# Mandat – Utredning av særordningen for Oslo kommunes andrelinjebarnevern – Fase I

Barne- og familiedepartementet skal sette i gang en utredning i to faser av særordningen for Oslo kommunes andrelinjebarnevern. Den første fasen skal utrede *om* særordningen bør avvikles, eller om andre tiltak kan bidra til å løse utfordringer som identifiseres med dagens ordning. Den andre fasen vil, basert på funnene og anbefalingene fra den første fasen, eventuelt utrede *hvordan* en avvikling kan gjennomføres. Under følger mandatet for fase én.

## Bakgrunn

Da andrelinjebarnevernet i 2004 ble flyttet fra fylkeskommunene til staten, beholdt Oslo kommune ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet. Oslo hadde i kraft av å være både kommune og fylkeskommune ansvaret for både førstelinje- og andrelinjebarnevernet, og ønsket å opprettеholde sitt helhetlige ansvar for barnevernet. I resten av landet har kommunene ansvaret for førstelinjebarnet, mens ansvaret for andrelinjen er lagt til staten ved Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Flere utredninger har tidligere pekt på utfordringer med ordningen, senest ekspertutvalget om organisering og styring av statlig barnevern (Omsorg og ansvar, Stene-II).

Ekspertutvalget har i rapporten *Omsorg og ansvar* pekt på flere strukturelle og styringsmessige utfordringer i institusjonsbarnevernet. Utvalget mener at særordningen for Oslo kommune bidrar til å forsterke flere av disse utfordringene. De vurderer at dagens særordning gir uklare styringslinjer, ulike økonomiske insentiver for tiltaksbruk og tiltaksutvikling, begrenset nasjonal oversikt over kapasitet og tiltaksvalg, og ulik faglig utvikling mellom institusjonstilbudet i Oslo og resten av landet. Videre peker utvalget på at staten og Oslo kommune anskaffer institusjonsplasser i samme private marked, noe som kan føre til økte priser, konkurranse om plasser og mindre effektiv utnyttelse av samlet kapasitet.

Utvalget anbefaler at særordningen i Oslo avvikles, og at Bufetat får ansvar for andrelinjebarnevernet i Oslo på samme måte som i resten av landet. Barnevernsinstitusjonsutvalget foreslo i NOU 2023: 24 at det igangsettes en utredning med sikte på at særordningen for Oslo kommune prinsipielt burde avvikles, ut fra «hensynet til et likeverdig tilbud og god ressursutnyttelse». Utvalgets rapport har vært på høring hvor flere støtter utvalgets forslag begrunnet i behovet for et likeverdig institusjonstilbud og mer enhetlig nasjonal styring. Oslo kommune støtter forslaget og begrunnelsen, og trekker samtidig frem nivået på tilskuddet som kommunen mottar for å drifte andrelinjetjenester. Samtidig etterlyser flere høringsinstanser en grundigere utredning av konsekvensene og alternative løsninger. Særlig KS peker på at enkelte av utfordringer kunne vært løst med andre tiltak.

## Problembeskrivelse

Oslo kommune har i dag en særskilt organisering av andrelinjebarnevernet, der kommunen selv ivaretar oppgaver som ellers ligger til det statlige barnevernet ved Bufetat.

Som omtalt over har flere utredninger påpekt utfordringer med dagens ordning. Det er prinsipielle argumenter for å innlemme Oslos andrelinjebarnevern i det statlige barnevernet.

Det statlige barnevernet er et viktig tilbud til en liten gruppe av de mest sårbare barna i Norge. Dagens organisering *kan* svekke likeverdigheten i tilbudet for barna, gjøre ressursbruken mindre effektiv og gjøre det vanskeligere å gjennomføre nasjonale reformer.

Organiseringen innebærer også ulik finansiering av andrelinjebarnevernet. Dette har også vært trukket fram i tidligere utredninger, blant annet at økte statlige bevilgninger til institusjonsområdet som følge av kostnadsvekst ikke nødvendigvis tilfaller Oslo kommune. Oslo har i sitt høringssvar vært tydelig på at de vurderer manglende finansiering som en sentral årsak til at de støtter en innlemming. Forskjeller i finansiering og øvrige rammebetingelser over tid kan ha hatt betydning for utviklingen i tjenestetilbudet, og kan påvirke Oslo kommunes økonomiske handlingsrom til å utvikle tilbudet videre i takt med Bufetat.

