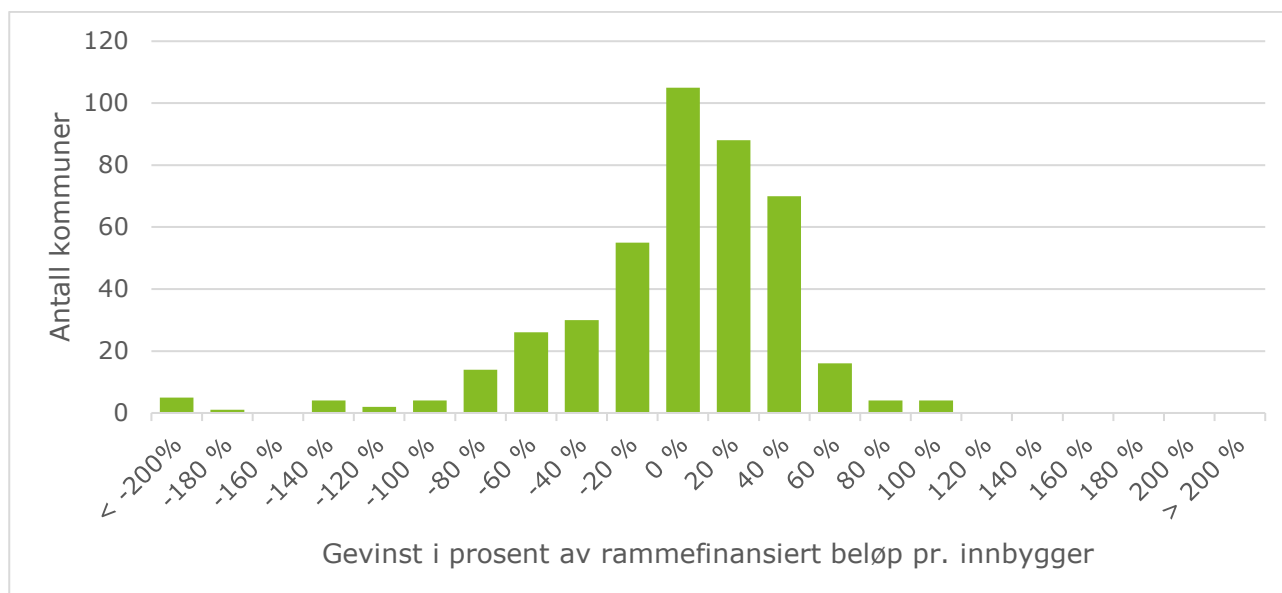
¹⁰⁰ Forsøkskommunene har også fått 2,75 millioner hver for administrering av forsøket.

¹⁰¹ Fordelingen skjer pr. innbygger, så hvis det først og fremst skulle være store kommuner som fikk en gevinst, så vil flertallet av kommuner tape.

¹⁰² Nyere tall vil ikke gi et vesentlig annerledes bilde.

Den kommunen med størst tap som følge av beregningen får et tap på 300 prosent. Dette er en kommune som i utgangspunktet har svært høye utgifter til barnevern, fire ganger over landsgjennomsnittet, og merutgiften ved rammefinansiering av 1 000 kroner pr. innbygger anslås derfor til 4 000 kroner pr. innbygger. Denne kommunens kompensasjon gjennom kostnadsnøkkelen ligger imidlertid nær landsgjennomsnittet på 1 000 kroner pr. innbygger.

Figur 23: Beregnet gevinst/tap ved finansieringsmodellen i forsøket, fordeling for alle kommuner.



Figuren over viser at flertallet av kommuner (57 prosent) sannsynligvis ville blitt underkompensert i det samme forsøket som de tre kommunene deltok i. 121 kommuner ville anslagsvis tape¹⁰³ mer enn 25 prosent av det rammefinansierte beløpet. Det samme mønsteret vil gjelde ved enhver økning i kommunale egenandeler med kompensasjon gjennom rammetilskuddet, også for endringene i barnevernsreformen. Vi må ta forbehold om at det ikke er et én-til-én forhold mellom eksisterende kostnader og merkostnader ved økt finansielt ansvar for den enkelte kommune, men for sektoren vil beregningen gi et relevant anslag.

6.6 Viktige lærdommer fra forsøket

Alle de tre kommunene var relativt godt rustet til å gå inn i forsøket. Alle tre var større enn 85 prosent av norske kommuner, og forsøkets finansieringsmodell var gunstig: både Røyken og Færder lå godt an til å få økte ressurser, og heller ikke Alta lå an til å tape på deltakelsen i forsøket.

Det at forsøket har vært økonomisk gunstig for Røyken og Færder, betyr ikke bare at de har fått en økonomisk gevinst, men også at de har hatt ressurser til å gjennomføre de omstillingene de har sett som nødvendige for å ta over de statlige oppgavene. Det er god grunn til å anta at forsøket hadde gitt dårligere resultater uten denne økonomiske fordelene. Dette er viktig med tanke på barnevernsreformen. For hver krone en kommune får som gevinst av rammefinansiering, vil andre kommuner ha tilsvarende tap, og de som taper, vil stort sett være de kommunene som allerede har høye barnevernsutgifter. For disse vil det kreve en tydelig prioritering om de skal utnytte mulighetene i reformen.

De tre forsøkskommunene har tilnærmet seg forsøket på ulike måter. Deres erfaringer illustrerer både at økonomi er viktig, men også at økonomi ikke betyr alt. Alta har lidd under en vanskelig ressursituasjon som har gjort det vanskelig å ta de grepene det er behov for. Færder har på sin side vist at virkemidlene i forsøket har et potensial til å virke positivt i retning av målet om god og effektiv ressursbruk. Samtidig ser vi at det kreves målrettet arbeid. Røyken hadde allerede valgt sin modell før de gikk inn i forsøket, og virkemidlene i forsøket ga ikke kommunen noen dytt i retning av å endre mye på denne modellen. De har

¹⁰³ Økte netto driftsutgifter.

heller ikke benyttet mulighetene til kostnadsreduksjoner gjennom å forhandle seg frem til bedre avtaler om tiltak.

6.6.1 Økonomiske insentiver er ikke tilstrekkelig for å prioritere forebygging

Økt finansielt ansvar styrker de økonomiske insentivene til å drive forebygging. Samtidig viser forsøket at økonomiske insentiver ikke er tilstrekkelige for å prioritere forebygging. Dersom kommunen har ressursmessige utfordringer med tanke på kapasitet og høy arbeidsmengde, blir det vanskelig å prioritere den kapasiteten og kompetanseoppbyggingen som er nødvendig for å få til god forebygging i praksis. Dette har vi sett i Alta.

Røyken hadde på sin side allerede sett behovet for bedre forebygging i årene før forsøket, og brukte forsøket som en mulighet til å jobbe videre med sin etablerte modell for forebyggende innsats. Som omtalt i avsnitt 4.3.2 kan fokuset på forebygging i Røyken ha hatt konsekvenser i form av nedprioritering av tiltakene lenger opp i pyramiden.

Færder har på sin side oppfylt det som kan sies å ha vært forventningen i forsøket, og brukt mye forsøksmidler på forebyggende innsats samtidig som også det øvrige tiltaksapparatet er styrket.

Det er viktig å ha et langsiktig perspektiv for forebyggingen. Som omtalt i avsnitt 6.3 er det flere årsaker til at det er krevende å vurdere effektene av økt forebyggende innsats, både på kort og lang sikt. De tyngre sakene kan være uforutsigbare og det vil trolig alltid være en risiko for at de kan oppstå i en kommune. Dette vil det være vanskelig å forebygge seg vekk fra. På kort sikt vil økt forebyggende innsats typisk bidra til at man fanger opp flere saker enn tidligere, og slik bidra til at den samlede saksmengden øker.

6.6.2 Det er mulig å oppnå bedre avtaler ved kjøp av tiltak, men det krever kapasitet og kompetanse

Erfaringene fra Færder viser at ved å gå systematisk gjennom tilbud og vilkår i forbindelse med anskaffelse av tiltak, og gjøre vurderinger av disse opp mot behovet, er det mulig både å kutte kostnader og å sikre et tilpasset tilbud til det enkelte barnet. I tiltakspakkene som formidles gjennom Bufetat kan det ligge tiltak som ikke er nødvendige og tiltak som ikke tas i bruk, men som det likevel betales for. I forsøket er det forsøkskommunene som betaler denne ekstrakostnaden, og de har dermed interesse av å forhandle frem kostnadseffektive tiltak. Det at kommunen bedre kjenner barnets behov, kan også gjøre det lettere å se hvilke tiltak som er unødvendige og kan kuttes. Ifølge Færder har det vært ressurskrevende å gjøre denne jobben, selv om den har gitt betydelige kostnadsreduksjoner for kommunen.

Alta har kjøpt mange tjenester på egenhånd i løpet av forsøket, og kommunen så etter hvert et behov for å bygge opp innkjøpsfaglig kompetanse. Kommunens manglende kapasitet i forhold til saksmengde har gjort det vanskelig å prioritere den samme detaljerte gjennomgangen av avtaler som Færder har gjennomført. Likevel tyder både regnskapstall og kommunens egne vurderinger på at Alta har oppnådd lavere kostnader gjennom kjøp direkte fra private leverandører enn de kunne regnet med å få via Bufetat. Ifølge kommunen selv leverer de nå også bedre tjenester som er mer tilpasset det enkelte barnets behov, sammenlignet med hva de gjorde tidligere.

Røyken har etter vår vurdering ikke reagert på de økonomiske insentivene til å forhandle frem bedre avtaler med Bufetat eller private aktører. De har i all hovedsak kjøpt sine tiltak gjennom Bufetat og bistandsavtalene, og de har ifølge Bufetat ikke gått aktivt inn i vurderinger av kostnader og innholdet i de tiltakene de har blitt tilbudt.

Det ligger også en risiko for at økt finansielt ansvar og mulighet til selv å velge tiltak gir uheldige insentiver ved valg av tiltak. Uten tilstrekkelig faglig kompetanse og et langsiktig perspektiv, kan det ved en kost/nytte-vurdering legges for stor vekt på kostnadssiden, det vil si at billigste tiltak velges uten at nytten av tiltaket er godt nok vurdert. Vi har et begrenset grunnlag for å evaluere forsøkskommunenes valg av de enkelte tiltakene, men finner ingen tegn på at de har lagt for stor vekt på kostnadene i sine vurderinger.

Forsøket viser at det er mulig å oppnå bedre avtaler for kommunene, men at økt finansielt ansvar ikke nødvendigvis er nok til at kommunene utnytter disse mulighetene og potensialet for kostnadsreduksjoner fullt ut.

6.6.3 Økt rammefinansiering av barnevern krever robuste kommuner som kan tåle svingninger og uforutsette endringer i behovet for dyre barneverntiltak

Økt finansielt ansvar gjennom økt rammefinansiering av barnevernet har vært et viktig virkemiddel i forsøket. Dette innebærer at kommunene selv må håndtere tilfeldige forskjeller og svingninger i behov for barneverntjenester. En betydelig del av utgiftene til barnevern skyldes et mindre antall svært ressurskrevende saker, og kommunene har ikke annen mulighet enn å stille opp med de nødvendige ressursene.

Ekhaugen og Rasmussen (2015) har påpekt at kommuner med svak økonomi vil kunne komme til å prioritere ned barnevernet ved økt økonomisk ansvar, og at kommuner med generelt lavt behov for barneverntjenester vil få problemer i perioder med uforutsett økning i ressursbehovet.¹⁰⁴ Vi mener dette forsøket, særlig med erfaringene fra Alta og Røyken, klart underbygger disse påstandene.

Den statlige medfinansieringen fungerer som en forsikringsordning mot tilfeldig variasjon i ressurskrevende barnevernssaker. Denne typen forsikring er særlig viktig for mindre kommuner ettersom disse vil være mer utsatt for variasjon i utgifter relativt til samlet budsjett. For små kommuner kan en eller to dyre plasseringer ha store konsekvenser for økonomien, og hvis kommunen i tillegg har svak økonomi, vil det også være vanskelig å møte midlertidige svingninger. Kommunereformen har ikke møtt forventningene når det gjelder å redusere antallet små kommuner. Omtrent halvparten av kommunene har fortsatt færre enn 5000 innbyggere. Forsøkskommunene har drøyt 20 000 innbyggere, og er dermed større enn kommunestrukturutvalgets anbefaling om minstestørrelse per kommune, men likevel har både Røyken og Alta hatt utfordringer med kostnadsvariasjonen som følger av fullt finansieringsansvar på barnevernområdet. Alta har hatt kapasitetsutfordringer til tross for høy ressursbruk. I Røyken har det vært uttrykt ønske om å trekke seg ut av forsøket på grunn av kostnader og kostnadsvariasjon som må sies å være godt innenfor hva kommunene bør forvente av variasjon. Kommuner som ikke klarer å møte variasjon i ressursbehovet med å gi tilstrekkelige tilleggsbevilgninger, risikerer å havne i en negativ spiral hvor langsiktig barnevernsdrift taper for kortsiktige nødløsninger.

Barnevernsreformen går ikke like langt i å overføre det finansielle ansvaret til kommunene, men det er også et stort antall kommuner som står dårligere stilt for å takle det økte finansieringsansvaret barnevernsreformen medfører enn Røyken, Færder og Alta var til å takle forsøksoppgavene.

¹⁰⁴ Ekhaugen og Rasmussen (2015), s. 166–167.

7. Avslutning

I dette kapittelet sammenfatter vi kommunenes erfaringer og resultater av forsøket og drøfter om og i hvilken grad forsøket har bidratt til å sikre at flere barn får nødvendig og god hjelp til rett tid. Vi vil også drøfte hvorvidt og i hvilken grad kommunene har lyktes med å ivareta det helhetlige ansvaret på barnevernområdet på en forsvarlig måte. For å vurdere dette ser vi kommunenes erfaringer opp mot de kriteriene og prinsippene som er omtalt i kapittel 2 om sentrale hensyn knyttet til ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivå. Dette knytter seg til flere av kriteriene som *Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur* fremsatte som viktige for ivaretagelsen av oppgaver på kommunalt nivå, herunder tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet og rammestyring. Det knytter seg også til Oppgaveutvalgets kriterier for god oppgavefordeling mellom stat og kommune.¹⁰⁵

Forsøkskommunenes ulike valg og erfaringer når det gjelder organisatorisk og strategisk tilnærming til forsøket har gjort det mulig å identifisere noen viktige lærdommer knyttet til implementering av forsøksoppgavene. Dette er lærdommer vi mener har overføringsverdi når barnevernsreformen skal implementeres i alle landets kommuner i 2022. Vi mener forsøkskommunenes erfaringer viser at forhold knyttet til organisering, styring, kontroll, økonomi, kultur og ledelse utgjør helt sentrale forutsetninger for at kommunene kan ivareta nye oppgaver på en god og forsvarlig måte, også i forbindelse med i implementeringen av barnevernsreformen.

7.1 Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

Forsøket viser at *tilstrekkelig kapasitet* og *relevant kompetanse* er av avgjørende betydning for at kommunene kan ta over nye oppgaver og håndtere både disse og de allerede lovpålagte oppgavene på en god måte. Forsøket har vist at kommunene i denne prosessen har måttet ivareta en rekke hensyn og prioriteringer samtidig:

- Nytt ansvar krever at kommunen sikrer seg kompetanse og dedikerer egne roller til å ivareta de nye oppgavene
- Samtidig som nye oppgaver krever økt kapasitet og kompetanse til å ivareta nye oppgaver, stiller det også økt krav til kapasitet og kompetanse til *de eksisterende tjenestene og oppgavene*
- Samtidig som de nye oppgavene først og fremst er av faglig karakter, fører de med seg spesielle krav til kompetanse og kapasitet *også til støttefunksjoner og ledelse*. Særlig innebærer overtakelse av nytt ansvar og nye oppgaver et betydelig endringsarbeid, som i seg selv er både arbeids- og energikrevende for både ledelse og ansatte i tjenestene.
- Samtidig som det nye ansvaret kan være knyttet til konkrete oppgaver, er målene knyttet til ansvarsoverføringen bredere, slik som i forsøket og i barnevernsreformen. Dette krever at det sikres tilstrekkelig kapasitet og ansvarsavklaring for å ivareta mål som i seg selv ikke er en del av det nye ansvaret, for eksempel knyttet til forebyggende arbeid og barnevernets deltakelse i dette.

En viktig lærdom fra forsøket er at kommunene må forberede seg grundig på hva det nye ansvaret vil kreve i form av kapasitet og kompetanse for å kunne ivareta ansvaret på en god og forsvarlig måte. Som omtalt flere ganger i denne rapporten mener vi dette krever at rammene og føringene for ansvaret må være tydelig kommunisert og klart definert fra sentralt hold, og at kommunene gjennomfører egne kartlegginger av status blant annet hva gjelder tiltaksbruk og kompetanse i tjenestene. Disse elementene må sees i sammenheng for å sikre at kommunen tilegner seg den kapasitet og kompetanse som trengs for å skjytte oppgavene. Forsøket viser òg at det er viktig å ha en klar plan for å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i god nok tid innen oppgavene overtas, slik at endringene ikke overbelaster tjenesten og går på bekostning av allerede lovpålagte oppgaver.

De tre forsøkskommunene er alle relativt store i norsk sammenheng, med mellom 20 000 og 27 000 innbyggere. De tre forsøkskommunene har mellom 18 og 26 årsverk i barnevernstjenesten;¹⁰⁶ i tillegg kommer tiltakspersonell og administrativt personell. Forsøket viser at selv med barneverntjenester i denne

¹⁰⁵ Både Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur og Oppgaveutvalgets kriterier er nærmere omtalt i 2.

¹⁰⁶ Tall fra KOSTRA 2018.

størrelsesordenen og med egne tiltaksteam i tillegg, har enkelte av kommunene hatt utfordringer med å ivareta både de ordinære barnevernopp gavene og de nye oppgavene som fulgte av forsøket, særlig med hensyn til å sikre at barn får rett hjelp til rett tid. Dette knytter seg blant annet til høy arbeidsbelastning for saksbehandlere. I Alta har dette ført til en høy andel fristbrudd og ventelister i tiltaksteamene, mens det i Røyken har ført til ventetid for fosterhjems plassering.

Alle tre forsøkskommunene har, gjennom sin beliggenhet og størrelse, hatt relativt gode forutsetninger for å kunne få tak i den kompetansen de har hatt behov for, særlig når det gjelder tiltakspersonell. I mindre kommuner med et mer begrenset rekrutteringsgrunnlag vil imidlertid tilgangen til kompetanse kunne utgjøre en vesentlig risiko ved økt kommunalt ansvar.

Intervjuer med barn, ungdom, foreldre og fosterforeldre i evalueringen understreker helt tydelig betydningen av særlig å sikre tilstrekkelig kapasitet i tjenestene. Tilgjengeligheten og en stabil relasjon til saksbehandlere/kontaktpersoner og veiledere i barnevernstjenesten trekkes frem som de viktigste faktorene for at disse skal oppleve at de er ivaretatt og får den hjelpen de trenger. En generell observasjon er at barn og foreldre opplever tilgjengelighet som en større utfordring enn kompetansen til de ansatte i tjenestene.

Basert på funnene i evalueringen mener vi en vesentlig risiko for implementeringen av barnevernsreformen knytter seg til å sikre at kommunene har tilstrekkelig forståelse for hva de nye oppgavene innebærer, og å sikre at kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta både de nye og de allerede lovpålagte oppgavene på en forsvarlig måte.

7.2 Effektiv tjenesteproduksjon

Forsøkskommunenes erfaringer viser at det er mulig å hente ut fordeler av å ha et helhetlig kommunalt ansvar for barnevern i form av samhandling mellom tjenester, mellom saksbehandlere og tiltakspersonell, samt gjennom fleksibel bruk av tiltak og virkemidler. Slik samhandling og fleksibilitet kan blant annet bidra til at hjelpen settes inn hurtigere etter at et behov er avdekket, at unødvendige overganger i større grad unngås, og at forsinkelser og brudd i tjenestene reduseres. Et helhetlig ansvar for barnevernet kan også bidra til fleksibel og effektiv bruk av kommunenes samlede kapasitet og kompetanse. Eksempler på dette er hvordan beredskapshjemmet i Færder utfører øvrige oppgaver i kommunen når det ikke bor barn der, hvordan personell ved Storbakken i Alta kan bidra med hjelpetiltak i hjemmet ved tilgjengelig kapasitet, og hvordan det flerfaglige arbeidet i Røyken kommune kan bidra til å sikre rask hjelp til familier som trenger det.

Disse erfaringene i forsøkskommunene underbygger oppgaveutvalgets retningslinjer om at oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan, og at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.¹⁰⁷

For at et helhetlig ansvar for barnevern skal gi gode tjenester er det imidlertid en forutsetning at kommunen klarer å etablere både gode systemer og en kultur for samhandling og medvirkning som sikrer at de nevnte fordelene kan realiseres.

Forsøkskommunenes erfaringer viser samtidig at mangelfulle rutiner og systemer kan være en hindring for effektiv samhandling og tjenesteproduksjon, for eksempel slik Røyken har erfart i samspeillet mellom barnevernstjenesten og familiebaserte tjenester knyttet til hjelpetiltak. Videre viser forsøkskommunenes erfaring at manglende kultur for samhandling kan redusere effektiviteten i samhandlingen, noe for eksempel Alta har erfart i deler av forsøket knyttet til samspeillet mellom barnevernstjenesten og tiltaksteamet.

Forsøket har også vist enkelte områder der økt kommunalt ansvar i mindre grad har lagt til rette for effektiv tjenesteproduksjon. Dette gjelder etter vår oppfatning særlig knyttet til etablering av en kommunal fosterhjemsbank. Forsøket viser at dette er ressurskrevende, samtidig som den varierende etterspørselen etter fosterhjem i kommunene medfører at det er krevende å sikre en god «match» mellom de kommunale forhåndsgodkjente fosterhjemmene og det enkelte barnet som har behov for fosterhjem. Et lite behov for fosterhjem gjør også at forhåndsgodkjente fosterhjem risikerer å måtte vente lenge på å få et fosterbarn, noe som fremstår lite hensiktsmessig. Utfordringene knyttet til effektiv tjenesteproduksjon er delvis også

¹⁰⁷ Se kapittel 2.1.

knyttet til rekruttering av ordinære fosterhjem. Her har imidlertid forsøkskommunene hatt ulike erfaringer i løpet av forsøket. Særlig Færder kommune trekker frem at måten de har jobbet med å rekruttere fosterhjem på har gitt gevinster både når det gjelder kvalitet og effektivitet.¹⁰⁸

Som vi har omtalt tidligere i rapporten fremstår det etter vår vurdering som en viktigere prioritering at kommunene konsentrerer sitt rekrutteringsarbeid blant familie og nettverk, også med hensyn til effektivitet og ressursbruk i tjenestene.

Forsøkskommunenes erfaringer viser også at å oppnå effektiv tjenesteproduksjon kan være en utfordring i møte med oppgaver kommunene relativt sjelden blir stilt overfor. Dette skyldes både at det krever ekstra administrasjon og kompetanse som kommunene ikke nødvendigvis har, og fordi det vil være ineffektivt for kommunene å bygge opp denne kompetansen når det sjelden er bruk for den. Dette kan for eksempel dreie seg om kjøp av institusjonsplasseringer, som krever innkjøpsfaglig kompetanse som ikke alle kommunene har. Altas erfaringer knyttet til kjøp av institusjonsplasser, særlig i oppstarten av forsøket, er et eksempel på dette.

Hva som er lavest mulige effektive nivå i barnevernet, slik det legges til grunn i Oppgaveutvalgets retningslinjer, vil avhenge både av oppgavens kompleksitet og hvor ofte kommunen yter tjenesten.¹⁰⁹ Forsøkskommunenes erfaringer underbygger dermed også til en viss grad oppgaveutvalgets retningslinje om at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, for eksempel kjøp av institusjonsplasser.

Forsøkskommunenes erfaringer understreker derfor betydningen av at kommuner som overtar et mer helhetlig ansvar for oppgaveløsningen har godt etablerte systemer og rutiner for å oppnå effektiv tjenesteproduksjon. I tillegg trenger kommunene en kultur for samarbeid og samhandling for å kunne utnytte kommunens samlede kapasitet og kompetanse. Forsøkskommunene hadde i utgangspunktet gode forutsetninger for å få til dette i forsøket, som følge av blant annet størrelse, organisering og tidligere prioriteringer. Likevel har enkelte av forsøkskommunene erfart at forsøket synliggjort svakheter som de i begrenset grad var klar over på forhånd. Når barnevernsreformen skal implementeres i alle kommuner ser vi derfor svakheter knyttet til kommunenes systemer, rutiner og kultur som en sentral risiko knyttet til å sikre effektiv tjenesteproduksjon.

7.3 Økonomisk soliditet

Kommunenes kontroll på og handlingsrom i sin økonomi er en sentral forutsetning for god tjenesteutøvelse. Som vist i denne rapporten hadde to av forsøkskommunene, Færder og Røyken, gode forutsetninger for å komme positivt ut av forsøket økonomisk, mens Alta lå an til å komme ut omtrent i balanse. Røyken kommune, som i flere år før forsøket hadde jobbet systematisk med sitt forebyggende arbeid, og oppnådd en tydelig redusert bruk av barnevernstiltak, så forsøket som en mulighet for å få økt økonomisk handlingsrom til å ytterligere styrke sitt forebyggingsarbeid.

Forsøkskommunenes erfaringer har demonstrert hvordan fullt finansieringsansvar for barneverntiltak kan gi betydelige utslag på kommuneøkonomien fra ett år til et annet. Barnevernrådet vil alltid være preget av en viss usikkerhet, og som forsøket har vist kan ikke kommunene forebygge seg bort fra alle alvorlige barnevernssaker. Kommunene kan heller ikke velge å ikke plassere et barn utenfor hjemmet dersom den faglige vurderingen tilsier at dette vil være barnets beste. Dette innebærer at fullt finansieringsansvar utgjør en vesentlig økonomisk risiko for kommunene. Forsøket har vist at dette også vil gjelde for kommuner som i utgangspunktet har gode økonomiske forutsetninger for å håndtere svingninger i behovet for barneverntiltak, slik som i Røyken.¹¹⁰

Forsøkskommunenes erfaring viser betydningen av å ha god styring på økonomien og å sørge for at det i gode tider settes av midler til å håndtere uforutsette hendelser. Forsøkskommunenes erfaringer viser også betydningen av å ha tilstrekkelig tålmodighet og langsiktig perspektiv på arbeidet i tjenestene til tross for betydelige svingninger i behovet fra ett år til et annet, slik at ikke disse svingningene medfører nedprioritering av forebyggende arbeid. Erfaringene i Alta og Røyken knyttet til plutselige økninger i

¹⁰⁸ Se nærmere omtale i 5.3.2

¹⁰⁹ Se kapittel 2.

¹¹⁰ Se kapittel 6.

plasseringssaker, viser hvilke utfordringer dette kan medføre for kommunene. Vi ser den økonomiske soliditeten som en sentral risiko når barnevernsreformen skal implementeres.

7.4 Valgfrihet og statlig rammestyring

Som evalueringen har vist har forsøkskommunene valgt ulike tilnærminger til forsøket. Dette har vært i samsvar med forsøkets intensjon om å gi kommunene anledning til å tilpasse sin innsats til prioriteringer og behov i kommunens arbeid for å ivareta utsatte barn og unge på best mulig måte. Vår oppfatning er at disse valgene ble tatt delvis på bakgrunn av de behov og prioriteringer kommunene allerede hadde før forsøket, og delvis som følge av hvilken forståelse kommunene hadde av det ansvaret som forsøksdeltakelsen innebar og kommunenes primære motivasjon for deltakelse.

Spesielt for forsøkskommunene Alta og Færder var muligheten til å få større valgfrihet og handlingsrom knyttet til de tiltakene de tidligere hadde fått via Bufetat, særlig på fosterhjems- og institusjonsområdet, en vesentlig motivasjonsfaktor bak ønsket om forsøksdeltakelse. Kommunene ønsket i større grad å selv bestemme og skaffe til veie plasseringssted, da de mente dette ville gi barna raskere og riktigere hjelp. Særlig i Alta var dette nært knyttet til et ønske om å kunne tilby barna hjelp tettere ved sitt eget hjemsted, da alternativene kommunen tidligere hadde fått ofte befant seg langt unna. Ved å motta en økning i rammefinansieringen, mot å skulle skaffe og betale for tiltakene selv, har kommunene selv hatt beslutningsmyndigheten for plasseringsstedet og det konkrete innholdet i tilbudet de kan gi barn og familier.

Disse to forsøkskommunenes erfaringer har vist at kommunalt ansvar kan bidra til at barn får hjelp nærmere der de bor, og dermed uten å måtte bryte med sitt nærmiljø selv om de må flytte fra hjemmet. Eksempler på dette er Alta kommunes bruk av institusjonen Storbakken og Færder kommunes opprettelse av kommunale beredskapshjem og rekruttering av lokale fosterhjem.

Færder er den kommunen som i størst grad har jobbet systematisk med å utnytte valgfriheten som det helhetlige kommunale ansvaret har medført. Særlig har Færder kommune klart å utnytte forsøket til å skaffe seg flere valgmuligheter gjennom anbuds konkurranser og innkjøp fra private, enn hva de tidligere fikk gjennom å bli tilbudt tiltak fra Bufetat. Færder er også den eneste kommunen i forsøket som har sett og utnyttet potensialet som valgfrihet innebærer med tanke på å sikre medvirkning fra barna og familiene, og dermed også styrke mulighetene for at disse får den hjelpen de ønsker. Særlig ser vi at kommunen har jobbet systematisk med dette på institusjons- og hjelpetiltaksområdet, der ungdommene og familiene selv har fått ta aktiv del i vurderingen av hvor de ønsker å bo.

Økt valgfrihet for kommunene har stilt krav til kommunenes kompetanse både om selve innkjøpsprosessen og om hvilke tilbud kommune kan benytte fra Bufetat og i det private markedet. I Altas tilfelle har dette særlig gjort seg gjeldende knyttet til innkjøpsfaglig kompetanse i forbindelse med kjøp av tiltak fra private, hvor kommunen først mot slutten av forsøket fikk på plass nødvendig innkjøpsfaglig kompetanse. For at valgfrihet skal kunne bli til det beste for barna er det derfor nødvendig at kommunene sikrer at de har rett kompetanse til å identifisere hva som vil være det beste tiltaket å velge, og på hvilke vilkår.

I Røyken har forsøket først og fremst vært ansett som en mulighet til å styrke satsingen og øke handlingsrommet på et allerede prioritert område i kommunen, nemlig det forebyggende arbeidet gjennom den såkalte «Røykenmodellen». Motivasjonen i Røyken var, slik vi ser det, i mindre grad rettet mot de rent barnevernrelaterte oppgavene som skulle overtas og å styrke valgfriheten på disse områdene. Dette forklarer også de valgene kommunen tok med hensyn til organiseringen av forsøket og prioriteringene som ble gjort, blant annet knyttet til aktiv bruk av bistandsavtaler med Bufetat. Røyken har i forsøket i all hovedsak basert seg på bistandsavtaler med Bufetat ved behov for plasseringer utenfor hjemmet, og det har vært liten endring i kommunens bruk av Bufetat-tiltak i løpet av perioden. Kommunen har derfor i liten grad utforsket den valgfriheten som ligger i å overta ansvaret for de statlige barnevernsoppgavene, og har dermed også i begrenset grad overtatt den faglige delen av ansvaret fra staten i forsøket.

7.5 Avsluttende bemerkninger

Alta, Færder og Røyken ble valgt som forsøkskommuner i 2015 fordi de i utgangspunktet ble vurdert til å ha gode forutsetninger for å overta statlige oppgaver og finansieringsansvaret på barnevernområdet. Dette var både knyttet til kommunenes størrelse, økonomiske situasjon og kvaliteten på det arbeidet de allerede gjorde både knyttet til forebygging og i barnevernstjenesten. Forsøket har vist at et helhetlig ansvar på barnevernområdet kan benyttes til å utvikle et tilbud som er tilrettelagt for å skreddersy hjelpen til det

enkelte barnets- og familiens behov, og gi barn rett hjelp til rett tid. Som denne evalueringen har vist, er det imidlertid en rekke forutsetninger som må være på plass for at kommunene skal lykkes med dette. Forsøket har demonstrert at dette krever hardt og systematisk arbeid over tid.

Evalueringen har vist at et økt kommunalt ansvar medfører klare utfordringer blant annet når det gjelder å sikre at hjelpen gis til rett tid, og en tydelig økonomisk risiko, selv for kommuner som i utgangspunktet er svært godt rustet til å ivareta det økte ansvaret. Spesielt Røyken kommune har i forsøksperioden vært helt avhengig av det statlige barnevernet for kunne ivareta sitt ansvar på en forsvarlig måte. Etter vår vurdering har forsøket underbygget flere av *Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestrukturs* kriterier for kommunalt ansvar, spesielt når det gjelder krav til kapasitet, kompetanse og økonomisk handlingsrom.

Flere elementer i forsøket, og i den forestående barnevernsreformen, har til hensikt å styrke kost-nytte tankegang i det kommunale barnevernet, blant annet som følge av at det finansielle ansvarsprinsipp¹¹¹ ikke fullt ut gjelder på barnevernområdet. Under ligger det en antakelse om at kommunene velger dyrere og mer omfattende tiltak når de ikke selv bærer den fulle kostnaden, og at kommunene er langsiktige rasjonelle aktører som vil legge mer vekt på forebygging når de tyngre tiltakene blir dyrere. Evalueringen viser også at økonomiske insentiver for å øke det forebyggende arbeidet, med hensikt å bidra til kostnads-effektivitet på lengre sikt, ikke er tilstrekkelig for at kommunene skal prioritere det forebyggende arbeidet.

De økonomiske virkemidlene i forsøket har i utgangspunktet vært like overfor alle de tre forsøkskommunene. Kommunenes ulike strategiske og organisatoriske valg når det gjelder tilnærming til forsøket kan derfor vanskelig forklares ut fra økonomiske insentiver alene. Som vist i kapitlene over fremstår forskjeller i geografi, demografi og kommunenes organisering som sentrale forklaringer på at kommunene har valgt tatt ulike valg. Det er rimelig å forvente at dette også vil være tilfelle når barnevernsreformen skal implementeres i kommunene. Egenskaper ved kommunene, både knyttet til eksterne og interne faktorer, vil trolig ha større betydning for hvordan kommunene innretter seg til endringene enn de økonomiske incentivene.

Forskjellene i geografiske, demografiske og strukturelle forhold blant norske kommuner medfører at kommunene organiserer sine barneverntjenester på ulike måter. 68 prosent av norske kommuner hadde i 2018 organisert barneverntjenesten i et interkommunalt samarbeid (295 av 433 kommuner), mens 8 av kommunene har lagt barneverntjenesten inn som del av NAV.¹¹² Ulike kommuner og barneverntjenester vil ha ulike forutsetninger for å implementere oppgavene som følger av barnevernsreformen. En viktig lærdom fra forsøket er at kommuner som ikke er tilstrekkelig robuste fra før, blant annet når det gjelder forhold knyttet til organisering, styring, kontroll, økonomi, kultur og ledelse, vil stå i fare for å ikke lykkes med oppgavene de skal overta gjennom barnevernsreformen.

Vi mener forsøket har vist hvilke muligheter som ligger i kommunalt ansvar dersom kommunene jobber målrettet, systematisk og langsiktig med å utvikle sine tjenester. Samtidig mener vi at forsøket har synliggjort noen klare risikoer knyttet til implementering av barnevernsreformen som det er viktig at barnevernmyndighetene på alle nivå er klar over, og etablerer strategier for å sikre en god og forsvarlig overgang til ny ansvarsdeling når barnevernsreformen trer i kraft 01.01.2022.

¹¹¹ Det finansielle ansvarsprinsipp tilsier at det «myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen», jf. Oppgaveutvalgets utredning NOU 2000:22 omtalt i kapittel 2.2.

¹¹² Slettebø, T. m.fl. (2019), s. 12.

Vedlegg 1: Litteraturliste

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet – invitasjon til å søke om deltakelse.*
- Bufdir (2020). *Nettressurs om barnevernsreformen.* <<https://bufdir.no/Barnevern/reform/>> [Lesedato: 07.02.2020].
- Deloitte (2011). *Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet.*
- Ekhaugen, T og Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune.* Vista Analyse Rapport 2015/51. På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NIBR og Telemarksforskning (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet.* NIBR-rapport 2011:25.
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000.
- NOVA og Fafo (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet.* NOVA-rapport nr. 21/11).
- Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- PwC (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern.* Evalueringsrapport.
- Slettebø, T. m.fl. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighet og internkontroll i den kommunale barnevernstjenesten.* VID Rapport 2019/3.
- Sverdrup, Sissel (2014). *Evaluering. Tilnærming, modeller og eksempler.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tornes, Kristin (2012) (red.). *Evaluering i teori og praksis.* Oslo: Fagbokforlaget.
- Vabo, Signy Irene m.fl. (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg - Kriterier for god kommunestruktur.* Ekspertutvalg for kommunereformen oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vedlegg 2: Evalueringsmatrise

Tema	Problemstillinger og databehov
A: Et mer kunnskapsbasert barnevern	
<p>Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet</p>	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvordan påvirker forsøket kompetansetiltak i kommunen? (Er det en tydelig kobling mellom kompetanseheving og kompetansebehov, særlig knyttet til oppgavene/ansvaret i forsøket - inkl. fordeling av kompetansehevingstiltak) Hva er viktige forutsetninger for å få til nødvendig kompetanseheving? Har kommunen lyktes i å skaffe nødvendig kompetanse for gjennomføring av forsøket? Hvilken kompetanse har vært mest utfordrende å skaffe? Hvilken har vært enklest å skaffe? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> hvilken type kompetanseheving tilbys (videreutdanning, kurs, annet), hvem/hvor mange som får det, hvem som har regi på opplæringen kriterier for deltakelse i kompetansehevingstiltak oversikt over interne arenaer for kompetanseheving
<p>Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak</p>	<p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvordan påvirker forsøket muligheten til å jobbe kunnskapsbasert, det vil si basert på oppdatert kunnskap om metoder og praksis som har påvist god effekt for det enkelte barn og den enkelte families behov? Hva er forutsetninger for at kommunene jobber kunnskapsbasert? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvilke nye metoder og tiltak er tatt i bruk siste år i hhv undersøkelsesarbeid og tiltak? Endringer fra tidligere år når det gjelder kompetanse på ulike metoder i kommunen
<p>Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak</p>	<p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvordan bruker kommunen evalueringer av egen praksis til å styre sitt arbeid relatert til forsøket og ansvaret de har overtatt på barnevernområdet? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvilke evalueringer er gjennomført siste år? Hvilke konsekvenser har evalueringene hatt?

B: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier	
<p>Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen</p>	<p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvordan påvirker forsøket kommunens primærforebyggende arbeid (prioritering og organisering)? Hva er forutsetninger for helhetlig primærforebyggende arbeid? Hva er barnevernets rolle i det primærforebyggende arbeidet og hvilken betydning har dette? Har barnevernets rolle i det primærforebyggende arbeidet blitt endret som følge av forsøket? Hvilke primærforebyggende tiltak er satt i gang finansiert med økte midler? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> Har kommunen etablert nye primærforebyggende tiltak siste år? Har kommunen etablert nye arenaer for tverrfaglig samarbeid siste år?
<p>Prioritering og organisering av forebyggende tiltak</p>	
<p>Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet</p>	<p>Analysen bør gi svar på</p> <ul style="list-style-type: none"> Basert på kommunenes erfaring, hvordan påvirker forsøket muligheten til å forebygge plassering? Har det skjedd en endring i kommunenes/ barnevernstjenestens tilbud og tiltaksportefølje for å forebygge plasseringer? Har kommunene konkrete erfaringer med saker der de har lyktes med å unngå plassering som følge av egne tiltak? Evt. hva er forutsetninger for å lykkes med forebygging av plasseringer? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> Andel plasseringstiltak av samlede tiltak Utvikling i andel plasseringstiltak
C: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov	
<p>Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov</p>	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvordan påvirker forsøket kommunenes mulighet til å tilpasse tiltak til barnets og kommunens behov? Hva er forutsetninger for tilstrekkelig tilgang på tiltak? Er det noen tilbud som kommunene ikke klarer å dekke på egen hånd? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> Har barnevernstjenesten etablert eller utviklet nye tiltak siste år (se også A)?
<p>Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering</p>	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kommunenes erfaringer og lærdom knyttet til rekruttering av ... <ul style="list-style-type: none"> Ordinære fosterhjem Fosterhjem i familie og nettverk Kommunenes og barn/unge, samt foreldre/fosterforeldres erfaringer når det gjelder å identifisere hjem som passer til barnas behov Hva er forutsetninger for vellykket rekruttering av fosterhjem? Kommunenes erfaringer med kjøp av fosterhjem fra ... <ul style="list-style-type: none"> Bufetat Private aktører Hva er kommunenes erfaringer og lærdom når det gjelder ventetid for ulike typer fosterhjem? Hva er forutsetninger for å unngå ventetid for plassering? Hvordan påvirker kommunalt ansvar fosterhjemsmarkedet – hvem konkurrerer med hvem, hvilke vilkår tilbyr de forskjellige? –

	<p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antall og utvikling når det gjelder: <ul style="list-style-type: none"> ◦ rekrutterte ordinære fosterhjem og ◦ rekrutterte fosterhjem i familie og nettverk ◦ fosterhjem kjøpt fra Bufetat ◦ fosterhjem kjøpt fra private • Ventetid fosterhjem • Prisinformasjon for ulike typer fosterhjem (hvv kommunale, statlige, private), utvikling i priser –dersom mulig
Økonomiske rammebetingelser for fosterhjemmene	<p>Analysen bør svare på</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan påvirker forsøket fosterforeldres rammebetingelser mht. økonomisk godgjøring og faglig oppfølging? • Hvordan påvirker forsøket behovet for forsterkingstiltak for fosterhjem? • Har nivået på forsterking blitt endret som følge av forsøket? • Kommunenes erfaringer knyttet til overtakelse av fosterhjemskontrakter/statlige familiehjem <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antall og utvikling når det gjelder fosterhjem med forsterkningstiltak • Kontraktsbetingelser for hhv kommunale, statlige og private fosterhjem (dersom mulig) • Fosterforeldrenes erfaringer knyttet til rammebetingelser
Veiledning, oppfølging og faglige rammebetingelser for fosterhjemmene	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Får fosterforeldre nødvendig oppfølging og veiledning fra kommunen? • Hva er foreldrenes erfaringer? • Hvordan påvirkes fosterforeldrenes tilbud av forsøket? • Hva er fordeler og ulemper ved kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet • Hva er forutsetninger for god oppfølging av fosterforeldrene? <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilken metodikk benytter kommunen for veiledning av fosterforeldre? • Endringer i veiledningsopplegg siste år • Hvor mange fosterforeldre har deltatt på kommunens tilbud siste år?
Bruken av akuttiltak	<p>Analysen bør svare på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har forsøket påvirket kommunenes akuttberedskap? • Hva er kommunenes erfaringer med akuttiltak (inkl beredskapshjem, institusjon, ambulante team, annet) i egen regi, herunder når det gjelder muligheten til å ivareta barna på en skånsom og trygg måte? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utvikling i andelen og antallet akuttiltak.
Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <p>Kommunenes erfaringer når det gjelder drift av egen institusjon og egne beredskapshjem, herunder</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ muligheten og evnen til å tilpasse tiltakene til barnas individuelle behov ◦ tilgjengelighet ◦ kostnad <ul style="list-style-type: none"> • Kommunenes erfaringer med kjøp av institusjonsplasser fra Bufetat og private <p>Disse problemstillingene er det lagt opp til å besvare i all hovedsak kvalitativt på bakgrunn av intervjudata</p> <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Andel barn plassert i institusjon • Kjøp av institusjonsplasser fra Bufetat og private

	<ul style="list-style-type: none"> • Evalueringer og vurderinger av kommunal institusjon
Bufetats tiltaksapparat	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke valgmuligheter har kommunene når det gjelder tiltak fra Bufetat? • Hva kjøper kommunene fra Bufetat og i hvilket omfang? • Konsekvenser for Bufetat når det gjelder <ul style="list-style-type: none"> ◦ Kompetanse (lekkasje fra Bufetat til forsøkskommune og motsatt) ◦ Tiltaksapparat (har noen tilbud blitt svekket/styrket i regionen) ◦ Mulighet for Bufetat til å justere sitt tiltaksapparat som følge av endringer i etterspørsel fra forsøkskommunene <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Endringer i tiltaksapparatet til Bufetat • Kommunenes kjøp av tiltak fra Bufetat (antall og kostnad)
D: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon	
Barns medvirkning i egen sak	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan påvirker forsøket barns og familiers mulighet for medvirkning? (for eksempel i form av mer fleksibilitet i tjenesteapparatet, nærmere samarbeid mellom kontaktperson og tiltaksperson mm) • Har det vært endringer i hvordan barn og foreldre opplever oppfølgingen fra barnevernet? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har kommunen etablert nye tiltak/rutiner eller lignende for medvirkning siste år? • Barn og foreldres erfaringer med hjelpetilbudet de mottar
Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov	Overlapper med A og B
E: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet	
Valg av tiltak, herunder incentiver knyttet til, og prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan påvirker forsøket tiltakssammensetningen? • Hvordan påvirker forsøket bruken av de dyreste tiltakene? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kostnadsnivå for nye tiltak (så langt det lar seg dokumentere) <p><i>Intervjudata vil bli en viktig datakilde for problemstillingen, da det er vesentlig å gå bak tallene for å identifisere hvordan forsøket påvirker disse forholdene. Bruken av de dyreste tiltakene styres i stor grad av behov, og derfor er det begrenset hva statistikken kan gi svar på. For eksempel er det økning i plasseringstiltak hos Røyken, men trolig som følge av endret tilnærming i kommunen.</i></p>
Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har kommunene fastsatt føringer for hvordan midlene skal brukes? • Hvilken type tiltak er midlene benyttet til? <p>Data/informasjonsbehov (som tidligere)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyse av samlede kostnader, samt kostnadsutvikling for de enkelte tiltakstyper • Sammenligne inntektsøkning (rammetilskuddsøkning) mot kostnadsøkning pga. økte enhetskostnader. Evaluere samlet gevinst/tap for hver kommune som følge av deltakelse i forsøket • Sammenligning av utvikling i utgiftsnivå med kommuner i samme kommunegruppe

Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Til hvilke typer tjenester og tiltak benytter kommunene private aktører? Hvilke føringer har kommunene for bruk av private? Hvilke retningslinjer har kommunene etablert for kjøp av barneverntjenester fra private? Hvem har ansvar for forhandlinger etc. med private? Hva er erfaringer med kjøp fra private? Hvordan kvalitetssikres bruk av private? Hvilke kontraktsvilkår klarer kommunene å forhandle frem? Hvilke typer kjøp gjør kommunene fra private aktører (enkeltkjøp/rammeavtaler)? <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> Omfang av og vilkår for bruk av private: <ul style="list-style-type: none"> Hvilke tjenester? Hvilken leverandør? Total kostnad? Andre betingelser Prisutvikling på tjenestetilbud fra private dersom mulig Intervju med EIS Ev. retningslinjer for kjøp av private
---	--

F: God samhandling mellom nivåene i barnevernet

Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvilke erfaringer hhv. stat og kommune har med samarbeidet, herunder bruk av bistandsavtaler På hvilke områder kommunene har størst behov for statlige tiltak/støtte <p>Data/informasjonsbehov</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvilke bistandsavtaler har kommunen med Bufetat pr. dato? Hvilke tjenester har kommunen kjøpt fra Bufetat det siste året? (type, antall og omfang)
Samarbeid med andre kommuner	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hva og hvordan lærer forsøkskommunene av hverandre? <p>Data/informasjonsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oversikt over etablerte arenaer for samhandling og dialog
Klarhet i ansvarsdelingen	<p>Analysen bør gi svar på:</p> <ul style="list-style-type: none"> Er det noe som er uavklart i forholdet mellom stat og kommune?

G: Økonomiske konsekvenser av forsøket

Hvordan påvirker forsøket kostnadsutvikling i statlig og kommunalt barnevern?	<p>Vurdering av inntektstap opp mot utgiftsreduksjoner som følge av forsøket</p> <p>Endring i betalingen for statlige tiltak fra forsøkskommunene</p>
Hvordan påvirker forsøket prioriteringer og tiltakssammensetning i hhv. statlig og kommunalt barnevern?	<p>Endring i etterspørselen etter statlige tiltak fra forsøkskommunene</p> <p>Hvordan Bufetats regioner evt. omprioriterer ansatte og kapasitet som følge av endret etterspørsel fra og endret tidsbruk overfor forsøkskommunene</p> <p>Permanente vs. midlertidige effekter. Hvordan vil en Bufetat-region med forsøkskommuner vurdere sin egen tilpasning av utgifter, bemanning og kapasitet når forsøket er midlertidig og de etter forsøket trolig evt. vil få høyere budsjetter og økte arbeidsoppgaver igjen?</p>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.