

# Følgerevaluering av forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet

## Første delrapport



# Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
1. Bakgrunn, formål og metode.....	4
2. Beskrivelse av forsøkskommunene .....	10
3. Ressursutnyttelse og tiltakssammensetning i kommunene .....	20
4. Et mer kunnskapsbasert barnevern .....	36
5. Forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier .....	46
6. Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov .....	56
7. Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon .....	64
8. Samhandling mellom nivåene i barnevernet.....	69
9. Økonomiske konsekvenser av forsøket .....	74
10. Erfaringer med oppstart av forsøket .....	79
11. Status år 1: Oppsummering og konklusjon .....	81

# Sammendrag

I forbindelse med forarbeidene til en nasjonal strukturreform for barnevernet ønsker regjeringen å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Dette gjennomføres som et forsøk, hvor Alta, Nøtterøy/Tjøme og Røyken er valgt ut som forsøkskommuner.

Hovedformålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser. Følgeevaluering skal gjøre det mulig å trekke ut viktige erfaringer underveis i arbeidet, blant annet om hvordan kommunene omstiller seg ved økt ansvar.

Formålet med følgeevalueringen er todelt:

1. Evalueringen skal 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. Evalueringen skal gi departementet kunnskap om den statlige og kommunale implementeringen av de endringer i ansvarsdeling som følger av forsøket.

Følgeevalueringen skal belyse status i oppnåelsen av de seks delmålene for forsøket:

- 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

I tillegg skal de økonomiske konsekvensene av forsøket belyses.

Det skal gjennomføres årlige følgeevalueringer i 2016, 2017, 2018 og 2019 og en sluttevaluering i 2020.

I denne rapporten redegjøres det hovedsakelig for status i Alta, Røyken og Nøtterøy på oppstartstidspunktet for forsøket. Nedenfor oppsummeres hovedfunn og anbefalinger fra den første devalueringen:

## **Kommunenes organisering av forsøket**

Alle tre kommuner har valgt en prosjektorganisering av arbeidet med å implentere «Forskrift om forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet». Prosjektorganiseringen vurderes å være en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på, og bidrar til å tydeliggjøre interne ansvarsforhold i kommunen, strukturere de ulike delene av oppdraget (blant annet gjennom etablering av arbeidsgrupper) og definerer klare mål for framdrift og resultat.

Kommunene har så langt vært opptatt av å avgrense forsøket og definere arbeidet som skal gjøres innenfor et prosjektstyringsrammeverk. Dette har vært nødvendig å gå løs på en så omfattende oppgave. I den forbindelse påpekes at arbeidet med forsøket ikke må bli en aktivitet som plasseres «på siden» av kommunens øvrige virksomhet. Forsøkets overordnede målsetning om at barn og unge skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid krever at kommunen bruker hele sin organisasjon for å løse oppdraget. Dersom alle forsøkets målsetninger skal oppnås, må forbyggende arbeid og tidlig innsats gjøres til en integrert del av kommunens virksomhet.

## Ressursbruk og tiltakssammensetning

Forskjeller i prioritering og faglig tilnærming har ført til at forsøkskommunene har store forskjeller i kostnader og framstår med nokså ulik tiltaksprofil. Forskjeller i kostnadsnivå, ressursfordeling og tiltaksprofil medfører også at kommunene har ulike forventninger til hvilke økonomiske gevinster og mulige tap som kan komme som en følge av forsøket.

Forsøket vil særlig gi en stor økning i enhetskostnadene for tiltak utenfor hjemmet (fosterhjem og institusjoner). Antall barn plassert utenfor hjemmet i det kommunene trer inn i forsøket er dermed en vesentlig parameter for hvordan forsøket vil påvirke kommunenes barnevernsutgifter. Analysene av forsøkskommunenes ressursbruk predikerer at Røyken kan få en begrenset utgiftsvekst i oppstarten av forsøket, mens Alta har potensiale for betydelige utgiftsøkninger som en følge av at kommunen i dag har høye enhetskostnader til tiltak utenfor hjemmet. Nøtterøy/Tjøme kan sies å være i en mellomstilling mellom Røyken og Alta.

## Et mer kunnskapsbasert barnevern

Forsøkskommunene har over tid lagt vekt på å anvende anerkjente metoder og tiltak i sitt arbeid rettet mot barn og unge. Dette tilsier at kommunene har gode forutsetninger for å ivareta målsetningen om evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak også i overtakelsen av nye oppgaver, men forutsetter vedvarende bevissthet rundt kompetanseutvikling.

Kommunene bør ta stilling til hvilken kompetanse, holdninger og ferdigheter som skal være gjeldende i *alle* tjenester rettet mot barn og unge, og hvilken spisskompetanse det vil være behov for innenfor barnevern, helsestasjon, PPT. Gitt kommunenes vektlegging av fosterhjemstilbudet, bør tilføring av kompetanse på dette feltet vies særskilt oppmerksomhet.

Større ansvar for flere oppgaver for kommunene medfører også mer omfattende krav til risikovurdering, internkontroll og evaluering av egen praksis. Tidspress i forberedelsesfasen har gjort det vanskelig å gjennomføre fullgode risikovurderinger av forsøksarbeidet. Dette er noe kommunene bør vektlegge det kommende året.

## Forebyggende innsats

Alle tre kommuner viser til en positiv utvikling de senere årene når det gjelder forebyggende arbeid og tidlig innsats. Imidlertid er det forbedringspotensiale når det gjelder samarbeidet med de øvrige tjenestene til barn og unge, det, særlig i Alta og Nøtterøy. Disse kommunene synes så langt å ha konsentrert arbeidet sitt om barnevernet eller en avgrenset del av tjenesten til barn og unge, mens Røyken har kommet lenger i å arbeide helhetlig.

Det kommende året bør kommunenes forebyggende innsats også rettes mot å inkludere større deler av kommunens virksomhet i forsøksarbeidet. For forsøkskommunene innebærer dette at økonomiske midler tilført gjennom forsøket ikke bare brukes på å etablere nye tilbud øverst i tiltakskjeden, men at man samtidig sørger for at forebyggende tiltak blir prioritert og utviklet.

## Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

Analysen av forsøkskommunenes ressursbruk viser at de har ulikt kostnadsnivå, ulike tiltakspyramider og i ulik grad har benyttet Bufetats tjenestetilbud. Dette gir forskjellig utgangspunkt for hvilke tilbud kommunene selv velger å etablere, og hvilke områder de inngår bistandsavtaler med Bufetat på.

Et velfungerende fosterhjemstilbud vurderes å være en sentral forutsetning for å lykkes med forsøket som helhet. For at fosterhjemstilbudet skal dekke det tiltenkte nivået i kommunenes tiltakspyramider er kommunene helt avhengig av å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem, ha fosterhjem som er kvalifisert til å ivareta barn og ungdom med særskilte utfordringer og sørge for en oppfølging som fosterfamiliene er tilfredse med. Dette er et arbeid som forsøkskommunene trolig må prioritere høyt i alle faser av forsøket.

## Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

Samspill med andre tjenester, som barnehage, skole og helsetjenestene er en forutsetning for å få god innsikt i barnets situasjon, og klarhet i hva som kan være de gode løsningene for det enkelte barn. Beskrivelsen av samarbeidet mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge i forsøkskommunene viser at det er behov for å styrke dette samspillet.

Hensynet til barnets helhetlige livssituasjon krever videre direkte medvirkning fra barnas og familienes side. Alle tre forsøkskommunene opplever at de arbeider bedre på dette området enn de tidligere har gjort, men at de fortsatt har en vei å gå. Evaluator påpeker at brukermedvirkningen må ivaretas både på system- og individnivå, dersom den skal være reell.

## Samhandling mellom nivåene i barnevernet

Forsøkskommunene har ulike erfaringer når det gjelder samhandlingen med det statlige barnevernet. Det er de forsøkskommunene som i har støttet seg mest til egne tiltak, og som i minst grad har benyttet tiltak fra Bufetat, som er mest tilfredse med hvordan samarbeidet med Bufetat har fungert.

Så langt synes arbeidet med å trekke nye grenser mellom statlig og kommunalt barnevern å ha gått greit. Beskrivelser fra forsøkskommunene og Bufetats regioner tyder i hovedsak på at det har vært gode prosesser og at partene har vært opptatt av å finne gode løsninger. Kommunene melder imidlertid om at det har vært utfordringer knyttet til prinsipielle problemstillinger ved overtakelsen av statlige fosterhjem.

Selv om det nå blir endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern vil det fremdeles være et avhengighetsforhold mellom forvaltningsnivåene. Derfor blir det viktig at arbeidet med å tydeliggjøre grenseoppgangen mellom statlig og kommunalt barnevern preges av raushet og vilje til å finne gode løsninger i fellesskap.

## Økonomiske konsekvenser

I denne første devalueringen er det for tidlig å si noe om hvordan de økonomiske elementene i forsøksordningen slår ut for forsøkskommunene og Bufetats regioner. På prinsipielt grunnlag kommenteres det at de samlede økonomiske konsekvensene, i form av netto økonomisk tap eller gevinst, avgjøres av hvorvidt utgiftsøkningen knyttet til høyere kommunal egenbetaling per barn, blir høyere eller lavere enn inntektsøkningen i form av økt rammetilskudd.

Utgiftsøkningene som følge av høyere kommunal betaling per tiltak er i hovedsak knyttet til tiltak når barnet er plassert av barnevernet. Det er ved oppstarten av forsøket betydelige forskjeller i utgiftsnivå mellom de tre forsøkskommunene når det gjelder denne typen tiltak.

## Forsøkskommunenes erfaringer ved oppstart av forsøket

Forsøkskommunenes ambisjoner for hva som måtte være på plass til det formelle oppstartspunktet for forsøket har hatt konsekvenser for hvordan de har gått løs på oppgaven og hvordan ledere og medarbeidere har opplevd forberedelsesfasen. Både Alta, Nøtterøy og Røyken framhever at tiden fra de fikk tildelt oppdraget til forsøksstart har vært kort.

Å innføre en ny ansvarsdeling mellom to forvaltningsnivå er i seg selv et omfattende omstillingsarbeid. Beskrivelsene av hvordan arbeidet med forsøket påvirker ledere og medarbeidere i Alta, Nøtterøy og Røyken avslører at det stilles store krav til endringsledelse for å lykkes med den omstillingen som nå er igangsatt. Dette er noe forsøkskommunene bør være seg bevisst. Det kan være verdt å investere i kompetanse på endringsledelse og ikke bare på barnevernfaglig kompetanseheving.

# 1. Bakgrunn, formål og metode

## 1.1 Bakgrunn

I januar 2004 overtok staten ansvaret fylkeskommunene hadde på barnevernområdet. Bakgrunnen var et ønske om bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet og et likeverdig tilbud med god kvalitet over hele landet. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble etablert. Bufetas fem regioner overtok ansvaret for å tilby plass i institusjon eller fosterhjem, basert på anmodning fra kommunene. Kommunene beholdt det overordnede ansvaret for alle oppgaver som ikke uttrykkelig gjennom lov eller forskrift er lagt til det statlige barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ble også etablert i 2004 gjennom en sammenslutning av Statens barnevern og familievern (SBF) og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

Det er et omfattende og komplekst regelverk som ligger til grunn for ansvars- og oppgavedelingen i barnevernet. Over tid har det vært utfordringer knyttet til ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern. Utfordringsbildet ble blant annet belyst gjennom evalueringen av barnevernreformen.<sup>1</sup> Blant utfordringene som ble trukket fra var at:

- Barnevernet ikke følger det finansielle ansvarsprinsippet
- 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
- Incentivene til å arbeide forebyggende er for svake

Gjennom Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernsloven* ble det fra 01.01.2014 iverksatt flere tiltak for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunene og staten på barnevernområdet. Endringene i loven skulle blant annet gi mer forutsigbarhet, samt bedre samhandling og kvalitet. Barns rett til medvirkning ble også styrket. Etter lovendringen ble Bufdir et fagorgan for hele barnevernet - både det kommunale og statlige.

Regjeringen Solberg har fortsatt arbeidet å tydeliggjøre ansvaret mellom forvaltningsnivåene på barnevernområdet. Av regjeringsplattformen framgår det at regjeringen vil:

- Gi kommunene rett til fritt å velge barneverntiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket
- At kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten

Som et ledd i dette arbeidet har Regjeringen valgt å igangsette et forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet.

---

<sup>1</sup> 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 Telemarkforskning (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25), PwC

Forsøket med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet må forstås i lys av den utvikling som har funnet sted siden 2004, både når det gjelder ansvarsdeling, finansiering og kompetanseheving, samt kommunereformens målsetninger om flere oppgaver til større og mer robuste kommuner <sup>2</sup>

## 1.2 Om forsøket og følgeevalueringen

Formålet med *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet* er å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet og å undersøke om flere barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg med en annen organisering.

Forsøket startet 1.april 2016 og skal vare i 4 år. 13 kommuner søkte om deltakelse i forsøket. Alta, Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme) og Røyken ble høsten 2015 valgt som forsøkskommuner basert på et sett kriterier fastsatt av departementet, herunder at kommunen har mer enn 15 000 innbyggere.

Kommunene er i forsøket underlagt en egen forskrift, *Forskrift om forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet*. Den viktigste endringen for forsøkskommunene er at de får et helhetlig ansvar for barnevernet, inkludert de fleste av oppgavene som er lagt til det statlige barnevernet. En annen viktig endring er at kommunene overtar det fulle finansieringsansvaret samtidig som de kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet som tar utgangspunkt i de midlene Bufetat tidligere har brukt på oppgavene som overføres.

Kommunene som deltar i forsøksordningen overtar fullt ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, fosterhjemstilbudet og institusjonsplassering. Dette innebærer at Bufetat ikke vil ha en bistandsplikt overfor forsøkskommunene med mindre de på frivillig basis inngår en skriftlig bistandsavtale.

For å sikre at forsøket resulterer i økt kunnskap om styrker og svakheter med et økt kommunalt ansvar og om effektene når det gjelder forhold som kvalitet, effektivitet og kostnader som følger med økt kommunalt ansvar, har Regjeringen bestemt at forsøket skal følgeevalueres. Forsøkskommunene må i tillegg gjennomføre en egnevaluering.

Formålet med følgeevalueringen er todelt:

- Evalueringen skal 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.
- Evalueringen skal gi departementet kunnskap om den statlige og kommunale implementeringen av de endringer i ansvarsdeling som følger av forsøket.

---

<sup>2</sup> En sentral målsetning ved den vedtatte kommunereformen er å gi mer makt og myndighet til større og mer robuste kommuner. Barnevernet er et av områdene hvor Regjeringen har varslet at det er aktuelt med endringer. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 17.3.2016 forslag til endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet på høring. Høringen ble avsluttet 10.6.2016 og er fremdeles under behandling. Forslagene innebærer blant annet endringer i ansvarsfordelingen på fosterhjemsområdet, institusjonstilbudet, akutttilbudet, for hjelpetiltak i hjemmet og utredning av sped- og småbarn.

Følgeevalueringen vil ta utgangspunkt i de seks delmålene for forsøket. Disse er:

**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

I tillegg skal de økonomiske konsekvensene av forsøket belyses.

Det skal gjennomføres årlige følgeevalueringer i 2016, 2017, 2018 og 2019 og en sluttevaluering i 2020.

Dette er følgeevalueringens første delrapport. I denne rapporten redegjøres det hovedsakelig for status i de tre forsøkskommunene på hvert av delmålene ved inngangen til forsøket. Målet for arbeidet har vært å etablere et startpunkt for å vurdere utvikling i kommunene i de årene forsøket pågår. Videre redegjøres det for hvordan kommunene har valgt å innrette seg i gjennomføringen av forsøket og for kommunenes erfaringer i planleggings- og oppstartsfasen.

### 1.3 Vår tilnærming til evalueringen

Deloitte og Telemarksforskning er i fellesskap tildelt oppdraget om å følgeevaluere forsøket.

Evalueringens problemstillinger og kriterier er lagt nært opptil målene departementet har definert for forsøket. I tillegg er det tilføyd en problemstilling som knyttes til økonomiske konsekvenser av forsøket for de deltagende kommunene. Det er utarbeidet egne evalueringskriterier for hvert delmål/problemstilling, disse er vedlagt rapporten.

Resultatene som kommer ut av følgeevalueringene skal brukes til å vurdere og analysere implementeringen og virkninger av forsøket over tid. Så langt det er mulig skal evalueringen vurdere de faglige, organisatoriske og budsjettmessige effektene av forsøket. Evalueringen skal også gi viktig kunnskap til departementets videre arbeid med å vurdere fremtidige, nasjonale endringer i ansvarsdeling mellom stat og kommunene på barnevernområdet. I sluttevalueringen skal oppdraget gi svar på om endret oppgave- og ansvarsfordeling gir et bedre barnevern der flere utsatte barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

### 1.4 Roller og ansvar i forsøket

Gjennomføringen av Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet involverer en mange aktører. Nedenfor gis en kort beskrivelse av hva som er de respektive aktørenes ansvar og roller i forsøket.

**Kommunene** gis i forsøket fullt faglig og økonomisk ansvar for alle *hjelpetiltak i hjemmet*, også de spesialiserte hjelpetiltakene som Bufetat tilbyr.

På *fosterhjemsområdet* overtar forsøkskommunene det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret, inkludert rekruttering og formidling, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem.

Videre velger forsøkskommunene *institusjonsplass* og har ansvar for at barnet får tilbud om en plass som ivaretar barnets behov for forsvarlig omsorg. Forsøkskommunene skal ha fullt finansieringsansvar for plasseringer, og skal velge plass for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket



er offentlig eller privat.<sup>3</sup> Unntaket er av rus- og adferdsplasseringer, hvor Bufetat har inntaksansvaret (se nedenfor).

**Bufetat** beholder inntaksansvaret ved adferds- og rusplasseringer. Bufetat beholder videre ansvaret for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert akutttilbud (institusjoner og beredskapshjem) som forsøkskommunene kan benytte. Bufetats plikt til å bistå kommunene ved plasseringer er betinget av at det er inngått bistandsavtale. Forsøkskommunenes betalingsansvar følger de samme reglene som forsøket for øvrig, det vil si at forsøkskommunene som hovedregel betaler full pris for tiltaksplassen, men departementet kan fastsette lavere egenandel ved akutt-plasseringer i atferdsinstitusjon. Prismatriser og tjenestekatalog utarbeides av Region Nord og Region.

**Bufdir** har både en prosjektlederrolle og en styringsrolle i forsøket. Rollen som prosjektleder innebærer at Bufdir har ansvaret for oppfølgingen av forsøket og rapportering til BLD. Bufdir sørger for nasjonal samhandling og koordinering av forsøket, herunder involvering av KS, fagforeningene og andre berørte aktører. Bufdir skal videre ha dialog med kommunene, Bufetat og fylkesmennene om forsøket og skal følge med på utviklingen på sentrale indikatorer. Bufdirs styringsrolle innebærer styring og forsvarlig gjennomføring av forsøket i Bufetat, herunder tilpasning av systemer, rutiner, budsjett og avtalemaler.

**Fylkesmannen** skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven. I forsøksperioden skal fylkesmannen føre tilsyn med at forsøkskommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven og forskriften for forsøksvirksomheten. Fylkesmannen har mottatt egne midler for dette formålet.

**BLD** har som eier av forsøket ansvar for å velge ut forsøkskommuner, definere rammene for forsøket, gjennomgå rapporter fra Bufdir og vurdere behov for oppfølging. Videre skal BLD avgjøre interessekonflikter mellom Bufetat og forsøkskommunene. BLD er dessuten oppdragsgiver for følgeevalueringen.

Forsøket omfatter ikke barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Forsøket omfatter heller ikke midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel.<sup>4</sup>

## 1.5 Metode og gjennomføring

En svært sentralt element i det metodiske opplegget for evalueringen er en evalueringsmatrise. I matrisen synliggjøres sammenhengene mellom forsøkets målsetninger, hvilke problemstillinger som skal belyses og hvilke typer data som skal benyttes for å besvare problemstillingene. Evalueringsmatrisen følger som vedlegg til rapporten.

For å belyse evalueringens problemstillinger er det benyttet dokumentanalyse, intervju og kvantitative analyser.

Innledningsvis ble det foretatt en grundig gjennomgang av kommunenes søknader om forsøksdeltakelse samt vedlegg til disse. En overordnet dokumentbestilling ble sendt kommunene i forkant av intervjuene. De fleste dokumentene ble imidlertid tilsendt i etterkant av at intervjuene hadde funnet sted. Supplerende dokumentbestillinger er sendt til forsøkskommunene ved behov.

Det ble gjennomført intervjuer over to påfølgende dager i hver kommune. I etterkant av intervjuene fikk kommunene oversendt et oppsummeringsnotat til uttalelse, basert på informasjon fra intervjuene og oversendte dokumenter. Oppsummeringsnotatene med kommunenes innspill og endringer utgjør utgangspunktet for de kvalitative beskrivelsene i rapporten.

---

<sup>3</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Kunngjøring – forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet – invitasjon til å søke om deltakelse; Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet.

<sup>4</sup> Forskriftens §12

Det er gjennomført intervjuer med fylkesmennene i hhv. Finnmark, Vestfold og Buskerud, samt med Bufdir, Bufetat Nord og Bufetat Sør.

For di kommunene i begrenset grad hadde tatt over det formelle ansvaret for nye barn på evalueringstidspunktet, ble det vurdert som lite hensiktsmessig å gjennomføre intervju med foreldre og barn i år. Det ble derfor besluttet å intervju brukerorganisasjoner og –representanter på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå for å innhente deres syn på muligheter og utfordringer knyttet til forsøket. Det er gjennomført intervjuer med ledende representanter for Barnevernsbarna, Norsk fosterhjemforening, Foreningen for fosterhjem i Finnmark og Barnevernssambandet.

De kvantitative analysene i evalueringen baserer seg på data fra KOSTRA, fra Bufdir og informasjon hentet direkte fra kommunene og Bufetat. Vi har utarbeidet en bestilling av informasjon fra kommunene som vi vil følge opp årlig i løpet av forsøksperioden. De dataene som foreløpig har blitt levert i henhold til denne bestillingen i løpet av sommeren 2016, er inkludert i datagrunnlaget for denne første delrapporten. I den videre evalueringen vil vi også benytte data fra kommunenes og Bufetats rapportering til Bufdir.

I denne delrapporten er de kvantitative analysene i hovedsak deskriptive, og tar utgangspunkt i tall for 2015. Forsøkskommunene sammenlignes med gjennomsnitt for landet utenom Oslo, gjennomsnitt for kommunene i tilhørende KOSTRA-gruppe og gjennomsnitt for kommunene i tilhørende fylke.<sup>5</sup> De kvantitative beskrivelsene holder seg innenfor KOSTRA-definisjonen av barnevern, som skiller mellom drift av barneverntjenesten, barnevernstiltak når barnet *ikke* er plassert av barnevernet og barnevernstiltak når barnet *er* plassert av barnevernet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Kommunene har gjennomgått utkast til rapport for faktaverifisering og kvalitetssikring.

## 1.6 Metodiske utfordringer

Barnevernområdet er et område i sterk utvikling, hvor det forventes å skje endringer ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, også uavhengig av de endringer som initieres gjennom forsøket. En generell metodisk utfordring for evalueringen vil derfor være å «isolere» effektene av forsøket kontra de endringer som ellers påvirker området og forsøkskommunene i perioden fram til 2020.

Det er etter vår vurdering grunn til å forvente ulike grader av direkte påvirkning mellom forsøksordningen som sådan og de ulike delmålene for forsøket. Forsøksordningen synes å ha direkte relevans ved å endre helt sentrale ordninger og incentiver knyttet til enkelte av delmålene, mens den samtidig synes å ha en noe mer indirekte og uklar betydning for andre av delmålene. Delmål C, «Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov», synes eksempelvis å ha en klar kobling til helt konkrete elementer i forsøksordningen, slik som omlegging av ansvaret for rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem, opphevelse av refusjonsordninger og maksimalsatser for kommunal betaling.

Delmål som A, «Et mer kunnskapsbasert barnevern», og B, «God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier» synes derimot å være mer generelle og det er dermed også noe mer uklart hvorvidt forsøksordningen som sådan kan forventes å skape endrede arbeidsmåter og måloppnåelse for kommunene. Kommunenes ansvar for og utgifter til barnevernet er allerede i utgangspunktet såpass omfattende at de – uavhengig av forsøket – bør ha klare økonomiske incentiver til å arbeide målrettet og kunnskapsbasert, styrke de ansattes kompetanse, mv. (delmål A).

Tilsvarende har det i lang tid vært et sentralt mål for det kommunale barnevernet å lykkes bedre med tidlig innsats og forebyggende tiltak (delmål B). De rent økonomiske incentivene for kommuner til å

---

<sup>5</sup> KOSTRA-grupper er en gruppering av kommuner etter kommunestørrelse og økonomiske rammebetingelser. Formålet med grupperingen er å lage grupper av sammenlignbare kommuner som har et forholdsvis likt utgangspunkt for å yte kommunale tjenester.

arbeide bedre med forebygging og dermed unngå dyre omsorgsovertakelser og institusjonsplasseringer, er allerede i dag meget sterke. Disse incentivene vil bli ytterligere forsterket ved at forsøkskommunenes betaling per barn med dyre tiltakstyper vil øke betydelig. Spørsmålet er imidlertid om en forsterkning av allerede sterke økonomiske incentiver vil få en stor effekt i seg selv, eller om årsaken til svak måloppnåelse i dag evt. har andre hovedårsaker enn manglende økonomiske incentiver til å arbeide bedre med tidlig intervensjon og unngå de dyreste tiltakstypene.

For de mest generelle delmålene, særlig delmål A og B, kan det bli en utfordring å stadfeste hvorvidt eventuelle observerte endringer i målsetningene skal tolkes som direkte, kausale effekter av selve forsøksordningen som sådan. En alternativ hypotese kan være at eventuell økt måloppnåelse kan skyldes en mer generell «entusiasmeeffekt». En slik entusiasmeeffekt kan oppstå ved at engasjerte kommunale barnevernsledere og barnevernstjenester gjennom å delta i forsøksordningen kan få anledning til å vise at «vi kan få det til hvis vi bare får alt ansvar for hele barnevernet». I så fall kan de målte effektene på grad av måloppnåelse for enkelte av delmålene vise seg å være lite generaliserbare og i liten grad være koblet til det som rent formelt og økonomisk endres av styringssystemer og finansieringssystemer i forsøksordningen som sådan. Dette er betraktninger vi bringer med oss i analysene og vurderingene av våre funn.

## 2. Beskrivelse av forsøkskommunene

### 2.1 Alta

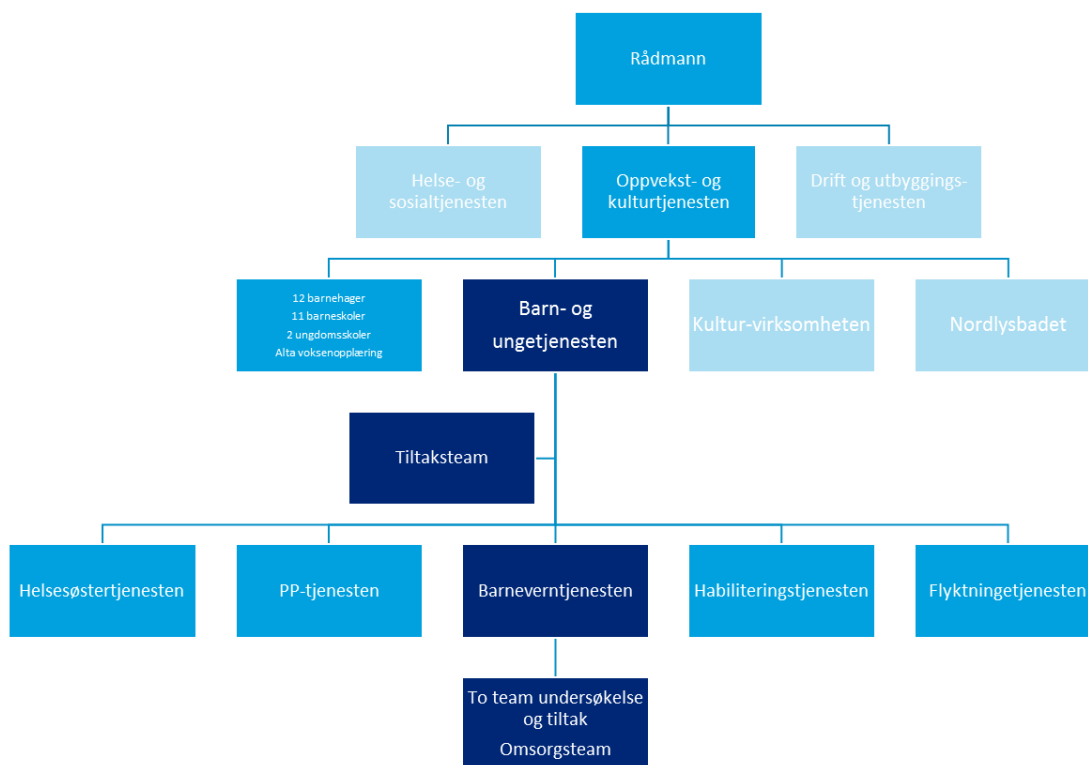
Alta er Finnmarks største kommune med 20 000 innbyggere. Kommunens tjenester til barn- og unge har siden 2008 vært samlet i den tverrfaglige «Barn og ungetjenesten» bestående av helsesøstertjeneste, PP-tjeneste, barneverntjeneste, habiliteringstjeneste og flyktningetjeneste. Tjenesten er underlagt kommunalleder for oppvekst og kultur, ledes av en egen virksomhetsleder og er samlokalisert i Alta sentrum.

Barneverntjenesten besto ved oppstart av forsøket av 19,5 årsverk delt inn i tre team, hvorav ett omsorgsteam med ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem og institusjon, og to team for undersøkelse og tiltak.

Alta er den av forsøkskommunene som har flest meldinger til barnevernet, barn med tiltak og høyest utgifter i forhold til kommune størrelsen. Kommunen hadde i løpet av 2015 296 barn med tiltak, hvorav 55 hadde omsorgstiltak. Målt i forhold til antall innbyggere under 18 år, ligger omfanget av tiltak over landsgjennomsnittet. Andelen omsorgstiltak er like i underkant av landsgjennomsnittet.

Siden 2013 har kommunen i tillegg hatt et eget tiltaksteam under barn- og ungetjenesten som skal bistå de ulike tjenesteområdene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Tiltaksteamets hovedarbeidsområder er foreldreveiledning, kollega- og saksveiledning, og korttidsterapi for lettere psykiske vansker. Virksomhetsleder for Barn- og ungetjenesten er også leder for tiltaksteamet.

Figur 1 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge. Mørkere farge indikerer økende grad av involvering i forsøket eller at enheten berøres av forsøket.



Figur 1 Organisasjonskart Barn- og ungetjenesten i Alta kommune

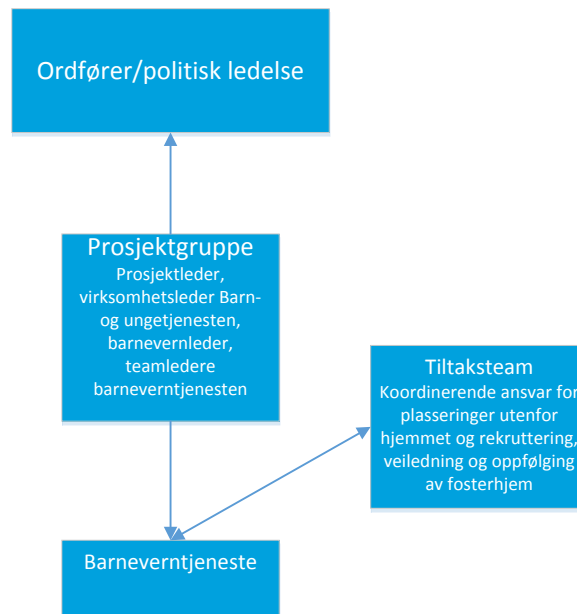
Kommunen oppgir i sin søknad til departementet at troen på at nærhet og bred kjennskap til det enkelte barn er grunnleggende for at barn får rett tiltak til rett tid ligger til grunn for kommunens ønske om deltakelse i forsøket. Videre viser kommunen til at den etablerte tverrfaglige barn- og ungetjenesten vil være godt rustet både faglig og personellmessig til å forvalte ansvaret som kommunen skal overta.

Prosjektgruppen legger i intervju vekt på at et viktig mål med forsøket er å bidra til videreutvikling av kommunens tverrfaglige arbeid på barn- og ungeområdet, i tillegg til at kommunen ønsket å være i forkant og å kunne påvirke rammebetingelsene for framtidige endringer i ansvarsfordelingen på barnevernområdet. Øvrige mål er ifølge prosjektgruppen å få mer helhet i tiltakskjeden, mulighet til å komme tidligere inn for å hjelpe det enkelte barn, lettere tilgang på tiltak og enklere saksbehandlingsprosesser.

### 2.1.1 Planlegging, gjennomføring og organisering av forsøket

Kommunen har etablert en egen prosjektgruppe bestående av prosjektleder, virksomhetsleder i Barn- og ungetjenesten, barnevernleder og tre teamledere i barneverntjenesten. Prosjektleder har en dedikert 50 prosent stilling til forsøket, teamlederne har hver en dedikert 30 prosent stilling, mens prosjektgruppen i forsøksperioden skal møtes minimum månedlig. Det skal rapporteres kvartalsvis om framdrift og økonomi i forsøket til kommunens politiske ledelse.

Forsøket gjennomføres med utgangspunkt i eksisterende organisering av tjenestene til barn- og unge. Kommunenes tiltaksteam er gitt en sentral rolle i forsøket, og har ved prosjektoppstart fått tilført fire nye stillinger. Tiltaksteamet skal blant annet ha et koordinerende ansvar for plasseringer utenfor hjemmet, samt rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Tiltaksteamet skal ha oversikt over tilgjengelige institusjonstilbud og fosterhjem.



Figur 2 Organisering av forsøket i Alta

Tiltaksteamet skal videre ha ansvar for oppbygging av ny enhet for tidlige tiltak, det vil si hjelpetiltak som skal tilbys i kommunal regi. Enheten skal blant annet tilby fleksibel foreldreveiledning til foreldre med barn i alderen 0-18 år, og faglig støtte til de øvrige barn- og ungetjenestene gjennom opplæring, bistand og saksveiledning. Kommunen planlegger å bygge opp en veiledningsmodell som kan være tilgjengelig for foreldre 24 timer i døgnet når de er hjemme, og planlegger i tillegg å tilby døgnopphold med veiledning til foreldre.

Kommunen har inngått bistandsavtale med Bufetat ved plasseringer i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner. I løpet av høsten 2016 planlegger kommunen oppstart av et nytt kommunalt institusjonstilbud som skal inneholde flere typer tiltak. Kommunen opplyser at arbeidet pr august er i rute, og at det er tilsatt nye ansatte som skal arbeide ved institusjonen. Kommunen har ved oppstart av forsøket inngått leieavtale for et lokale som rommer 4-5 omsorgsplasser, i tillegg til en leilighet som skal benyttes fleksibelt til blant annet foreldre-barnplasseringer, samvær eller akutte situasjoner. Lokalet skal også inneholde 3-4 hybler som kan benyttes til ungdom i en overgangsfase til å klare seg selv. Kommunens tiltaksteam og teamledere i barneverntjenesten skal samlokaliseres i nye lokaler i tilknytning til resten av barn- og ungetjenestens lokaler.

Kommunen har identifisert en rekke forhold som er avgjørende for en vellykket gjennomføring av forsøket.<sup>6</sup> Disse er:

- at det forebyggende arbeidet i skoler og barnehager og tverrfaglige drøftingsmøter fortsatt prioriteres,
- at familier får lett tilgang på veiledning, at veilederne brukes i tråd med intensjonen,
- at kommunen klarer å rekruttere nok fosterhjem og klarer å tilby disse god nok opplæring og oppfølging,
- at barn som skal i fosterhjem slipper å vente,

<sup>6</sup> Alta kommune/prosjektleder: «Prosjektbeskrivelse, Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet». Datert 1.4.2016

- at kommunen får tilgang på institusjoner ved behov, at den planlagte institusjonen er fleksibel
- at medarbeiderne til enhver tid har arbeidsoppgaver og at kommunen har stabile saksbehandlere.

## 2.2 Nøtterøy

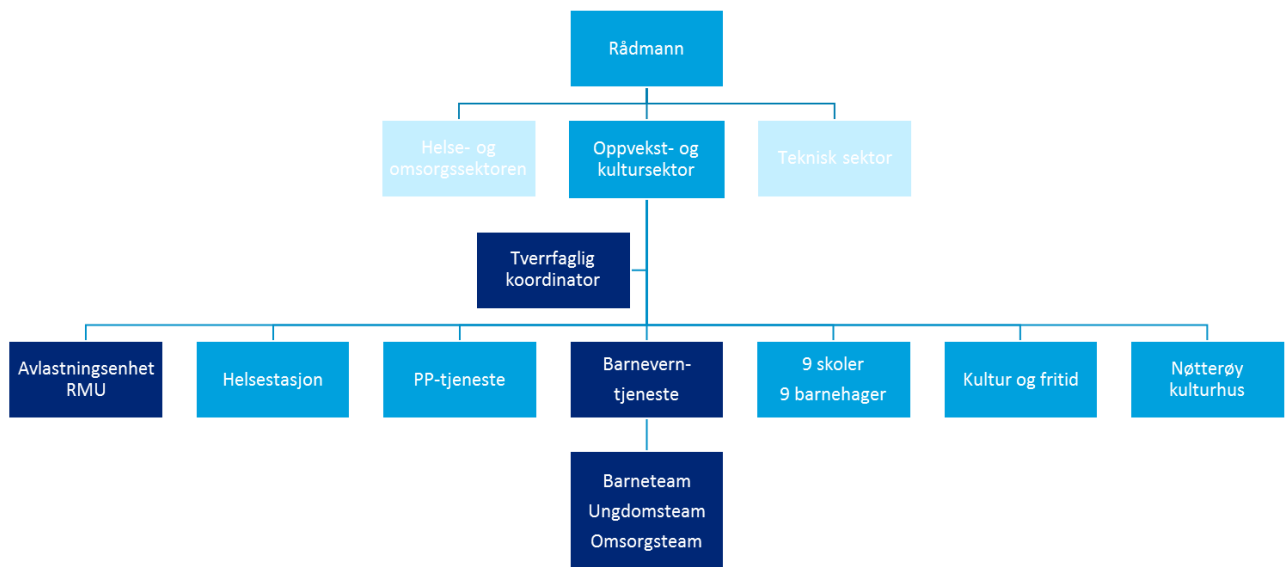
Nøtterøy kommune har siden 1.1.2014 vært vertskommune også for Tjøme barneverntjeneste, og kommunene deltar derfor sammen i forsøket. Kommunene har også felles helsestasjon og PP-tjeneste. Det er vedtatt kommunesammenslåing fra 1.1.2018. Nøtterøy og Tjøme har totalt om lag 27 000 innbyggere, og tjenestene til barn og unge er organisert i Oppvekst- og kultursektoren.

Barneverntjenesten består ved inngangen til forsøket av 22,4 årsverk og er organisert i tre team: et barneteam, et ungdomsteam og et omsorgsteam. Barneteam og ungdomsteam har ansvar for oppfølging av meldinger, undersøkelser og tiltak, mens omsorgsteamet har ansvar for barn under omsorg, tilsyn av barn plassert av andre kommuner og saksbehandling for enslige mindreårige flyktninger. Barneverntjenesten har i tillegg en egen tiltakskonsulent.

Nøtterøy og Tjøme hadde 243 barn med barnevernstiltak i løpet av 2015. Av disse hadde 45 omsorgstiltak. Omfanget av tiltak er lavere enn landsgjennomsnittet. Andelen omsorgstiltak er også noe lavere enn landsgjennomsnittet.

Barnevernleder deltar i ledergruppen for barn og unge, som for øvrig består av kommunaldirektøren for oppvekst tverrfaglig koordinator, tjenestelederne i hjelpetjenestene, kultursjefen, samt fagleder for barnehage og skole.

Figur 3 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge ved oppstart av forsøket. Mørkere farge indikerer økende grad av involvering i forsøket eller at enheten berøres av forsøket.



Figur 3 Organisasjonskart for tjenester til barn og unge i Nøtterøy og Tjøme kommuner

Nøtterøy og Tjøme viser i sin søknad til departementet til fire forhold som avgjørende for ønsket om forsøksdeltakelse:

- For det første at flere ansatte i barneverntjenesten, deriblant barnevernleder og én teamleder, har god kunnskap om og kjennskap til oppgavene som skal overtas i forsøket gjennom lang erfaring fra Bufetat tidligere.

- For det andre lang erfaring og høyt kompetansenivå blant de ansatte i barneverntjenesten, inkludert en rekke saksbehandlere med videreutdanning innen blant annet tilknytning og samspill mellom barn og nære omsorgspersoner fra Høgskolen i Sørøst-Norge.
- For det tredje at barneverntjenesten allerede i stor grad håndterer sine oppgaver selv, og over tid har arbeidet aktivt med å finne løsninger og fosterhjem i barnets nettverk.
- Endelig vises det til at kommunene over tid har arbeidet systematisk med forebyggende arbeid, og at det satses på tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid.

Herunder nevnes blant annet at Nøtterøy kommune våren 2016 etablerer Familiens hus, hvor hjelpetjenestene til barn og unge samt sentraladministrasjonen for skole og barnehage er samlet under ett tak. Parallelt med dette har kommunen startet innføring av Bedre Tverrfaglig Innsatsmodellen (BTI) for å sikre et mer helhetlig og koordinert tilbud til familier det er knyttet bekymring til.

I tillegg nevnes god faglig og økonomisk styring av tjenesten og god måloppnåelse for sentrale krav i barnevernloven som argumenter for kommunenes kandidatur.

I intervjuene i kommunen viser ansatte i barneverntjenesten til et ønske om å i større grad kunne styre tiltakene og økonomien selv, framfor å måtte gå i «forhandlinger» med Bufetat om tiltakene. Videre fremhever de ansatte troen på at nære tiltak er til det beste for barna. I de aller fleste intervjuene fremheves barneverntjenestens høye kompetanse som et stort fortrinn i arbeidet med å overta statlige oppgaver.

Kommunens politiske og administrative ledelse påpeker i intervju betydningen av at initiativet til forsøksdeltakelse kom fra barneverntjenesten selv, og viser også til dette som en viktig forutsetning for å lykkes.

### **2.2.1 Planlegging, organisering og gjennomføring av forsøket**

Barnevernleder er prosjektleder for forsøket. I tillegg har kommunen ansatt en fagrådgiver/prosjektmedarbeider som startet i sin stilling 1.2.2016.

Det er etablert en prosjektgruppe bestående av prosjektleder, fagrådgiver, teamlederne for de tre teamene i barneverntjenesten samt kommunens tverrfaglige barn- og ungekoordinator, som også er leder for Familiens hus. Det er utarbeidet et eget mandat for prosjektgruppen.

Det skal etableres en styringsgruppe bestående av kommunaldirektør, økonomisjef, leder av avlastningsenheten RMU, barnevernleder (leder) og fagrådgiver (sekretær). Prosjektet styres etter en prosjektplan som er godkjent av styringsgruppen.

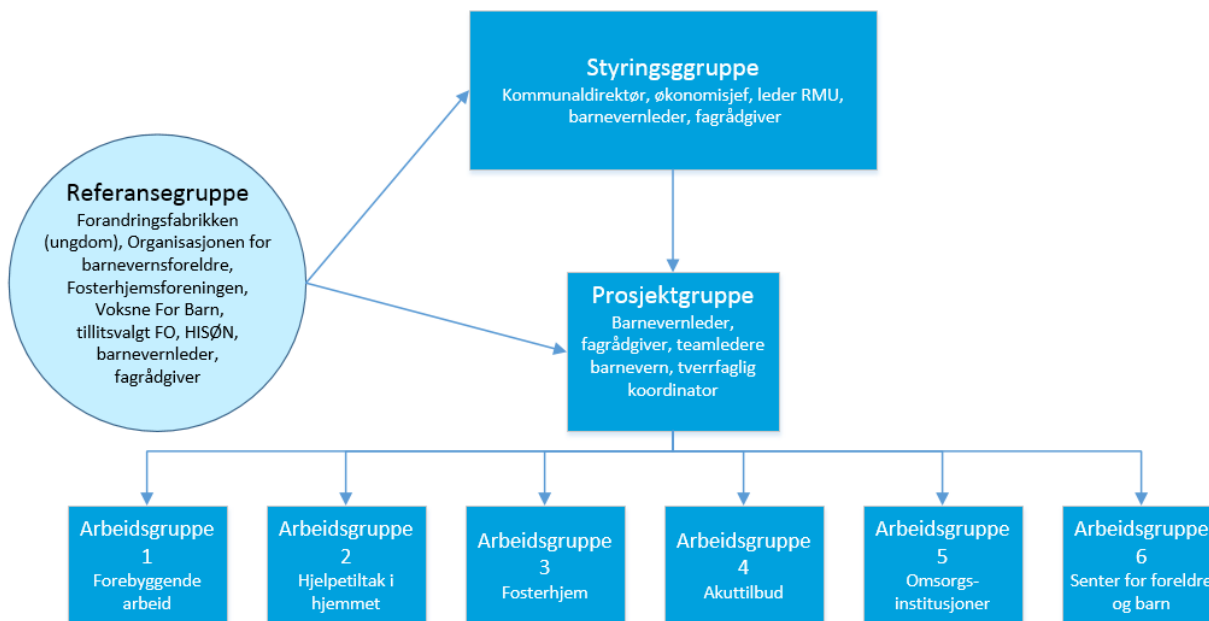
Videre er det etablert en egen referansegruppe. Gruppens mandat er å delta i drøftinger og gi innspill slik at det arbeidet som gjøres i kommunen er relevant, faglig forankret og har riktig prioritet når det gjelder prosjektets mål. Gruppen består av to ungdommer fra Forandringsfabrikken, en representant fra Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF), to representanter fra fosterhjemsforeningen, en representant fra Voksne for barn, tillitsvalgt for FO i Nøtterøy kommune, en representant fra institutt for sosialfag ved Høgskolen i Sørøst-Norge, barnevernleder og prosjektmedarbeider (sekretær).

Ansatte i barneverntjenesten deltar i arbeidsgrupper tilknyttet de ulike områdene som omfattes av forsøket, og har selv valgt hvilken gruppe de ønsker å delta i på bakgrunn av erfaring og interesse.<sup>7</sup> Arbeidsgruppene skal gi innspill til de ulike arbeidsområdene.

---

<sup>7</sup> Forebyggende arbeid, hjelpetiltak i hjemmet, fosterhjem, akutt-tilbud, omsorgsinstitusjoner og senter for foreldre og barn.





Figur 4 Organisering av forsøket i Nøtterøy og Tjøme

Barnevernleder opplyser at det tidlig ble vurdert behov for å ansette fagkompetanse på alle de områdene forsøket berører; tidlig forebygging, hjelpetiltak, fosterhjem og akutttilbud.

Barneverntjenesten ansatte tidlig en fagrådgiver som skal arbeide med prosjektet og med fagutvikling. Den ansatte har lang og bred erfaring fra barnevernfeltet, og er utdannet klinisk barnevernspedagog med videreutdanninger. Det har videre blitt ansatt personer med den fagkompetanse som barneverntjenesten tidligere har fått fra Bufetat:

- én nettverkskonsulent som skal jobbe i det forebyggende området ute i helsestasjon, barnehage og barneskole
- én PMTO-terapeut som også skal jobbe med hjelpetiltak i hjemmet, samt noe forebyggende arbeid på en utvalgt skole
- én familieveileder med familierapi som skal arbeide med hjelpetiltak i hjemmet<sup>8</sup>,
- to rådgivere på fosterhjem som skal rekruttere, veilede og lære opp fosterforeldre,
- én familierådskoordinator som skal holde familieråd

Barneverntjenesten skal drifte en egen akuttinstitusjon med to plasser, kombinert med hjemme-hos-arbeid/forebyggende arbeid med ungdom. I tilknytning til dette skal det ansettes en teamleder og fire miljøterapeuter, totalt 4,4 stillinger. Akuttinstitusjonen etableres i tilknytning til den eksisterende avlastningsinstitusjonen Ressurscenter for mennesker med utviklingsmuligheter (RMU).

Det skal også ansettes et eget beredskapshjem.

Kommunen har ved forsøksoppstart inngått bistandsavtale med Bufetat om akutt-tilbudet.

## 2.3 Røyken

Røyken kommune har om lag 21 000 innbyggere. Barneverntjenesten har siden 1.1.2015 vært samlokalisert med øvrige tjenester til barn og unge i «Røykenhuset 0-23». Røykenhuset 0-23 består av fire tjenesteavdelinger: barneverntjeneste, helsetjeneste, familiebaserte tjenester og miljøbaserte

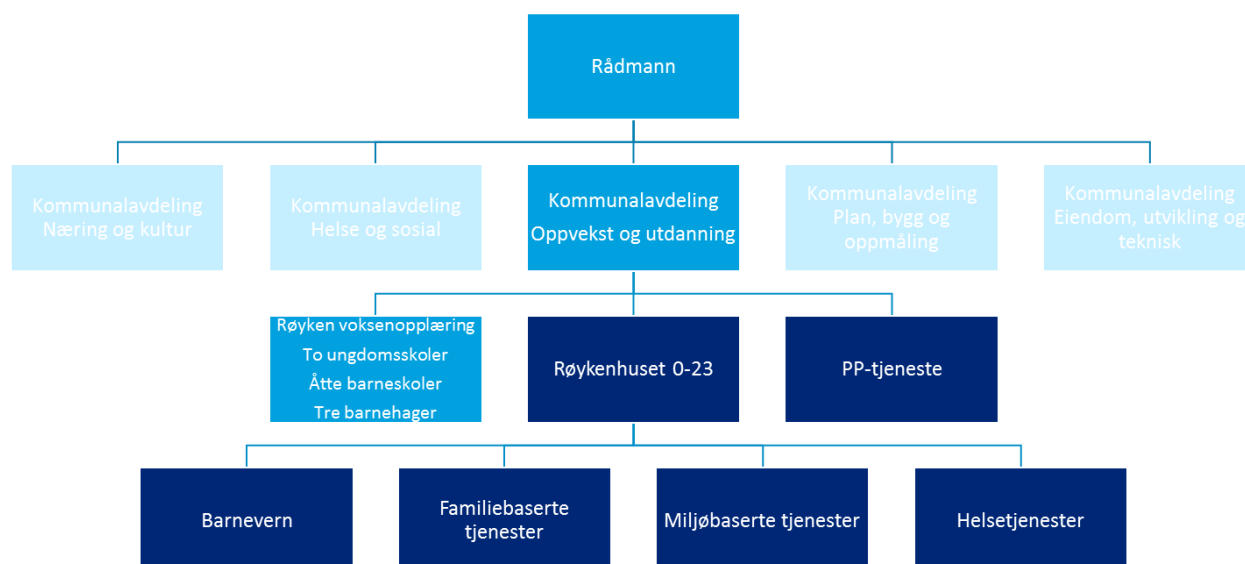
<sup>8</sup> Familieveileder er 60 prosent finansiert gjennom ordinært lønnsbudsjett, mens 40 prosent finansieres med forsøksmidler

tjenester, og har en egen enhetsleder som er underlagt kommunalsjef for Oppvekst og utdanning. Barneverntjenesten har ved inngang til forsøket 10 årsverk. Samtlige saksbehandlere er generalister og jobber med både meldinger, undersøkelser, tiltak og oppfølging.

Av de tre forsøkskommunene har Røyken den laveste ressursbruken i barnevernssektoren og det laveste antall barn med barnevernstiltak. Antall barn med tiltak i løpet av 2015 var 161, hvorav 21 mottok omsorgstiltak. Andel barn i kommunen som mottar tiltak fra barnevernet er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. Kommunen har særlig lav bruk av omsorgstiltak.

Helsetjenesten består av helsestasjon, jordmortjeneste, skolehelsetjeneste, barneergo- og barnefysioterapeut. Familiebaserte tjenester arbeider familieterapeutisk med endringsarbeid i familiene på oppdrag fra barneverntjenesten og de øvrige hjelpetjenestene, mens miljøbaserte tjenester blant annet tilbyr en rekke gruppetiltak og har spesielt ansvar for oppfølging av flyktninger. Kommunens PP-tjeneste er organisert utenfor Røykenhuset, men deltar i enkelte av kommunens tverrfaglige tiltak.

Figur 5 gir en oversikt over organiseringen av kommunenes tjenester til barn- og unge. Mørkere farge indikerer økende grad av involvering i forsøket eller at enheten berøres av forsøket.



Figur 5 Organisering av tjenestene til barn og unge i Røyken kommune

Opprettelsen av Røykenhuset 0-23 bygger på et arbeid som ble igangsatt i 2009 på bakgrunn av blant annet tilsynsrapporter som viste at samhandlingen mellom kommunens tjenester ikke var god nok. Fra 2009-2012 gjennomførte kommunen et utviklingsprosjekt som ble kalt «Fullt og helt». Prosjektet resulterte i ti tiltak som ble utgangspunkt for kommunens modell for tildeling og utførelse av tjenester til barn, unge og familier, «Røykenmodellen».

I intervjuer opplyses det at det i denne prosessen ble jobbet hardt med kultur og holdninger i kommunen for å komme fram til en enighet om hva som var godt barnevernsfaglig arbeid. Så godt som hele barneverntjenesten ble skiftet ut på kort tid. Barneverntjenesten kuttet alle private leverandører og alle ikke-kunnskapsbaserte barneverntiltak, og startet et arbeid med å rigge tiltakene selv.

Kommunen viser i sin søknad om forsøksdeltakelse til at den fra 2011 til 2014 klatret fra 232.plass til 45. plass på Kommunal Rapports kommunebarometer for barnevern. Det vises også til at antallet nye meldinger til barneverntjenesten har sunket jevnt i årene etter innføring av Røykenmodellen. Kommunen legger vekt på at omstillingene medførte store økonomiske innsparinger, som i sin tur ble brukt til å ansette egne tiltakspersoner.

Kommunen oppgir i sin søknad om forsøksdeltakelse at departementet kan forvente følgende ved å gi Røyken status som forsøkskommune:

- At barn i kommunen får rett hjelp til rett tid
- At Røykenmodellen sikrer at inngripende tiltak som omsorgsovertakelse kan forebygges ved å komme tidlig inn
- At kommunen har høy kompetanse innenfor de ulike fagfeltene, og ikke minst felles, evidensbasert metodikk
- At kommunen vil bidra med spredning av kunnskap og statistisk materiale og analyser, med nøkkeltall og indikatorer for å sikre suksess i forsøket som helhet, og dermed også støtte de andre forsøkskommunene
- At tjenesten jobber like kostnadseffektivt som før.

Både kommunens politiske og administrative ledere, ledergruppen i Røykenhuset og de ansatte uttrykker i intervju at målene i forsøket faller nært sammen med kommunens utviklingsarbeid rettet mot barn og unge, og at dette er godt forankret nedover i organisasjonen. Særlig gjelder dette vektlegging av tidlige tiltak og forebyggende innsats. Samtidig uttrykker flere at forsøket vil bli en test på hvor godt systemene fungerer på de områdene kommunen ikke har hatt ansvar for selv tidligere.

Kommunen viser i sitt prosjektdokument til følgende kritiske suksessfaktorer for forsøket:

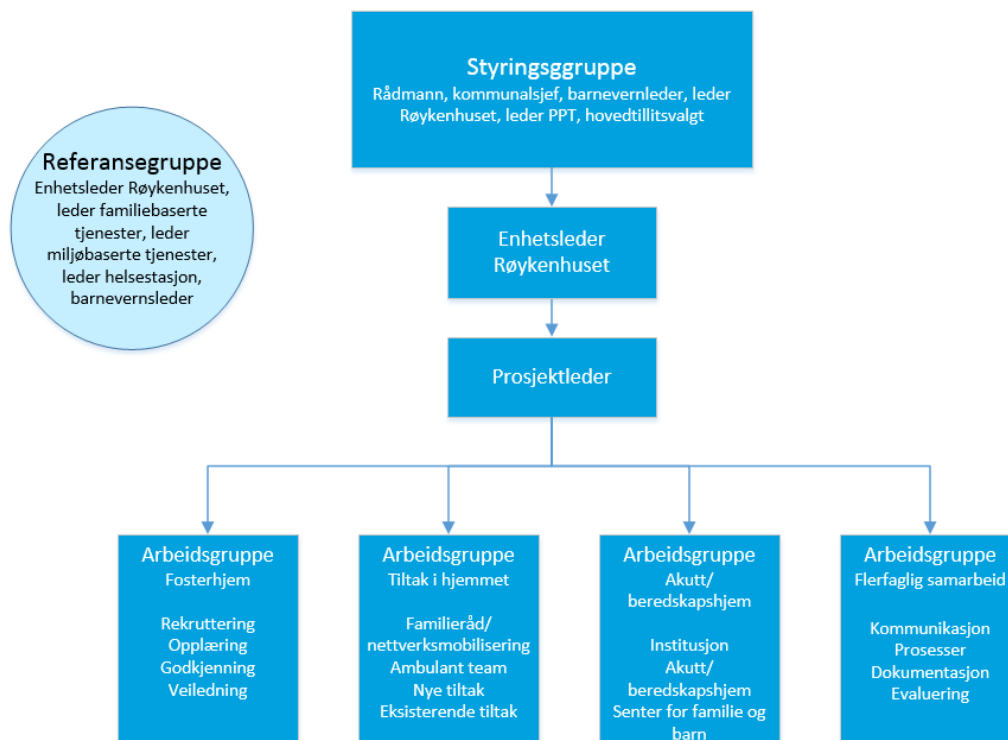
- God forankring i politisk og administrative ledelse.
- Lojalitet til politiske styringssignaler og oppdrag.
- Eierforhold til prosjektets mål hos alle avdelinger i Røykenhuset.
- Barnet i sentrum
- Rett kompetanse, tildelt til de ulike arbeidsgruppene.
- Tydelig informasjonsrutiner fra styringsgruppen til interessentene.
- Fange opp erfaring og tilbakemeldinger fra interessentene.
- Tid, det må settes av tid til prosjektet arbeid.
- Gode styringsverktøy for å sikre fremdrift.
- God fler/tverrfaglig samarbeid og kompetanse.

På bakgrunn av at kommunen allerede benytter Bufetats tilbud i begrenset grad, og at kommunen på egenhånd har innført en rekke utviklingstiltak i arbeidet rettet mot barn og unge, peker flere på at de økonomiske forholdene vil være den største endringen i forsøket sammenlignet med kommunens praksis før forsøket.

### **2.3.1 Planlegging, organisering og gjennomføring av forsøket**

Kommunen har valgt å organisere forsøket som et prosjekt, og har ansatt en egen prosjektleder samt en egen prosjektmedarbeider. Prosjektleder startet 1.juni 2016. Prosjektleder er direkte underlagt enhetsleder for Røykenhuset. Prosjektmedarbeideren skal jobbe med de nye oppgavene som kommunen får ansvaret for gjennom forsøket, og skal særlig arbeide med rekruttering, godkjenning og veiledning av fosterhjem.

Kommunen har etablert en egen styringsgruppe for forsøket bestående av kommunalsjef for oppvekst og utdanning (prosjekteier), rådmann, enhetsleder for Røykenhuset, leder PPT og barnevernleder. Politisk og administrativ ledelse i kommunen opplyser at de er tett på gjennomføringen av forsøket.



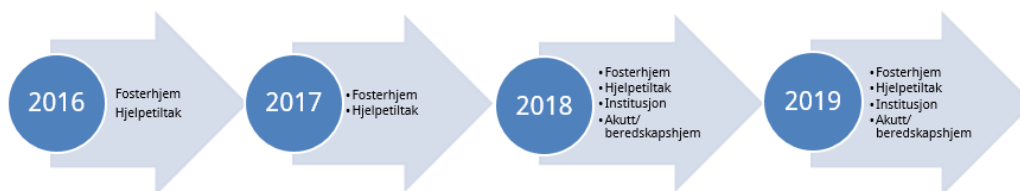
Figur 6 Organisering av forsøket i Røyken kommune

Av kommunens foreløpige prosjektdokument framgår det at det er planlagt fem arbeidsgrupper på områdene fosterhjem, tiltak i hjemmet, institusjon og flerfaglig samarbeid.

Prosjektdokumentet angir blant annet mål- og resultatkrav for forsøket, roller og mandat, samt risikobilde ved forsøkets oppstart.

Kommunen har i oppstartsfasen lagt vekt på å bruke god nok tid på å bygge opp prosjektet for å unngå å feile i neste fase. Det er derfor inngått separate samarbeidsavtaler med Bufetat for hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akuttplasseringer for å sikre at oppgavene kan fases inn gradvis. Kommunen har lagt stor vekt på at overgangen til forsøket skal sikre kontinuitet for barna.

Påbakgrunn av dette har kommunen valgt å dele overtagelsen av nye oppgaver inn i fire årlige faser:<sup>9</sup>



<sup>9</sup> Prosjektdokument Framtidens Barnevern (utkast), Røyken Kommune

## 2.4 Oppsummering av kommunenes planer for forsøket

Beskrivelsene av kommunenes planer for forsøket viser at de har ulikt ambisjonsnivå og prioriterer forskjellig når det gjelder kompetanseutvikling og etablering av nye tilbud. Dette påvirker i neste omgang behovet for bistand fra Bufetat. Tabellen nedenfor oppsummerer forsøkskommunenes planer for forsøket:

Tabell 1 Skjematisk oversikt over kommunenes planer for etablering av nye tilbud og tilføring av kompetanse i forbindelse med forsøket

Kommune	Etablering av nye tilbud	Heving av kapasitet og kompetanse	Inngåtte bistandsavtaler med Bufetat
<b>Alta</b>	<p>Etablering av ny enhet for tidlige tiltak (hjelpetiltak i hjemmet)</p> <p>Etablering av døgntilgjengelig veiledningsmodell</p> <p>Etablering av kommunalt institusjonstilbud med ulike tiltak, herunder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4-5 omsorgsplasser</li> <li>• Leilighet som kan benyttes til foreldre-barn-plasseringer, samvær eller akuttsituasjoner</li> <li>• 3-4 hybler for ungdom i overgangsfase</li> </ul>	<p>Tilfører totalt 12 nye stillingshjemler, hvorav 4 nye fulltidsstillinger i eksisterende tiltaksteamet</p>	<p>Plasseringer i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner</p>
<b>Nøtterøy</b>	<p>Etablering av eget familieteam/tiltaksteam i barneverntjenesten</p> <p>Etablering av egen akuttinstitusjon i tilknytning til eksisterende avlastningsenhet</p> <p>Ansettelse av kommunalt beredskapshjem</p>	<p>Ansettelse av</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fagrådgiver (prosjektmedarbeider),</li> <li>• Nettverkskonsulent</li> <li>• PMTO-terapeut</li> <li>• Familieveileder</li> <li>• To fosterhjemsrådgivere</li> <li>• Familierådskoordinator</li> </ul> <p>Finansiering av én videreutdanning innen familieterapi</p>	<p>Akutt-tilbudet</p>
<b>Røyken</b>	<p>Røyken vil i henhold til sin prosjektplan ta stilling til etablering av eventuelle nye tilbud i 2017/2018.</p>	<p>Ansettelse av</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektleder</li> <li>• Prosjektmedarbeider med særlig ansvar for overtatte oppgaver, særlig fosterhjem</li> </ul>	<p>Separate avtaler innen hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akuttplasseringer</p>

# 3. Ressursutnyttelse og tiltakssammensetning i kommunene

## 3.1 Innledning

«God og effektiv ressursbruk i barnevernet» inngår opprinnelig som delmål E i forsøket. Vi har i denne første devalueringen valgt å omtale dette temaet først, da en fremstilling av kommunenes ressursutnyttelse og tiltakssammensetning vil gi et nyttig bakteppe for å forstå hvordan forsøkskommunene arbeider med de øvrige målsetningene.

Valg mellom ulike tiltaksformer er en sentral problemstilling både for kvalitet/måloppnåelse og for kostnader. Når det gjelder effektiv ressursutnyttelse og balansering av kostnader opp mot forventet effekt eller nytte av tiltakene, er det en velkjent problemstilling at den eksisterende finansieringsmodell for barnevernet bryter med det finansielle ansvarsprinsipp. De som har hovedansvaret for å velge tiltak overfor det enkelte barn (kommunene), står ikke overfor de fulle kostnader knyttet til de ulike tiltakene. Ved valg mellom ulike tiltaksløsninger skyves dermed deler av kostnadskonsekvensene over på staten.

Forsøkskommunene vil stå overfor fulle enhetskostnader for både spesialiserte hjelpetiltak og for fosterhjems plasseringer slik at det finansielle ansvarsprinsippet vil gjelde for disse, noe som kan medføre endringer i kommunens valg av tiltak.

Endret finansieringsløsning kan også gjøre kommunen mer bevisst på kostnadsnivået og avtalt godtgjørelse for de fosterhjem de selv rekrutterer, dvs. at kommunen ved å stå overfor fulle enhetskostnader blir en mer prisbevisst aktør i forhandlinger om pris og legger mer vekt på dette kriteriet i sitt rekrutteringsarbeid overfor potensielle fosterhjem.

I denne første delrapporten er det ikke aktuelt å vurdere utviklingen i kommunal og statlig ressursbruk som følge av forsøket, da dette i liten eller ingen grad vil vise utslag på evalueringstidspunktet. Formålet med den følgende fremstillingen er derfor å gi en innføring av status og praksis i forsøkskommunene før forsøksoppstart. Dette vil utgjøre sammenligningsgrunnlaget for å vurdere senere års utvikling i ressursbruk og tiltakssammensetning.

### **For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Valg av tiltak, herunder insentiver knyttet til, og prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak
2. Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen
3. Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private.

## 3.2 KOSTRA-definisjoner

**KOSTRA** (Kommune-Stat-Rapportering) består av kommuneregnskap og indikatorer for kommunal ressursprioritering, tjenesteproduksjon og tjenestekvalitet. Dette innebærer at vi har informasjon om utgifter og inntekter knyttet til kommunalt barnevern og tjenesteindikatorer som antall barn med melding, undersøkelser og tiltak i ulike tiltakskategorier, antall stillinger med mer.

I regnskapssammenheng er barnevernet som tjeneste fordelt på tre tjenestefunksjoner, 244, 251 og 252. Øvrig statistikk, som tiltaksbruk og stillinger, er også i stor grad lagt opp etter samme avgrensninger. Nedenfor gis en oversikt over hvilke deler av barnevernets aktivitet som skal rapporteres under hvilken KOSTRA- funksjon.

### 244 Barnevernstjeneste

- Drift av barnevernstjenesten
- Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten
- Barnevernsberedskap/barnevernsvakt.
- Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling.
- Utgifter til tolk

Bruk av kommuneadvokat i forbindelse med saker i fylkesnemnda uttrykkes ved fordeling av utgifter.

Dersom barnevernstjenesten og andre tjenester har felles kontor og stillinger skal utgiftene fordeles mellom aktuelle funksjoner.

### 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet

Utgifter til tiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, herunder:

- Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier
- Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn
- Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten

### 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet

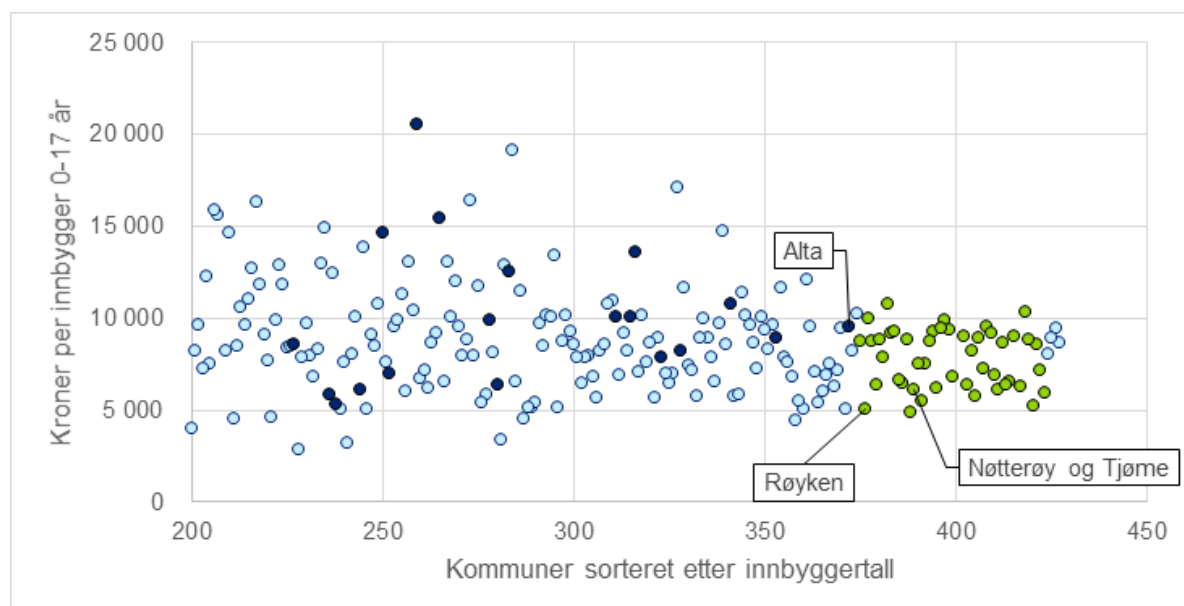
- Utgifter til tiltak når barnet har plasseringstiltak fra barnevernet, herunder: Utgifter til tiltak som fosterhjem, akutt plasseringer, institusjon, bofellesskap. Det vil si hovedtiltakskategoriene 1-Institusjon, 2-Fosterhjem, samt tiltakskategori 8.2 Bolig med oppfølging (inkluderer også bofellesskap) i KOSTRA-statistikken for barnevern (skjema 15 Barnevern).
- Utgifter til hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering
- Tilsynsfører i fosterhjem

Det er en kjensgjerning at kommunenes rapporteringspraksis kan variere. Kommunene tolker bestemmelsene om hvilke regnskaps- og tjenestedata som skal rapporteres inn under de respektive funksjonene forskjellig. Dette kan virke forstyrrende i analyser av data på tvers av kommuner.

### 3.3 Ressursnivå, ressursfordeling og tiltakssammensetning

#### 3.3.1 De tre forsøkskommunene

Av de tre kommunene i forsøket, har Røyken og Nøtterøy/Tjøme klart lavere barnevernskostnader enn Alta. Vi definerer da barnevernskostnader som netto driftsutgifter på de tre KOSTRA-funksjonene for barnevern, 244, 251 og 252. Røyken og Nøtterøy/Tjøme ligger under landsgjennomsnittet, mens Alta ligger noe over landsgjennomsnittet i totale barnevernskostnader. Alle tre kommuner ligger lavere enn sammenlignbare kommuner, enten vi sammenligner med KOSTRA-gruppen eller det fylket som kommunen tilhører. Figur 77 viser hvordan kommunene plasserer seg sammenlignet med andre kommuner. Kommunene er sortert etter innbyggertall langs den vannrette akse, og vi ser at de tre kommunene er omtrent av samme størrelse, men Nøtterøy og Tjøme er i sum noe større enn de to andre kommunene. De 200 minste kommunene er utelatt fra figuren for å få et bedre bilde av forsøkskommunene. Generelt er spredningen i kostnader per innbygger større blant de minste kommunene. Alta tilhører KOSTRA-gruppe 12, som er markert i figuren med mørkeblå farge. Røyken og Nøtterøy tilhører KOSTRA-gruppe 13, markert med grønt.<sup>10</sup> Kommuner i øvrige KOSTRA-grupper er markert med lyseblå farge.



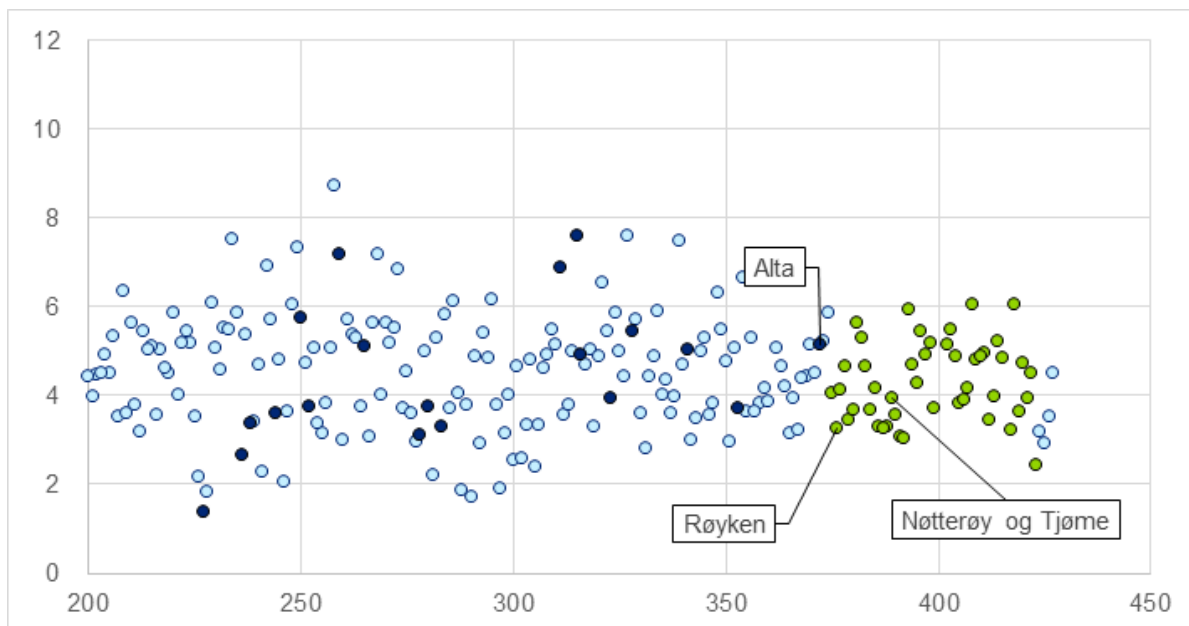
Figur 7 Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger i alderen 0-17 år, 2015

Kostnadsnivået henger i stor grad sammen med hvor stor andel av barna som er i kontakt med barnevernet. Figur 8 viser antall barn som er omfattet av melding til barnevernet som andel av antall barn i kommunen, og mønsteret samsvarer godt med barnevernskostnadene.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> KOSTRA-gruppe 12 består av *Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter*. KOSTRA-gruppe 13 består av *Store kommuner utenom de fire største byene*.

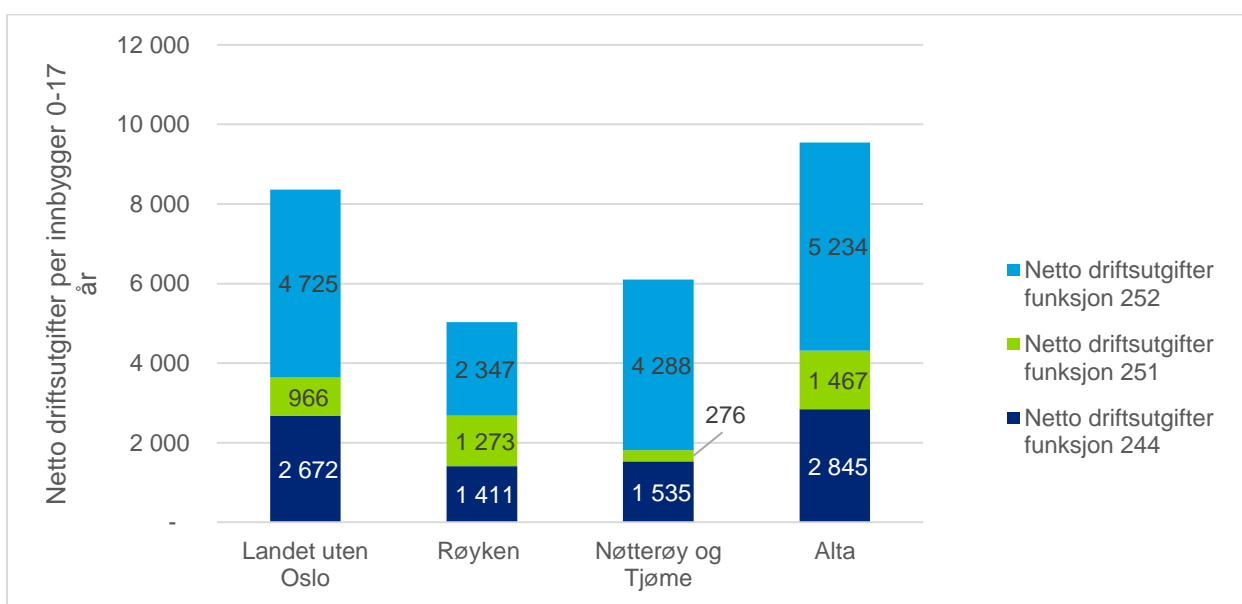
<sup>11</sup> For kommunene generelt er korrelasjonskoeffisienten 0,43 mellom meldinger og utgifter pr. innbygger 0-17 år.





Figur 8 Barn med melding til barnevernet i løpet av 2015 som andel av antall innbyggere i alderen 0-17 år

Selv om antall meldinger samsvarer godt med kostnadsnivået, så er det tiltakene, og særlig tiltak til barn som plasseres utenfor hjemmet, som er mest kostnadsdrivende. Figur 99 viser at om lag 56 % av utgiftene på landsbasis er ført på funksjon 252, tiltak for barn som er plassert av barnevernet. Røyken har klart lavere utgifter på denne funksjonen, men har i stedet noe høyere kostnader på funksjon 251 (tiltak for barn som ikke er plassert av barnevernet). Nøtterøy/Tjøme har generelt lave kostnader, men utgiftene på funksjon 252 er nær landsgjennomsnittet målt per innbygger 0-17 år. Følgelig er over 80 % av utgiftene å finne på denne funksjonen for Nøtterøy/Tjøme, og nesten ingen utgifter er ført på funksjon 251. Alta har generelt noe høyere kostnader enn landsgjennomsnittet på alle tre funksjoner. I følge Nøtterøy, er fordelingen mellom funksjon 244 og 252 forstyrret på grunn av regnskapspraksis, slik at utgiftene til 244 er lavere og utgifter til 252 er høyere enn reelt. Vi ser nærmere på de enkelte kommunene i egne avsnitt nedenfor.



Figur 9 Netto driftsutgifter fordelt på KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252

Kostnadsforskjeller vil delvis kunne skyldes ulike prioriteringer, men vil også kunne skyldes ulikt behov for barneverntjenester. Slike kommunale forskjeller i utgiftsbehov er utgangspunkt for omfordeling av resurser i det kommunale inntektssystemet. Systemet omfordeler ressurser fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov. Utgiftsbehovet beregnes ut fra en kostnadsnøkkel bestående av kriterier som forklarer kostnadsforskjeller mellom kommunene. Kriteriene skal begrenses til kostnadsdrivere som er utenfor kommunens kontroll. Det finnes en egen delkostnadsnøkkel for barnevern, med kriterier og kriterievekter som er konstruert på bakgrunn av statistiske analyser. Kriteriene i kostnadsnøkkelen for barnevern er antall barn i alderen 0-22 år, antall personer med lav inntekt og antall barn i alderen 0-15 år med enslige forsørgere. Kostnadsnøkkelen er også relevant for de økonomiske konsekvensene av forsøket fordi denne ligger til grunn for fordelingen av de økte budsjettmidlene til forsøkskommunene.

Tabell 2 viser forsøkskommunenes kostnadsnivå sammenlignet med landsgjennomsnittet og det tilsvarende beregnede utgiftsbehovet for barnevern.

Tabell 2 Kostnadsnivå sammenlignet med beregnet utgiftsbehov i kommunenes inntektssystem

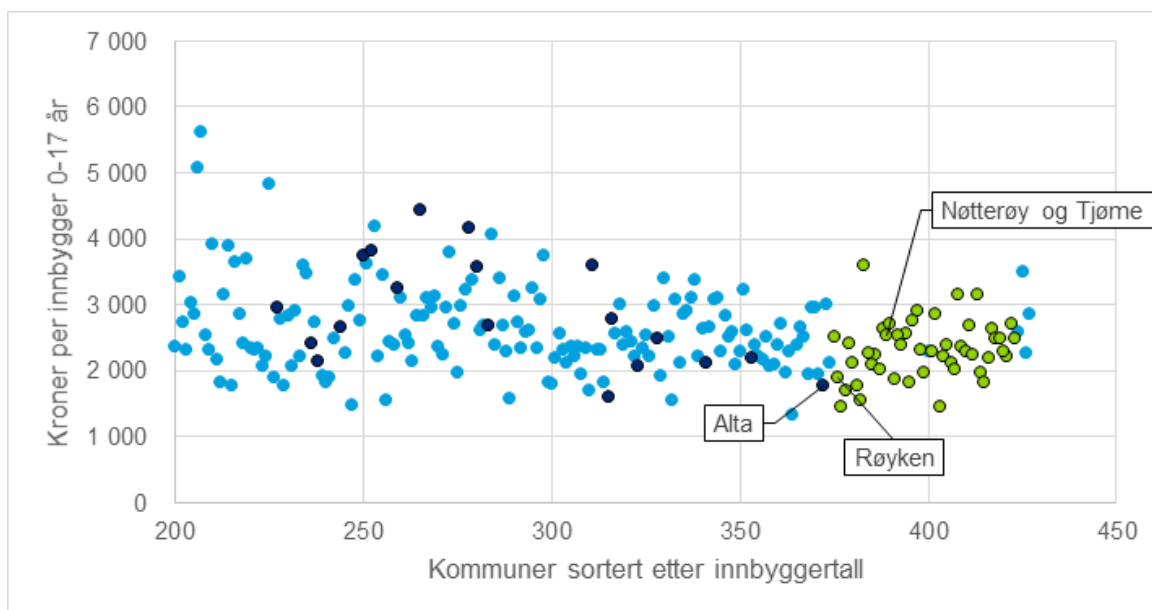
	Kostnadsnivå netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år i prosent av landsgjennomsnittet (uten Oslo)	Beregnet utgiftsbehov i følge indeks barnevern, kommunenes inntektssystem
Røyken	60 %	96 %
Alta	115 %	122 %
Nøtterøy	74 %	103 %
Tjøme	70 %	105 %

Alle kommunene som er involvert i forsøket har et reellt kostnadsnivå som er lavere enn det beregnede utgiftsbehovet. Rangeringen blant forsøkskommunene er den samme, men den faktiske spredningen i kostnader er større enn det som indikeres av kostnadsnøkkelen for barnevern. Nøtterøy og Tjøme har beregnet utgiftsbehov høyere enn landsgjennomsnittet, mens reelle kostnader ligger i overkant av 70 % av landsgjennomsnittet.

Det er en kjent problemstilling at forklaringskraften til kriteriene i delkostnadsnøkkelen for barnevern er lav, og det har i flere omganger vært arbeidet med å finne variabler som bedrer forklaringskraften.<sup>12</sup> Det er derfor ikke overraskende at det er avvik mellom reelt og beregnet kostnadsnivå. I tillegg kan også ulike prioriteringer ligge bak noe av variasjonen.

Skillet mellom barnevern og andre kommunale tjenester kan være flytende, i hvert fall når det gjelder forebyggende virksomhet. Både organisering av tjenestene og regnskapspraksis kan ha betydning for om ressurser til forebygging synliggjøres på de sentrale barnehagefunksjonene. Under funksjon 232, *Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste*, inngår det kommunale oppgaver som kan være sentrale i et godt forebyggende barnevern. **Error! Reference source not found.** viser utgifter til funksjon 232, målt per innbygger i alderen 0-17 år. Figuren viser at Røken og Alta har relativt lave utgifter på denne funksjonen. Nøtterøy ligger 35 – 40 % høyere. Dette er ikke nødvendigvis et uttømmende mål på forebygging utenfor barnevernet, men det bidrar til et utvidet bilde av virksomheten sammenlignet med de rene barnevernsfunksjonene.

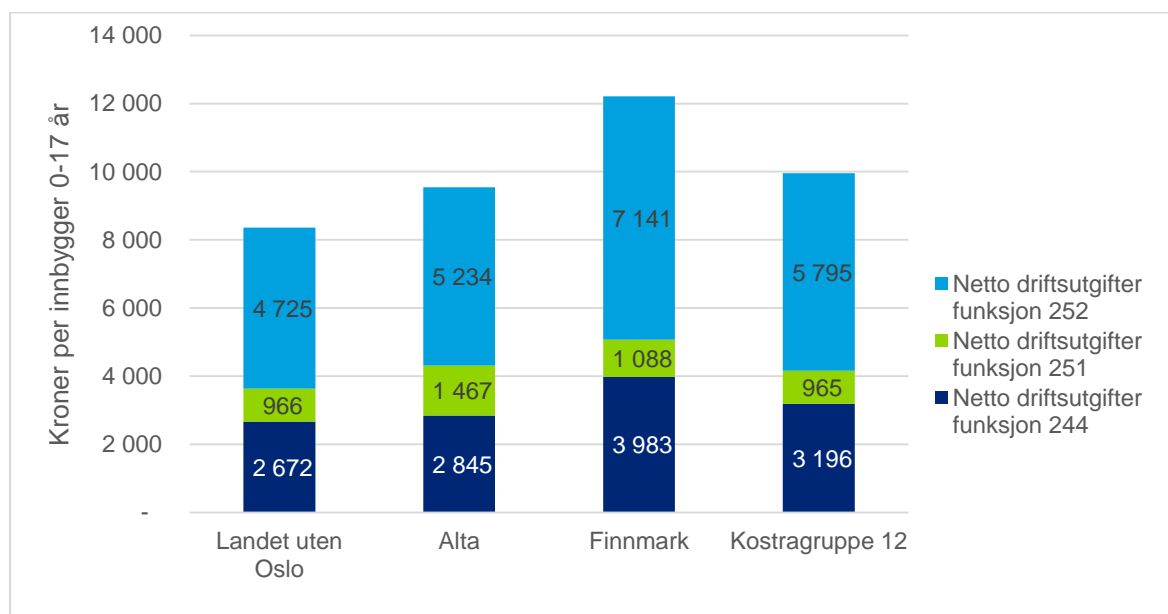
<sup>12</sup> Se for eksempel Løyland, Borge og Lunder: Utgiftsutjevningen i inntektssystemet - Delkostnadsnøkkel for barnevern, Rapport 329, Telemarksforskning 2013.



Figur 10: Netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 232 per innbygger i alderen 0-17 år

### 3.3.2 Alta

Figur 111 viser at Alta har noe høyere utgifter enn landsgjennomsnittet på alle tre KOSTRA-funksjoner innenfor barnevernet. Sammenlignet med gjennomsnittsnivået i Finnmark og i Kostragruppe 12 har Alta noe lavere utgifter på funksjon 244 og 252, men høyere utgifter til funksjon 251.

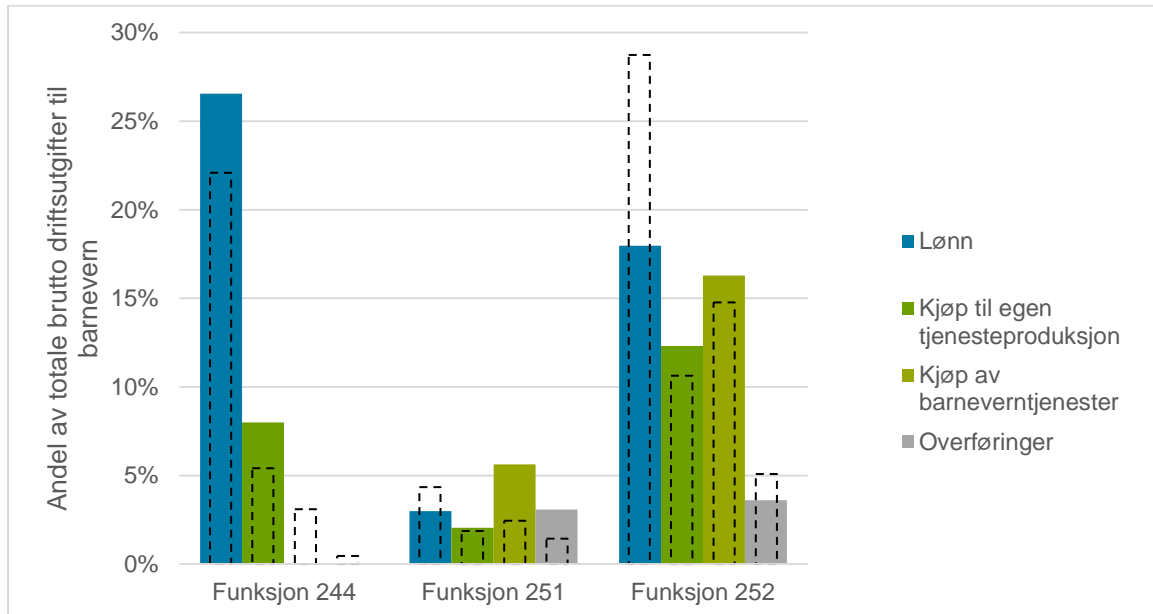


Figur 11 Netto driftsutgifter fordelt på funksjonene 244, 251 og 252, sammenligning mot landsgjennomsnittet, KOSTRA-gruppe 12 og Finnmark

Figur 122 gir mer innsikt i fordelingen mellom egenproduksjon og kjøp av barneverntjenester. Brutto driftsutgifter til barnevern er splittet i lønn, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon, kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon og overføringer. For eksempel vil utgifter til kommunale fosterhjem ligge under funksjon 252, delvis som *lønnsutgifter* (arbeidsgodtgjørelsen) og delvis som *kjøp til egen tjenesteproduksjon* (utgiftsgodtgjørelsen). Statlige

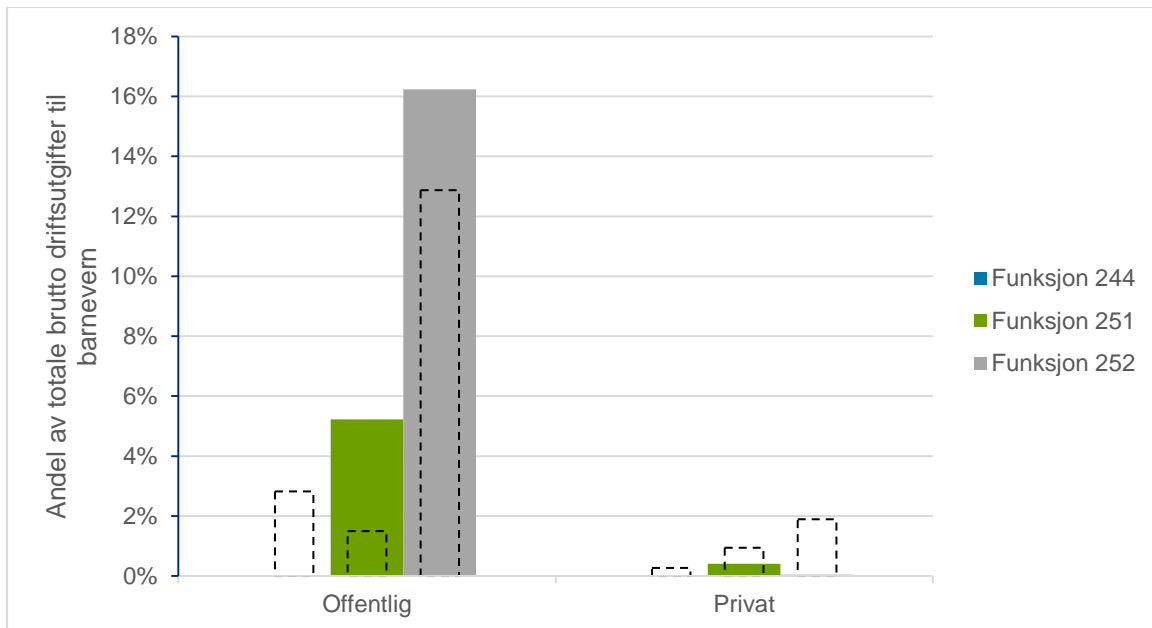
familiehjem og institusjoner vil derimot ligge som *kjøp av barneverntjenester*. Eksempler på *overføringer* er dekking av barnehage, SFO eller fritidsaktiviteter når dette er definert som barnevernstiltak.

Fordelingen for landet utenom Oslo er vist i figuren med stiplede linjer for sammenligning. Vi ser for det første at Alta bruker en mindre del av barnevernsbudsjettet på lønnsutgifter, samtidig som lønnsutgiftene i større grad ligger på funksjon 244. Alta ligger noe over nivået for landet når det gjelder kjøp av barneverntjenester, særlig på funksjon 251. Kommunen har ingen kjøp av tjenester eller overføringer på funksjon 244. Mønsteret er ellers forholdsvis likt landsgjennomsnittet.



Figur 12 Utgiftskomponenter i Alta sammenlignet med landsgjennomsnittet utenom Oslo (stiplede linjer)

Figur 133 viser hvordan kjøp av barneverntjenester fordeler seg på offentlige og private tilbydere. Alta har tilnærmet ingen kjøp fra private, kun en liten utgift på funksjon 251. De har derimot høyere utgifter til kjøp av barneverntjenester fra det offentlige (Bufetat) enn landsgjennomsnittet.



Figur 13 Kjøp av barneverntjenester, fordeling på offentlig og private leverandører. Alta vs. landet utenom Oslo (stiplede linjer).

Tabell 3 viser en mer findelt inndeling av tiltakssammensetningen i Alta enn det som ligger i KOSTRA-funksjonene. Nærmere informasjon om innholdet i kategoriene finnes i Vedlegg 1. Tallene viser at en høy andel av barn med tiltak mottar tiltak i kategorien «Barn med tiltak for å styrke barnets utvikling». Hele 78 % av barna mottar denne typen tiltak, mot 48 % på landsbasis. Alta har også en høy andel boligtiltak. Det er ingen betydelig endring i sammensetning fra 2014 til 2015.

Tabell 3 Bruk av tiltak i Alta. Barn med tiltak per 31.12.

	Antall barn med tiltak i Alta <sup>1</sup>		Tiltak som andel av antall barn med tiltak	
	2015	2014	Alta	Landet <sup>2</sup>
<b>Barn med tiltak for å styrke foreldreferdigheter per 31.12</b>	98	100	47 %	46 %
<b>Barn med tiltak for å styrke barnets utvikling per 31.12</b>	164	174	78 %	48 %
<b>Barn med tiltak tilsyn og kontroll per 31.12</b>	16	20	8 %	9 %
<b>Barn med tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester per 31.12</b>	32	34	15 %	21 %
<b>Barn med tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester per 31.12</b>	<4	<4	<2 %	2 %
<b>Barn med tiltak bolig per 31.12</b>	41	35	20 %	7 %
<b>Barn med tiltak institusjon per 31.12</b>	6	5	3 %	3 %
<b>Barn med tiltak fosterhjem per 31.12</b>	51	47	24 %	29 %

<sup>1</sup> Antall tiltak er sensurert når det er snakk om færre enn fire barn.

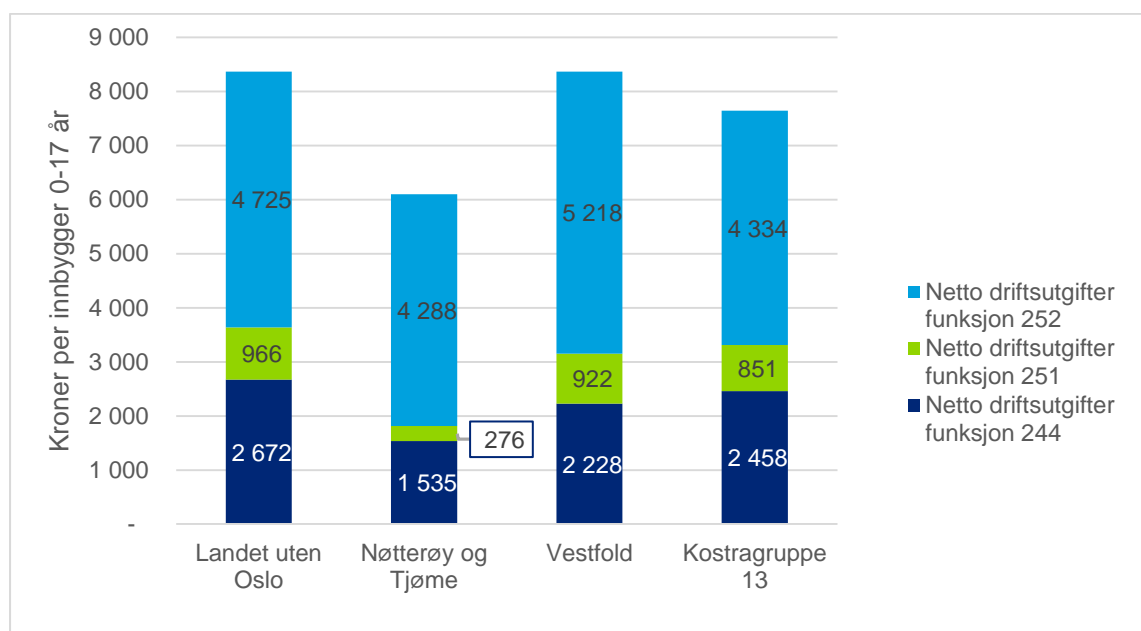
<sup>2</sup> Landet utenom Oslo

### 3.3.3 Nøtterøy

Figur 144 viser kostnadene i Nøtterøy/Tjøme sammenlignet med kostnadsnivået i landet, Vestfold og KOSTRA-gruppe 13. Vestfold ligger svært likt med landsgjennomsnittet, mens KOSTRA-gruppe 13, som består av de største kommunene med unntak av Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, ligger noe lavere. Nøtterøy/Tjøme ligger igjen ca. 20 % lavere enn snittet for KOSTRA-gruppe 13.

Nøtterøy/Tjøme har påfallende lave kostnader ført på funksjon 251. Ifølge barneverntjenesten, holdes utgiftene til hjelpetiltak lave ved at man har satset på familieråd slik at innsats fra barnets nettverk gir lite behov for støttekontakter, besøkshjem og lignende. Utgiftene varierer likevel med varierende behov. En sjekk mot 2014-regnskapet viser at de også da hadde lave utgifter på denne funksjonen, men likevel omtrent det dobbelte av hva de har i 2015.

Nøtterøy/Tjøme har også lave utgifter på funksjon 244, mens utgiftene til plasseringstiltak er forholdsvis likt med nivået i sammenlignbare kommuner. Kommunen har gjort oss oppmerksomme på at regnskapet inneholder en overføring på artene 290/790 som gjør at ca. to millioner er flyttet fra funksjon 244 til funksjon 252 sammenlignet med reell ressursbruk. Målt per innbygger, som i figuren, betyr dette i så fall at utgiftene til funksjon 244 skal være ca 350 kroner høyere og at utgiftene til funksjon 252 er tilsvarende lavere.



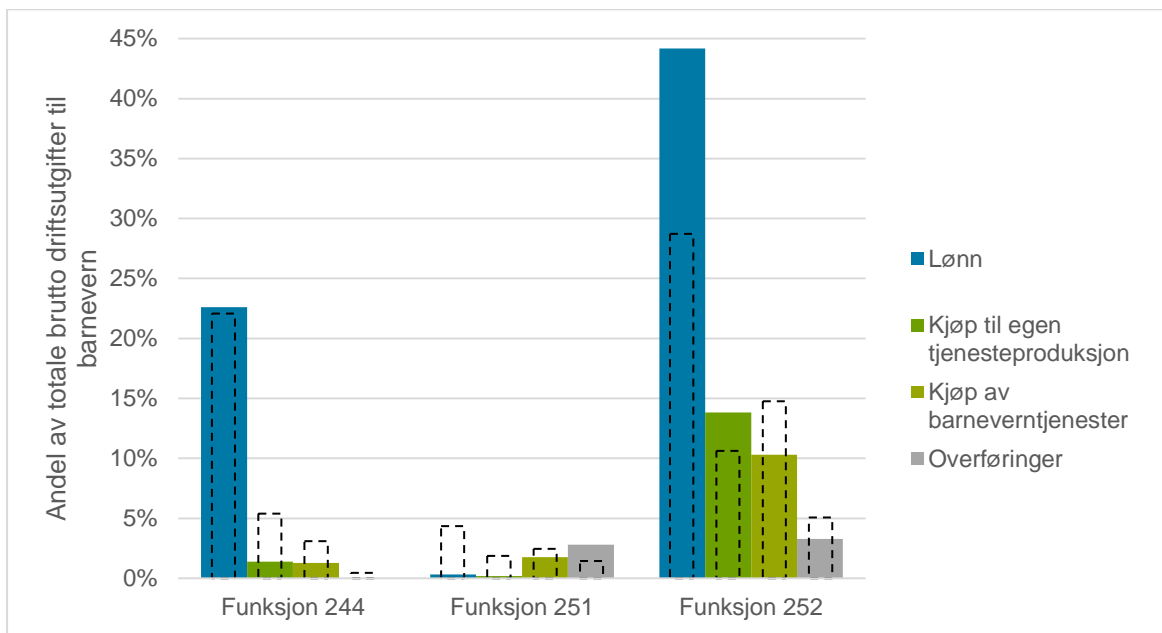
Figur 14 Netto driftsutgifter i 2015 fordelt på funksjonene 244, 251 og 252, sammenligning mot landsgjennomsnittet, KOSTRA-gruppe 13 og Vestfold

Enkelte kommuner har lave utgifter på funksjon 251 fordi de har ført betydelige inntekter på denne funksjonen. Figur 155 viser at de lave utgiftene i Nøtterøy/Tjøme ikke skyldes inntekter, men lave bruttoutgifter. Nøtterøy/Tjøme har knapt noen lønnsutgifter eller innkjøp til egen tjenesteproduksjon på funksjon 251, og de har heller ikke høye utgifter til kjøp av barneverntjenester.

Nøtterøy/Tjøme har derimot høye lønnsutgifter på funksjon 252. Dette utgjør den klart største utgiftsposten for kommunen. Opplysninger fra kommunen viser at drøyt 60 % av disse lønnsutgiftene er relatert til enslige mindreårige flyktninger og er finansiert gjennom statlige tilskudd. Disse lønnsutgiftene bidrar til å øke brutto driftsutgifter til funksjon 252, men forstyrrer ikke netto driftsutgifter. De øvrige lønnsutgiftene på funksjon 252 er i all hovedsak fosterhjemsgodtgjørelse (arbeidsgodtgjørelsen). I kategorien «Kjøp til egen tjenesteproduksjon» er det også i hovedsak snakk om fosterhjemsgodtgjørelse (utgiftsgodtgjørelsen), men her finner vi også igjen de to millionene som

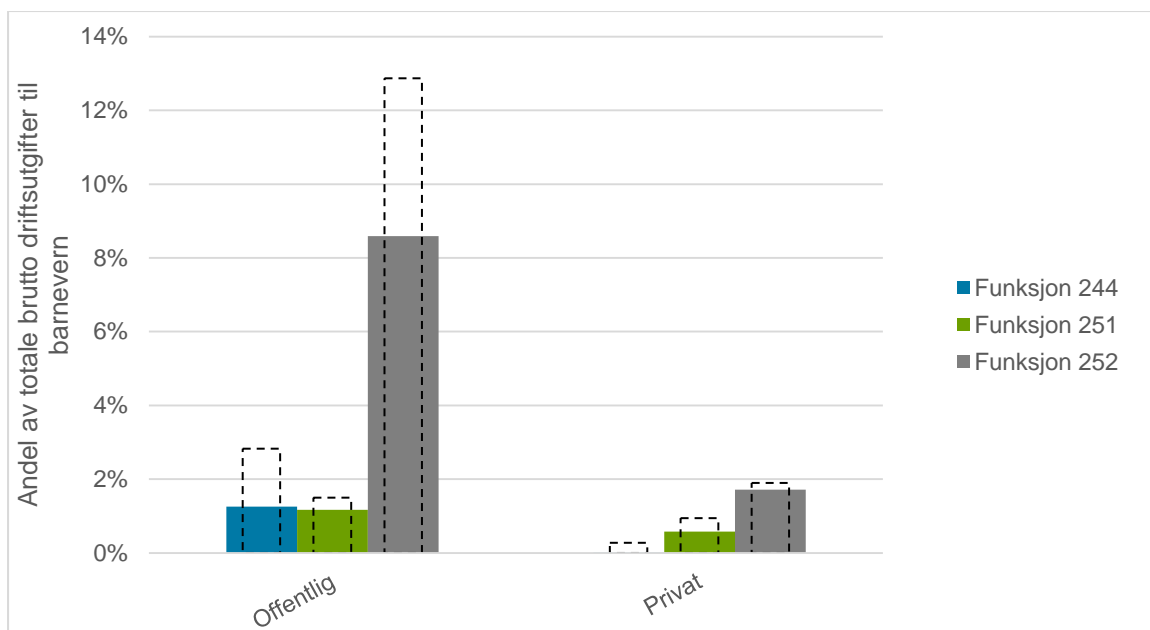
vi har omtalt ovenfor. Uten denne regnskapsdisponeringen, ville utgiftene til denne posten vært ca. 25 % lavere.

Det er viktig å påpeke at Figur 155 viser utgiftsandeler. Lønnsutgiftene på funksjon 244 utgjør samme andel av totale brutto barnevernsutgifter som vi finner i tallene for hele landet, men siden de totale bruttoutgiftene er lavere i Nøtterøy/Tjøme, vil også lønnsutgiftene på funksjon 244 være tilsvarende lavere enn i landet totalt. Vi har slått Nøtterøy og Tjøme sammen, men trukket ut Tjømes overføring av midler til Nøtterøy for å unngå den dobbelttellingen vi ellers ville fått i brutto driftsutgifter.



Figur 15 Utgiftskomponenter i Nøtterøy og Tjøme sammenlignet med landsgjennomsnittet utenom Oslo (stiplede linjer).

Figur 166 viser at Nøtterøy/Tjøme bruker en mindre andel av barnevernsutgiftene på kjøp av barneverntjenester, men da særlig kjøp fra det offentlige (BUFetat). Andelsmessig er kjøp fra private også noe lavere enn ellers i landet. Kjøp fra private dreier seg om bruk av privat barnehage, fritidsaktiviteter og lignende i tillegg til noe avlastningstiltak.



Figur 16. Kjøp av barneverntjenester, fordeling på offentlig og private leverandører, Nøtterøy og Tjøme vs. landet utenom Oslo (stiplede linjer).

Tabell 4 viser detaljert tiltakssammensetning for Nøtterøy/Tjøme. Siden vi av personvern hensyn kan ha manglende opplysninger både for Nøtterøy og Tjøme, vil vi her måtte forholde oss til mindre presise tall enn for de andre kommunene. Generelt har Nøtterøy/Tjøme en tiltakssammensetning i nærheten av landsgjennomsnittet, men med noe lavere andel hjelpetiltak. Andelen som mottar boligtiltak er omkring det dobbelte av landsgjennomsnittet.

Tabell 4 Bruk av tiltak. Barn med tiltak per 31.12.

	Antall barn med tiltak i Nøtterøy <sup>1</sup>		Tiltak som andel av antall barn med tiltak	
	2015	2014	Nøtterøy	Landet <sup>2</sup>
<b>Barn med tiltak for å styrke foreldreferdigheter per 31.12</b>	63	65	39 %	46 %
<b>Barn med tiltak for å styrke barnets utvikling per 31.12</b>	66	68	40 %	48 %
<b>Barn med tiltak tilsyn og kontroll per 31.12</b>	8-11	4-7	ca 6 %	9 %
<b>Barn med tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester per 31.12</b>	22	13	13 %	21 %
<b>Barn med tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester per 31.12</b>	<7	<7	< 5 %	2 %
<b>Barn med tiltak bolig per 31.12</b>	25-28	23-26	ca 16 %	7 %
<b>Barn med tiltak institusjon per 31.12</b>	<7	<7	<5 %	3 %
<b>Barn med tiltak fosterhjem per 31.12</b>	51	52	31 %	29 %

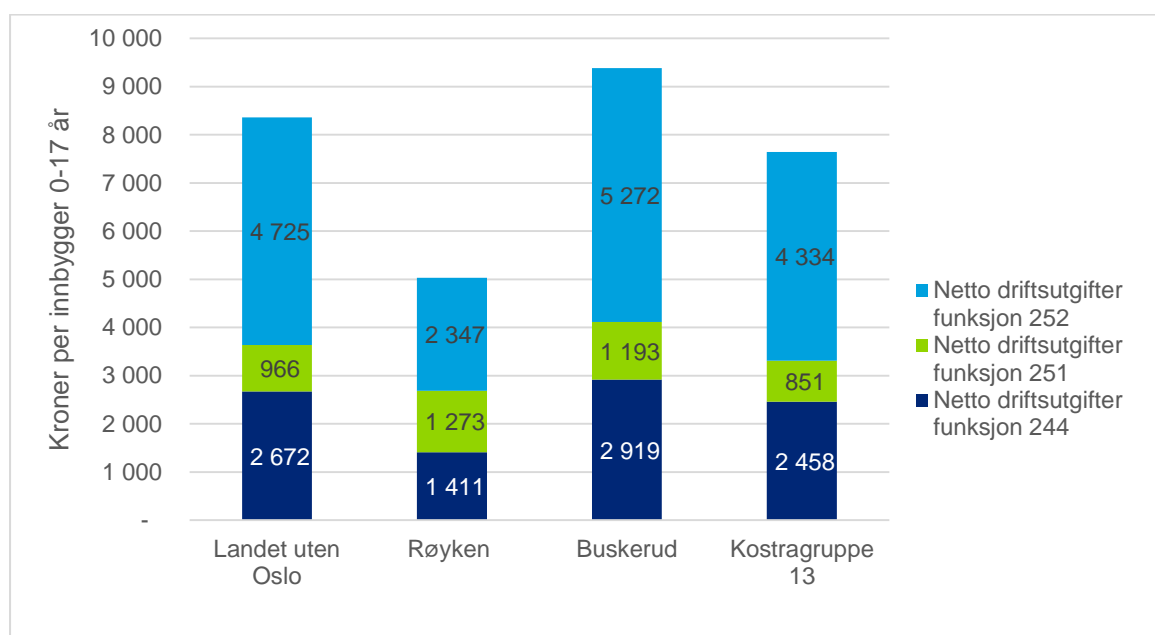
<sup>1</sup> Antall tiltak er sensurert når det er snakk om færre enn fire barn. Nøyaktig antall er ukjent når Tjøme eller Nøtterøy har <4.

<sup>2</sup> Landet utenom Oslo



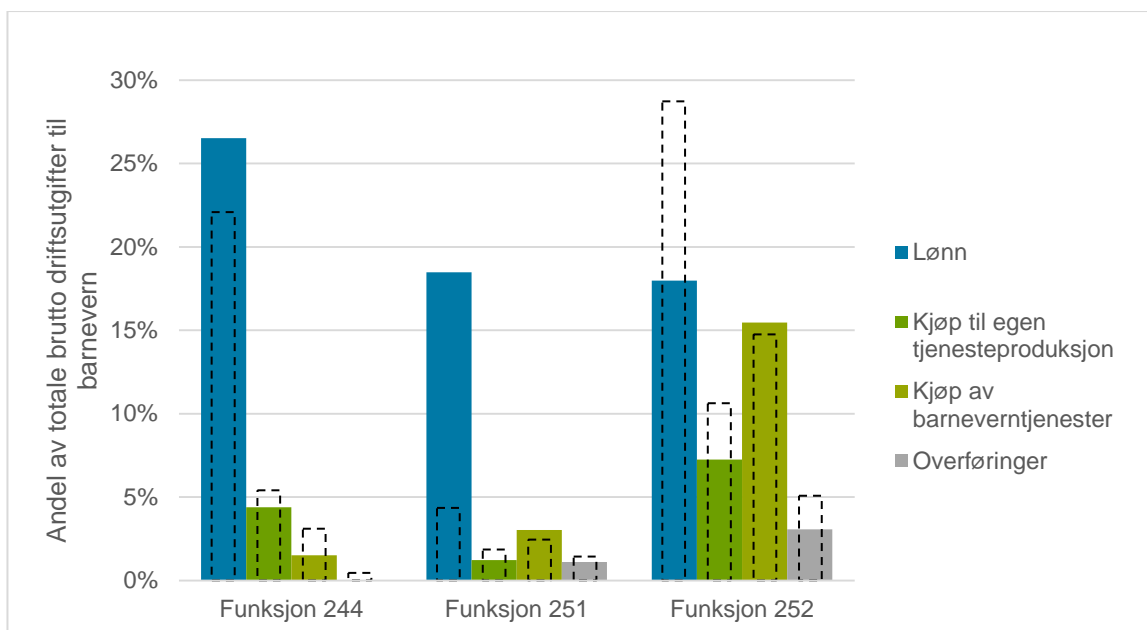
### 3.3.4 Røyken

Røyken har svært lave utgifter til barnevern, nær 40 % under landsgjennomsnittet målt per innbygger 0-17 år, jf. Figur 177. Røyken driver i følge intervjuene mye forebyggende arbeid i og utenfor barnevernstjenesten. De har høyere kostnader enn landsgjennomsnittet på funksjon 251, noe som tyder på at ressursbruken på barn i hjemmet er forholdsvis høy. Både utgifter til saksbehandling og til tiltak for barn som er plassert utenfor hjemmet er derimot betydelig lavere enn i sammenlignbare kommuner. En sjekk mot 2014-tallene viser at utgiftene til 251 var lavere da, og at det totale kostnadsnivået også var enda lavere enn i 2015. Utgiftene på funksjon 251 er mer enn doblet fra 2014 til 2015, først og fremst som følge av en betydelig økning i lønnsutgifter.



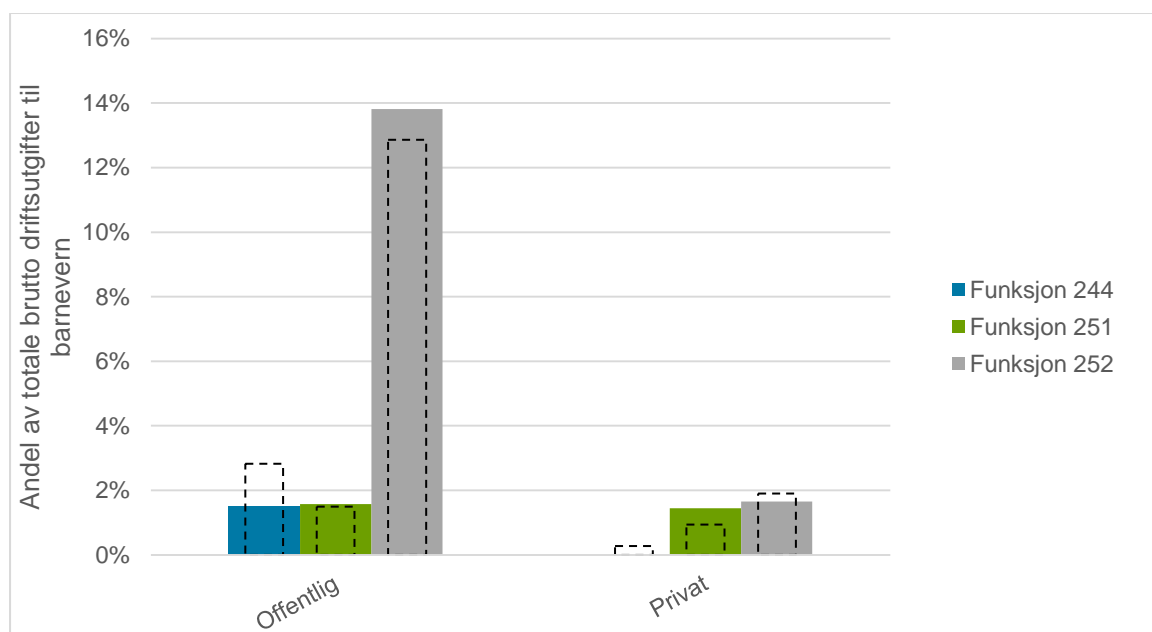
Figur 17 Netto driftsutgifter i 2015 fordelt på funksjonene 244, 251 og 252, sammenligning mot landsgjennomsnittet, KOSTRA-gruppe 13 og Buskerud

Figur 188 viser at lønnsutgiftene utgjør det meste av utgiftene på funksjon 251 og en langt høyere andel enn for landsgjennomsnittet. En høyere andel av lønnsutgiftene ligger også på funksjon 244, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Andelen av utgiftene som går til lønn på funksjon 252 er derimot lav. Dette er i all hovedsak fosterhjemsgodtgjørelse og samsvarer med kommunen har få barn i fosterhjem.



Figur 18 Utgiftskomponenter i Røyken sammenlignet med landsgjennomsnittet utenom Oslo (stiplede linjer)

Figur 199 viser videre at andelen ressurser som går til kjøp av barneverntjenester ligner landsgjennomsnittet. Det samme gjelder fordelingen mellom kjøp fra offentlige (Bufetat) og private tjenesteleverandører.



Figur 19 Kjøp av barneverntjenester, fordeling på offentlig og private leverandører. Røyken vs. landet utenom Oslo (stiplede linjer).

Tabell 5 viser at Røyken sin tiltakssammensetning er nær den samme som landsgjennomsnittet, med unntak av kategorien nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester, som brukes nær dobbelt så ofte som landsgjennomsnittet. I Røyken sitt tilfelle er det underkategorien «Deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam» som benyttes hyppigst, se tiltakskategoriene i rapportens Vedlegg 2.

Tabell 5 Bruk av tiltak. Barn med tiltak per 31.12.

	Antall barn med tiltak i Røyken <sup>1</sup>		Tiltak som andel av antall barn med tiltak	
	2015	2014	Røyken	Landet <sup>2</sup>
<b>Barn med tiltak for å styrke foreldreferdigheter per 31.12</b>	54	56	51 %	46 %
<b>Barn med tiltak for å styrke barnets utvikling per 31.12</b>	54	57	51 %	48 %
<b>Barn med tiltak tilsyn og kontroll per 31.12</b>	7	<4	7 %	9 %
<b>Barn med tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester per 31.12</b>	40	42	38 %	21 %
<b>Barn med tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester per 31.12</b>	4	4	4 %	2 %
<b>Barn med tiltak bolig per 31.12</b>	<4	<4	<4 %	7 %
<b>Barn med tiltak institusjon per 31.12</b>	5	<4	5 %	3 %
<b>Barn med tiltak fosterhjem per 31.12</b>	25	27	24 %	29 %

<sup>1</sup> Antall tiltak er sensurert når det er snakk om færre enn fire barn.

<sup>2</sup> Landet utenom Oslo

### 3.4 Disponering av økte budsjettmidler og kostnadsutvikling i barnevernet

Kommunene får overført til sammen 53,8 millioner kroner i 2016 som følge av forsøket. Som nevnte ovenfor, fordeles denne etter kostnadsnøkkel for barnevern i det kommunale inntektssystemet. Alta får 18,2 millioner, Røyken får 15,1 millioner og Nøtterøy får 20,5 millioner kroner. Målt mot netto driftsutgifter til barnevern i 2015, tilsvarer dette en ressursøkning på 39 % for Alta, 57 % for Røyken og 60 % for Nøtterøy. Den største utgiftsøkningen målt i kroner vil vi trolig se for de tiltakene som føres på funksjon 252. Målt mot netto driftsutgifter på funksjon 252 i 2015 tilsvarer de økte overføringene en ressursøkning på 71 % for Alta, 123 % for Røyken og 85 % for Nøtterøy.

Økningene i rammetilskudd som følge av forsøket referert ovenfor gjelder i oppstartsåret 2016. Siden forsøket ikke ble igangsatt før den 1. april 2016 representerer tallene for 2016 ikke helårseffekter med ca. ¾ av et helt budsjettår. Økningene i rammetilskudd som følge av forsøket vil dermed bli større for 2017 og videre.

Hvordan økningen i budsjettmidler vil bli disponert i forsøkskommunene, er det selvsagt for tidlig å si noe om i denne delrapporten. Det samme gjelder kostnadsutviklingen. Tallmaterialet vi har framstilt ovenfor er således mer å betrakte som bakgrunnsmateriale for å belyse utgifts- og tiltaksprofil for forsøkskommunene i året før de går inn i forsøksordningen. Øvrige problemstillinger knyttet til disponering av økte budsjettmidler og kostnadsutvikling vil bli et tema for senere rapporteringer etter hvert som utgifts- og tiltaksdata gir grunnlag for å måle utvikling og endring gjennom forsøksperioden.

### 3.5 Analyse og vurdering

Beskrivelsene i dette kapitlet viser at det ved oppstartstidspunktet er nokså store forskjeller mellom forsøkskommunene når det gjelder utgiftsnivå og ressursfordelingen mellom barneverntjeneste (funksjon 244) og barneverntiltak i og utenfor hjemmet. Netto driftsutgifter til barnevernformål i Alta utgjorde 9546 NOK pr innbygger i alderen 0-17 år i 2015. Tilsvarende for Nøtterøy/Tjøme og Røyken

var henholdvis 6099 NOK og 5031 NOK. Røyken har dermed 47 % lavere utgifter til barnevernsformål enn Alta.

Det høye utgiftsnivået i Alta må sees i sammenheng med at Altas beregnede behov for barneverntjenester ligger 22 % over landsgjennomsnittet. Nøtterøy/Tjøme ligger også noe over landsgjennomsnittet, mens Røyken ligger 4% under. Alle tre forsøkskommunene har dermed et reelt kostnadsnivå som er lavere enn det beregnede utgiftsbehovet. Den faktiske spredningen i kostnader er imidlertid større enn hva beregnet utgiftsbehov indikerer. Altas kostnader (målt som netto driftsutgifter) ligger 15% over landsgjennomsnittet, kostnadsnivået i Nøtterøy/Tjøme ligger 26 -30% under landsgjennomsnittet, mens Røykens kostnadsnivå er 40% under landsgjennomsnittet.

Disse forskjellene i utgiftsnivå er et uttrykk for at Alta, Nøtterøy/Tjøme og Røyken har gjort ulike prioriteringer i utviklingen av sine respektive barneverntilbud. De identifiserte forskjellene indikerer også at kommunene har gjort ulike valg når det gjelder innretningen på tilbudet til barn og familier, og at «tiltakspyramidene» i forsøkskommunene derfor vil ha noe ulik profil. Samletabellen nedenfor synliggjør hvordan forskjeller i behov, prioritering og faglige vurderinger gir seg utslag i andel barn i ulike typer tiltak.

I Alta mottar en større andel av familiene/barna tiltak for å styrke barnets utvikling enn hva som er tilfellet i de to andre forsøkskommunene. Røyken prioriterer tiltak for å styrke foreldreferdigheter og tiltak for å styrke barnets utvikling, og bruker i langt større grad enn de to andre kommunene nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester. Nøtterøy/Tjømes profil skiller seg ikke vesentlig fra de to andre kommunene, bortsett fra at en mindre andel barn/familier mottar tiltak for å styrke barnets utvikling der. Andelen barn med tiltak i institusjon og fosterhjem er nokså lik i de tre kommunene.

Tabell 6: Samletabell. Bruk av tiltak. Barn med tiltak pr 31.12.2015.

Tiltak som andel av antall barn med tiltak				
	Alta	Nøtterøy	Røyken	Landet <sup>2</sup>
<b>Barn med tiltak for å styrke foreldreferdigheter</b>	47 %	39 %	51 %	46 %
<b>Barn med tiltak for å styrke barnets utvikling</b>	78 %	40 %	51 %	48 %
<b>Barn med tiltak tilsyn og kontroll</b>	8 %	ca 6 %	7 %	9 %
<b>Barn med tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester</b>	15 %	13 %	38 %	21 %
<b>Barn med tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester</b>	<2 %	< 5 %	4 %	2 %
<b>Barn med tiltak bolig</b>	20 %	ca 16 %	<4 %	7 %
<b>Barn med tiltak institusjon</b>	3 %	<5 %	5 %	3 %
<b>Barn med tiltak i fosterhjem</b>	24 %	31 %	24 %	29 %

<sup>1</sup> Antall tiltak er sensurert når det er snakk om færre enn fire barn.

<sup>2</sup> Landet utenom Oslo

Mye tyder også på at måten Røyken har organisert sitt arbeid på medfører at utgifter til en del relevante forebyggende tiltak er flyttet ut av barnevernsområdet og inn i andre deler av kommuneregnskapet. Likevel har kommunen forholdsvis høye utgifter til hjelpetiltak, noe som tyder på at modellens fremste effekt er å redusere behovet for de tyngste tiltakene.

Forskjeller i kostnadsnivå, ressursfordeling og tiltaksprofil medfører også at kommunene har ulike forventninger til hvilke økonomiske gevinster og mulige tap som kan komme som en følge av forsøket. Forsøket vil særlig gi en stor økning i enhetskostnadene for tiltak utenfor hjemmet (fosterhjem og institusjoner) på funksjon 252. Antall barn plassert utenfor hjemmet i det kommunene trer inn i forsøket er dermed en vesentlig parameter for hvordan forsøket vil påvirke kommunenes barnevernsutgifter.

Ut fra statistikken vist ovenfor, ser det ut til at særlig Røyken ligger kan ligge an til å få en begrenset utgiftsvekst i oppstarten av forsøket. Dette fordi de i utgangspunktet ligger meget lavt på utgifter (målt per innbygger 0-17 år) til funksjon 252 både sammenlignet med landsgjennomsnittet, eget fylke og kostragruppe 13. Røyken har ved inntreden i forsøksordningen kun omlag halvparten så høye netto driftsutgifter til funksjon 252 som landsgjennomsnittet. Til gjengjeld bruker Røyken riktignok en del mer enn landsgjennomsnittet til funksjon 251.

Alta har et annerledes utgangspunkt enn Røyken ved at Altas nettoutgifter til funksjon 252 ligger ca. 11 % høyere enn landsgjennomsnittet ved inntreden i forsøksordningen. Potensialet for betydelige utgiftsøkninger som en følge av høyere enhetskostnader til tiltak utenfor hjemmet vil derfor ventelig bli større for Alta enn for Røyken. Det skal riktignok påpekes at Alta ikke ligger spesielt ugunstig an sammenlignet med sin egen kostragruppe (12) eller andre kommuner i Finnmark fylke; Alta har ca. 27 % lavere netto driftsutgifter til funksjon 252 enn gjennomsnittet for Finnmark og ca. 10 % lavere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 12. Sammenlignet med Røyken er likevel forskjellen nokså stor.

Nøtterøy/Tjøme kan sies å være i en mellomstilling mellom Røyken og Alta, siden utgiftene til funksjon 252 ligger på ca. 91 % av landsgjennomsnittet. Imidlertid synes grensedragningen mellom funksjon 252 og 251 i Nøtterøy og Tjøme å være noe spesiell ved at det er svært lave nettoutgifter på funksjon 251. Hvis vi ser på sum av utgifter på funksjonene 251 og 252, ligger Nøtterøy/Tjøme derfor noe gunstigere an.

Forsøkskommunenes planer for etablering av nye tilbud tilsier at fordelingen av ressurser mellom funksjonene 244, 251 og 252, og de ulike utgiftskomponentene innenfor disse funksjonene (lønn, kjøp til egen tjenesteproduksjon, kjøp av barneverntjenester og overføringer) vil endres allerede i løpet 2016. I neste års evaluering vil det være særlig interessant å se nærmere på hvordan kommunene disponerer økte midler, om et mer helhetlig kommunalt ansvar på barnevernområdet gir bedre insentiver til forebygging og hvordan bruken av tjenester fra Bufetat og private aktører utvikler seg.

# 4. Et mer kunnskapsbasert barnevern

## 4.1 Innledning

Et kunnskapsbasert barnevern defineres av barnevernmyndighetene som «at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap sammen med utøverens erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn». <sup>13</sup>

Med kunnskapsbasert barnevern forstår vi i denne evalueringen et barnevern der de ansatte har tilstrekkelig og relevant kompetanse for sine arbeidsoppgaver, og der barneverntjenesten benytter seg av metoder og tiltak med høy sannsynlighet for god effekter for det enkelte barn. Videre er evaluering, læring for forbedring av egen praksis nødvendig for å sikre et kunnskapsbasert barnevern.

Evalueringen redegjør for kommunenes bruk av evidens- og kunnskapsbaserte metoder. Med evidensbaserte metoder menes i streng forstand metoder med vitenskapelig bevist effekt, mens kunnskapsbaserte metoder er noe videre og viser til som metoder med forventet effekt basert på relevant teori, forskning eller empiri. <sup>14</sup> Det er ikke en del av evalueringen å gå inn i den faglige kvaliteten på metodene eller hvorvidt kommunene faktisk arbeider i henhold til metodenes faglige standarder. I evalueringen forstår vi begrepene evidensbaserte og kunnskapsbaserte metoder som metoder som er anerkjent av nasjonale barnevernmyndigheter. Eksempler på slike er Circle of Security (CoS), Parent Training Management Oregon (PMTO), Multisystemisk Terapi (MST).

Barnevernsloven sier ikke noe om hvilke kvalifikasjoner en saksbehandler i barnevernet skal ha. Innholdet i utdanningen for barnevernspedagoger og innenfor de andre velferdsutdanningene ved de ulike høyskolene er ulikt. Det gjør at det kan være forskjeller i kompetansen blant ansatte i barnevernet, både internt i barnevernstjenestene og mellom kommunene. Det er også opp til kommunene å utforme systemer og rutiner for kompetanseheving og etterutdanning for sine ansatte. I forsøksordningen står kommunene fritt til bestemme hvordan de vil disponere midlene de mottar gjennom økningen i rammetilskuddet, og hvordan de prioriterer tiltak for å heve kompetansen i barnevernet.

Forsøkets målsetninger knyttet til evidensbaserte metoder og kompetanse krever at kommunene utøver strategisk kompetansestyring. I dette ligger at kommunene må drive aktiv kompetanseplanlegging, iverksette tiltak i henhold til de kompetanseutviklingsbehov som er identifisert, samt evaluere og følge opp kompetansetiltakene. Evalueringen redegjør for kommunenes vurderinger og valg av kompetanseutviklingstiltak for de ansatte, både på områder kommunene allerede har ansvar for og på de nye ansvarsområdene som ligger under forsøksordningen. I denne første devalueringen har vi særlig fokus på kommunenes kompetanseplanlegging, herunder anayser av behov, kompetanseplanlegging og hvorvidt kommunene er bevisste på hvilke kompetanseutviklingstiltak de bør iverksette.

---

<sup>14</sup> Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2009): *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009- 2012*

Evalueringen redegjør også for kommunenes overordnede systemer for internkontroll og rutiner for evaluering og læring av egen praksis.

**For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Kommunenes bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak
2. Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet
3. Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak

## 4.2 Oversikt over sentrale metoder og begreper

Innenfor barnevernområdet benyttes en rekke metoder og verktøy. Nedenfor gis en kortfattet introduksjon til de mest brukte metodene:

### Tilknytningsproblematikk

**CoS – 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.

**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.

**Marte Meo** er en veiledningsmetode basert på kommunikasjon hvor det brukes video i veiledningen for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.

### Adferdsvansker

**PMTO – Parent Management Training – Oregon** er en metode rettet mot familier med barn som viser tydelige tegn på adferdsproblemer. Målsettingen er å gjenopprette eller bygge et positivt og utviklingsstøttende forhold mellom barn og foreldre, og bryte negative samspillmønstre.

**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

**DUÅ – De utrolige årene** er et program for foreldre til barn med adferdsproblemer i alderen 3-12 år. DUÅ baserer sin teori på moderne utviklingspsykologi, tilknytningsteori, moderne atferdsanalyse, og kunnskap om gruppeprosesser.

**MST – Multisystemisk terapi** er et behandlingsprogram for familier med ungdom med alvorlige adferdsvansker, og kan være et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

### Fosterhjemsveiledning

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

**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 hjelpefosterforeldre til å gi særlig sensitiv omsorg som utvikler trygge, nære relasjoner.

## **Barns medvirkning**

**KOR - Klient- og resultatstyrt praksis** er hjelpemiddel for systematisk å sikre brukermedvirkning på individnivå, hvor brukerne gis muligheten til å evaluere behandlingstilbudet ved bruk av samtaler og evalueringsskjemaer.

**Barnesamtalen** er et program for opplæring av ansatte i det kommunale barnevernet i gjennomføring av samtaler med barn, med mål om å sikre at barn blir hørt i egen sak.

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

## **4.3 Kommunenes bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak**

### **4.3.1 Alta**

Alta er en TIBIR-kommune («Tidlig innsats for barn i risiko»), og alle kommunens barn- og ungetjenester skal benytte seg av metodikken tilknyttet dette programmet i sitt arbeid. TIBIR-programmet består av seks ulike intervensjoner som integreres i eksisterende kommunale hjelpetjenester. Blant målene for arbeidet er at barn med etablerte atferdsvansker skal møtes av foreldre og voksne i hjelpeapparatet som har en felles forståelse omkring barnets problemer og praktiserer mest mulig lik tilnærming til barnet, og at ansatte og ledere som arbeider og har ansvar for barn har en felles forståelse av hvordan atferdsproblemer kan avhjelpes.

Kommunens modell for Tidlig innsats, «Alta-modellen», bygger på Kvellos modell for Tidlig innsats, Karstein Hundehedes ICDP-program, Thomas Nordahls modell for Læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP) og PMTO. I Alta-modellen skilles det mellom tre tiltaksnivåer: universelt nivå for alle (grønt), selektert nivå for noen (gult) og indikert nivå for de få (rødt). Tiltakene i rød og gul sone er basert på prinsippene i PMTO. Kommunens rutinehåndbok for barn- og ungetjenestene inneholder en oversikt over hvilke tiltak de ulike tjenestene kan sette inn på de ulike tiltaksnivåene.

Hele kommunens barn- og ungetjeneste er skolert i «Kvello-metoden» for identifisering av barn i risiko. Metoden ligger til grunn for det årlige kartleggingsarbeidet i kommunens skoler og barnehager.

Kommunens tiltaksteam arbeider på oppdrag fra alle de øvrige barn- og ungetjenestene. Tiltaksteamet har siden våren 2016 bestått av ni ansatte, med kompetanse bestående av barnevernpedagoger, spesialpedagoger, førskolelærere, psykolog, sosionom, kognitiv terapeut og familierapeut. Flere av de ansatte i teamet er PMTO-terapeuter. Videre er flere av tiltaksteamets ansatte ICDP-sertifisert. Kommunen har i tillegg, som en av få kommuner, to egne ICDP-trenere. Disse opplæring blant annet til kommunens barnehager, og de fleste av kommunens barnehager har ved forsøksoppstart en eller flere ICDP-veiledere.

### **4.3.2 Nøtterøy**

Nøtterøy kommunes oppvekstsektor har siden 2011 jobbet etter «Tiltakspyramiden». Modellen skiller mellom grønn, gul og rød sone, og det vektlegges at ressurser og oppmerksomhet skal rettes mot det grønne området. Kommunen har senere utarbeidet en egen «Nøtterøy-modell» basert på tiltakspyramiden, med vekt på utvikling, erfaring og læring som brukes av tjenestene i oppvekstsektoren.

Kommunen har i flere år benyttet foreldreveiledningsprogrammet «De utrolige årene», og det er blant annet besluttet at programmet skal implementeres i flere av kommunens barnehager.

Flere av kommunens saksbehandlere har videreutdanning relatert til bruk av evidensbaserte metoder i barnevernet. Dette inkluderer blant annet flere saksbehandlere med videreutdanning i «Tilknytning og samspill mellom barn og nære omsorgspersoner» fra Høgskolen i Telemark, sju saksbehandlere har opplæring i Barnesamtalen, én saksbehandler er klinisk miljøterapeut, to er Marte Meo-terapeuter, tre er PRIDE-ledere, en har CoS-sertifisering og én saksbehandler er sertifisert ICDP-veileder. I tillegg har én saksbehandler erfaring som familierådskordinator.



Barneverntjenestens ansatte gjennomførte høsten 2015 kurs i traumebevisst omsorg (TBO) for fosterforeldre. Etter planen skal kommunen også ha egne kurs for fosterforeldre i kommunen tilsvarende PRIDE-kurs, og barneverntjenesten har allerede tre utdannede PRIDE-ledere.

Kommunen har tidligere hatt en tiltakskonsulent tilknyttet barneverntjenesten. I forbindelse med forsøket innføres et familieteam bestående av familieråds koordinator, familieveileder, PMTO-rådgiver, to fosterhjemsrådgivere og fagrådgiver. Den nyopprettede nettverkstillingen skal også inngå i familieteamet.

### **4.3.3 Røyken**

Kommunen har prioritert at alle ansatte i Røykenhuset skolerer i familieveiledningsverktøyene Circle of Security (CoS) og ICDP og bruke disse som felles plattform i sitt arbeid. Ansatte i PP-tjenesten har også deltatt i noe opplæring knyttet til ICDP og CoS. I henhold til kommunens planer skal alle ansatte i barneverntjenesten være sertifiserte COS-veiledere i løpet av en treårsperiode. Kommunen har tidligere også brukt utviklingsprogrammet «De utrolige årene», men erfarte at det var krevende å opprettholde kompetanse på dette.

Både helsestasjon og skolehelsetjeneste benytter CoS og ICDP, og alle kommunens barnehageansatte har deltatt i kompetansetiltak knyttet til CoS. Det arbeides med å utarbeide et eget opplæringsopplegg for kommunens barnehager og skoler.

Kommunens modell for tjenester til barn, unge og familier, «Røykenmodellen» fremstilles som en pyramide bestående av seks nivåer. De tre nederste nivåene består av generell forebygging for alle («Byggende innsats» og generell forebygging). Nivå 4 og 5 omtales som selektiv forebygging, hvor tjenester blir tildelt på grunnlag av definerte og individuelle behov. Nivå 6 er tvang, straff og rehabilitering.

For hvert av nivåene har kommunen definert kriterier for hvilke tiltak/programmer som skal velges. Felles for tiltak på nivå 3 og oppover er 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.

Tiltak på nivå 1 og 2 må blant annet være basert på teori og/eller forskning, evaluering eller omfattende utprøving, og ha et tydelig formål.

Kommunens avdeling for familiebaserte tjenester (familieteamet) består av en PMTO-terapeut, tre familierapeuter og to psykiatriske sykepleiere, i tillegg til leder. Familieteamet har i tillegg nylig ansatt en kommunepsykolog, som blant annet skal delta i forbindelse med utredning i barnevernssaker. Ansettelsen er gjort som følge av at kommunen ser stort behov for å ha denne kompetansen i sitt tilbud til barn og unge. Teamet bistår alle kommunens tjenester rettet mot barn- og unge.

## **4.4 Kompetansesituasjon og kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet**

### **4.4.1 Alta**

Kommunens barneverntjeneste opplyser at det legges stor vekt på kompetanseheving i kommunen. Tiltaksteamet har blant annet stått for PMTO-rådgiveropplæring til 17 ansatte i hele barn- og ungetjenesten og opplæring av barneverntjenestens omsorgsteam i Trygg Base-metoden for veiledning av fosterhjem. Det er planlagt nytt PMTO-rådgivningskurs samt ett ICDP-veilederkurs høsten 2016. To medarbeidere er i gang med Marte Meo – sertifisering. Kommunen planlegger i forbindelse med forsøket å gjennomføre en kompetansekartlegging i barneverntjenesten.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Denne er ikke gjennomført pr 15.august 2016

Saksbehandlerne i kommunens barneverntjeneste opplyser at de føler behov for ytterligere kompetanseheving når de skal håndtere flere oppgaver på området. Særlig er saksbehandlerne opptatt av tilstrekkelig opplæring for å ivareta veiledningsoppgaver overfor fosterforeldre. Opplæring i Trygg Base-metoden i regi av tiltaksteamet vises til som et viktig tiltak.

I sin søknad om forsøksdeltakelse viser kommunen til systematisk oppbygging av TIBIR-modulene, PRIDE-kurs for opplæring av fosterforeldre, COS-terapeuter, familieråds koordinator og behov for hospitering innen hjelpetiltaksarbeid i døgnetenhet som nødvendig kompetanseheving i forbindelse med forsøket.

Kommunen planlegger tilføring av om lag 12 nye stillingshjemler i barn- og ungetjenesten i forbindelse med forsøket, hvorav fire er nye fulltidsstillinger i tiltaksteamet. Kommunens barneverntjeneste har vært preget av høy turnover, samtidig som det har vært vanskelig å rekruttere nye saksbehandlere. Mangel på kvalifiserte søkere eller kandidater som har takket nei har ved flere anledninger medført at kommunen ikke har fått besatt utlyste stillinger i barneverntjenesten.

#### **4.4.2 Nøtterøy**

I forbindelse med innføring av Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) -modellen i Nøtterøy er det gjennomført en kompetansekartlegging basert på en egenevaluering blant aktørene som skal inngå i Familiens Hus og i BTI-samarbeidet. På bakgrunn av denne kartleggingen er det utarbeidet en toårlig plan for kompetanseheving for alle de involverte tjenestene.

Barneverntjenestens årlige kompetanseplan har de siste to årene vært særlig rettet mot barns medvirkning og brukermedvirkning, blant annet med videreopplæring i KOR (Klient- og resultatstyrt praksis) for mange ansatte, deltakelse i Mitt Liv og opplæring i Barnesamtalen RVTS. Hovedvekten i kompetanseplanen for 2016 ligger på opplæring i forbindelse med BTI-innføringen.

I forbindelse med søknadsprosessen vurderte kommunen at barneverntjenesten hadde behov for å ansette fagkompetanse på alle de områdene forsøket berører, og som de tidligere har kunnet benytte Bufetats kompetanse på; tidlig forebygging, hjelpetiltak, fosterhjem og akutttilbud. I ansettelsen av nye medarbeidere er det derfor blitt lagt vekt på kandidatenes erfaring fra veiledningsarbeid, kursholdelse og arbeid med fosterhjem. Flere av de nyansatte kommer fra stillinger i Bufetat. For fagrådgiverstillingen ble også prosjekterfaring vektlagt. Kommunen opplever å ha hatt god tilgang på kvalifiserte søkere til de utlyste stillingene.

Barnevernleder opplyser at tjenesten har en kompetanseplan som utarbeides fra år til år og at det har vært viktig å konsentrere denne om noen utvalgte områder. I oppstaten av forsøket har barneverntjenesten lagt vekt på å få ansatt personer med nødvendig kompetanse på de oppgavene kommunen skal overta fra Bufetat og eventuelt styrke disse på områder som er nødvendig for å kunne tilby barn og familier god hjelp. Den ansatte familieterapeuten vil få CoS-sertifisering. I tillegg vil en av saksbehandlerne starte på videreutdanning i systemisk familieterapi. Barnevernleder vil sammen med prosjektgruppen og tillitsvalgt vurdere behovet fortløpende for videre kompetanseutvikling. De ansatte ser svært positivt på at nye ansatte skal kunne bistå i blant annet veiledning og oppfølging av fosterhjem. Samtidig påpeker de viktigheten av kompetanseheving for alle i tjenesten, ikke bare oppmerksomhet om de nyansatte og deres kompetanse.

#### **4.4.3 Røyken**

I henhold til kommunens modell for tjenester til barn, unge og familier «Røykenmodellen», skal alle ansatte i barn- og ungetjenestene gjennomgå samme opplæringsprogram, kalt «Røykenkunnskapen». Kommunen planlegger å utarbeide en kompetanseplan som i større grad formaliserer kompetansebehovene for Røykenhuset.

Det gjennomføres felles temadager for alle ansatte i Røykenhuset to ganger årlig, og alle ansatte i oppvekstsektoren samles til felles fagdag rundt skolestart hver høst. Her deltar alle tjenestene i planleggingsarbeidet.

I intervjuer opplyser kommunens ledere at det ikke har vært vanskelig å rekruttere ansatte til å jobbe med barn, unge og familier i kommunen. Ved nyansettelser legges det stor vekt på holdninger, og på at kandidatene ønsker å jobbe operativt med barn, unge og familier framfor bare å jobbe bak skrivepulten. Kommunens ledelse opplyser at kommunen har behov for flere miljøterapeuter som kan jobbe effektivt med større grupper. Kommunen skal ansette flere personer i avdeling for miljøbaserte tjenester (miljøteamet).

De ansatte i barneverntjenesten opplever at kommunen har den nødvendige kompetansen i arbeidet med barn og unge. Med unntak av de helt nyansatte har samtlige ansatte i barneverntjenesten noe videreutdanning. Barneverntjenesten er i ferd med å utarbeide egne Trygg Base-kurs for fosterforeldre og et eget program for veiledning av fosterforeldre.

#### 4.5 Oppsummering av kompetanse i kommunene

Tabellen gir en skjematisk oversikt over årsverk og utdanningsnivå for kommunenes tjenester til barn og unge, og angir kommunenes kompetanse relatert til bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder.

Tabell 7 Skjematisk oppsummering av kompetanse i kommunene

Kommune	Tjeneste	Antall årsverk (+ nyansatte i forbindelse med forsøket)	Antall årsverk med treårig høgskole-utdannelse eller mer	Kompetanse relatert til evidensbaserte/ kunnskapsbaserte metoder
Alta	Barnevern	19,5 (1)	19,5 (1)	ICDP: 2 PMTO-familieveiledning: 3 Familierådgivning: 1 Trygg base: 8 Spesialpedagogikk: 2
	Tiltaksteam	5 (4)	5 (4)	ICDP-veiledere: 4 ICDP-trener: 1 PMTO-terapeuter: 4 PMTO rådgiveropplærer: 2 PMTO konsulentopplærere: 2 MST-terapeut: 1 Kognitiv terapeut: 1 Psykologspesialist: 1
	Omsorgsinstitusjon	(7)	(5)	
	Helsesøster	14	14	ICDP: 2 Marte Meo terapeuter: 2 PMTO-foreldreveiledning 8 Kognitiv atferdsterapi: 1 Psykologisk førstehjelpsskrin: 8
	PP-tjeneste	13,8	13,8	ICDP: 6 PMTO-konsultasjon: 10 PMTO-foreldreveiledning: 10 Læringsmiljø og pedagogisk analyse: 15
	Barnevern	22,4	20,5	ICDP-veileder: 1

<b>Nøtterøy</b>		(5,2)	(5,2)	CoS-p: 3 Marte Meo-terapeut: 2 Tilknytning og samspill: 3 PMTO-terapeut: 1 ART:1 Familieterapi: 3 FIT veiledere: 4 PRIDE-ledere:4 Barnesamtalen:8 KOR: hele barneverntjenesten Barnerett:2 TBO:5 Veiledning: 5- herunder en «Vidsynt veileder» Barnevern og etnisitet: 2 Klinisk miljøterapeut: 1 Klinisk barnevernpedagog med fordypning miljøterapi: 1 Klinisk sosionom med fem års viderutdanning i barne og ungdomspsykiatri og familieterapi Klinisk barnevernpedagog i familieterapi og systemisk praksis:1 Familierråds koordinator
	Helsestasjon	21,6	19,6	CoS: 1 PMTO rådgiver: 2 Tilknytning/samspill: 2 Gruppeleder DUÅ: 10 KID DU: 4 Familierråds koordinator :1 Master i rådgivning:1 FIT veiledere: 2
	PP-tjeneste	10,3	9,8	CoS:2 Marte Meo: 2 DUÅ: 1 Familieterapeut: 1 under utdanning KOR: Hele PPT Pals: 2
<b>Røyken</b>	Barnevern	10 (1)	10 (1)	ICDP-veileder: 3 COS-veileder: 3
	Familiebaserte tjenester	8	8	ICDP- veileder: 1 COS- veileder: 7 PMTO-terapeut: 1 DBT (Dialektisk atferdsterapi): 1 Systemisk familieterapi: 3

			Psykiatrisk sykepleie: 2 KOR (Klient og resultatstyrt praksis): 1 Trygg Traume terapeut: 1 (2 i utdanning) DU (Depresjonsmestring): 1 HAP (Hasjavveningsprogram): 4 Gruppe som metode: 1
Miljøbaserte tjenester	9	7	COS-veileder:2 KDP-minoritetsspråklig bakgrunn: 2
Helsetjeneste	20,5	19,2	ICDP- veileder:10 COS-veileder: 4 NBO-veileder: 1
PP-tjeneste			

#### 4.6 Internkontroll og evaluering av egen praksis

Barnevernloven (§2-1) stiller krav om internkontroll i kommunenes barneverntjenester. Internkontrollen innebærer systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester. Evaluering og forbedring av egen praksis er blant tiltakene som bør inngå i internkontrollen.

Kommunene har rutiner for sakskontroll og evaluering av individuelle tiltaksplaner i tråd med loven som en del av sine rutiner. Nøtterøy og Tjøme benytter seg systematisk av KOR-skjemaer, der barn, unge og voksne gir skriftlige tilbakemeldinger på barneverntjenestens arbeid, i tillegg benyttes KOR i interne møter og evalueringer.

Fylkesmannen i Finnmark opplyser i intervju at innføring av teamledere i barneverntjenesten og revidering av internkontrollsystemene har gitt gode resultater på kvaliteten på tjenestene i kommunen. Tjenesten har selv blitt bedre på å avdekke svikt, og det jobbes hardt med å unngå fristbrudd. Kommunens rapportering til Fylkesmannen 31.12.2015 viser at kommunen rapporterte fristoversittelse i om lag halvparten av undersøkelsessakene siste halvår 2015.

Fylkesmannen i Buskerud viser til at Røyken kommune generelt har gode internkontrollsystemer.

Nøtterøy og Røyken kommune opplyser at evaluering av egen praksis er blant områdene som vil videreutvikles og settes i system i forbindelse med forsøket.

#### 4.7 Analyse og vurderinger

Samtlige av forsøkskommunen legger en bevisst faglig tilnærming til grunn for sitt arbeid rettet mot barn og unge. Selv om metodikken som benyttes er forskjellig, arbeider alle tre kommuner etter modell som vektlegger tidlig innsats og tverrfaglighet. Forsøkskommunene har over tid lagt vekt på å anvende anerkjente metoder og tiltak i sitt arbeid rettet mot barn og unge. Både ledelse og ansatte i kommunene framstår i intervjuer som bevisste på betydningen av kompetanse og bruk av anerkjente metoder, både i barneverntjenesten og i hjelpetjenestene. Det faglige fundamentet som forsøkskommunene beskriver, tilsier at de er i posisjon til å ivareta målsetningen om å benytte evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak også i overtakelsen av nye oppgaver. Dette

forutsetter imidlertid vedvarende bevissthet rundt kompetanseutvikling, både når det gjelder hvilken kompetanse kommunen trenger å styrke seg på og hvordan denne kompetansen skal komme barn og familier til gode.

Kommunene har i forkant av forsøket hatt ulike strategier og ulik praksis når det gjelder valg av kompetansetiltak og hvem som deltar på disse. I Røyken kommune er det lagt vekt på bred opplæring innen oppvekstsektoren innenfor to konkrete verktøy på «lavt» forebyggingsnivå (COS og ICDP). Røyken kommune har også eksplisitt definert kriterier for valg av tiltak på de ulike nivåene i tiltakspyramiden, blant annet at disse skal være evidensbaserte. I de to øvrige kommuner framstår kompetansearbeidet i noe større grad som avhengig av den enkelte ansattes ønsker og behov. Her synes kompetansetiltakene å være rettet mot et noe høyere nivå i tiltakspyramiden. Nøtterøy vil i forbindelse med BTI innføre felles kompetanseprogrammer for alle tjenestene. I tillegg har kommunen gjennom sin kompetanseplan gjort tydelige prioriteringer av hvilke kompetanseområder som skal vektlegges, særlig knyttet til barns medvirkning. I Alta er det gjennomført PMTO-opplæring på tvers av tjenestene, noe det uttrykkes positive erfaringer med.

I perioden fram til oppstarten av forsøket har kommunene vurdert hvilken kompetanse og kapasitet de vil ha behov for, for å kunne ivareta de nye oppgavene på en forsvarlig måte. Kommunene har også her valgt noe ulike tilnærminger og kommet til forskjellige konklusjoner med tanke på antallet årsverk det er behov for å tilføre tjenestene og hvilke oppgaver disse skal ivareta. Altas planer for etablering av nye tiltak tilsier at de vil ha behov for 12 nye hjemler, mens Røyken så langt bare har planer om å styrke seg på prosjektfunksjonene (prosjektleder og prosjektmedarbeider) og etablere en stilling i miljøteamet.

I denne sammenheng kan det bemerkes at ingen av kommunene har gjennomført noen kompetansekartlegging direkte knyttet til forsøket og kommunens nye ansvarsoppgaver.<sup>16</sup> Til det har tiden fram til prosjektstart vært for knapp. Det vil trolig være nyttig for kommunene å gjennomføre slike kompetansekartlegginger og legge disse til grunn for videre arbeid med kompetanseutviklingsplaner i barn- og ungetjenestene generelt og rettet mot kommunens nye oppgaver på barnevernområdet spesielt. I dette arbeidet er det viktig at kommunen tar stilling til hvilken kompetanse, holdninger og ferdigheter som skal være gjeldende i *alle* tjenester rettet mot barn og unge, og hvilken spisskompetanse det vil være behov for innenfor barnevern, helsestasjon, PPT og de øvrige tilbudene til barn og unge. Vår vurdering er at en felles kompetanseplattform for tjenestene vil bedre forutsetningene for at barna får rett hjelp til rett tid. Likeledes bør kommunene ta aktivt stilling til hvilken kompetanse det *ikke* er hensiktemessig at de bygger selv, men fremdeles få fra Bufetat.

Alle forsøkskommunene framhever fosterhjemstilbudets betydning for å lykkes med forsøket. Hittil ser det imidlertid ikke ut til at noen av kommunene har adressert dette som en særskilt kompetansemessig utfordring. Nøtterøy har dog valgt å møte kompetansebehovet gjennom tilsetting av fosterhjemskonsulenter som skal jobbe med rekruttering, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Gitt kommunenes vektlegging av fosterhjemstilbudet, bør også kompetanse på dette feltet vies særskilt oppmerksomhet. Basert på egen og Bufetats erfaring, bør kommunene vurdere om det er behov for å tilføre (spiss)kompetanse på markedsføring og rekruttering. Likededes må kommunene ta en grundig vurdering av hvilken kompetanse og kapasitet de vil trenge for å kunne gi rettidig og god oppfølging av alle fosterfamilier – også de fosterfamiliene som har særlige utfordringer.

Forsøkskommunene har ulike erfaringer når det gjelder å få tilgang på kompetanse gjennom vanlige ansettelsesprosesser. Kommunene Nøtterøy og Røyken har ikke hatt rekrutteringsutfordringer, og begge opplyser å ha relativt stabile ansattgrupper innen barnevernet. For Røykens del gjelder dette etter omstruktureringen fra 2009. I Alta har barneverntjenesten opplevd større grad av

---

<sup>16</sup> I Nøtterøy er det gjennomført en egevaluering av kompetanse i forbindelse med innføring av BTI-modellen.

rekrutteringsutfordringer og utskifting, noe som blant annet har hatt konsekvenser for barneverntjenestens evne til å bidra i det tidlige forebyggende arbeidet.<sup>17</sup>

Større ansvar for flere oppgaver for kommunene medfører også mer omfattende krav til risikovurdering, internkontroll og evaluering av egen praksis. Ennå er det for tidlig å si om det finnes svakheter i kommunenes internkontrollsystemer og rutiner som kan innebære at barn og familier ikke får rett hjelp til rett tid. I forskriften til forsøket framheves kommunenes ansvar for å evaluere forsøksarbeidet på *systemnivå*. I tillegg bør kommunene også sikre at de har gode nok rutiner for evaluering av egen praksis på *individnivå*. Nøtterøy har allerede et system for dette, gjennom bruken av KOR. Erfaringene derfra tilsier at kunnskap om hvordan barn og familier opplever tilbudet de mottar gir verdifull innsikt i hvordan kommunen kan ivareta et utvidet ansvar til beste for barna og deres familier.

---

<sup>17</sup> Pr. august 2016 er alle stillinger ved den planlagte institusjonen i Alta besatt.

# 5. Forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier

## 5.1 Innledning

Ifølge Lov om barneverntjenester § 3-1 har barneverntjenesten et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Loven sier videre at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven.

I merknadene til Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet fremheves det at økt kommunalt ansvar på barnevernområdet blant annet skal bidra til sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats. Det vises videre til at et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale tjenester som barnehage, skole og helsetjenester, er en viktig del av dette.

I evalueringen av barnevernreformen fra 2004 påpekes det at gjeldende finansieringsmodell har svakheter når det gjelder å gi kommunene insentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet. Både innenfor barnevernet og andre sektorer er det dokumentert at endringer i finansieringsmodell gir nye insentiver og medfører endret atferd hos beslutningstakere og fagpersoner. Det er rimelig å anta at endring i finansieringsmodellen for forsøkskommunene vil påvirke kommunenes insentiver til å forhindre plasseringer utenfor hjemmet. Gjennom at faglig og økonomisk ansvar samles i kommunene gis også tydeligere insentiver til å prioritere det både det primær- og det forebyggende arbeidet.

Erfaringer fra blant annet modellkommuneforsøket<sup>18</sup> var at forebyggende innsats krever høy oppmerksomhet fra kommuneledelsen, en organisering som legger til rette for samarbeid mellom faginstanser og gode rutiner for tverrfaglig arbeid rundt det enkelte barn/den enkelte familie. God forebyggende innsats krever godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester som møter utsatte barn og familier.

Det er en faglig målsetning for barneverntjenesten å forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Dette fordrer at kommunen fanger opp barn i risiko og setter inn adekvate tiltak på et tidlig tidspunkt. I evalueringen av forsøk med ny ansvarsdeling legger vi til grunn et skille mellom primærforebyggende og sekundærforebyggende arbeid.

I rapporten skilles det mellom primær- og sekundærforebyggende arbeid. Vi forstår primærforebygging som arbeid rettet mot å fange opp barn i risiko 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. Kommunens primærforebyggende arbeid rettet mot å fange opp barn i risiko og forhindre at problemsaker oppstår. I evalueringen legges det særlig vekt på kommunenes systemer for å identifisere barn i risiko, hvordan samarbeidet mellom hjelpetjenestene fungerer og barnevernets deltakelse i det primærforebyggende arbeidet.

Med sekundærforebyggende arbeid forstår vi innsats rettet mot å unngå at problemsaker ikke utvikler seg til å bli mer inngripende enn nødvendig. Det sekundærforebyggende arbeidet retter seg mot noen

---

<sup>18</sup> Deloitte (2015): Evaluering av modellkommuneforsøket. Følgeevaluering av 26 kommuners arbeid med barn av psykisk syke og rusmisbrukende foreldre. Gjennomført på oppdrag for Bufdir.



få av kommunens barn, som har behov for individuelle tiltak for å håndtere et problem. I evalueringen legges det særlig vekt på at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon, at tiltak som iverksettes er tilpasset barn med ulike behov, hvordan kommunenes arbeid for å forebygge plasseringer utenfor hjemmet og hvordan samarbeidet mellom hjelpetjenestene fungerer.

**For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen
2. Prioritering og organisering av forebyggende tiltak
3. Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

## 5.2 Kommunenes forebyggende arbeid blant barn og unge

### 5.2.1 Alta

Alta kommunes søknad om forsøksdeltakelse vektlegger at et samordnet og samlokalisert tilbud for barn, unge og familier har vært høyt prioritert i kommunen over lang tid. Kommunens mål har blant annet vært en helhetlig og koordinert planlegging og iverksetting av tiltak på de arenaer barn og unge er, økt innsats knyttet til forebyggende tiltak og tidlig intervensjon. Som en del av dette har kommunens tjenester til barn og unge vært samlokalisert i «Barn- og ungetjenesten» siden 2009.

Arbeidsmodellen «Tidlig innsats i Alta kommune» skal sikre forebyggende arbeid og samarbeid mellom barn- og ungetjenestene. Kommunens satsing på tidlig innsats og forebyggende arbeid er nedfelt i Samfunnsdelen av Kommuneplanen (2001-2015). I henhold til rutinehåndboken til barn- og ungetjenestene skal alle tjenestene for barn og unge jobbe på alle nivå i «Altamodellen».

Sentralt i kommunens «Tidlig innsats»-arbeid er årlige kartlegginger i skoler og barnehage for å identifisere og følge opp barn i risiko. Kartleggingen gjennomføres av enten skolen/barnehagen selv etter opplæring eller av hjelpetjenestene i Barn- og ungetjenesten, og funn følges opp med tverrfaglige møter i samarbeid med de respektives skolene og barnehagene.

I intervjuene i kommunen viser både administrativ ledelse og representanter for barn og ungetjenestene til at samordningen og samlokaliseringen av tjenestene har hatt positive effekter, både av hensyn til samarbeid mellom tjenestene og når det gjelder oversiktighet for brukerne. I flere intervjuer påpekes det at kommunens formelle systemer for tverrfaglig samarbeid er gode.

Samtidig viser de samme aktørene til at kommunen fremdeles har en vei å gå når det gjelder samarbeid og samordning i praksis. Særlig påpeker hjelpetjenestene utenfor barneverntjenesten (helsesøstertjeneste, PPT, habiliteringstjeneste) at barneverntjenesten fremstår som lukket, og at det er behov for et mer åpent barnevern for øke samhandlingen mellom tjenestene.

Det vises i intervjuene til at kommunen har et særlig forbedringspotensiale når det gjelder et forebyggende barnevern. Denne utfordringen forsterkes av at barneverntjenesten og de øvrige barn- og ungetjenestene har ulikt syn på forebyggende arbeid, og at barneverntjenesten i stor grad anser sin rolle som sekundærforebyggende. Som konsekvens av dette har barneverntjenesten stilt seg noe på siden i det tverrfaglige, primærforebyggende arbeidet.

Aktørene utenfor barneverntjenesten uttrykker en forhåpning om at forsøket kan bidra til et større fagmiljø på tvers, der også barneverntjenesten i større grad deltar i det tverrfaglige arbeidet. Det vises til at det allerede ved forsøksoppstart er observert antydning til at det jobbes mer tverrfaglig, blant annet som følge av felles opplæring i PMTO-rådgivning på tvers av tjenestene. Tiltaksteamet viser til at tjenestene, gjennom forsøket, får sterkere økonomisk incentiv til å jobbe forebyggende og at dette også kan bedre samarbeidet på tvers.

### 5.2.2 Nøtterøy

Kommunen opplyser i sin søknad til departementet at det over tid er blitt jobbet for å styrke det tverrfaglige arbeidet for barn og unge, blant annet i kommunens planverk og gjennom prioriteringer i budsjett og økonomiplan.

Barneverntjenesten, helsestasjonen og avlastningsenheten RMU ble i 2012 flyttet fra helsesektoren til oppvekstsektoren. Begrunnelsen for dette var å knytte helse og oppvekst tettere sammen.

Kommunen opplyser i sin søknad at innføringen av «tiltakspyramiden» i oppvekstsektoren har gjort det enklere og mer legitimt for hjelpetjenestene å bidra inn i det forebyggende arbeidet.

Samarbeidsmodellen «Bedre Tverrfaglig Innsats» (BTI) og samlokaliseringprosjektet Familiens Hus innføres parallelt med forsøket. Kommunen har en egen tverrfaglig koordinator som er prosjektleder for BTI-prosjektet, og kommunen samarbeider tett med Borgestadklinikken i implementeringen av BTI. Alle hjelpetjenestene til barn og unge, samt barnehager og skoler er involvert i prosjektene.

Barneverntjenesten har årlig undervisning for alle 5. og 8.klassinger i kommunene, der de informerer om sitt arbeid. Fra høsten 2016 skal det også forsøkes å ha undervisning for alle 2.klassinger. Barneverntjenestens barneteam deltar i foreldremøter og ved behov på personalmøter i kommunenes skoler og barnehager, og har to faste møter med barnehagene årlig.

Ungdomsteamet avholder faste møter med bl.a. SLT, tverrfaglig ungdomsutvalg, tjenestekontoret og politiet. I tillegg har ungdomsteamet tilstedeværelse på skolene to timer i måneden, og deltar på foreldremøter ved ungdomsskolene. De ansatte mener på bakgrunn av blant annet disse tiltakene at barneverntjenesten er synlig ute blant foreldre, barn og unge i kommunen.

I samtlige intervjuer i kommunen kommer det fram at det er klart forbedringspotensiale knyttet til samarbeidet mellom tjenestene og det forebyggende arbeidet. Tall for 2015 viser at skolene står for en andel av meldingene til barnevernet som er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens barnehagene bidrar med få meldinger.

I flere intervjuer opplyses det at det faglige samarbeidet mellom barneverntjenesten og de øvrige barn- og ungetjenestene ikke har fungert optimalt. Dette belyses også i en spørreundersøkelse blant ansatte som ble gjennomført i forbindelse med kompetansekartleggingen i 2015. Undersøkelsen viser at barnevernet opplever å ha et godt samarbeid med alle de øvrige aktørene (barnehage, barneskole, ungdomsskole, helsetjeneste og PPT), mens ingen av de øvrige aktørene opplever at dette er gjensidig. Videre er det ingen av hjelpetjenestene (PPT, helsestasjon, barnevern) som opplever at samarbeidet mellom dem er godt.

Politisk og administrativ ledelse i kommunen er i intervju tydelige på at det er behov for å etablere en ny praksis for arbeidet med barn og unge i kommunen, og at de gjennom forsøket og BTI-arbeidet forventer en styrking av det forebyggende arbeidet. Blant annet viser ledelsen til behov for et åpnere barnevern som i større grad involverer seg i det tverrfaglige arbeidet for barn og unge, og et bedre forebyggende barnevernsarbeid.

Flere viser i intervjuene til at ansettelsen av en nettverkskoordinator som skal jobbe på tvers av aktørene, samt innføringen av BTI og Familiens Hus forhåpentligvis vil bidra til en forbedring av samarbeidsrelasjonene. Som en del av samlokaliseringen i Familiens Hus, er det innført felles lunsj for alle tjenestene en gang i uken. Flere viser også til at det den siste tiden har vært tegn til bedring, og særlig til at barnevernet har begynt å involvere seg mer i det generelle forebyggende arbeidet.

### 5.2.3 Røyken

Kommunen legger i sin søknad om forsøksdeltakelse stor vekt på hvordan etableringen av Røykenmodellen har ført til tettere flerfaglig samarbeid og økt satsing på forebyggende arbeid i Kommunen. Tjenestene til barn og unge ble samlokalisert i Røykenhuset fra 1.1.2015.

I Røykenhuset er det etablert flerfaglige ledermøter som gjennomføres månedlig, hvor kommunalsjef for oppvekst, leder PPT, nestleder, enhetsleder Røykenhuset, avdelingsledere i Røykenhuset, barnehagesjef, fagrådgiver skole og SLT-koordinator deltar. Kommunen har innført et eget stafettloggverktøy som skal sørge for god samhandling mellom tjenestene.

De intervjuede aktørene i kommunen viser til at det legges stor vekt på tverrfaglig samarbeid og på at tjenestene skal jobbe sammen for å møte familiene. Videre viser de til at kommunen legger vekt på både å se et barn tidlig og å få til et tidlig samarbeid mellom tjenestene. Blant annet nevnes helsestasjonens satsing på tidlig intervensjon og svangerskapsoppfølging av familier med ekstra utfordringer, samt samarbeid mellom Røykenhuset og NAV.

Kommunen har en svært stor andel private barnehager, og flere peker på at dette gjør det mer krevende å samarbeide systematisk med barnehagene blant annet når det gjelder bevissthet om betydningen av å melde til barnevernet. Det oppleves likevel at det er en endring på gang når det gjelder meldinger fra barnehagene og barnehagenes deltakelse i kommunens tverrfaglige oppvekststeam. Barnehagesjef uttrykker på den andre siden at barnevernet har blitt flinkere til å gi barnehagene tilbakemelding på meldingene sine, og viser til betydningen av felles fagmøter for å drøfte slike problemstillinger. Andelen barnevernsmeldinger fra barnehagene er en del lavere enn landsgjennomsnittet i følge 2015-tall.

Kommunen har etablert et eget miljøteam, som blant annet skal følge med på generelle trender blant barn og unge i kommunen, samarbeid med frivillige organisasjoner, organisere fritidstilbud og lignende. Miljøteamet er også i ferd med å bygge opp et eget møtested med bl.a. gratis utlån av utstyr.

Det opplyses at det i forbindelse med prosjektet «Fullt og helt» og i implementeringen av Røykenmodellen ble holdt store diskusjoner om taushetsplikt og barnevernets «egenart», roller og mandater. Barnevernet ble tidligere oppfattet av de andre tjenestene som utilnærmelig, og det opplyses at kommunen har jobbet for å få tjenestene til å bli likeverdige parter som skal hjelpe barna.

Barnevernleder opplyser at barnevernet jobber bevisst med å være synlige og spre kunnskap om egen drift og viser til at lukkethet tradisjonelt sitter i «barnevernveggene». Ansatte i barneverntjenesten viser til at kommunen prioriterer at barneverntjenesten er tilstede på andre arenaer, for eksempel med stands på skolene eller på foreldremøter, og de ansatte opplever at dette gir energi også i saksbehandlingsarbeidet. En relativt høy andel av meldingene til barnevernet i Røyken kommer fra privatpersoner.

I intervju opplyser skolefaglig rådgiver og barnehagesjef at samarbeidet med hjelpeapparatet har blitt mye bedre som følge av kommunens satsing på felles møtearenaer og felles kompetansetiltak dette de siste årene. Skolefaglig rådgiver viser til at skolene tradisjonelt har hatt høy terskel for å melde saker til barnevernet, samtidig som de har hatt utfordringer med å håndtere problemer knyttet til barna som ikke gjelder opplæringsfaglige forhold. Røykenmodellen har ifølge disse gjort skolene tryggere på dette arbeidet, og etableringen av oppvekststeam har vært til stor hjelp for det flerfaglige arbeidet. Skolefaglig rådgiver opplyser at det nå er lite snakk om hvem i kommunen som skal betale for tiltak, og langt mer oppmerksomhet på komme inn på laveste nivå for å hjelpe tidlig.

Kommunens politiske og administrative ledelse opplyser at kommunen har jobbet målrettet og aktivt med forebyggende arbeid, og at ledelsen er svært tydelige på at barnevernet også skal delta i det forebyggende arbeidet.

## 5.2.4 Meldingsinstanser

For å lykkes i det primærforebyggende arbeid, er kommunene avhengige av fange opp utsatte barn og familier tidlig. Dette krever igjen at barneverntjesten får kjennskap til barn det er knyttet bekymringer til. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvem som meldte saker til barnevernet i Alta, Røyken og Nøtterøy i 2015.

Tabell 8 Hvem meldte saken? Tall fra 2015

	Landet	Røyken	Nøtterøy	Alta
<b>Barnet selv</b>	1 %	< 2 %	< 2 %	0 %
<b>Mor / far / foresatte</b>	8 %	5 %	9 %	14 %
<b>Familie for øvrig</b>	2 %	2 %	2 %	< 2%
<b>Andre privatpersoner</b>	7 %	19 %	6 %	4 %
<b>Barnevernstjeneste</b>	14 %	12 %	10 %	12 %
<b>NAV (kommune og stat)</b>	4 %	< 2 %	< 2 %	3 %
<b>Barnevernsvakt</b>	6 %	3 %	10 %	0 %
<b>Politi / lensmann</b>	16 %	21 %	14 %	11 %
<b>Barnehage</b>	6 %	3 %	2 %	4 %
<b>Helsestasjon / skolehelsetjeneste</b>	5 %	2 %	5 %	2 %
<b>Skole</b>	12 %	12 %	15 %	16 %
<b>Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)</b>	0 %	< 2 %	< 2 %	0 %
<b>Psykisk helsevern for barn og unge</b>	2 %	4 %	< 2 %	3 %
<b>Psykisk helsevern for voksne</b>	3 %	< 2 %	2 %	2 %
<b>Lege / sykehus / tannlege</b>	7 %	6 %	5 %	4 %
<b>Familievernkontor</b>	1 %	< 2 %	< 2 %	3 %
<b>Tjenester og instanser med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer</b>	1 %	< 2 %	7 %	< 1 %
<b>Krisesenter</b>	1 %	< 2 %	2 %	6 %
<b>Asylmottak / UDI / innvandringsmyndighet</b>	1 %	< 2 %	3 %	6 %
<b>Utekontakt / fritidsklubb</b>	0 %	< 2 %	< 2 %	<1 %
<b>Frivillige organisasjoner / idrettslag</b>	0 %	< 2 %	< 2 %	0 %
<b>Andre offentlige instanser</b>	3 %	< 2 %	3 %	< 2 %
<b>Andre</b>	5 %	< 2 %	< 2 %	20 %
<b>Uoppgitt</b>	0 %	< 2 %	0 %	6 %

Tabellen viser at forsøkskommunene i hovedsak skiller seg lite fra landsgjennomsnittet med tanke på hvilke instanser som melder saker til barnevernet. Forsøkskommunene ligger litt lavere enn landsgjennomsnittet når det gjelder meldinger fra barnehagene. I Alta og Nøtterøy kommer en noe større andel av meldingene fra skolen, enn hva som er tilfellet for Røyken og landsgjennomsnittet.

Mor/far og foresatte står bak en større andel av meldingene til barnevernet i Alta (14 %). I Røyken kommer en forholdsvis stor andel av meldingene fra andre privatpersoner og fra politiet. Nøtterøy har en forholdsvis større andel av meldingene fra tjenester og instanser med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer.

## 5.3 Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet

På landsbasis er 34 % av barn med barnevernstiltak plassert av barnevernet. I Alta og i Nøtterøy var 40 % av barn med tiltak plassert av barnevernet i 2015, mens tallet er 25 % i Røyken. Innen Nøtterøy barneverntjeneste er det en tydelig forskjell på Nøtterøy og Tjøme, med henholdsvis 43 % og 28 %

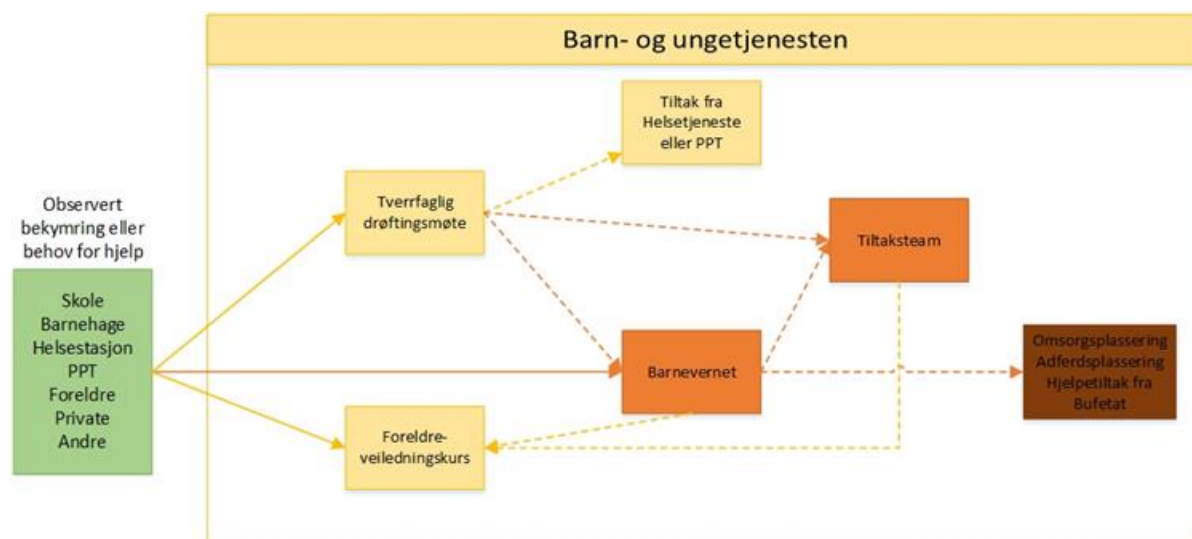
barn som er plassert. Dette kan representere mer eller mindre tilfeldige forskjeller i behov for tiltak, men kan også skyldes historiske forskjeller i barnevernstjenestene fra før sammenslåingen i 2014.

### 5.3.1 Alta

Som en del av kommunens «Tidlig innsats»-arbeid er det etablert tverrfaglige arbeidsgrupper og drøftingsmøter, hvor målet er at hjelpetjenestene skal komme så tidlig som mulig i posisjon til å sette inn rett tiltak på system eller individnivå. Virksomhetsleder for barn- og ungetjenesten opplyser at «tidlig innsats»-modellen skal legge mer vekt på aldersgruppen 0-6 år i tiden framover for å sikre en tverrfaglig tilnærming tidlig i barnas liv og tidlig i en problemutvikling.

Saker som meldes fra skoler og barnehager tas opp i tverrfaglige drøftingsmøter mellom de ulike barn- og ungetjenestene. Kommunen har etablert tre tverrfaglige team med hvert sitt geografiske ansvarsområde, men det er ifølge tjenestene varierende hvor godt disse fungerer. I de tverrfaglige drøftingene deltar også kommunens tiltaksteam ved behov. På ungdomstrinnet gjennomføres faste tverrfaglige drøftingsmøter. Barn- og ungetjenestene uttrykker gode erfaringer med disse møtene, og mener det bidrar til at tiltak kan settes inn på et tidligere tidspunkt.

Figur 20 viser en forenklet framstilling av forløp i Alta kommune når det observeres bekymring knyttet til et barn.



Figur 20 Forenklet framstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Alta kommune

Som figuren viser gjennomføres det i Alta tverrfaglige drøftingsmøter på tvers av tjenestene til barn og unge, med mål om å komme tidlig inn med rette tiltak. Kommunens tiltaksteam kan delta i disse møtene og bistå med tiltak. Tiltaksteamet bistår også i stor grad barneverntjenesten med tiltak.

Barneverntjenesten opprettet 267 nye undersøkelsessaker i 2015, mot 286 i 2014. I intervjuene i kommunen vises det til at stort omfang av undersøkelsessaker medfører en stor arbeidsbelastning på saksbehandlerne. Videre opplever saksbehandlerne i barneverntjenesten at mye tid og energi går med til å forhandle med Bufetat om tiltak. Saksbehandlerne opplever at de allerede har for mye å gjøre, er usikre på hvem som skal utføre de nye oppgavene og hvordan det skal frigjøres tid til disse. Det uttrykkes også bekymring for om de nye oppgavene vil gå på bekostning av oppfølgingen av barna dersom saksbehandlerne får en vesentlig større arbeidsbyrde.

Samtidig viser kommunens Helsestøttertjeneste, PP-tjeneste og habiliteringstjeneste til at det er behov for langt bedre og mer effektiv samhandling knyttet til undersøkelsessaker i barnevernet. Disse tjenestene opplever å få lite eller ingen informasjon om status i saker som er meldt til barnevernet og om de faglige vurderingene som ligger til grunn for vedtak. Tjenestene viser til at dette medfører blant

annet dobbeltarbeid, at barn ikke får den hjelpen de trenger tidlig nok eller at saker må meldes barnevernet mange ganger før det settes inn tiltak. Videre vises det til behov for å i større grad sette inn parallelle tiltak fra flere tjenester, i stedet for å «skyve på» tiltak mellom tjenestene, noe som vil favne barnas utfordringer på en bedre måte.

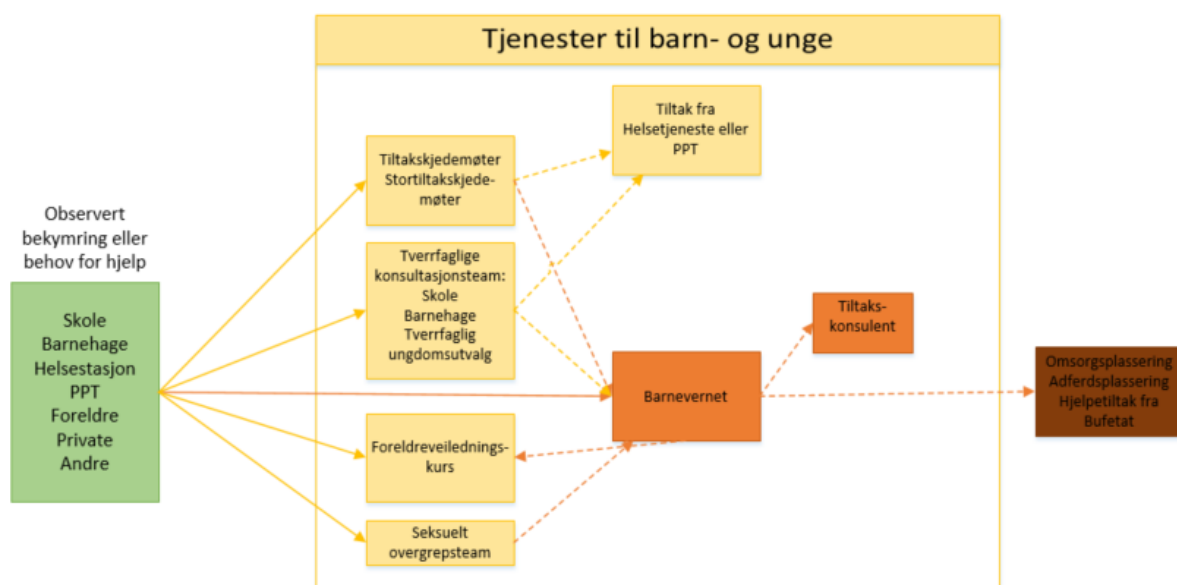
Behov for å kunne sette inn tiltak tidligere enn hva som gjøres i dag, før en sak utvikler seg til å bli en inngripende barnevernssak, samt behovet for å sørge for helhetlige tiltak for det enkelte barn fremstår som gjennomgående tema i intervjuene i kommunen.

### 5.3.2 Nøtterøy

Kommunen har etablert tverrfaglige arenaer for å drøfte bekymringsaker rettet både mot barn og ungdom. Barnevernets barneteam deltar i konsultasjonsmøter med PP-tjenesten, helsestasjon og skole, der skolene forbereder saker de ønsker innspill på. I intervjuer i kommunen vises det imidlertid til at det er forbedringspotensiale knyttet til disse møtene.

Barneverntjenestens ungdomsteam gjennomfører månedlige tiltakskjedemøter på kommunenes ungdomsskoler, der rektor, sosiallærer, helsesøster, PPT-rådgiver, leder av fritidshuset og barneverntjenesten deltar. I tiltakskjedemøtene drøftes ungdom eller ungdomsmiljøer det er knyttet bekymring til, og kommunen opplever at tiltaket har god forebyggende effekt. Særlig viser kommunen til at tiltakskjedemøtene bidrar til å finne de rette tiltakene for den enkelte ungdommen.

Figur 21 viser en forenklet framstilling av forløp i Nøtterøy og Tjøme kommune når det observeres bekymring knyttet til et barn.



Figur 21 Forenklet framstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Nøtterøy kommune

Som figuren viser har Nøtterøy kommune etablert flere tverrfaglige arenaer for drøfting av enkeltsaker eller systemsaker på tvers av de ulike tjenestene til barn og unge. Dette gjøres både i tiltakskjedemøter og i ulike tverrfaglige konsultasjonsteam. Barneverntjenesten har hatt en egen tiltakskonsulent. Etter oppstart av forsøket har kommunen etablert et eget familieteam som blant annet skal bistå barneverntjenesten med ulike typer hjelpetiltak.

I intervjuene i kommunen vises det til at kommunen har utfordringer når det gjelder å fange opp barna tidlig nok. Kommuneledelsen viser til at for få saker meldes til barnevernet. Blant annet mottok



barneverntjenesten 5 bekymringsmeldinger fra barnehagene i 2015. Dette medfører at barna kommer inn i barnevernet for sent, ofte så sent som i ungdomsskolealder.

Barnevernleder og leder for barneteamet bekrefter at kommunene har utfordringer med å nå de yngste barna, og i intervjuer med ledere og ansatte i barneverntjenesten blir det gitt uttrykk for at både helsestasjon, PP-tjeneste, skoler og barnehager har for høy terskel for å melde saker til barnevernet. Det vises til en stor økning i meldinger til PP-tjenesten, og at mange av disse heller burde vært sendt til barnevernet. Ansatte i barnevernet påpeker at barneverntjenesten er plassert i «rød sone» i BTI-modellen, og mener at dette medfører at barnevernet kommer for seint inn i sakene. De ansatte mener barnevernet må få en større rolle i det primærforebyggende arbeidet, og at barnevernet i større grad må anerkjennes som en aktør i «grønn sone».

Ansatte i de andre tjenestene bekrefter at de kan vegre seg for å melde saker til barnevernet, fordi de opplever at dette ikke bidrar til å hjelpe barnet, men tvert om bidrar til å forverre relasjonen som den aktuelle tjenesten har til barnet og familien. Det vises til manglende informasjon om hva barnevernet gjør for å følge opp en sak og hvilke vurderinger barnevernet legger til grunn. De øvrige tjenestene gir uttrykk for at de blir satt på siden når barnevernet overtar saken.

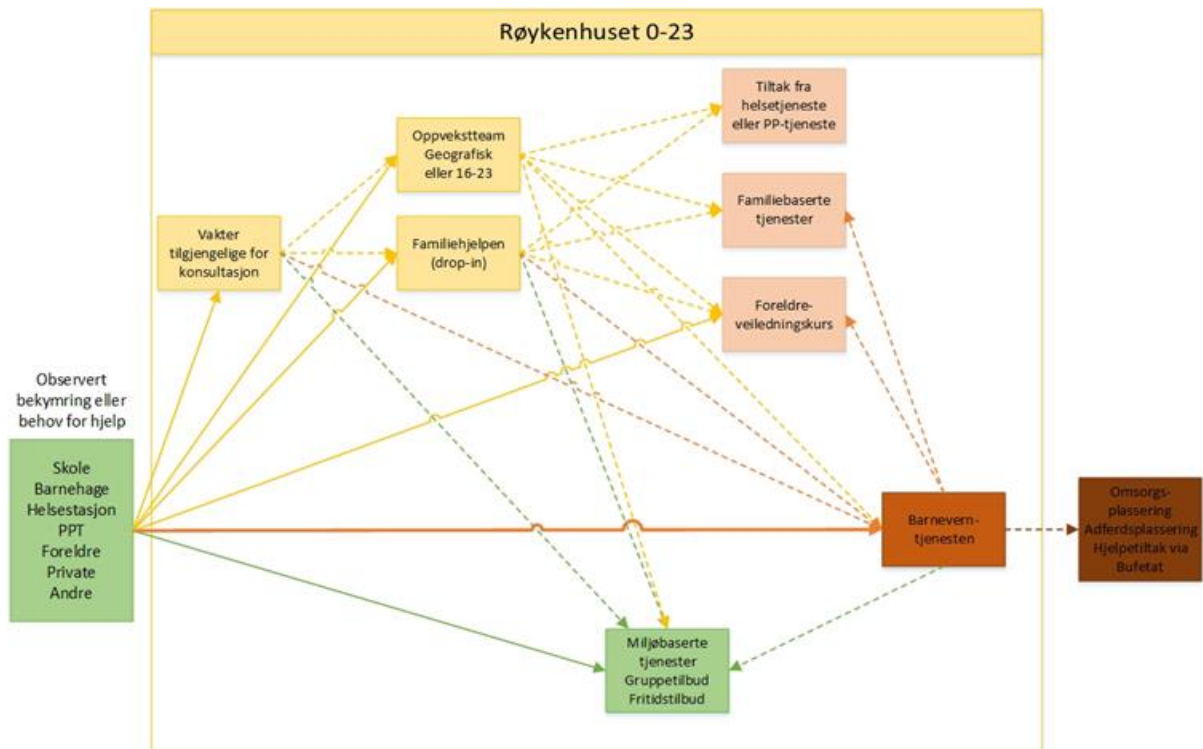
### 5.3.3 Røyken

Røyken har prioritert å opprette flere lavterskeltiltak for å nå utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt. Sentralt i dette er etableringen av fire såkalte oppvekstteam, hvorav tre team er geografisk basert og ett er rettet mot aldersgruppen 16-23 år. Oppvekstteamene ledes av kommunens SLT-koordinator, som har et utvidet ansvar for det forebyggende arbeidet til barn og unge i kommunen. De geografiske oppvekstteamene består av barnehagerepresentanter, grunnskoler, PPT, helsestasjon, familieteam og barneverntjenesten. Oppvekstteam 16-23 består av Røyken videregående skole helsesøster, barneverntjenesten, politiet, PPT og NAV. Alle kan melde saker til oppvekstteamene. Teamene møtes en gang i måneden og drøfter saker enten anonymt eller med samtykke. Det avklares alltid hvem som har ansvar for å følge opp saken, og status for sakene følges opp i påfølgende møter.

Den aktøren som melder en sak til oppvekstteam innhenter også samtykke fra foreldrene eller barna til innhenting av opplysninger og samarbeid med andre instanser. Kommunen benytter samtykkeerklæringer aktivt, og det opplyses i intervju at tjenestene i de aller fleste saker lykkes med å oppnå samtykke.

I tillegg til oppvekstteamene har kommunen etablert drop-in-tilbudet «familiehjelpen» som er åpent hver fredag. Familiehjelpen er organisert ut fra helsestasjonen, og fagpersoner som representerer alle deler av Røykenhuset er tilgjengelige for konsultasjon. Videre arrangerer kommunen egne foreldreveiledningskurs hvor ansatte fra alle tjenestene til barn og unge er involvert. Barneverntjenesten har alltid to vakter som skal være tilgjengelig for konsultasjon. I intervju opplyses det at det har tatt noe tid før de ulike tilbudene har fått etablert seg, men at de i økende grad er kjent og blir brukt av innbyggerne.

Figur 22 viser en forenklet framstilling av forløp i Røyken kommune når det observeres bekymring knyttet til et barn.



Figur 22 Forenklet fremstilling av mulig forløp når det observeres bekymring knyttet til et barn i Røyken kommune

Som figuren viser har kommunen etablert flere lavterskel-arenaer for å ta opp bekymring knyttet til et barn eller en familie. Disse arenaene organisert slik at de skal mobiliseres før barneverntjenesten kobles inn, slik at barneverntjenesten kan konsentreres om saker som åpentbart er barnevernrelaterte.

Barnevernleder opplyser at kommunen ønsker å etablere praksis for at skoler og barnehager melder saker til oppvekstteamene før de melder til barnevernet, med mindre det er snakk om åpenbare barnevernssaker. Det er utarbeidet en egen femtrinnsplan for offentlige meldere for melding av de mest alvorlige sakene til barnevernet. Ifølge SLT-kordinator er det barneskolene som melder flest saker til oppvekstteamet. Det pekes det på at kommunen har forbedringspotensiale når det gjelder å oppdage utsatte barn tidligere, og at dette er blant temaene som har vært drøftet i de flerfaglige ledermøtene.

Målet med kommunens familieteam og miljøteam er ifølge kommunens politiske og administrative ledelse å komme tidligere i posisjon overfor barna, og premisset for tiltakene er at de skal bygge på en kultur for samarbeid. Familieteamet har i dag om lag 140 saker, hvorav en tredjedel er på oppdrag fra barneverntjenesten.

Avdelingslederne i Røykenhuset tror kommunens ulike lavterskeltiltak fører til at færre saker blir barnevernssaker, noe også de ansatte i barneverntjenesten slutter seg til. Det vises til en tendens til at meldingene til barnevernet i større grad enn før er helt tydelige barnevernsmeldinger med høy alvorlighetsgrad, og at få meldinger henlegges. De ansatte i barnevernet opplyser at de opplever det som en trygghet i møtet med foreldre å kunne snakke om Røykenhuset og de tilbudene som ligger der. Flere peker i intervjuer på at samarbeidet mellom tjenestene og det at barnevernet er en del av en større organisasjon bidrar til å ufarliggjøre barneverntjenesten utad.

#### 5.4 Analyse og vurdering

Det presiseres i formålet med forsøket (forskriftens §1) at økt kommunalt ansvar skal bidra til sterkere vekt på forebygging og tidlig innsats. Videre vises det til at et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale tjenester som barnehage, skole og helsetjenester, er en



viktig del av dette. Det er dermed formulert klare forventinger til at kommunene må ta i bruk hele sitt tjenestespekter for å ivareta forsøkets intensjoner om forebygging og tidlig innsats.

Samtlige kommuner framhever at de legger stor vekt på forebygging og tidlig innsats. De rapporterer om forbedring i forhold til tidligere praksis, men sier samtidig at det fremdeles er et forbedringspotensial. Både Alta og Nøtterøy viser til utfordringer både når det gjelder å få barnevernet tidlig på banen, å komme tidlig i posisjon overfor barna og når det gjelder samarbeid mellom tjenestene. I disse kommunene ligger nå den formelle organiseringen av tjenestene til barn og unge bedre til rette for tverrfaglig tilnærming i det forebyggende arbeidet. Den uformelle organisasjonskulturen og tradisjonelle samarbeidsvaner oppleves imidlertid å være til hinder for å det forebyggende arbeidet, og muligheten for å sette inn tiltak tidlig når problemene melder seg. Inntrykket fra intervjuene i Alta og Nøtterøy er at systemer og rutiner finnes på papiret, men at organisasjonskulturen hindrer at det fungerer som tenkt i praksis. I disse kommunene er det ulike oppfatninger mellom barneverntjenesten og de andre tjenestene om hvor godt det forebyggende arbeidet fungerer, og hvorvidt barneverntjenestens arbeidsform hemmer eller fremmer samarbeid om forebyggende tiltak. Røyken virker å ha lyktes bedre med sin forebyggende innsats. Inntrykket fra intervjuene her er at ansatte i større grad har en felles oppfatning av hva det vil si å arbeide forebyggende, og har felles holdninger til det tverrfaglige arbeidet.

Forsøkskommunenes beskrivelser av det forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge i egen kommune synliggjør at det er ulike synspunkter på hva som forstås som forebyggende innsats. Det er både snakk om ulike oppfatninger mellom fagmiljøene internt i den enkelte kommune og forskjeller i oppfatning/faglig tilnærming mellom forsøkskommunene. De observerte ulikhetene gjelder hvilke tjenester som skal/bør inngå i det forebyggende arbeidet, hva som skal/bør være barneverntjenestens rolle i dette, og hva som må til for at det tverrfaglige arbeidet skal fungere i en tidlig fase av et forløp.

Bedre forebyggende innsats er en forutsetning for å lykkes med forsøket. Et av formålene med forsøket er å undersøke om helhetlig ansvar til kommunene gir bedre insentiver til forebyggende arbeid og tidlig innsats i kommunene. Kommunenes muligheter til å bedre det forebyggende arbeidet ligger i at kommunens hjelpeapparat kommer tidligere på banen i forhold til barn og foreldre som er i en sårbar situasjon. Dette innebærer at kommunen må bruke hele sitt tjenesteapparat i det primærforebyggende arbeidet. Slikt sett kan ikke forsøket avgrenses til å angå barneverntjenesten og de virkemidlene barnevernet har å spille på, men hvordan hele kommunen bruker sin kompetanse og sine virkemidler til å avdekke og følge opp barn og familier i risiko.

Så langt har forsøkskommunene vært opptatt av å avgrense forsøket og finne ut hvordan arbeidet kan organiseres i forhold til den daglige driften. I fortsettelsen blir det viktig å sikre at forsøket ikke defineres for snevert og at all oppmerksomhet rettes mot de tiltakene/tilbudene som kommunene overtar fra det statlige barnevernet. Kommunene må fremdeles ha fokus på hele tiltakskjeden og ikke bare på tiltakene i toppen. Kommunenes helhetlige ansvar gjør det forebyggende arbeidet og tidlig, tverrfaglig innsats enda viktigere enn tidligere. Utfordringen for forsøkskommunene er at de både må forbedre det forebyggende arbeid og etablere nye tiltak.

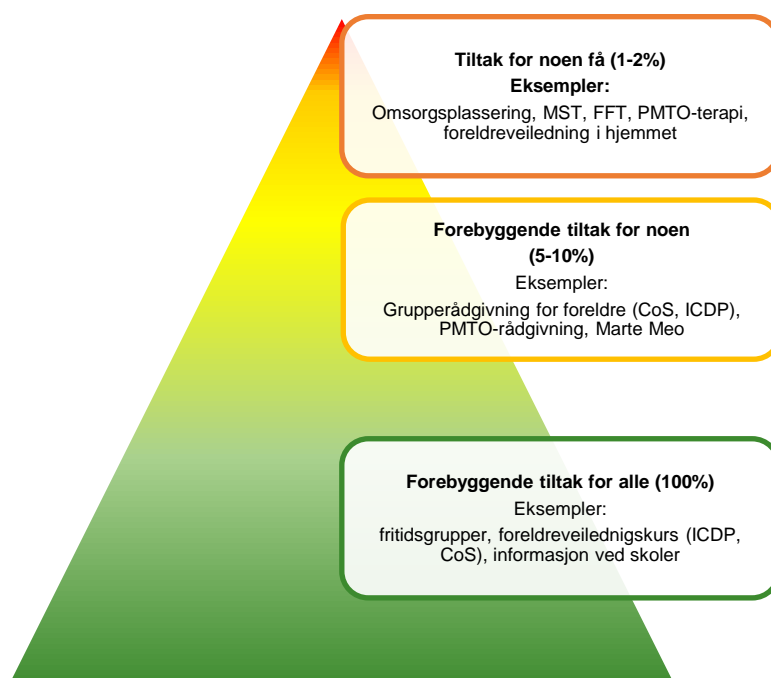
Erfaringene fra bl.a. modellkommuneforsøket viser at det forebyggende arbeidet må ha høy prioritet, ikke bare fra tjenestene, men også fra politisk og administrativ ledelse. For forsøkskommunene innebærer dette at økonomiske midler tilført gjennom forsøket ikke bare brukes på å etablere nye tilbud øverst i tiltakskjeden, men at man samtidig sørger for at forebyggende tiltak blir prioritert og utviklet.

# 6. Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov

## 6.1 Innledning

Et godt barnevern forutsetter at det rette tiltaket er tilgjengelig når barn og familier trenger hjelp. Det innebærer at det må finnes et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som er tilpasset barn og familier med ulike behov.

Kommunenes tilgang på tiltak tilpasset barns ulike behov kan forstås med utgangspunkt i en tiltakspyramide. Alle de tre forsøkskommunene benytter varianter av slike pyramider som grunnlag for sitt tjenestetilbud til barn og unge. For at barn skal få rett hjelp til rett tid i sin kommune, må kommunen ha tilgang til tilstrekkelig antall tiltak på alle nivå for å sikre at det er barnets behov, og ikke hvilket tiltak som er tilgjengelig som ligger til grunn for tilbudet barnet får. Et bredt spekter av tiltak på alle nivå vil også bidra til å sikre at barnet og familien mottar nødvendig hjelp på et så tidlig tidspunkt som mulig når det oppstår problemer eller bekymringer. Dersom kommunen kun har lagt for stor vekt på tiltak i øvre del av pyramiden, er det risiko for at barnet først får hjelp når problemet har utviklet seg til å bli ille nok til å falle inn under disse tiltakene.



Figur 23 Framstilling av en tiltakspyramide. Bygget på forsøkskommunenes egne tiltakspyramider, som igjen er bygget på anerkjente modeller, f.eks Nordahl, Sørli, Manger, Tveit (2005), De utrolig årene, «Response to intervention».

I barnevernsloven skiller det mellom hjelpetiltak (i hjemmet) og omsorgstiltak (utenfor hjemmet). Hjelpetiltak i hjemmet har som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Barnevernet kan sette inn hjelpetiltak for å øke foreldrekompansen, kompensere for mangler i omsorgen eller avlaste foreldrene. Ofte vil det være nødvendig med en kombinasjon av tiltak som retter seg mot

barnet og tiltak som retter seg mot foreldrene.<sup>19</sup> Alle kommuner har i dag et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, men Bufetat tilbyr kommunene evidensbaserte tiltak mot en egenandel. Dette ansvaret ligger i forsøket også hos kommunene, men tjenestene kan fremdeles kjøpes av Bufetat til full pris.

Det har over tid vært mangel på fosterhjem, noe som blant annet har ført til økt ventetid og at det har vært vanskelig for barneverntjenesten å gi alle barn og unge et omsorgstilbud som er fullt ut tilpasset deres situasjon og omsorgsbehov. Med den økningen i enslige mindreårige asylsøkere vi nå ser, er utfordringen knyttet til mangelen på fosterhjem sterkt økende. Situasjonen forsterker utfordringene kommunene har når det gjelder plasseringer i fosterhjem.

Vi omtaler i dette kapittelet både hjelpetiltak i hjemmet og øvrige tiltak kommunene tilbyr på lavere forebyggingsnivå, i tillegg til omsorgs-, adferds- og akutt plasseringer.

#### **For dette delmålet belyser evalueringen fem underproblemstillinger:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering
2. Veiledning og oppfølging av fosterforeldre
3. Bruken av akutt tiltak
4. Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser
5. Bufetats tiltaksapparat.

## **6.2 Hjelpetiltak**

### **6.2.1 Alta**

Kommunens tiltaksteam ble opprettet i 2013, og skal bistå de ulike tjenesteområdene i tilfeller der ordinære tiltak i kommunal regi ikke er tilstrekkelige. Tiltaksteamets hovedarbeidsområder er foreldreveiledning, kollega- og saksveiledning, og korttidsterapi for lettere psykiske vansker.

I intervjuene i kommunen kommer det klart fram at barnevernet har vært skadelidende under manglende tilgang på tiltak. Dette gjelder både tilgang på hjelpetiltak i hjemmet og plasseringssteder innen fosterhjem og institusjon. Samarbeidet med Bufetat har ifølge kommunen ikke gitt kommunen de tiltak den har hatt behov for. Barneverntjenesten etterlyser særlig flere lavterskel-hjelpetiltak og tiltak innen ettervern, og viser til den planlagte opprettelsen av en ny kommunal institusjon som et svært viktig tiltak for å få en bedring på dette området.

I intervjuene kommer det fram at kommunen har gode rutiner for å kartlegge og utrede barn i risiko, men at tiltakene har manglet. De ulike barn- og ungetjenestene uttrykker frustrasjon over at de ofte vet mye om et barns situasjon, men mangler kompenserende tiltak. Konsekvensen kan være at tiltakene først er blitt satt inn når situasjonen har utviklet seg til å bli så ille at barnevernet må gå inn med tvang. Det vises derfor til at det er behov for å utvide barnevernets «tiltaksbank». Det uttrykkes forventning om at et nærmere eieforhold til tiltakene vil være en potensielt positiv virkning av forsøket, og at saksbehandlerne i større grad kan håndtere sakene på et tidligere tidspunkt, heller enn å måtte vente på at kriteriene for å få tiltak fra Bufetat er oppfylt. Regnskapstallene viser lite omfang av kjøp fra private og tyder på at Alta heller ikke har tilgang på relevante tiltak fra private leverandører.

Videre opplever tjenestene at tiltaksteamet i stor grad benyttes i de tunge sakene, ikke på lavterskelnivå slik hensikten var ved opprettelse.

---

<sup>19</sup> [https://www.bufdir.no/barnevern/tiltak\\_i\\_barnevernet/hjelpetiltak\\_i\\_hjemmet/](https://www.bufdir.no/barnevern/tiltak_i_barnevernet/hjelpetiltak_i_hjemmet/)

### 6.2.2 Nøtterøy

Barneverntjenesten jobber med å bygge opp et eget tiltaksteam, og hadde ved oppstart av prosjektet en egen tiltakskonsulent i 80 prosent som jobber med endringsarbeid i familiene. Tiltakspersonen jobbet ved prosjektoppstart med 10 saker. Kommunen har også et ambulerende team som er organisert i avlastingsenheten RMU, som bidrar med veiledning og støtte til foreldre som trenger det, men som ikke i hovedsak er rettet mot barn som opplever omsorgssvikt. Kommunene benyttet seg ved prosjektoppstart av MST, PMTO, FFT og Familieråd fra Bufetat. De fire første utgjorde totalt 14 saker, mens familieråd utgjorde 30 saker.

I forbindelse med forsøket har kommunen ansatt en PMTO-terapeut og en familieterapeut som skal jobbe med hjelpetiltak i hjemmet. Etter planen skal disse to inngå i tiltaksteamet som organiseres under barnevernleder. Stillingen som tiltakskonsulent gjøres om til stilling som familierådskoordinator, noe kommunen har ønsket å ha i forbindelse med forsøket. Vedkommende har tidligere lang erfaring som familierådskoordinator i Bufetat.

Kommunen har over flere år vært aktiv bruker av Familieråd fra Bufetat.<sup>20</sup> I forbindelse med forsøket og innføringen av BTI og Familiens hus er det ansatt to familierådscoordinatorer som skal drive familierådsarbeidet i kommunene, en på helsestasjonen samt nevnte ansatte i barneverntjenesten. Dette skal blant annet sørge for at familieråd benyttes både i barneverntjenesten og av andre tjenesteområder.

De ansatte opplyser i intervju at de i enkeltsaker ofte opplever manglende tilgang på tiltak, og at de ønsker seg et bredere spenn i tiltakene slik at rett tiltak kan settes inn til rett tid. Særlig etterlyses det tilgang på lavterskeltiltak som kan settes inn før man kommer opp på et nivå der det er nødvendig med PMTO, MST eller Marte Meo. I flere intervjuer påpekes det at det er behov for flere universelle tiltak i den «grønne» enden av tiltaksskalaen. De ansatte ser på bakgrunn av dette positivt på nyansettelsene i forbindelse med forsøket, og håper dette vil bidra til at tiltak kan settes inn tidligere og at ressursene kan benyttes mer fleksibelt. Flere viser til at saksbehandlingsbyrden også kan reduseres når tiltakene ligger i kommunen, slik at man slipper å bruke tid på å søke om tiltak.

### 6.2.3 Røyken

Kommunen har de siste årene jobbet med å bygge opp et eget tiltaksapparat, og benyttet ved inngang til forsøket Bufetat til MST og Familieråd. En egen avdeling for familiebaserte tjenester (familieteam) ble opprettet i 2013 på bakgrunn av at alle eksterne leverandører ble kuttet ut, og at Bufetat faset ut sitt tilbud. Siden starten av 2015 har kommunen også hatt en avdeling for miljøbaserte tjenester (Miljøteam).

Miljøteamet tilbyr gruppetilbud og fritidsaktiviteter i form av eksempelvis fritidsgrupper, sommerleirtilbud og gratis svømmeopplæring, miljøterapeutisk oppfølging av enkeltbarn. I tillegg driver miljøteamet oppsøkende virksomhet, samarbeid med frivillige i kommunen og bidrar med å kanalisere barn og unge videre i hjelpeapparatet. Familieteamet tilbyr familieterapi, samtaletiltak og veiledningstiltak overfor barn og familier. Familieteamet ivaretar også psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunen.

Familieteamet har eget henvendelseskjema, og mer formaliserte prosedyrer for henvendelser fra barnevernet, inkludert arbeid ut fra vedtak og tiltaksplan. Teamet veileder også fosterforeldre på oppdrag fra barneverntjenesten. Teamet er ambulerende og kan komme på hjemmebesøk.

Ifølge kommunalsjefen for oppvekst er et av kommunens mål i forsøket å bygge opp egne tiltak høyere opp i tiltakspyramiden. Det vises til at kommunen opplever et «svart hull» i skjæringspunktet mellom barnevern, rus og psykiatri, som kommunen mener egentlig ligger under Barne- og

---

<sup>20</sup> Nøtterøy brukte familieråd 31 ganger i 2015, ca 8 ganger hyppigere enn snittet i Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark når vi måler familieråd som andel av tiltak.

ungdomspsykiatrisk poliklinikks (BUP) ansvar. Kommunen har ansatt en egen kommunepsykolog for blant annet å dekke dette behovet bedre.

Barnevernleder opplyser at barneverntjenesten har brukt mye tid på å jobbe med tiltak i familiene parallelt med at kommunen har bygget sitt eget tiltaksapparat. Saksbehandlerne har selv gjennomført tiltak i familiene. Barnevernleder opplyser at kommunen helt bevisst har gjennomført en endring med mindre bruk av kompenserende tiltak og mer bruk av forebyggende tiltak. MST fra Bufetat benyttes i noen saker, og barnevernleder opplyser at kommunen ønsker å utvikle et eget lignende tilbud som er mer heldøgnstilgjengelig. Kommunen har siden 2013 benyttet Familieråd via Bufetat aktivt, og er den kommunen i Buskerud som benytter seg mest av dette tiltaket.<sup>21</sup>

De ansatte i barneverntjenesten opplever at de har tilgang til de tiltakene de har behov for, og opplyser at både familieteamet og miljøteamets tiltak benyttes aktivt i barneverntjenestens arbeid. Ifølge de ansatte er det lettere for foreldre å akseptere slike tiltak når de blir informert om at de kan ta kontakt selv. Det samme gjelder deltakelse i familieveiledningsprogram. Også skolefaglig rådgiver og PPT viser til at det for skolene er en langt lavere terskel for å henvise til kommunens lavterskeltilbud enn å måtte sende dem til barnevernet.

Det er utarbeidet et eget system i fagsystemet Familia for familiebaserte og miljøbaserte tjenester slik at tiltakskodene i de ulike saksbehandlingssystemene stemmer overens. Kommunen kan hente ut statistikk for tiltakene på samme måte som for barneverntjenesten. Bruken av tiltaksteamene gjør at en del tiltak ikke føres i statistikken til Fylkesmannen og SSB som barnevernstiltak. Kommunen inkluderer derfor egne vedlegg i sine rapporteringer til Fylkesmannen for å synliggjøre helheten av kommunens tiltak for barn og unge.

## 6.3 Fosterhjem

### 6.3.1 Alta

Kommunen hadde i løpet av 2015 23 barn plassert i fosterhjem hos familie og nettverk, 40 barn i fosterhjem utenom familie og to barn i statlige familiehjem.

Kommunen har arbeidet med å rekruttere fosterhjem i barnets familie og nettverk, men har erfart at dette har vært krevende. Barnevernleder viser til at det har vært utfordringer både knyttet til å rekruttere familie og nettverk, at foreldre ikke har ønsket at familien skal benyttes og at det har forekommet brudd med fosterhjemmene. Kommunen har benyttet seg noe av familieråd i rekrutteringsarbeidet, men ikke på fast basis.

I forbindelse med forsøket skal kommunen ansette en ekstra saksbehandler i omsorgsteamet for å bidra til teamets rekrutterings- og oppfølgingsansvar overfor fosterhjem. Det har imidlertid vært problemer knyttet til å besette stillingen.

I intervjuene i kommunen vises det til negative erfaringer med Bufetats fosterhjemstilbud. Det opplyses at Bufetat ikke har klart å tilby hjem, noe som ifølge barnevernleder har medført at barn har måttet vente i beredskapshjem eller på institusjon.

Barnevernleder viser til at oppgaven med rekruttering av fosterhjem vil bli krevende, men at kommunen har tro på at kjennskap til lokale forhold vil være en stor fordel i arbeidet. Kommunen arbeider med en plan for rekruttering og oppfølging av fosterhjem, samt for å systematisere en oversikt over aktuelle kandidater. Blant annet er det planlagt at barneverntjenesten skal informere under rektormøter og lærersamlinger ved skoleoppstart. Teamlederne i barnevernet vil få ansvaret for godkjenning av fosterhjem.

---

<sup>21</sup> Røyken brukte familieråd fra Bufetat 16 ganger i 2015. Det er ca. 5 ganger mer enn snittet i Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark når vi måler familieråd som andel av tiltak.

Alta rapporterer to utilsiktede flyttinger i perioden 2014-2015. Vi har her ikke mulighet til å skille mellom fosterhjem og institusjon.

### **6.3.2 Nøtterøy**

Nøtterøy og Tjøme hadde per midten av juni 2016 37 barn i fosterhjem,<sup>22</sup> hvorav 27 i kommunale fosterhjem, et i kommunalt familiehjem (hjemmet gikk over fra å være statlig hjem til å bli kommunalt i forbindelse med forsøksordningen), fire i statlig familiehjem og fem i privat familiehjem.

Barneverntjenesten har over flere år jobbet aktivt med å skaffe fosterhjem i barnets nære nettverk, og de ansatte opplyser at barneverntjenesten er flinke til å oppsøke nettverket og spørre om folk kan stille opp for barna. I intervjuene opplyses det at barneverntjenesten allerede har et system for registrering og oppfølging av interesserte fosterhjem, støttekontakter og besøkehjem. De ansatte opplever at dette bidrar til å påvirke tjenestens omdømme positivt og at tjenesten framstår som profesjonell.

Like fullt mener kommunen at overtakelsen av fosterhjemsarbeidet blir den mest omfattende og krevende delen av forsøket. Særlig er mange av de intervjuede opptatt av rekrutteringen av fosterhjem og hvordan kommunen skal dimensjonere dette. Flere av barneverntjenestens ansatte har erfaring fra fosterhjemsarbeid i Bufetat, og kommunen har ansatt to fosterhjemsrådgivere som skal ha ansvaret for å rekruttere, veilede, lære opp og kvalitetssikre fosterhjem. I sin søknad til departementet understreker kommunen betydningen av at rekrutteringsarbeidet blir prioritert og at de ansatte som har dette ansvaret skal skjermes fra andre oppgaver.

I intervju stilles det spørsmål om hvordan kommunen skal greie å «holde på» fosterhjem som har meldt sin interesse, når det kan gå lang tid før det faktisk er behov for fosterhjemmet. Flere viser til risikoen for at de kan miste interesserte fosterhjem til for eksempel Bufetat eller private fordi kommunen ikke har behov for fosterhjem når folk er interessert. I denne sammenheng påpekes betydningen av at kommunen er god til å selge seg inn som en god og spennende samarbeidspartner for potensielle fosterhjem.

Selv om kommunen jobber aktivt med å skaffe fosterhjem i barnets nettverk, vil noen barn ha behov for å flytte ut av kommunen. I intervjuene i kommunen uttrykker flere usikkerhet om hvordan kommunen skal håndtere rekruttering av fosterhjem utenfor kommunen.

Kommunen holder allerede egne kurs i traumebevisst omsorg, for fosterforeldre, og planlegger å holde egne fosterhjemsforberedende kurs tilsvarende PRIDE-kurs og Trygg Base-veiledningsgrupper. Kommunen viser til at barneverntjenesten har få utilsiktede flyttinger fra fosterhjem, og understreker i sin søknad til departementet betydningen av et godt veiledningsarbeid. Ansatte som arbeider med oppfølging av fosterhjem opplyser i intervju at de ser fram til å kunne følge opp alle fosterhjem på samme måte og med like vilkår.

Nøtterøy rapporterer fire utilsiktede flyttinger fra fosterhjem over toårsperioden 2014-2015.

### **6.3.3 Røyken**

Med unntak av ett statlig familiehjem har kommunen ved forsøksoppstart kun kommunale fosterhjem. De hadde 29 barn i fosterhjem i løpet av 2015. Det vises likevel til at rekruttering av fosterhjem blir den største endringen for kommunen i forsøket. I forbindelse med forsøket har kommunen ansatt én prosjektmedarbeider som skal ha et særlig ansvar for å ivareta rekruttering, godkjenning og opplæring av fosterhjem. Det skal lages en plan for rekrutterings- og opplæringsarbeidet for fosterhjem.

Barnevernleder ser det som positivt at kommunen nå får mer eierskap også til veiledning og oppfølging og bedre samhandling mellom saksbehandlere og fosterhjem. Her ønsker kommunen

---

<sup>22</sup> Nøtterøy opplyser at dette kun er barn som er under barneverntjenestens omsorg. Tallet inkludert de som har fosterhjemstiltak utenom omsorgsovertakelse, var 51 barn per 31.12.15. I løpet av 2015 var det 71 barn med fosterhjemstiltak, hvorav 60 i kommunale fosterhjem.

blant annet å benytte CoS som metode. Barnevernleder viser til at kommunen er opptatt av god matching mellom barn og fosterhjem, og at det i denne sammenheng er svært viktig å kjenne både barna og familiene de skal plasseres i. Også de ansatte i barneverntjenesten legger vekt på mulighetene forsøket gir til å sørge for en god matching i fosterhjemmene. De ansatte ser på forsøket som en mulighet til å bruke sin egen kunnskap og erfaring på en annen måte enn tidligere og til å velge hjem og tiltak ut fra barnets behov framfor å være prisgitt Bufetats tilbud.

Også Røyken rapporterer fire utilsiktede flyttinger over toårsperioden 2014-2015. Heller ikke her har vi mulighet til å skille mellom flyttinger i fosterhjem og institusjon.

## 6.4 Institusjonsplassering

### 6.4.1 Alta

Kommunen hadde i løpet av 2015 31.12.2015 11 barn plassert i institusjon.

I intervjuene i Alta opplyses det at det på institusjonsområdet, i likhet med fosterhjemsområdet, har vært et krevende samarbeid med Bufetat med tanke på hvilke tilbud kommunen har fått. Dette er blant årsakene til at kommunen selv ønsker å etablere et institusjonstilbud.<sup>23</sup>

### 6.4.2 Nøtterøy

Barneverntjenesten hadde ved forsøksoppstart ingen barn på akuttinstitusjon (fem i løpet av 2015), og ingen barn i beredskapshjem (tre i løpet av 2015). Alle institusjonsplasser er levert av Bufetat. I forbindelse med forsøket skal kommunen ansette et eget beredskapshjem, og i tillegg er det søkt om at avlastningsenheten RMU godkjennes som barnevernsinstitusjon. I intervjuene opplyses det at det har vært en omfattende prosess for å få institusjonssøknaden godkjent. De ansvarlige for institusjonstilbudet ved RMU opplyser at de har vært svært opptatt av å etablere et nært samarbeid med barnevernet og få på plass klare prosedyrer for bestiller-utfører-funksjonene.

### 6.4.3 Røyken

Røyken hadde åtte barn i institusjon i løpet av 2015 og fem barn i beredskapshjem, alle levert av Bufetat. Det vises i intervjuene at det er begrenset hvor mange plasser kommunen selv bør etablere, og at et kommunalt institusjonstilbud vil være sårbart for svingninger i behovet. Det kan være krevende å ha kompetanse som ivaretar et slikt tilbud over tid. Kommunen har foreløpig ikke tatt stilling til i hvilken grad den selv vil etablere institusjonsplasser, og dekker inntil videre dette behovet med bistandsavtalen med Bufetat.

## 6.5 Konsekvenser for Bufetat

Forsøket innebærer at oppgaver og finansieringsansvar overføres til kommunene. Dette kan få visse konsekvenser for Bufetat i den forstand at Bufetats tilbud kan bli svekket. Reduserte økonomiske overføringer kan gjøre det vanskelig å opprettholde samme kompetanse og kapasitet som tidligere, noe som kan få konsekvenser for bredden og/eller kvaliteten på deler av Bufetats tilbud. Det kan også bli økt konkurranse om rekruttering av kompetent arbeidskraft.

I Finnmark blir det f.eks. pekt på at Alta er en stor kommune i fylket, og som derfor har behov for relativt mange tiltak. Alta har bl.a. vært en stor bruker av MST-teamet i Hammerfest, og det er nå et spørsmål om det er grunnlag for å drive dette teamet videre etter at Alta kom med i forsøket. Dersom dette tilbudet blir borte eller nedskalert, kan det gå ut over tilbudet til andre kommuner i regionen. Også i Bufetat Region Sør blir det vist til mulige tilsvarende konsekvenser som følge av reduserte

---

<sup>23</sup> Kommunen opplyser i august 2016 at alle planlagte stillinger ved institusjonen er besatt, men at det mangler enkelte godkjenninger for institusjonen.



økonomiske overføringer i forbindelse med forsøket. Foreløpig er det usikkert hva konsekvensene vil bli.

Det blir også pekt på mulige uheldige konsekvenser knyttet til rekruttering av fosterhjem i form av økt konkurranse om rekruttering. Bufetat og kommunene kan bli konkurrenter om fosterhjem samtidig som private aktører i større grad kan posisjonere seg i markedet. Dette kan også å tenkes å påvirke prisnivået.

Generelt kan man si at det er to hovedutfordringer knyttet til forsøket. Den ene er at Bufetat ikke klarer å opprettholde samme nivå på tjenestetilbudet til kommuner som ikke er med i forsøket. Det andre risikoområdet er at kommunene ikke klarer å gi den hjelpen barna trenger ut fra de rammene de har fått for å bygge opp tjenesten.

## 6.6 Analyse og vurdering

I kapittel 3 gis en beskrivelse av forsøkskommunens ressursbruk og prioriteringer på barnevernområdet. Tilgangen på tiltak må sees i sammenheng med hvor mye ressurser kommunen bruker på barnevern og kommunens forvaltningspraksis (hva som vektlegges i de faglige vurderingene og hvilke vedtak som fattes). Alta er den av kommunene som bruker mest på barnevern, og den av kommunene som har vært mest avhengig av tilbud fra Bufetat. Intervjudataene viser at Alta er den av kommunene som i størst grad gir uttrykk for at de mangler tiltak og ikke har vært tilfredse med Bufetats tilbud. I Røyken synes forholdet mellom ressursbruk og tilgang på tiltak å være motsatt. Kommunen bruker forholdsvis lite ressurser på barnevern, har få tiltak fra Bufetat, men har likevel en opplevelse av at tilgangen på tiltak er god. Nøtterøy opplyser at de har behov for flere valgmuligheter når det gjelder lavterskeltiltak.

Samtlige forsøkskommuner mener at helhetlig ansvar på fosterhjemsområdet er den største og viktigste endringen ved forsøket. Kommunene har høye forventninger til effekten av å kunne styre fosterhjemstilbudet selv, sikre bedre matching mellom barn og fosterfamilier, unngå unødige institusjonsplasseringer og ikke minst få midler til en tettere og bedre oppfølging av hjemmene. At dette vektlegges så sterkt er noe overraskende, da kommunene også tidligere har rekruttert fosterhjem selv. Av intervjuene framkommer det at det er Bufetats saksbehandlingstid og utfordringer med å finne fosterhjem tilpasset barnas behov som gjør at kommunene mener de kan ivareta fosterhjemsområdet bedre.

Forsøkskommunene synes altså å være svært opptatte av mulighetene som ligger i det å ha utvidet ansvar på fosterhjemsområdet. I planleggingsfasen er dette ett av områdene som har fått mest oppmerksomhet. Trolig må dette prioriteres høyt også i fortsettelsen. Et velfungerende fosterhjemstilbud vurderes å være en sentral forutsetning for forsøket som helhet. For at fosterhjemstilbudet skal dekke det tiltenkte nivået i kommunenes tiltakspyramider er kommunene helt avhengig av å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem, ha fosterhjem som er kvalifisert til å ivareta barn og ungdom med særskilte utfordringer og sørge for en oppfølging som fosterfamiliene er tilfredse med. Det er grunn til å tro at også fosterfamiliene i forsøkskommunene er oppmerksomme på at de tar del i et nasjonalt forsøk, og at de vil ha høyere forventninger til tidsriktig og faglig oppfølging fra kommunen.

Kommunenes planer for hvilke tiltak de etablerer i egen regi, viser at de har nokså ulike strategier for dette:

- Alta etablerer i hovedsak mange døgntilbud, og vurderer at en utvikling og samlokalisering av denne typen tilbud i egen kommune vil være fornuftig med tanke på å utnytte kompetanse og redusere sårbarhet
- Nøtterøy etablerer beredskapshjem og akuttinstitusjon i tilknytning til eksisterende avlastningsenhet (RMU)
- Røyken har foreløpig ingen planer om å etablere bolig-/institusjonstilbud i egen kommune. I henhold til kommunens tidsplan, skal dette avventes til 2018/2019



Foreliggende planer og intervjudata tyder på at kommunene ønsker å prøve seg litt fram og velger løsninger basert på erfaringer om hva det tidligere har vært behov for. Alle forsøkskommunene har inngått bistandsavtaler med Bufetat. Alta har inngått avtale om plasseringer i beredskapshjem, akuttinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner, Nøtterøy har inngått avtale om akutttilbud, mens Røyken har inngått avtaler om hjelpetiltak, omsorgsplasseringer og akuttplasseringer. Prosessen med å inngå bistandsavtalene synes å ha forløpt greit. Forsøkskommunene påpeker imidlertid at prisoversikten forelå sent i prosessen, og at det derfor var vanskelig å vurdere den økonomiske konsekvensen av avtalene som ble inngått.

Fra et evalueringsperspektiv er det interessant at kommunene vurderer behovet såpass forskjellig, har så ulike vurderinger av hvilke tiltak de bør etablere i egen regi og hvilke typer tiltak det bør inngås bistandsavtaler på. Dette gir gode muligheter for å sammenligne erfaringer med løsningene som velges, både sett fra kommunens, Bufetats og barnas/familiens ståsted.

I denne første devalueringen er det fremdeles usikkerhet i Bufetat Region Sør og Bufetat Region Nord om hvordan forsøket vil påvirke dem. Begge regioner er innstilt på at forsøket det ikke skal ha noen innvirkning på de andre kommuner i regionen, selv om regionenes driftsbudsjett blir redusert som en følge av overføringer til forsøkskommunene. Dette blir en utfordring for Region Nord, hvor avstandene er store og Alta er den største kommunen i Finnmark. Regionen signaliserer at det kan bli vanskelig å opprettholde alle tilbud i Alta og omegn.

# 7. Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon

## 7.1 Innledning

Nærhet og bred kjennskap til barnet og barnets situasjon gir et viktig grunnlag for å kunne skreddersy tilbud, sørge for koordinerte tjenester og velge løsninger som er best tilpasset det enkelte barn. Det kommunale barnevernet vil i utgangspunktet ha best kjennskap til barnet, dets nettverk og nærmiljø.

### **For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:**

Hvordan forsøket påvirker

1. Barns medvirkning i egen sak
2. Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov
3. Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov

Medvirkning fra barn og unge i barnevernet er en rettighet som er nedfelt i lovverket.

Brukermedvirkning i barnevernet kan skje gjennom påvirkning på både systemnivå og individnivå.

En helhetlig og systematisk kartlegging av barnas situasjon og behov er viktig for å kunne identifisere virksomme tiltak og gode omsorgsløsninger. Dette krever at den kommunale barneverntjenesten samspiller godt med andre tjenester som møter barn og familier.

## 7.2 Barns medvirkning i egen sak

### 7.2.1 Alta

Kommunen deltar i Fylkesmannens satsing «Sjumilssteget», som handler om å sette barnevernkonvensjonen på dagsorden og blant annet sikre barnas medvirkning og uttalelsesrett. Kommunen opplyser at «Sjumilssteget» er forankret hos rådmannen og innebærer at barn og unges stemme skal høres i alle sammenhenger, inklusive saksbehandling i kommunale tjenester.

Barns medvirkning er nedfelt i barneverntjenestens rutiner, og er blant annet en del av det faste sakskontrollen mellom teamleder og saksbehandler. En av barneverntjenestens ansatte er kurset i barnesamtalen, og denne kan bistå i samtalene ved behov.

De ansatte i barneverntjenesten opplyser i intervju at de alltid snakker med barna i undersøkelsessaker.

### 7.2.2 Nøtterøy

Barns medvirkning var hovedprioritet i barneverntjenestens kompetanseplan i 2015. Kommunen opplyser i sin søknad at forskrift om barns medvirkning har medført endringer i tjenestens praksis de siste to årene. Samtidig viser kommunen til at den har ønske om å styrke dette arbeidet ytterligere.

Kommunen benytter seg hyppig av familieråd, og dette vises til som et viktig tiltak for å sikre at barna involveres i saker som gjelder dem og at familien benyttes som ressurs for å finne løsninger.

Kommunen har siden 2015 hatt Mitt Liv og Barnevernproffene som satsingsområder, og i intervjuene legges det vekt på at prinsippene i disse programmene er nært knyttet sammen med målene i forsøket. Barneverntjenesten har startet arbeidet med en egen gruppe barnevernproffer i alderen 15-23 år. Det har vært gjennomført oppstartstreff for disse, og en ny samling skal gjennomføres i september. Flere saksbehandlere er utdannet i Barnesamtalen, og tjenesten har to veiledere som bistår i opplæringen. Barneverntjenesten benytter KOR-skjemaer systematisk i evaluering og

oppfølging av samtaler med barn og unge. Tre teamledere i barnevernet og fagrådgiver har våren 2016 gjennomgått opplæring til å bli KOR-veiledere.

De ansatte i barneverntjenesten opplyser at de bruker mye mer tid med barna og ungdommene enn tidligere, og noen viser til eksempler på ungdom som selv har formulert egne mål eller skrevet egen henvisning til BUP.

Barneverntjenesten har utarbeidet egne rutiner for gjennomføring og dokumentasjon av ivaretagelse av barnas synspunkt og medvirkning.

### **7.2.3 Røyken**

I intervjuene i kommunen opplyses det de siste årene har blitt lagt vesentlig mer vekt på barns medvirkning enn tidligere, og at det er strenge krav til dokumentasjon av barns medvirkning. Krav til samtaler med barnet inngår blant annet i barneverntjenestens skriftlige rutiner og sjekklister. Barneverntjenestens rutiner inneholder flere sjekkpunkter for samtaler med barn. Kommunen benytter seg aktivt av Familieråd, og de ansatte tror forsøket vil legge til rette for å bruke familie og nettverk enda mer aktivt.

Tre ansatte i Røykenhuset, to i familiebaserte tjenester og én i barneverntjenesten har utdannelse i «Barnesamtalen», og alle ansatte i barneverntjenesten har deltatt på todagerskurs i Barnesamtalen. Videre har én saksbehandler kurs i samtaler med ungdom med adferdsvansker. De ansatte mener dette er svært nyttige verktøy.

## **7.3 Sammensetning og samordning av tiltak**

For at barn skal få rett hjelp til rett tid kreves gode systemer og god praksis for kommunikasjon, samarbeid og samordning mellom en rekke aktører i kommunen. Barnehager, skoler og til dels kommunens fritidsarealer har den daglige kontakten med barna og følger det enkelte barns situasjon og utvikling.

Kommunens hjelpetjenester – helsestasjon, PP-tjeneste og barnevern – sitter på kunnskap om ulike sider av barnas livssituasjon og behov. I svært mange tilfeller innebærer «rett hjelp» til barnet at barnet får oppfølging og tiltak på tvers av de ulike hjelpetjenestene. Bare slik vil barnets og familiens helhetlige støttebehov kunne dekkes. Samtidig fordrer det at kommunen har tilgang på de tiltakene som tjenestene mener vil gi barnet og familien den beste hjelpen. Hjelp til rett tid forutsetter god informasjonsflyt mellom tjenestene og med skoler og barnehager.

Kapittel 5 redegjør for kommunenes systemer for tverrfaglig samarbeid, og viser at alle forsøkskommuner legger vekt på å skape et helhetlig hjelpetilbud til barn og unge.

Samtlige av kommunene har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre organisasjonsprosesser som medfører samlokalisering og økt samordning mellom tjenestene til barn og unge. Målet med dette har vært å styrke kommunens evne til å gi barna hjelp som dekker deres helhetlige behov på et tidligst mulig tidspunkt. Samtlige kommuner har videre etablert arenaer for tverrfaglige diskusjoner, både på systemnivå og på individnivå, med formål å identifisere hvilke behov barnet har, hvilke tjenester som bør involveres i oppfølgingen, og hvilken tjenesten som skal ha hovedansvar for å følge opp saken.

Samtidig er det forbedringspotensiale i kommunene knyttet til å få det tverrfaglige samarbeidet til å fungere etter intensjonene. I Alta og i Nøtterøy vises det til utfordringer knyttet til at barnevernet framstår som lukket overfor de øvrige tjenestene i kommunene.

Kapittel 6 redegjør for kommunenes tilgang på tiltak tilpasset barnets behov. Det vises her til at de ansatte i kommunene i ulik grad opplever å ha bred nok tilgang på tiltak, slik at de kan velge det tiltaket de mener er faglig riktig i hver enkelt sak. Gjennomgående for alle kommunene på dette punktet er en forventning om at forsøket vil bidra til at kommunen, med sin nærhet til og kunnskap om barnet og familien, kan sørge for løsninger som på en bedre måte ivaretar barnas behov.

Dette temaet vil bli belyst nærmere i kommende års evalueringer.

## 7.4 Brukerorganisasjonenes innspill

I vårt evalueringsdesign er det lagt opp til å intervju barn, foreldre og fosterforeldre. Deres innspill er vurdert å være særlig relevant i forhold til spørsmålet om hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon.

I denne første devalueringen ble det vurdert at det ville være lite å tjene på å gjennomføre intervjuer med utvalgte barn og foreldre i kommunene. Siden kommunene nylig har fått overført ansvaret, ville de i begrenset grad ha erfaringer å vise til. Det ble derfor besluttet å intervju brukerorganisasjoner og på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå for å innhente deres syn på muligheter og utfordringer knyttet til forsøket. Det er gjennomført intervjuer med ledende representanter for Barnevernsbarna, Norsk fosterhjemforening, Foreningen for fosterhjem i Finnmark og Barnevernssambandet.

Brukerrepresentantene hadde mange velbegrunnede synspunkter på hva som kunne være styrkene og utfordringene ved en ny ansvarsdelingen mellom statlig til kommunalt barnevern. I punktene nedenfor er deres synspunkter og innspill formulert som forventninger og bekymringer knyttet til forsøket

### Forventninger:

- Bedret tilgjengelighet på tjenestene
  - Tilgang til flere tjenester lokalt og en større bredde i tiltakene kommunen kan tilby
  - Geografisk nærhet som gjør det lettere å sette inn tiltak tidligere
- Bedre kontinuitet i oppfølgingen av det enkelt barn/familie (inkludert fosterfamilier)
  - Kommunen har det hele og fulle ansvaret – ikke lenger brudd i ansvarlinjene fordi Bufetat kommer på banen
- Tjenestene kommer tettere på barna og familiene
  - Geografisk nærhet gir bedre oversikt over familiens situasjon, og effekten av igangsatte tiltak
  - Vissheten om at man må følge barna og familiene lengre i løpet kan bidra til at kommunen går inn med større tyngde
- Bedre forutsetninger for å sette inn riktig tiltak til riktig tid
  - Nærhet gir bedre oversikt over familiens situasjon, eventuelle tiltak fra det øvrige hjelpeapparatet og bedre «timing» på hvilke tiltak som igangsettes når
- Enklere å finne løsninger i barnas nærmiljø
  - Lokalkunnskap gjør det enklere å mobilisere familie og nettverk
- Bedre matching av barn og fosterfamilie
  - At kommunene rekrutterer fosterhjemmene selv gir bedre forutsetninger for å finne god match mellom barn og fosterfamilie
- At man unngår dårlige plasseringer som en følge av dårlig samarbeid mellom kommunen og Bufetat
  - Brukerorganisasjonene er kjent med at uklarheter i ansvar og samarbeidsproblemer mellom forvaltningsnivåene har gått ut over barn og familier med behov for hjelp
- At barna tas på alvor – reell brukermedvirkning
  - Helhetlig ansvar og nærhet til barna kan medføre at kommunene føler større forpliktelser for å lytte til barna og ta hensyn til deres ønsker og synspunkt

### Bekymringer:

- Sterkt fokus på kompetanseheving, uten at holdningsdimensjonen blir vektlagt
  - Brukerorganisasjonene ser at kommunene vil ha behov for å styrke sin kompetanse på flere områder. De anerkjenner dette, men frykter at faglig spisskompetanse vil bli prioritert foran grunnleggende kompetanse om hvordan man som fagperson bør opptre.
- Foreldre og barn vurderer ikke tilbudet ut fra hvor høy kompetanse medarbeiderne har, men ut fra hvordan de blir møtt
  - Brukerorganisasjonene framhever betydningen av kultur og holdninger i hele kommunens hjelpeapparatet
- Kommunene tar for lett på oppgaven med å rekruttere og følge opp fosterhjem
  - Fosterhjemsfeltet beskrives nærmest som et eget fagområde, og betraktes som et stor og viktig ansvar som forsøkskommunene har påtatt seg.
  - Det er Bufetat som tradisjonelt har hatt den faglige spisskompetansen som kreves for å hjelpe fosterfamilier som sliter.
- Kommunene mangler den kompetansen som trengs for å følge opp fosterhjem som opplever særlige utfordringer
  - Vil forsøkskommunene klare å stille med relevant kompetanse når det blir flere familier som sliter med problemer som krever ulike faglige tilnærminger?
- At kravene som stilles for å bli fosterforeldre senkes
  - Det har ligget en trygghet i at mange fosterforeldre har gjennomgått det samme opplegget i regi av Bufetat
  - Behovet for å finne flere fosterhjem kan føre til at kommunen blir mindre kritiske til hvilke familier som velges
- Kommunene vil vise at de klarer å løse oppgaven selv og unnlater å bruke Bufetats tilbud når de burde ha gjort det
  - Kommunenes ønske om å klare seg med egen kompetanse og egne ressurser kan medføre at de velger egne tiltak når de burde ha søkt hjelp hos Bufetat
- Flere av brukerrepresentantene påpeker at forsøkskommunene ikke er representative for kommune- Norge, og at mindre kommuner vil ha dårligere forutsetninger for å overta oppgaver enn akkurat disse tre
  - Forsøkskommunene er forholdsvis store kommuner, med et velutbygd tilbud til barn og unge og god tilgang på relevant kompetanse
  - Forsøkskommunenes erfaringer er ikke direkte overførbare til andre (og særlig mindre) kommuner

## 7.5 Analyse og vurdering

Forsøkskommunene framhever at de arbeider systematisk for å bidra til at hjelpen tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon. Blant annet er det utarbeidet rutiner og krav til dokumentasjon for å sikre dette. Den kommunale barneverntjenestens nærhet til barn, familier, deres nettverk og nærmiljø tilsier at de har gode forutsetninger for å få oversikt over barnets helhetlige livssituasjon og finne gode løsninger lokalt. Det forutsetter imidlertid et godt samspill mellom barnevernet og de øvrige tjenestene rettet mot barn og unge i kommunen. Inntrykket fra intervjuene er at forsøkskommunene har et forbedringspotensiale der.