Samtidig er gevinstene ved dagens ordning ikke kartlagt og veid opp mot nytten og kostnadene av en omstilling. Dette påpekes av Oslo i deres høringssvar til *Omsorg og ansvar*. Oslo mener videre at ordningen har gjort det mulig å utvikle helhetlige og fleksible tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer. En fordel med barnevernets organisering i Oslo kan være er at tilbudet er organisert på samme forvaltningsnivå. Et samlet ansvar for barnevernet på kommunalt nivå gir nærhet til barnet, og gir Oslo muligheten til å se hele tiltakskjeden i sammenheng.

## Formål

Formålet med utredningen er å vurdere kostnader og nytte ved dagens særordning opp mot kostnader og nytte ved ulike alternativer til ordningen, med sikte på å legge best mulig til rette for:

- tjenester med god kvalitet og rettssikkerhet for barn og unge
- effektiv offentlig ressursbruk
- god samhandling mellom tjenester og forvaltningsnivåene

Utredningens fase én skal gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å ta stilling til organiseringen av Oslos andrelinjebarnevern, og vurdere om man skal gå videre med utredningens fase to.

## Arbeidsgruppen skal:

- Vurdere fordeler og ulemper med dagens særordning, herunder å kartlegge
    - praksis i og styring av Oslo (både BFE og bydelene)
    - hvordan samarbeidet mellom Oslo kommune og Bufdir/Bufetat fungerer
    - samhandlingen mellom første- og andrelinjetjenesten sammenliknet med resten av landet, for eksempel insentiver til forebygging og tilgjengeligheten til andrelinjetiltak
    - brukerperspektiver, i form av fordeler og ulemper med dagens ordning sett fra barns, familiers og ansattes ståsted
    - administrative og økonomiske virkninger for Oslo kommune (herunder bydelene og BFE), for Bufdir/Bufetat og for ansatte
- Vurdere reelle alternative tiltak for å løse identifiserte utfordringer med dagens ordning (nullalternativet), eksempelvis

    - Nullalternativ: videreføring av dagens særordning.
    - Avvikling av særordningen og innlemming i Bufdir/Bufetat.
    - Alternative tiltak innenfor dagens ordning (f.eks. styrket samordning, digitale løsninger, samarbeidsavtaler mv.).
    - Eventuelle trinnvise eller hybride løsninger, herunder endret statlig regulering og/eller finansiering av Oslos ansvar.
- Vurdere positive og negative virkninger av tiltakene for berørte parter:
    - tilbudet til barn, unge og familier i Oslo
    - tilbudet til barn, unge og familier nasjonalt
    - administrative og økonomiske virkninger for Oslo kommune (herunder bydelene og BFE), for Bufdir/Bufetat og for ansatte
- Beskrive overordnede forutsetninger for en vellykket gjennomføring av anbefalt tiltak

*Føringer for arbeidet*
Arbeidet skal gjennomføres i henhold til utredningsinstruksen. Samfunnsmessige, økonomiske, juridiske, barnevernfaglige og administrative konsekvenser av alternativene skal synliggjøres. Arbeidsgruppen skal legge til rette for god involvering av Oslo og Bufdir/Bufetat i arbeidet, i tillegg til brukerorganisasjoner og ansattes organisasjoner.

Det skal redegjøres tydelig for hvilke forutsetninger som er lagt til grunn i virkningsvurderingene.

Arbeidsgruppen skal se hen til tidligere utredninger i sektoren der det er relevant. I tillegg til utredningene nevnt i bakgrunn kan dette eksempelvis omfatte områdegjennomgangen av institusjonsbarnevernet eller Oslo Economics analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern[1].

Det er for øyeblikket flere pågående omstillingsprosesser i barnevernssektoren. Bufdir/Bufetat arbeider med ny innretning av institusjonstilbudet, oppfølging av områdegjennomgangen og en oppgave- og organisasjonsgjennomgang av egen virksomhet. Oslo kommune skal i gang med en bydelsreform. Det er viktig at utredningen også ser hen til endringer som ev. følger av disse prosessene.

Arbeidet i fase én skal resultere i en utredningsrapport som leveres 1. oktober 2027. Som en del av sitt arbeid skal arbeidsgruppen gi innspill til mandat og kompetansebehov for fase II.

[1] Oslo Economics. (2019). Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern.