

Vedlegg 1: FINANSIERINGSVEDLEGGET

Bedre samhandling mellom stat og kommune – endringer i finansieringsform (høringsnotatet, pkt. 8)

Innspill til grunnlaget for virkelighetsbeskrivelsen

Vi savner en samfunnsøkonomisk analyse og vurdering av om endringene i finansieringsordningene som foreslås, fører til innsparinger og er lønnsomme i samfunnsøkonomisk forstand. En slik analyse vil kunne si hva de totale virkningene for samfunnet, herunder virkninger for barnebefolkningen, statlig barnevern, kommunalt barnevern og private aktører, av høringsforslaget forventes å bli. Analysen kunne tallfestet og indikert på hvilke områder man forventet henholdsvis økte og reduserte utgifter innenfor barnevernet og på hvilke områder man kunne forvente endringer i kvaliteten på det totale tjenestetilbudet.

Evalueringsrapporten fra PWC (PWC, 2011) om oppgave- og finansieringsansvaret, som høringsdokumentet henter enkelte anbefalinger fra, foretar en svært forenklet versjon av en samfunnsøkonomisk analyse i rapporten (side 106-109). Denne analysen ser imidlertid ikke på konsekvensene for blant annet barnebefolkningen og private aktører, og oppfyller ikke kravene som stilles til en samfunnsøkonomisk analyse.

Kravet til å utføre samfunnsøkonomiske analyser før beslutning om tiltak fattes er forankret i utredningsinstruksen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007). Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Virkeområdet for utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Bruk av samfunnsøkonomiske analyser er også forankret i de grunnleggende styringsprinsippene i reglement for økonomistyring i staten (økonomiregelverket), særlig kravet om effektiv ressursbruk (økonomiregelverket § 1) og kravet om at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag (økonomiregelverket § 4).

Forslagene i høringsdokumentet vil føre til betydelige endringer i Bufetats og kommunenes respektive tildelinger og Bufetats inntekter. Direktoratet anbefaler at departementet gjennomfører en samfunnsøkonomisk analyse for å sikre at endringene som foreslås i høringsnotatet er lønnsomme i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

De konkrete forslagene til virkemidler

Forslag om å øke den kommunale egenandelen for institusjoner og overføre midler fra stat til kommune. Kommunenes egenbetaling ved bruk av statlige tiltak bør i større grad gjenspeile det relative prisforholdet mellom de ulike tiltakene, jfr. pkt. 8

I høringen foreslås det flere endringer i forvaltningsmodellen. Det blir foreslått en styrking av det kommunale barnevernet ved økte rammeoverføringer og en overføring av midlene som blir refundert fra Bufetat for kommunale hjelpe- og forsterkningstiltak til kommunen. Det anbefales å øke den kommunale egenandelen for bruk av barnevernsinstitusjon. I sum betyr dette en redusert og mer spisset oppgaveportefølje for Bufetat og en betydelig overføring av midler fra statlig til kommunalt barnevern. Konsekvensen av dette vil bli at kommunene disponerer en større andel av barnevernets samlede ressurser og dermed få større økonomisk handlefrihet. Bufetat vil bli mer avhengig av inntekter fra kommunale egenandeler, og slik sett mer etterspørselsstyrt.

I høringen foreslås en gradvis økning av den kommunale egenbetalingen ved bruk av barneverninstitusjoner. Det foreslås ingen konkret sats, men det går mot et forslag om dobling av egenandelen fra ca. 15 prosent til 30 prosent. Det vises til at dette vil samsvare bedre med kommunenes finansieringsansvar for de statlige fosterhjemmene (om lag 37 prosent) og prinsippet om at kommunene bør betale en tilnærmet lik prosentandel av barneverntiltakenes faktiske kostnader. Departementet ber om høringsinstansenes syn på både en dobling og tredobling av egenandelen i institusjon.

Det legges også opp til at kommunens egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak bør gå i retning av at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader.

Hvilken rolle spiller kommunens egenandel («prisen») på institusjonsplasseringer for kommunens valg av tiltak?

Økningen av egenandelene for institusjon er et av de mest fremtredende forslagene i høringen. Formålet med økningen er å gi kommunene incentiver til å vektlegge både faglige og økonomiske hensyn i sine valg av tiltak, samt å sørge for at egenandelene i alle tiltak utgjør en tilnærmet lik prosentandel i forhold til de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader.

En viktig forutsetning for å kunne si noe om hvilke endringer og driftsutfordringer vi kan forvente som følge av disse endringene, er hvilken rolle prisen på institusjonsplasseringer (kommunens egenandel) spiller for kommunens etterspørsel etter institusjonsplasser. Dersom prisen er den viktigste faktoren i kommunens valg av tiltak, vil etterspørselen reduseres betydelig ved en økning av egenandelen. Hvis prisen ikke er en viktig faktor i kommunens valg av tiltak, vil etterspørselen påvirkes lite av en økning av egenandelen.

Vi vil nedenfor vise til noen rapporter og belyse forhold som sier noe om i hvilken grad kommunenes institusjonsetterspørsel avhenger av størrelsen på de kommunale egenandelene.

Bruk av regresjonsmodeller for å se på pris og institusjonsetterspørselen

Høringsnotatet har hentet mange vurderinger og innspill knyttet til finansiering av barnevernet fra PWC-rapporten om oppgave- og finansieringsansvaret i statlig og kommunalt barnevern (PWC, 2011).

Vi viser her til side 107 i rapporten hvor PWC estimerer at en økning i egenandelen til kr 50 000 vil føre til 160 000 færre oppholdsdager i institusjon pr. år. Estimater i rapporten har etter vår vurdering store metodiske svakheter. Modellen de har brukt inneholder kun én forklaringsvariabel – egenandelen. Alle andre mulige forklaringsvariabler er utelatt fra regresjonen. Videre er det spesifisert et lineært forhold mellom egenandel og oppholdsdager, noe som gir et forenklet bilde. Ved å følge tilsvarende logikk, vil en egenandel på i underkant av kr 83 000 føre til null oppholdsdager i institusjon, noe som gir en åpenbar overvurdering av effekten egenandelen har på etterspørselen.

Direktoratet har prøvd å undersøke sammenhengen mellom egenandel og oppholdsdager i institusjon ved flere ulike regresjonsmodeller. Vi har tatt utgangspunkt i to grunnmodeller, en med lineær sammenheng og en modell med prosentvis endring fra år til år (såkalt første differens). Videre har vi korrigert for andre mulige forklaringsvariabler: totale oppholdsdager, kommunenes totale rammer og egenandel i andre tiltak.

Samlet sett gir ikke våre regresjoner noe entydig svar på i hvilken grad pris påvirker kommunenes etterspørsel etter institusjon. Resultatene er med andre ord ikke signifikante. Det er ingen grunn til å tro at en endring i egenandel vil gi utslag i størrelsesorden skissert i PWC-rapporten (PWC, 2011).

Resultatene indikerer at etterspørselen etter institusjonsplasser avhenger av en rekke forhold, og ikke bare avhenger av egenandelen i institusjon, totale oppholdsdager, kommunenes totale rammer og egenandelen i andre tiltak. Det virker sannsynlig at etterspørselen også avhenger av forhold som vanskelig lar seg tallfeste i en modell, slik som for eksempel faglige og metodiske preferanser hos bestiller, politiske føringer og faglige initiativ til mer vridning mellom tiltakstyper.

Erfaringer fra Oslo kommune (2004-2012)

Erfaringene fra Oslo kommune, og endringene i deres finansieringssystem i 2002¹, tilsier at prisen på institusjonsopphold spiller inn på etterspørselen etter institusjonsopphold.

Bydelene måtte i løpet av 2002 gå fra å betale omtrent 20 prosent av den reelle prisen på institusjonsplasseringer til å betale full pris på kommunale og private institusjonsplasseringer.

Antall oppholdsdager falt umiddelbart og stabiliserte seg raskt på et nytt og lavere nivå. Antall oppholdsdager i institusjon er blitt redusert med 28,2 prosent fra 2002 til 2011. I samme periode har barnebefolkningen 0-17 år steget med 20,8 prosent og antall barnevernssaker (SSB-tall for barn med tiltak i løpet av året) steget med 56,3 prosent. Institusjonsbruken har med andre ord falt med nær 30 prosent i en periode med betydelig samlet aktivitetsvekst og befolkningsøkning.

¹ For mer utfyllende informasjon om Oslo kommune, se kapittelet om erfaringer og driftsutfordringer i Oslo kommune

Vi har ikke forsøkt å beregne noen priselastisitet for etterspørselen etter institusjonsplasseringer basert på tallene fra Oslo kommune. Bakgrunnen for dette er at det sammen med pris- og etterspørselendringene innen institusjonsopphold også er en inntektseffekt knyttet til de økte rammene som bydelene fikk fra og med andre halvår 2002.

Substitusjonseffekten tilsier at man kjøper mindre av produkter som øker relativt sett i pris, mens inntektseffekten tilsier at man etterspør mer av alle typer produkter når man får økte inntekter. Det at etterspørselen etter institusjonsopphold faller på tross av en økning i bydelenes inntekter, innebærer at substitusjonseffekten er sterkere enn inntektseffekten her.

Dette resultatet medfører også at man kan konkludere med at prisene på institusjonsopphold og andre tiltak spiller en rolle for bydelenes etterspørsel etter institusjonsopphold.

Prislistene til Barne- og familieetaten (BFE) gir oss flere indikasjoner på at prisen er ett av flere momenter som spiller en rolle i valg av tiltak. Vi kjenner til at bydelene i stor grad velger å plassere barna i beredskapshjem fremfor akuttinstitusjoner. Disse to tiltakene vil i mange tilfeller være substitutter og er ment å dekke mye av det samme behovet. Det kan være faglige grunner til bydelenes valg, men utfra prislistene til BFE ser vi at akuttinstitusjoner har en dagpris som ofte er dobbelt så høy som dagprisen i beredskapshjem.

Et annet eksempel på at prisen kan påvirke etterspørselen er BFEs akuttinstitusjon, BUS Akuttinstitusjon for ungdom. Denne institusjonen har en dagpris som er dobbelt så høy som andre akuttinstitusjoner og fire ganger så høy som beredskapshjem. Etter hva vi kjenner til har institusjonen hatt et særdeles lavt belegg de siste årene, og BFE er i gang med å endre innholdet på denne institusjonen.

Begge disse eksemplene understøtter våre antagelser om at prisen er en av flere faktorer som spiller en rolle for bydelenes valg av tiltak.

Utvalgte rapporters vurderinger vedrørende økonomiske forhold og prisens rolle på etterspørselen etter institusjonsopphold

Informasjonen om utviklingen i Oslo kommune i perioden 2002-2011, og hovedinntrykket om at økonomiske forhold og prisen på institusjonstiltak spiller en rolle for bydelenes etterspørsel etter institusjonsopphold, styrkes også gjennom Fafos evalueringsrapport av endringene i Oslo kommune (Fafos, 2005), Kommunerevisjonens rapport om prisens rolle i valg av tiltak i bydelene i Oslo (Kommunerevisjonen, 2006) og PWCs rapport om bydelsbarnevernet i Oslo (PWC, 2012).

I Fafos evalueringsrapport for Oslo kommune (Fafos, 2005) fokuserte man på prisens rolle for tiltaksvalg og undersøkte hvorvidt endringene i rammebetingelsene, herunder endringene i prisene, for kommunene påvirket forhold som antall henleggelses, antall plasseringer utenfor hjemmet og oppholdstiden i institusjon.

Rapporten fant at andelen henleggelses målt i forhold til antall meldinger til bydelsbarnevernet øker fra 23 prosent i 2001 til om lag 32 prosent i 2003 og 2004.

Antall plasseringer utenfor hjemmet fra 2001 til 2004 viste en økning i antall barn i fosterhjem og forsterkede fosterhjem på henholdsvis 17 og 18 prosent i perioden. Antall barn i institusjon ble redusert med 36 prosent i samme periode.

Oppholdstidene i institusjon, målt i antall oppholdsdager, gikk også ned betydelig i perioden fra 2001 til 2004. I institusjonskategorien «Akutt/utredning/beredskap» for målgruppene «spedbarn/barn» og «ungdom» gikk oppholdstiden ned med henholdsvis 27 og seks prosent. I kategorien «Langtidsinstitusjoner» for målgruppene «barn» og «ungdom» gikk oppholdstiden ned med henholdsvis 59 og 31 prosent i perioden fra 2001 til 2004.

Fafo-rapporten konkluderer ikke entydig med at disse resultatene skyldes prisøkningen på institusjonsopphold, men påpeker at omleggingen av finansieringsordningene kan føre til store utfordringer i bydeler med ulike forutsetninger for å påta seg et økt ansvar innenfor barnevern, både når det gjelder kompetanse og bydelenes økonomi.

Kommunerevisjonen la våren 2006 frem en rapport (Kommunerevisjonen i Oslo, 2006) som skulle belyse påstander om at bydelsbarnevernet i Oslo kommune la uforholdsmessig stor vekt på økonomiske hensyn i sine beslutninger om institusjonsplassering av barn, jf. enkelte av funnene i Fafo-rapporten fra 2005 (Fafo, 2005). Rapporten er i hovedsak basert på intervjuer med ledere og ansatte i bydelsbarnevernet. Rapportens hovedkonklusjon var at det ikke ble tatt utilbørlige hensyn til økonomi i bydelenes beslutninger, men at man i enkelte bydeler - av økonomiske grunner - ikke alltid har iverksatt tiltak i tråd med lov om barnevern. Det ble spesielt pekt på at man i enkelte situasjoner unnlot å sette i verk tiltak for unge over 18 år og unnlot å plassere barn i institusjon selv om dette var nødvendig for barna.

PWC ferdigstilte i januar 2012 en evaluering av barneverntjenesten i Oslo kommunes bydeler (PWC, 2012). Formålet med rapporten var blant annet å se på kostnadsdriverne i barnevernet. Rapporten påpeker at størrelsen på egenandelen bare er en av flere faktorer som påvirker institusjonsbruken.

Rapporten peker på at omleggingen i Oslo ga større økonomisk frihet for bydelene og endring av incentivene for bruk av institusjonsplasser. Overføringen av finansieringsansvaret til bydelene har skapt høyere økonomisk bevissthet og en holdningsendring ved å integrere økonomisk tankegang i det barnevernsfaglige. Det pekes på at flere bydeler har fått bedre kontroll med kostnadene og at plasseringer i BFEs tiltak følges tettere opp både faglig og økonomisk. Direktoratet er ikke kjent med om BFE har foretatt evalueringer av konsekvenser eller hvilke effekter denne omleggingen har hatt for barna og familiene.

Våre regioners innspill på prisens rolle for etterspørselen etter institusjonsplasseringer

Våre regioner legger vekt på at antall oppholdsdager i institusjon trolig påvirkes mer ved en økning i egenandelen enn antall plasseringer i institusjon. Økt egenandel vil kunne føre til at kommunene har en sterkere motivasjon for videreføring til hjem eller kommunalt tiltak, slik at vi dermed får en mer forutsigbar utvikling på plasseringer. Dette innebærer kortere gjennomsnittlig oppholdstid og en tilhørende nedgang i antall oppholdsdager i statlige og private institusjoner.

Regionene mener hovedsakelig at egenandelene spiller en rolle, men kun som et av flere vurderingselementer når kommunene velger sine tiltak. Regionenes vurdering er at vi vil observere

en noe redusert etterspørsel etter institusjonsopphold ved en dobling eller tredobling av den kommunale egenandelen.

Direktoratets oppsummering

Direktoratet mener at det er godt dokumentert, både gjennom erfaringer fra Oslo kommune og våre regioner, samt diverse rapporter og beregninger, at prisen på institusjonsopphold og prisen på institusjonsopphold relativt til prisen på de andre tiltakene, jf. avsnittet om substitusjonseffekter og inntektseffekter, vil spille en rolle for kommunenes valg av tiltak.

Vi mener videre at regresjonsanalysene og erfaringene fra Oslo kommune og våre regioner, at det er en rekke forhold i tillegg til prisen/egenandelen som påvirker kommunens etterspørsel etter institusjonsopphold.

Vårt syn er at en økning i egenandelene for institusjonsplasseringer vil føre til en nedgang i etterspørselen, men at denne nedgangen vil være av begrenset størrelse ettersom det i motsetning til PWCs modell i evalueringsrapporten (PWC, 2011) vil være et «minimumsnivå» for hvor lavt institusjonsetterspørselen vil falle.

Vi tror det er nyttig å se til resultatene fra Oslo kommune, men samtidig være klar over at prisene der økte fra 20 prosent til 100 prosent av den faktiske prisen, mens departementet i høringen nevner en økning i egenandelene fra om lag 15 prosent til om lag 30 eller 45 prosent.

Hvilke driftsutfordringer vil endringene i finansieringsordningene medføre?

Generelt om driftsutfordringer

Departementet skriver på side 35 at «Bufetat vil få en svakere grunnfinansiering, og vil bli mer avhengig av inntektene fra kommunene for å opprettholde institusjons- og fosterhjemtilbudet på dagens nivå» og at «departementet vil komme tilbake til de bevilgningsmessige konsekvensene av forslaget i forbindelse med de årlige budsjettframleggene».

Bufetat ser flere driftsutfordringer som vil oppstå i en situasjon med lavere rammeoverføring og noe høyere, men variable inntekter i form av kommunale egenandeler.

En dobling eller tredobling av egenandelen for institusjonsplasseringer vil redusere kommunenes etterspørsel etter institusjonsplasser.

Hovedutfordringen for Bufetat er knyttet til institusjonsdriften og tilgangen på fosterhjem. Bufetat må tilpasse sitt tilbud av statlige institusjoner og sine kjøp av private institusjoner til en ny virkelighet med lavere institusjonsetterspørsel. Vi har en betydelig aktivitetsvekst i barnevernet, og endringene vil føre til økt etterspørsel etter nye fosterhjem.

Usikkerheten må møtes med mer fleksibilitet. På den ene siden vil man kunne tilpasse egne institusjoner og gjøre disse mer fleksible til å møte en både mer usikker og lavere etterspørsel. Det vil være naturlig å se på hvordan private institusjoner organiserer seg og tilpasser seg for å takle den varierende etterspørselen i dagens marked. Økt fleksibilitet kan oppnås ved økt fokus på - og ved å

stille strengere krav til – beleggprosenten i eget institusjonsapparat. Gjennomgang av institusjonsapparatet og avvikling av avdelinger/institusjoner med for lavt belegg vil være en sannsynlig konsekvens av endrede rammebetingelser. Mer bruk av vikarer og ansatte på korte kontrakter, samt innføring av nye former for turnusordninger vil kunne gi økt fleksibilitet, men forutsetter drøftinger og forhandlinger med ansatte og fagforeninger. Husleiekontrakter og utforming av institusjonsbyggene vil også påvirke muligheten for fleksibilitet i eget apparat. Det er grunn til å anta at avvikling av institusjoner, mer bruk av vikarer og ansatte med korte kontrakter er betingelser som kan ha innvirkning på barna og bidra til en mindre forutsigbar og trygg situasjon.

På den andre siden kan varierende etterspørsel håndteres ved større bruk av avtaler med private institusjoner og private fosterhjem. Det å skyve risikoen over på private aktører vil få følger for både prisene vi må betale til de private aktørene, siden avtalene vil inneholde stadig færre «garanterte» oppholdsdager og flere «variable» dager. Dette vil også få effekter på markedsutviklingen i det private markedet. Vi antar at kun store private aktører vil overleve i markeder med stor usikkerhet og avtaler med liten grad av «garanterte» dager. Utviklingen vil gå i retning av at det er noen få leverandører av private tiltak som vil kunne få økt markedsrett. Vi antar også at en slik utvikling særlig vil kunne ramme ideelle leverandører.

Kommunenes driftsutfordring

Vi antar at små og store kommuner som en hovedregel vil påvirkes på ulike måter.

Store kommuner vil trolig få sterkere incentiver til å benytte midlene til å bygge opp egne tiltak, både avgrensede eller mer kompenserende tiltak og mer avanserte eller omfattende hjelpetiltak, og gi omsorg og behandling til noen av barna som tidligere ble plassert på institusjon. Barn med omfattende hjelpebehov finnes det få andre alternativer for enn plassering i statlige eller private institusjoner. Totaleffekten blir en reduksjon i etterspørselen etter institusjonsplasser.

Store kommuner har trolig gode forutsetninger for å lykkes med barnevernarbeidet med endrede finansieringsordninger. I en FAFO-rapport som sammenligner barnevernet i Oslo og Bergen (Fafø, 2011) skrives det i oppsummeringen både at «den største forskjellen mellom de to byene består i at Oslos barnevernsarbeidere er mer opptatt av å etablere lokale tiltak og mener at betalingsordningen bidrar til å gjøre dette mulig. Det kan se ut som betalingsordningen fungerer som et positivt incitament i en slik utvikling» og at «de ansatte i Oslo er opptatt av hvordan de kan bruke positivt den lokale friheten som ligger i organiseringen og betalingsordningen i kommunen». Rapporten fremhever avslutningsvis at det er «tegn til at den nasjonale modellen ikke er tilpasset behovene i en stor by» og stiller spørsmålet om organisasjonsmodellen i Oslo «gir større rom for de faglige avveiningene som kreves av barnevernet i en storby».

Vi antar derimot at det først og fremst er de mindre kommunene, som har lavere budsjettammer og små «buffer» knyttet til uforutsette utgifter som institusjonsplasseringer, som vil merke prisendringene i størst grad.

Mange av disse kommunene er for små til å kunne opprette og drive egne hjelpetiltak som kan fungere som alternativer til institusjonsplassering, og vil gjennom de økte rammene kun klare å opprette de minst ressurskrevende hjelpetiltakene. Disse kommunene har ikke noe annet valg enn å plassere barn på institusjon, uavhengig av om barna heller burde blitt tilbudt lokale (omfattende)

hjelpetiltak. Økningen i de kommunale egenandelene vil medføre at kommunene får en årlig utgift på mellom kr 850 000 og 1,3 mill. kroner pr barn i institusjon.

De 100 minste kommunene i Norge har under 2000 innbyggere. 34 kommuner har et kommunalt barnevern som driftes med under ett årsverk (flere av disse kommunene deltar i interkommunalt barnevern), 98 kommuner driftes med under to årsverk i 2012. For de minste kommunene - eller mindre kommuner med svak kommuneøkonomi - vil det være en økonomisk utfordring å betale for ett eller flere barn i institusjon. Det er problematisk hvis bruken av statens tiltaksapparat vil påvirkes av kommuneøkonomi eller størrelse og ikke barnets behov.

Et viktig moment i forlengelsen av dette er at dagens finansieringsordning og ansvarsdeling mellom stat og kommune faktisk sikrer at midler som tildeles det statlige barnevernet blir brukt til barnevern. Høringsforslaget vil medføre økte overføringer til kommunene via rammeoverføringer uten noen garanti for at midlene blir benyttet til barnevern.

De minste kommunene er i dag helt avhengig av at staten har et tilbud for til en viss grad å sikre et likeverdig tilbud. For å sikre at disse kommunene har tilstrekkelig med midler til forebyggede arbeid, må det vurderes ordninger som sikrer interkommunalt samarbeid eller vurdere øremerking av midler til disse småkommunene.

Kommuner som har utfordringer knyttet til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft og som mangler tilstrekkelig kompetanse innen for eksempel utredningsarbeid og oppbygging av lokale tiltak vil etter vårt syn etterspørre denne kompetansen i markedet.

Økt etterspørsel etter private tilbud på nye områder som utredning og oppbygging av lokale hjelpetiltak vil være en naturlig konsekvens av at fagteamenes rolle og oppgaver endres. Hvordan kvaliteten på det tilbudet som blir gitt til barn og familier vil bli, og hvordan barn og familier vil påvirkes av dette, vet vi ingenting om. Endringene bør etter vår vurdering følges tett av forskning.

Mer om driftsutfordringer i egne institusjoner

Etterspørsel etter institusjonsopphold

Bufetats regioner, som har ansvaret for driften av vårt institusjonsapparat, tror ikke på noen dramatisk nedgang i institusjonsetterspørselen og antar at driftsutfordringene som følger av endringene i finansieringsordningene lar seg håndtere. Mulighetene for å håndtere endringene vil avhenge av hvor stor nedgangen i rammeoverføringen fra staten blir.

Økte egenandeler vil gi etaten økte inntekter og institusjonene vil ha incentiver til å arbeide for en høy og stabil beleggsprosent for å maksimere inntektene og minimere variasjonen i inntektene. Det å stille absolutte krav til institusjonene for beleggsprosent var et av de viktigste grepene som ble gjort av BFE overfor sine institusjoner ved omleggingen i Oslo kommune i 2002.

Det statlige barnevernet og barnevernet i Oslo kommune er imidlertid svært ulike når det gjelder målgruppedifferensiering og bruken av generalistinstitusjoner. Bufetat benytter i stadig mindre grad generalistinstitusjoner. Vi ser at det kan være utfordrende å drive målgruppedifferensierte og

spesialiserte institusjoner i det statlige barnevernet under et finansieringsregime som vil medfører et fokus på høye og stabile beleggsprosjenter i institusjon, jf. erfaringene fra Oslo kommune.

Vi vet for lite om hvordan kvaliteten på institusjonsdriften og tilbudet til barna påvirkes av et økt fokus på høye og stabile beleggsprosjenter når man har målgruppedifferensierte institusjoner og et nytt finansieringsregime. Evalueringsrapportene (Deloitte, 2011; Fafo og NOVA, 2011; NIBR, 2011; PWC, 2011) fra statlig og kommunalt barnevern og evalueringene fra Oslo kommune sier mye om økonomiske resultater, men lite om effektene for barna av slike endringer i barnevernet.

Økte egenandeler og økt økonomisk ansvar for barna kan føre til bedre planlegging og oppfølging fra kommunenes side når det gjelder oppholdstid og avslutning av opphold. Dette vil være positivt for planlegging av klientstrøm i egne tiltak, og vil kunne gi økt kapasitetsutnyttelse.

Høy beleggsprosent oppnås best gjennom lange institusjonsopphold. Det er derfor et paradoks at økt fokus på beleggsprosent, for å oppnå budsjettmålene i både statlig og privat institusjonsdrift, kan gi institusjonene incentiver til å være tilbakeholdne med å skrive ut barn og unge som i praksis er utskrivningsklare. Dette vil kunne komme i konflikt med målet om at tiltakene skal være til barnas beste, at en institusjon ikke kan sies å være den optimale rammen rundt barn og unges oppvekst og videre utvikling, og at institusjonsoppholdet ideelt sett bør være kort. Denne problemstillingen krever at direktoratet instruerer statlige og regulerer dette i avtalene med private institusjoner om at målet om høy beleggsprosent ikke må hindre utskrivning av utskrivningsklare barn og unge.

Endringene i etterspørselen fra kommunene vil trolig føre til en sterkere styring av eget tiltaksapparat ved at vi får sterkere fokus på å produsere det vi er konkurransedyktige på (pris- og kvalitetsmessig) i forhold til private aktører, og heller kjøper det vi ikke er konkurransedyktige på fra private aktører.

Erfaringer fra blant annet Oslo kommune tilsier at man raskt vil få et behov for å omstille institusjonsapparatet. Omstilling innenfor det statlige barnevernet med tilhørende nedleggelse og oppsigelser har vist seg å være en prosess som er ressurskrevende og tidkrevende. Staten har blant annet avviklet omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og barnevernsinstitusjoner i Region nord det siste året. Slike omstillinger medfører store merutgifter til lønn i oppsigelsestid, etterlønn, husleiekontrakter og andre driftsuavhengige utgifter. Vår erfaring er at utfordringene og merutgiftene er større jo mindre arbeidsmarkedet og eiendomsmarkedet er i det aktuelle området.

Dette kan settes i sammenheng med erfaringene fra Oslo kommune hvor man måtte legge ned institusjoner med lavt belegg. Vi vet at det er vanskeligere å operere med høyt belegg i områder med lav befolkningstetthet og store geografiske avstander. Omstillinger og nedleggelse av institusjoner vil også ha konsekvenser for barna som må flytte til andre institusjoner.

Mulige konsekvenser for barna av dette kan være mindre trygghet, uforutsigbarhet og behandlingsavbrudd. Behandlingsavbrudd og utilsiktede flyttinger er uheldig og kan gi dårlige prognoser for videre endring og utvikling,

Det må derfor forventes merutgifter til omstilling av tiltaksapparatet ved den foreslåtte endringen av finansieringsordningen og særlig i utkantstrøkene.

Husleiekontrakter

Lavere institusjonsetterspørrel og behovet for fleksibilitet i driften vil kunne gi utfordringer knyttet til langtidskontrakter for eiendommer og eksisterende arbeidskontrakter. En stor del av våre kontrakter med Statsbygg har en kontraktstid på 20 år og begrenser våre muligheter til å operere med et fleksibelt institusjonsapparat. Vi ser at det må gjøres et arbeid når det gjelder oppsigelsesadgang for leiekontrakter. Avklaringene må gjøres på departementalt nivå mellom Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Driftsutfordringer innenfor fosterhjemområdet

Økte egenandelsatser i institusjon antas å redusere etterspørselen etter institusjonsplasser noe, men vil samtidig øke etterspørselen etter andre typer tiltak (fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet) tilsvarende. Dette vil øke presset på rekruttering av fosterhjem. Statlige familiehjem er ment som et alternativ til institusjonsplassering og vil nok merke endringene i egenandelsatsen i institusjon i form av økt etterspørsel.

Det å rekruttere nok fosterhjem er utfordrende i dagens situasjon. Vi har sett en kraftig dreining fra bruk av institusjon til fosterhjem. Aktivitetsveksten i kommunale fosterhjem med statlig forsterkning har vært på nær 30 prosent i flere av de siste årene.

Dersom Bufetat ikke klarer å rekruttere selv, vil man ha behov for å kjøpe fra private aktører. Dette vil medføre en dreining i retning av mer private fosterhjem. Private fosterhjem har vesentlig høyere utgifter enn statlige (og kommunale) fosterhjem, men lavere utgifter enn institusjonsopphold.

Det er naturlig å anta at økte priser på institusjonsopphold vil føre til at flere barn med omfattende hjelpebehov vil kunne bli plassert i fosterhjem. Regionene påpeker at fosterhjem med barn med store hjelpebehov medfører en økt sannsynlighet for «brudd» i fosterhjemmene. En slik utvikling vil kunne ha både en negativ virkning på barna og fremtidig rekruttering av fosterhjem.

Erfaringer fra Oslo kommune vedrørende driftsutfordringer

Endringene i finansieringssystemet i Oslo kommune i 2002 og forholdet mellom BFE og bydelene har flere likhetstrekk med forslagene som ligger i høringen fra BLD.

Bydelene i Oslo kommune betalte frem til 2. halvår 2002 en pris på institusjonsopphold i regi av BFE som tilsvarte omtrent 20 prosent av den faktiske prisen ved å produsere institusjonsoppholdet. Fra og med 2. halvår 2002 fikk bydelene økte rammer men måtte den reelle prisen når de valgte institusjonsopphold i regi av BFE. Bydelene kunne selv - både før og etter omleggingen - velge hvilke av BFEs institusjoner de ønsket å plassere barn i. Bydelene kan også kjøpe institusjonsopphold og andre typer tilbud fra private eller fremskaffe diverse tilbud selv (ikke institusjonsopphold). BFE får fortsatt noe rammefinansiering til å dekke diverse tilbud som for eksempel juridisk kontor og barnevernvakten.

I Oslo kommune merket man umiddelbart en kraftig reduksjon i etterspørselen samlet sett og særlig mot enkelte institusjoner. Samlet antall institusjonsoppholdsdager² falt fra om lag 70 000 i 2002 til 58 000 i 2003 og videre til 49 000 i 2004. Det er en nedgang på 30 prosent på to år. Antall oppholdsdager stabiliserte seg deretter og har ligget jevnt på omtrent samme nivå i hele perioden frem til 2011. Institusjoner i regi av BFE ble redusert fra omtrent 40 000 oppholdsdager i 2002 til 25 000 oppholdsdager i 2004. I 2011 var det omtrent 20 000 oppholdsdager i BFEs institusjoner.

Antall oppholdsdager i institusjon er blitt redusert med 28,2 prosent fra 2002 til 2011. I samme periode har barnebefolkningen 0-17 år steget med 20,8 prosent og antall barnevernssaker (SSB-tall for barn med tiltak i løpet av året) steget med 56,3 prosent.

Institusjonsbruken har med andre ord falt med nær 30 prosent i en periode med betydelig samlet aktivitetsvekst og befolkningsøkning.

BFE og bydelene ble nødt til å tilpasse seg raskt til den nye virkeligheten midt i 2002 og BFE måtte ta grep for å bli fleksible nok til å takle utfordringene knyttet til både konkurransesituasjonen med de private aktørene og driftsutfordringene knyttet til at rammeoverføringene var borte og at man måtte drifte institusjoner utelukkende fra driftsinntekter.

BFE satte krav til belegg i sine institusjoner. Kravet ble satt utfra hvilket minimumsbelegg som fikk institusjonen til å gå i økonomisk balanse. BFE opererte med et krav på 70 prosent i akuttinstitusjoner og 80 prosent belegg i andre typer langtidsinstitusjoner.

Institusjoner som bydelene ikke etterspurte ble nedlagt. Totalt har antall institusjonsplasser gått ned fra 133 til 78 i perioden fra 2002 til 2011.

Prisene som BFE tilbyr bydelene og eventuelt andre kommuner på sine institusjoner er satt slik at BFE går i balanse og avhenger av blant annet driftsutgifter, antall plasser og beleggsprosent.

Erfaringene fra Oslo kommune er at både BFE og bydeler ble nødt til å tilpasse seg raskt og at man begynte å se faglige og økonomiske hensyn mer i sammenheng og ble nødt til å ha fokus på å tilby best mulig tjenester til lavest mulig pris. BFE opplyser at de har oppnådd budsjettbalanse hvert år siden omleggingen.

En konsekvens av omleggingen til en slik bestiller-utfører modell er at BFE må tilpasse profilen på sine institusjoner etter bydelenes etterspørsel for å få en tilstrekkelig beleggsprosent til at de oppnår budsjettbalanse.

BFE satser mer på «generalistinstitusjoner»-institusjoner med blanding av målgrupper med ulike behov - enn det statlige institusjonsapparatet hvor spesialisering har et større fokus, jf. det pågående kvalitetsutviklingsprogrammet i etaten. Dette skyldes at man faglig sett mener at institusjonene ikke bør være for spesialiserte, men også at etterspørselen fra bydelene er slik at dette er en hensiktsmessig organisering for å oppnå kostnadsdekning i institusjonene.

² summen av BFEs institusjoner og private institusjoner

BFE er i direkte konkurranse med private institusjoner om å få tilby tjenester til bydelene. Private institusjoner har tatt markedsandeler fra BFE i perioden etter 2002. Økningen er størst i tiden etter at bydelene fikk tilgang på fremforhandlede rammeavtaler med de private aktørene rundt 2005-2006. I dag står private institusjoner for omtrent 60 prosent av det totale kjøpet av oppholdsdager i institusjon.

Det kan være flere årsaker til at de private aktørene tar markedsandeler fra BFE. Private aktører kan ha et fortrinn når det gjelder fleksibilitet og muligheten for å ta raske tilpasninger i markedet. Private institusjoner har mer fleksibilitet når det gjelder valg av arbeidstidsordninger.

Private institusjoner leier også inn ansatte (for eksempel ansatte som er organisert som enkeltmannsforetak) for å tilpasse behovet etter ansatte og kan tilpasse bruken av ansatte til utgiftene og antall barn på en annen måte enn statlige og kommunale institusjoner.

Omstillinger og nedleggelse av avdelinger kan være mer tidkrevende i statlig og kommunale virksomheter, for eksempel i forhold til involvering av fagforeninger, arbeidsmiljøutvalg og annen ivaretagelse av de ansattes rettigheter og plikter i slike situasjoner.

Erfaringene fra driftsutfordringene i Oslo kommune og forholdet til bydeler og private institusjoner vil være nyttig for å kunne vurdere størrelsen på driftsutfordringene som vil oppstå ved endringer av finansieringsmodellen for det statlige og kommunale barnevernet³.

Oppsummering finansieringsordningene/økonomi

Direktoratet er positive til hovedinnholdet som vi tror vil føre til mer rendyrkede roller og mer sammenfallende incentiver mellom stat og kommune når det gjelder bruken av det statlige tiltaksapparatet. Vi vet imidlertid ikke hvilke konsekvenser dette vil få for tjenestetilbudet til barn og familier.

Vi mener at det prinsipielt er riktig at prisen for en tjeneste i størst mulig grad skal gjenspeile ressursbruken knyttet til å produsere tjenesten. Dette vil i utgangspunktet resultere i bedre bruk av samfunnets ressurser. Prisendringen må imidlertid sees i sammenheng med blant annet markedsforhold, aktører og andre rammebetingelser før man kan si om andre konsekvenser. Modellen forutsetter at den som etterspør tjenesten er kjent med hva som er riktig og godt faglig tilbud for barnet. Incentivet er ment å fungere slik at kommunen vurderer å utvikle alternative tiltaksapparat som gir god effekt for barna og vurderer de mest kostnadseffektive løsningene for å oppnå riktig mål for barna. Direktoratet legger til grunn at det utvikles nasjonale veiledere slik at riktig tiltak velges og utvikles, og at det forebygges at valg i enkeltsituasjoner gjøres på bakgrunn av økonomiske betraktninger alene.

Vi tror driftsutfordringene vil kunne løses, jf. erfaringene i Oslo kommune og regionenes egne vurderinger, gitt at rammeoverføringene ikke reduseres for mye i en overgangsfase og det settes av

³ Vi gjør oppmerksom på at vurderingene knyttet til driftsutfordringer og andre forhold i Oslo kommune er direktoratets egne vurderinger og dette ikke nødvendigvis sammenfaller med Oslo kommunes oppfatning på alle områder.

ekstra midler til omstilling av tiltaksapparatet. Vi vet imidlertid ikke hvilken effekt denne omstillingen faktisk vil få for barn, unge og familier.

Direktoratet vil imidlertid påpeke at det er flere forhold som gjør utfordringene større i forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern enn i forholdet mellom BFE og bydelene i Oslo kommune. Størrelsen på og homogeniteten i bydelene i Oslo er annerledes enn forholdene i landets 429 kommuner. Statlig barnevern er i ferd med å utvikle et differensiert og spesialisert tjenestetilbud med en helt annen kompleksitet og variasjon enn institusjonene i Oslo kommune. I forslagene i høringsnotatet er også staten tiltenkt en utvidet faglig rolle.

Direktoratet støtter i all hovedsak departementets forslag til ny finansieringsordning og mener endringsforslagene er et «steg i riktig retning» med hensyn til ansvar- og oppgavefordeling. Vi tror endringene vil føre til mer rendyrkede roller og mer sammenfallende incentiver mellom stat og kommune når det gjelder bruken av det statlige tiltaksapparatet.

Direktoratet mener at desto høyere den kommunale egenandelen settes, desto mer sammenfallende incentiver mellom stat og kommune i forhold til bruken av institusjonsplasseringer vil man få. Dersom man ikke legger opp til en tilstrekkelig stor økning av den kommunale egenandelen (og en tilhørende økning i overføringene til kommunene) er det en risiko for at endringen ikke vil føre til merkbare utslag i etterspørselen etter institusjonsplasseringer.

Vi har ikke grunnlag for å si at en dobling er en for liten eller for stor økning av de kommunale egenandelene for institusjonsplasseringer. Vi vet imidlertid at de små, årlige endringene i de kommunale egenandelene i perioden 2004-2012, isolert sett, har hatt liten effekt på institusjonsetterspørselen i kommunene. Vi ser det uansett valg av egenandelsats som svært viktig at endringene utredes grundig og sikrer mulighetene for å drive et spesialisert og målgruppedifferensiert statlig barnevern i tråd med gjeldende forskning.

Et endret finansieringssystem kan medføre et behov for ytterligere omstilling av det statlige barnevernet. Omstilling innenfor det statlige barnevernet med tilhørende nedleggelse og oppsigelser har vist seg å være en prosess som er ressurskrevende og tidkrevende. I tillegg vil det ta tid å bygge opp kompetanse og nye tiltak i kommunesektoren. Det bør derfor ikke forventes noen store effektiviseringsgevinster innenfor barnevernet av endringene i finansieringsordningene på kort sikt.

Det vil oppstå et behov for midler til omstilling av statlig tiltaksapparat, jf. store driftsuavhengige utgifter i institusjonsdriften. Vi viser i den forbindelse til forvaltningsreformen fra 2004 og erkjennelsen i ettertid, blant annet fra Stortinget, at reformen var dårlig forberedt og underfinansiert. Dette viser også Fafo og NOVA (Fafo og NOVA, 2011) til i sin evalueringsrapport om forvaltningsreformen.

Evalueringsrapportene fra statlig og kommunalt barnevern og evalueringene fra Oslo kommune sier mye om økonomiske resultater men lite om effektene for barna av slike endringer innenfor barnevernet. Dette tilsier at man bør være forsiktig og innføre overgangsordninger for å sikre barnas behov. Endringene bør også evalueres fortløpende fra innføringstidspunktet.

Vi ser også driftsutfordringer knyttet til behovet for mer fleksibilitet innenfor det statlige barnevern ved endret finansieringsregime, jf. avsnittet om våre driftsutfordringer og diskusjonen rundt arbeidsavtaler, turnusordninger, eiendomskontrakter og bruk av private institusjoner.

Når det gjelder kommunenes driftsutfordringer tror direktoratet at store kommuner vil takle endringene på en god måte og få sterkere incentiver til å benytte midlene til å bygge opp egne tiltak.

Direktoratet ser at reformen vil medføre store utfordringer for mindre kommuner, og at det ligger et stort ansvar på kommunene for på kort tid å kunne tilby et faglig godt og likeverdig tilbud i alle landets 429 kommuner.

Vi mener derfor at departementet bør vurdere behovet for presiseringer, justeringer og/eller overgangsordninger som gjør mindre kommuner bedre rustet til å ta det utvidede ansvaret som ligger i høringsforslaget, jf. blant annet Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen, 2012) om det kommunale barnevernet.

Andre innspill knyttet til finansieringsordningene i barnevernet

Hva er det faktiske behovet for barnevernstjenester i Norge og hvor mye vil det koste å fremskaffe det nødvendige tilbudet?

Vi er usikre på om de foreslåtte endringene vil ivareta kompleksiteten vi vil stå overfor i et framtidig barnevern, eksempelvis om fem år. Vi etterlyser en tilnærming som tar for seg erfaringene fra de siste årene, og hvilke terskler for tilbudet som kan håndteres i framtiden og hva samfunnet skal kunne kreve av framtidens barnevern. Vi viser til Meld. St. 13 (2011-2012) Utdanning for velferd – Samspill i praksis (Kunnskapsdepartementet, 2012), hvor det framgår at velferdstjenestene står overfor store utfordringer i årene framover, blant annet i forhold til å få tilstrekkelig arbeidskraft. Dersom vi ikke gjør endringer i tjenestene vil hver fjerde ungdom på landsbasis måtte velge helse- og sosialfaglig utdanning for å dekke behovet for arbeidskraft i 2025. En viktig problemstilling når det gjelder finansieringsordningene og behovet for midler i det statlige og kommunale barnevernet er å få alle involverte parter med på hva det samlede faktiske behovet for midler og tiltak i barnevernet er og vil bli i fremtiden.

Det hadde vært ønskelig med en nærmere vurdering av hvilke utfordringer barnevernsfeltet bør ruste seg på i et framtidig perspektiv, herunder spørsmål knyttet til aktivitetsveksten og om «vridningen» fra institusjon til fosterhjem kan ha gått for langt jf. en utredning gjennomført av Fafo og NOVA (Fafo og NOVA, 2011). Vi etterlyser en tilnærming som tar for seg erfaringene fra de siste årene, og hvilke terskler for tilbudet som kan håndteres i framtiden og hva samfunnet skal kunne kreve av framtidens barnevern.

Vi er positive til flere av forslagene i høringen, men savner en mer omfattende analyse av om endringene vil ivareta kompleksiteten i framtidens barnevern.

Bufetat foreslår derfor at det må opprettes et beregningsutvalg innenfor barnevernet. Et slikt utvalg bør kontinuerlig jobbe med hva det nåværende og fremtidige behovet for ressurser til barnevernet faktisk er. Dette vil sikre at fremtidige tildelinger av budsjettmidler er mer i tråd med de faktiske

behovene innenfor barnevernet. Arbeidet bør ledes av BLD med deltakere fra direktoratet og kommunene.

Kilder

Deloitte. (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet.*

Fafo. (2005). *Evaluering av finansieringsordningen i barnevernet i Oslo kommune.*

Fafo. (2011). *Barnevernet i Oslo og Bergen - en sammenliknende evaluering etter barnevernreformen i 2004.*

Fafo og NOVA. (2011). *Institusjonsplassering - siste utvei? Betydning av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet.*

Kommunerevisjonen i Oslo. (2006). *Bydelsbarnevernet i Oslo. Rapport 13/2006.*

Kunnskapsdepartementet. (2012). *Meld. St. 13 (2011-2012) Utdanning for velferd - Samspill i praksis.*

NIBR. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (2011:2).*

PWC. (2011). *Oppgave- og finansieringsansvaret i statlig og kommunalt barnevern. Delrapport D.*

PWC. (2012). *Evaluering av barneverntjenesten i Oslo kommunes bydeler.*

Riksrevisjonen. (2012). *Dokument 3:15 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige midler.*