Alle forsøkskommunene rapporterer om at de arbeider bedre med brukermedvirkning enn tidligere. Vår vurdering er at brukermedvirkningen må ivaretas både på system- og individnivå, dersom den skal være reell. På systemnivå bør bruker- og interesseorganisasjoner inviteres til å drøfte prinsipielle spørsmål om hvordan tjenestene kan utvikles og forbedres. På individnivå bør det benyttes rutiner og metoder som sikrer at barn og familier blir tatt med på råd, at deres ønsker og behov vektlegges i saksbehandling og valg av tiltak, samt at barn/familier involveres direkte i evalueringen av tiltak.

Nøtterøy er trolig den av forsøkskommunene som har kommet lengst når det gjelder brukermedvirkning. Barns medvirkning har vært et satsningsområde for barneverntjenesten i kommunen de siste årene. Styrken i Nøtterøys tilnærming er at de arbeider bredt med tematikken og kombinerer ulike typer tiltak.

Brukerorganisasjonene som er intervjuet har ikke hatt grunnlag for å uttale seg om den enkelte forsøkskommune. Deres innsikt i barneverntjenesten gir likevel verdifulle perspektiver på forsøket og synspunkter som det er verdt å lytte til. Forsøkskommunene bør merke seg hvilke forventninger og bekymringer brukerorganisasjonene har til forsøket, og arbeide for at brukernes forventninger blir innfridd og forhindre at bekymringene blir en realitet.

I kommende års evalueringer tar vi sikte på å innhente erfaringer fra ungdom og familier som har vært i kontakt med barneverntjenesten i den enkelte forsøkskommune. Vi vil da være særlig opptatt av om ungdommene og deres familier opplever endringer i tilbudet etter at kommunene fikk et utvidet ansvar. Vil tar også sikte på å ha samtaler med fosterforeldre, hvor vi er særlig interessert i å fange opp deres synspunkter på veildning og oppfølging fra kommunens barneverntjeneste.

# 8. Samhandling mellom nivåene i barnevernet

## 8.1 Innledning

Det faglige og økonomiske ansvaret for barnevernet er i dag delt mellom statlig og kommunalt nivå. Kommunene har ansvar for å utføre de oppgaver som barnevernloven ikke legger til et statlig organ. Bufetat har et helhetlig ansvar for at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat (institusjon og fosterhjem). Videre skal etaten bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufdir har fagdirektoratsoppgaver overfor både kommunalt og statlig barnevern. Dette innebærer blant annet at Bufdir skal utarbeide faglige anbefalinger bygget på et oppdatert kunnskapsgrunnlag på viktige ansvarsområder.

### **For dette delmålet belyser evalueringen tre underproblemstillinger:**

Hvordan forsøket påvirker:

1. Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner
2. Samarbeid med andre kommuner
3. Klarhet i ansvarsdelingen

Evalueringen av barnevernreformen peker på to hovedutfordringer ved ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern slik det fungerer i dag:

- Det finansielle ansvarsprinsippet følges ikke (det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen)
- Den økonomiske ansvarsdelingen gir samhandlingsutfordringer (det er store variasjoner i hvilke oppgaver kommunene selv velger å ivareta og derigjennom store forskjeller i kommunenes ressursbruk).

## 8.2 Samhandling mellom stat og forsøkskommuner

### 8.2.1 Alta

Kommunens prosjektgruppe oppgir i intervju at det over lengre tid har vært vanskelig å få tiltak fra Bufetat Nord, og at det har vært opplevd som en kamp mellom barneverntjenesten og Bufetat for å bestemme og definere tiltak i de enkelte sakene. Dette har vært en viktig bakenforliggende årsak til at kommunen har ønsket å delta i forsøket. Barneverntjenesten har opplevd at Bufetat ikke har hatt tilgjengelige fosterhjem ved behov, uenighet med Bufetat om godkjenning av fosterhjem, og uenighet med Bufetat om valg av institusjon og tiltak. Dette har ifølge kommunen medført at enkelte barn har hatt midlertidige tiltak over år. Bufetat har, med unntak av MST, ikke tilbudt hjemmebaserte tiltak de senere årene. Kommunen har gjennom forsøksdeltakelsen ønsket å styre tiltakene selv og å kunne tilpasse disse til kommunens behov framfor å være prisgitt Bufetats tilbud.

Prosjektledelsen opplyser at samarbeidet med Bufetats regionale ledelse har vært ryddig gjennom planleggingsfasen, og at det har vært gjennomført jevnlig møter. Samarbeidet om ansvarsoverføring av eksisterende tiltak har fungert bra, og det har vært et godt samarbeid med Bufetat om implementeringen av PMTO og familierådslag i kommunen. Prosjektledelsen opplyser

også at kommunen har fått veldig god veiledning og støtte fra Bufetat i forbindelse med oppstart av institusjonen.

Det som har vært utfordrende er samarbeidet omkring overtakelsen av nye oppgaver. Her hadde kommunen en forventning om at de kunne samarbeide tettere med Bufetat enn med de private aktørene. Slik har det ikke blitt. Kommunen har oppfattet at de må forholde seg på samme måte til Bufetat som til de private aktørene når det gjelder kjøp av tjenester. Etter at denne avklaringen kom på plass har samarbeidet mellom kommunen og Bufetat fungert godt.

### **8.2.2 Bufetat Region Nord**

I intervju opplyser Bufetat Region Nord at de har fulgt opp kommunen ut fra deres behov fram til prosjektoppstart, og viser til at Alta, som Finnmarks største kommune, har benyttet seg av alle Bufetats tjenester. Det har vært samarbeid rundt implementering av familieråd, og kommunen har ansatte som har deltatt på opplæring innen PMTO. Bufetat mener det er et misforhold mellom den bistanden kommunen opplever å få, og den bistanden de faktisk får fra Bufetat. Her vises det også til dialog i enkeltsaker før kommunen oversender henvisning.

Videre viser de til at saksbehandlere også etter prosjektoppstart har kontaktet Bufetat for veiledning på områder som inngår i forsøket. Særlig stiller Bufetat spørsmål om hvordan kommunen skal håndtere rekruttering og opplæring av fosterhjem, og viser til at kommunen alltid har kunnet rekruttere selv i barnets familie og nettverk. Der det ikke er løsninger å finne i slekt/nettverk, har det i enkelte saker blitt ventetid på fosterhjem. I noen av disse tilfellene har kommunen takket nei til fosterhjem, blant annet på grunn av geografi som gir avstand til familie.

Bufetat Region Nord opplever at utfordringer i enkeltsaker, kan påvirke kommunens syn på samarbeidet. Regionen forteller at de har erfart mye godt samarbeid i planleggings- og prosjektfasen.

Bufetat mener for øvrig at kommunen er godt rustet for det forebyggende arbeidet, og viser særlig til at tiltaksteamet er en stor styrke for kommunen.

### **8.2.3 Nøtterøy**

Ledere og ansatte i barneverntjenesten opplyser at de har opplevd samarbeidet med Bufetat som godt på flere områder, og særlig i familierådsarbeidet. I tillegg vises det til at Bufetat har gjort en viktig jobb når det gjelder kvalitetssikring og veiledning, og at Bufetat har bidratt med mye kompetanse samt lagt godt til rette for samarbeid mellom kommunene. Ansatte viser også til at de har lært mye av Bufetats oppfølging av fosterhjem og dokumentasjon og evaluering knyttet til dette.

Samtidig vises det i intervjuene i kommunen til at de ansatte har opplevd det som tidvis tungt og byråkratisk å samarbeide med Bufetat om andre typer tiltak enn fosterhjem, og at mange har opplevd uenigheter med Bufetat når det gjelder hvem som skal definere hva barna og kommunen har behov for. Det vises til at Bufetats tilbud ved en del anledninger har vært langt fra hva kommunen har ønsket og ansett som det beste for barnet. Eksempelvis nevnes at Bufetat ofte har hatt vanskeligheter med å oppdrive fosterhjem og beredskapshjem, og at dette derfor har tatt lang tid og endt med en dårlig match for barnet. Konsekvensene har vært at løsningene sjelden ble til barnets beste, for eksempel kunne de få et hjem svært langt unna eller ende opp med å splitte søskenpar.

Flere opplyser i intervju at de ser fram til å kunne velge tiltakene selv, og at nærheten til barna og til tiltakene vil medføre at barna i større grad får rett hjelp til rett tid.

### **8.2.4 Røyken**

Kommunen opplever at samarbeidet med Bufetat og Fylkesmannen har vært godt i planleggingen av forsøket, og viser særlig til at alle nødvendige avtaler med Bufetat kom på plass innen oppstart av forsøket. Samtidig viser kommunalsjefen til at kommunen har vært opptatt av å ettergå avtalemålene og prismatrisene fra Bufetat, og har etterspurt bakgrunnen for tallene i prismatrisene.



Kommunen har benyttet MST og Familieråd fra Bufetat. Barnevernleder opplyser i intervju at det ikke var tvil om at kommunen skulle inngå bistandsavtaler med Bufetat ved oppstarten av forsøket, da tiden var for knapp til at kommunen kunne få alt på plass selv.

Barnevernleder opplyser om samarbeidet med Bufetat at barneverntjenesten tidvis har opplevd at det blir mange ledd for å hjelpe barna og få inn tiltak. Barnevernleder ser derfor positivt på å redusere antallet beslutningsnivå for å sørge for raskere tiltak. Videre vises det til at Bufetat i enkelte tilfeller har overprøvd barneverntjenestens vedtak, noe som er belastende for den enkelte saksbehandleren. Ansatte i barneverntjenesten bekrefter at de ofte har opplevd at samarbeidet med Bufetat stort sett har gått bra, men at det i noen saker har tatt nødvendig lang tid å komme til enighet.

### **8.2.5 Bufetat Region Sør**

Bufetat Region Sør har ansvar for både Røyken og Nøtterøy. Som kjent er det Nøtterøy som foreløpig i størst grad har overtatt oppgaver fra Bufetat. Her er også tilbakemeldingene fra Bufetat at samarbeidet har fungert bra oppstarten. Det meldes om at alle har vært opptatt av de barna som var inne på tiltak i overgangen til oppstart av prosjektet, og at denne overgangen har gått veldig bra. Alle aktører som trengte å snakke sammen før overtakelsen, kom i kontakt med hverandre. Det eneste man hadde diskusjon om var hvem som skulle ha oppdragsansvar for familiehjemmene.

Generelt gis det uttrykk for at kommunikasjonen mellom Bufetat, kommunen og fylkesmannen er god. I følge Bufetat er aktørene er innforstått med at det kan skje ting underveis, og de er innstilte å håndtere dette når det kommer. Bufetat har gitt uttrykk for at de gjerne deltar i ressursgrupper, arbeidsgrupper og styringsgrupper som opprettes som et ledd i forsøket. Fra Bufetats side blir det også gitt uttrykk for at Bufdir vil bistå med å finne løsninger knyttet til rammebetingelser som må løses håndteres videre oppover i systemet.

Samlet sett er inntrykket at samhandlingen mellom aktørene har fungert bra – både gjennom formelle og uformelle kanaler. Samtidig blir det fra Bufetat understreket at kommunikasjon vil være en kritisk faktor i forsøket. Foreløpig er det uklart hvordan informasjon i forsøket skal håndteres, og det er behov for å finne løsninger på hvordan felles dokumenter skal organiseres og tilgjengeliggjøres på en måte som sikre god informasjonsflyt. Manglende opplegg for informasjonshåndtering og formidling kan potensielt bidra til å skape unødvendige problemer og konflikter i forsøket.

### **8.2.6 Fylkesmennenes oppfølging av forsøket**

Fylkesmennene har fått midler til å følge opp forsøket, og skal føre tilsyn med forskriftene som styrer forsøket. BLD opplyser at alle føringer fra departementet er gitt i Fylkesmennenes oppdragsbrev. Fylkesmennene, på sin side, opplyser at føringene på bruken av midlene oppfattes litt vage. Fylkesmannsembedene har i felleskap diskutert om de skal bruke noe penger på felles erfaringsoverføringer, og hvordan de skal innrette seg i felleskap slik at de ikke jobber forskjellig.

Generelt er tilbakemeldingene fra fylkesmennene at de ser for seg å bruke de eksisterende områdeovervåkings- og rapporteringssystemer, men at man vil følge ekstra med på forsøkskommunene. Dersom som man ser endringer som gir grunnlag for økt bekymring, vil man følge dette opp og undersøke nærmere.

Det blir også vist til at det kan dukke opp uforutsette ting underveis i forsøkende som kan kreve ekstra ressurser og innsats, og at veien slik sett blir litt til mens man går. Det videre er lagt opp til dialogmøter med forsøkskommunene for avklare status og problemstillinger underveis i forsøket.

Fylkesmannen i Vestfold gir uttrykk de har fått mye informasjon gjennom møter som Bufetat har arrangert, og gjennom dialogmøter med Nøtterøy. I etterkant av disse møtene er Fylkesmannen i Vestfold nå i ferd med å utarbeide en plan for hvordan for oppfølging av forsøket.

### 8.3 Samarbeid med andre kommuner

Samarbeidet mellom forsøkskommunene og andre omkringliggende kommuner har ikke vært belyst som en egen problemstilling i årets evaluering. Som en følge av at Nøtterøy er vertskommune for en felles baneverntjeneste mellom Nøtterøy og Tjøme har disse kommunene et nært samarbeid.

Røyken har fattet vedtak om kommunesammenslåing med Asker og Hurum. Søknaden om sammenslåing skal stortingsbehandles våren 2017, og planlegges iverksatt fra 01.01.2020. Det ligger som et premiss i intensjonsavtalen mellom kommunene at Nye Asker kommune skal inngå i Akershus fylke eller den nye regionen som Akershus eventuelt inngår i. Både kommunesammenslåingen og bytte av fylkestilknytning kan forventes å få innvirkning på forsøket på noe lengre sikt.

### 8.4 Klarhet i ansvarsfordelingen

Forskrift om forsøk med økt oppgave og finansieringsansvar for barnevernet adresserer de påpekte utfordringene ved dagens ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern, både når det gjelder det finansielle ansvarsprinsippet og den faglige ansvarsdelingen. Gjennom forskriften reguleres forsøkskommunenes finansielle og faglige ansvar, og grenseoppgaven til det statlige barnevernet tydeliggjøres.

Gjennom forskriften og forarbeidene til forsøket er det lagt til rette for en klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene. Ennå er det for tidlig å si hvordan disse de formelle endringene i ansvarsdeling slår ut i den faktiske oppgavegjennomføringen. En kortfattet beskrivelse av kommunenes erfaringer i forberedelsene til forsøket følger av kapittel 10. Her framkommer også hvilke utfordringer kommunene og det berørte Bufetat-regionene har støtt på i de første fasene av arbeidet med å bringe større klarhet i ansvarsdelingen.

### 8.5 Analyse og vurdering

Barnevernreformen av 2004 innebar en ny ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt nivå på barnevernområdet. I tiden som har gått etter reformen, er det brukt mye ressurser hos begge forvaltningsnivå på å tydeliggjøre roller og ansvar og på å få samhandlingen mellom nivåene til å fungere. Forholdet mellom forsøkskommunene og Bufetat må forstås i lys av den historiske utviklingen på barnevernområdet, og mange års diskusjon om hva som skal til for at ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt nivå skal fungere etter intensjonen.

Beskrivelsene i dette kapitlet viser at forsøkskommunene har ulike erfaringer når det gjelder samhandlingen med det statlige barnevernet. Erfaringene synes å ha sammenheng med synet på hva som er statlig og kommunalt ansvar og i hvilken grad kommunene er avhengige av tilbud fra Bufetat. Alta er den av forsøkskommunene som i størst grad har benyttet tiltak fra Bufetat, og den kommunen som er mest kritiske til hva Bufetat har hatt å stille opp med. Samarbeidsrelasjonen til Bufetat Region Nord har vært en bakenforliggende årsak til at Alta søkte om å være forsøkskommune. Nøtterøy har i mindre grad benyttet tiltak fra Bufetat. Nøtterøy beskriver samarbeidet med Region Sør som «tungt», og at det tidvis har vært uenigheter om hvilke tiltak som skal iverksettes og hva som er det beste for barnevet. Røyken er den av kommunene som har færrest tiltak hos Bufetat. Røyken opplever i hovedsak samarbeidet med Region Sør som godt, men sier at det kan bli mange ledd å forholde seg til.

Selv om det gjøres endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern vil det fremdeles være et avhengighetsforhold mellom forvaltningsnivåene. For å oppnå intensjonene med forsøket og de planlagte endringene i barnevernloven, vil partene fremdeles ha behov for å samarbeide tett. Det blir derfor viktig at arbeidet med å tydeliggjøre grenseoppgangen mellom statlig og kommunalt barnevern preges av raushet og vilje til å finne gode løsninger, både på system- og individnivå. Både kommunene og Bufetats regioner vil gjennom forsøket få erfaringer som de vil ha glede og nytte av å drøfte i fellesskap og lære av. I den sammenhet kan det være verdt å etablere

samarbeidsarenaer hvor forsøkskommunene og Bufetats regioner kan drøfte erfaringer på et overordnet nivå.

Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet etablerer en arena hvor forslagene til ny ansvarsdelingen kan operasjonaliseres og testes ut. Forsøket kan betraktes som en arena hvor det er anledning til å prøve og feile for å finne fram til de løsningene som fungerer best. I dette arbeidet blir det viktig å gi kommuner og regioner tid til å omstille seg og ta steget inn i en ny æra.

# 9. Økonomiske konsekvenser av forsøket

## 9.1 Innledning

Økonomiske konsekvenser av forsøket er allerede en integrert problemstilling i flere av kapitlene ovenfor, jamfør særlig kapittel 3 om ressursutnyttelse og tiltakssammensetning i kommunene. I det kapitlet beskrev vi hvordan de tre forsøkskommunene lå an sammenlignet med landsgjennomsnitt og gjennomsnitt for eget fylke og Kostragruppe når det gjelder en del sentrale nøkkeltall om utgifter og tiltaksbruk. Det vil naturlig nok bli et overlapp mellom problemstillingen om hvordan forsøket påvirker ressursutnyttelse og tiltakssammensetning og hvilke økonomiske konsekvenser det totalt sett vil bli av forsøksordningen.

Punktet om økonomiske konsekvenser skal innbefatte både konsekvenser for forsøkskommunene og konsekvenser for de involverte Bufetat-regionene Sør og Nord. Vi gir nedenfor en kort omtale hva denne delen av evalueringen vil dreie seg om.

## 9.2 Økonomiske konsekvenser for forsøkskommunene

De samlede økonomiske konsekvensene i form av netto økonomisk tap eller gevinst vil i prinsippet avgjøres av hvorvidt utgiftsøkningen knyttet til høyere kommunal egenbetaling per barn, blir høyere eller lavere enn inntektsøkningen i form av økt rammetilskudd. Økningen i rammetilskudd for de tre forsøkskommunene har for 2016 blitt fastsatt til totalt 53,8 millioner kroner. Denne potten fordeles etter kostnadsnøkkel for barnevern i det kommunale inntektssystemet. For de enkelte forsøkskommunene blir dette 18,2 millioner til Alta, 15,1 millioner til Røyken og 20,5 millioner kroner til Nøtterøy. Inntektsøkningen vil bli høyere i 2017, som blir det første året som i sin helhet inngår i forsøksperioden (2016 har ikke helårseffekt).

Utgiftsøkningene som følge av høyere kommunal betaling per tiltak er i hovedsak knyttet til tiltak som føres på Kostrafunksjon 252. Vi husker fra kapittel 3 at det er betydelige forskjeller mellom de tre forsøkskommunene når det gjelder hvor høye netto driftsutgifter til funksjon 252 de har i utgangspunktet (2015). Vi gjentar disse viktige tallene i tabellen nedenfor:

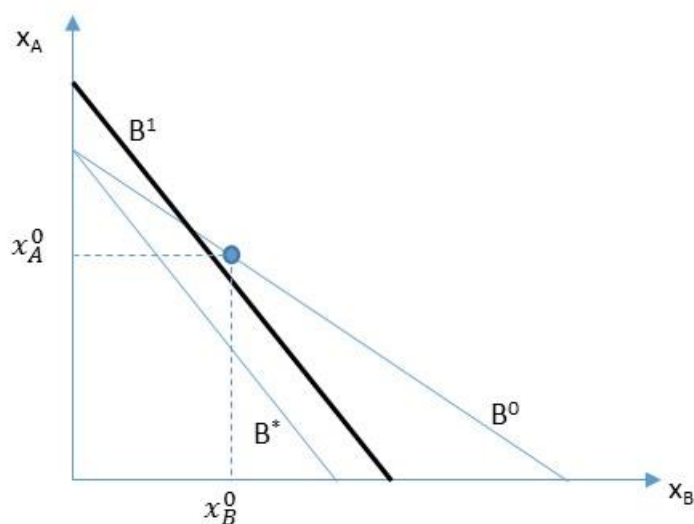
Netto driftsutgifter til funksjon 252 per innbygger 0-17 år, forsøkskommunene og landsgjennomsnitt (uten Oslo).

	Landet uten Oslo	Røyken	Nøtterøy og Tjøme	Alta
<b>Netto driftsutgifter til funksjon 252 per innbygger 0-17 år</b>	4725	2347	4288	5234
<b>Indeks med landsgjennomsnitt = 100</b>	100	49,67	90,75	110,77

Økningen i rammetilskudd som følge av forsøket skal i prinsippet være skalert ut fra det finansieringsansvaret forsøkskommunene overtar fra Bufetat. Deretter er det fordelt etter kostnadsnøkkel for barnevern som representerer et beregnet utgiftsbehov for barnevernstjenester. Tallene i tabellen ovenfor indikerer derfor at Røyken trolig vil få en betydelig netto økonomisk gevinst, mens det kan forventes å bli en moderat netto gevinst for Nøtterøy/Tjøme. Tar vi hensyn til at Alta også ligger lavere i faktiske utgifter enn i sin beregnede kostnadsindeks, kan også Alta forventes å få

en moderat gevinst. Hvorvidt rammetilskuddsøkningen treffer kostnadsøkningen i praksis, er et empirisk spørsmål som vi vil studere videre i evalueringen. Foreløpig beskriver vi prinsippene i finansieringsmodellen for forsøkskommunene.

To figurer kan klargjøre resonnetet rundt forventede utgiftsøkninger og inntektsøkninger bedre. Vi viser her først en kommune som i utgangspunktet ligger relativt høyt på bruk av tiltak som blir dyrere som følge av forsøket:

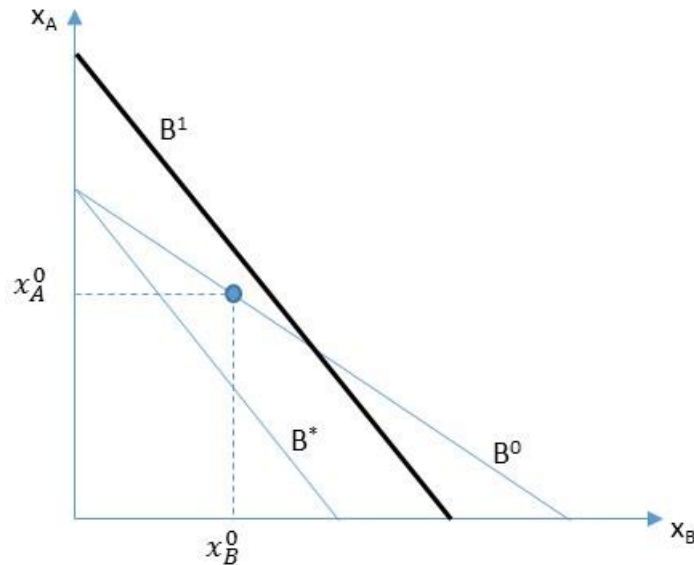


Figur 24. Økonomisk effekt av forsøket for en kommune som har relativt høy bruk av plasseringer som øker i pris.

Vi forenkler her til en situasjon der vi tenker oss at kommunen kun leverer to tjenestetypene, der  $x_B$  står for mengde av barneverntjenester (fosterhjem, institusjonsplasser) og  $x_A$  står for alle andre kommunale tjenester. Situasjonen i utgangspunktet (før forsøket) er markert med hevet skrift 0, slik at kommunen før forsøket har en inntekt på  $I^0$ , mens prisene (enhetskostnadene) på de to tjenestene er hhv.  $p_A^0$  og  $p_B^0$ . Kommunens økonomiske muligheter er da avgrenset til budsjettlinjen kalt  $B^0$  i figuren. Alle punkter langs linjen  $B^0$  kan velges og vi antar i dette eksemplet at kommunen før forsøket starter har valgt nivået  $x_A^0$  av andre tjenester og  $x_B^0$  barneverntjenester. Dette punktet er vist med et blått punkt langs linjen  $B^0$ .

Situasjonen etter at forsøket blir innført markeres med toppskriften 1. I forsøket blir prisen (enhetskostnaden) per enhet av barneverntjenester betydelig dyrere. I figuren har vi latt prisen på barneverntjenester bli dobbelt så høy som det som var tilfellet før forsøket, dvs. at  $p_B^1 = 2p_B^0$ . Hvis ikke kommunen fikk mer rammetilskudd ville kommunen da stått overfor den nye og brattere budsjettlinjen kalt  $B^*$  i figuren. Kommunen blir imidlertid kompensert for dyrere barneverntjenester ved at rammetilskuddet blir økt slik at kommunen i forsøksperioden står overfor den tykke budsjettlinjen  $B^1$ . Slik figur 24 er tegnet ser vi at det opprinnelig valgte punktet langs  $B^0$  ligger på utsiden av den nye budsjettlinjen  $B^1$ . Dette betyr at det opprinnelige tjenestetilbudet er økonomisk uopnåelig. Dette fordi økningen i rammetilskudd i dette eksemplet ikke er stor nok til å kompensere for prisøkningen på barneverntjenester. Kommunen må dermed enten velge mindre av andre tjenester for å kunne kjøpe like mye barneverntjenester som i utgangspunktet (gå rett ned langs den stiplede linjen i figuren) eller redusere antall barneverntjenester for å opprettholde like mye av andre tjenester som før (gå rett inn til venstre langs den stiplede linjen), eller en kombinasjon (bevege seg skrått ned og til venstre for det opprinnelige tjenestetilbudet markert med et punkt langs  $B^0$ ).

Det motsatte tilfellet vises i 25 nedenfor, det vil si en kommune som i utgangspunktet ligger relativt lavt på bruk av barnverntjenester, slik at økningen i rammetilskudd er høyere enn de ekstra utgiftene som er nødvendige for å opprettholde det samme barnevernstilbudet som tidligere:



Figur 25. Økonomisk effekt av forsøket for en kommune som har relativt lav bruk av plasseringer som øker i pris.

All notasjon er lik det forrige tilfelle. Det eneste som er forskjellen fra den foregående figuren er at inntektsøkningen nå antas å være stor nok til at kommunen fortsatt har råd til å tilby den samme mengde tjenester som i utgangspunktet (det markerte punktet langs  $B^0$ ) og mer til, dvs. at den nye budsjettlinjen ligger til høyre og over det opprinnelige punktet. Dette innebærer at kommunen får mer ekstra inntekter som følge av forsøksordningen enn det som skal til for fortsatt å tilby det opprinnelige tjenestetilbudet  $x_A^0$  og  $x_B^0$ . Kommunen kan dermed enten øke omfanget av barnevernstjenester eller andre tjenester eller en kombinasjon (bevege seg oppover og mot høyre i diagrammet). For en kommune slik som Røyken, som i utgangspunktet ser ut til å ligge lavt i omfanget av barneverntjenester som blir dyrere, vil situasjonen dermed bli slik 24 viser.

Utover i evalueringen vil vi få etablert et datagrunnlag som gir godt grunnlag for å vurdere de samlede økonomiske konsekvensene for de tre forsøkskommunene, dvs. om utgiftsøkningen pga høyere egenbetalinger blir høyere eller lavere enn økningen i rammetilskudd. I skrivende stund har vi naturlig nok ikke slike data på plass og kan derfor kun vise noen prinsippskisser omkring hvordan forsøket i prinsippet kan slå ut økonomisk. Kommunenes muligheter til å tilpasse seg bort fra de tjenestene som øker mest i pris (vri og tilpasse tiltaksbruken) vil selvsagt også være et sentralt moment i dette, jf. også kap. 3.

Et annet relatert moment som ikke har blitt eksplisitt fanget opp av framstillingen rundt de to ovenstående figurene, er at forsøkskommunene vil stå overfor større risiko. Variabiliteten i forsøkskommunenes utgifter vil – på grunn av de høyere kommunale utgiftene per barn på dyre tiltak – bli høyere enn for kommunene utenfor forsøket. Endringer i antall barn på dyre tiltak vil altså påvirke forsøkskommunenes utgifter sterkere – både opp og ned – enn andre kommuner. Sagt på en annen måte står forsøkskommunene dermed overfor større økonomisk risiko knyttet til økt eller redusert behov for den type barnevernsplasseringer som blir dyrere for forsøkskommunene: Gevinsten eller tapet dersom antallet slike plasseringer reduseres eller økes, blir høyere.

### 9.3 Forsøkskommunenes bevissthet omkring sin egen økonomiske situasjon

I forbindelse med intervjuene med representanter for forsøkskommunene våren 2016, ble det stilt spørsmål om kommunene har foretatt vurderinger av de økonomiske effektene av å være med forsøket. I alle kommunene er det bevissthet om at det er en viss risiko knyttet til at egenbetalingen for tiltak kan bli høyere enn økningen i rammetilskuddet.

I Alta, som har mange plasseringer, blir de økonomiske effektene sett som en vesentlig risiko ved deltakelse i forsøket. Samtidig er det mål å styrke kommunens forebyggende arbeid, noe som kan gi positive effekter dersom man lykkes med det. I Nøtterøy har man foretatt økonomiske beregninger som viser at forsøket vil innebære et «akseptabelt regnestykke», men at forsøket likevel vil være sårbart for uforutsette tilflyttinger, hendelser og akutt-plasseringer. Kommunen ser derfor for seg store variasjoner i utgiftene på barnevernområdet i forsøksperioden.

I Røyken har man gjennom Røykenmodellen klart å styrke innsatsen rettet mot det forbyggende arbeidet de senere årene, noe som også har gitt positive økonomiske effekter. Gjennom deltakelse i forsøket ønsker man en ytterligere styrking av dette arbeidet. Kommunen har foretatt beregninger som viser at kostnadene knyttet til ansvarsovertakelsen og det økte rammetilskuddet går omtrent i null dersom kommunen ikke opplever store endringer i behov for tiltak. Kommunen opplyser at det er foretatt ansettelse som ikke dekkes av engangsstøtte og økte overføringer gjennom rammetilskuddet. Det blir samtidig gitt uttrykk for at det kan være en del å hente økonomisk knyttet til institusjonsplasseringer dersom de klarer å redusere antall plasseringer og bytter, og klarer å redusere tiden i institusjon for det enkelte barn/ungdom.

Røyken har også planer om å lage et prosjektregnskap for å beregne hva som er organisasjonens reelle kostnader knyttet til forsøket. Dette er vil være av spesiell interesse å følge opp gjennom det videre evalueringsarbeidet.

#### 9.4 Kostnadsutvikling i statlig barnevern

Som det også framkommer fra forrige avsnitt må forsøkskommunene betale mer for kjøp av tjenester fra det statlige barnevernet. Isolert sett vil dette dermed øke det statlige barnevernets inntekter fra kommunene. Det er imidlertid også forventet at kommunene i større grad vil bygge opp egne alternativer og dermed etterspørre mindre tjenester fra det statlige barnevernet. Spørsmålet er så hvilke nettvirkninger dette vil få for det statlige barnevernet.

I tillegg blir Bufetat direkte påvirket ved at bevilgningen over statsbudsjettet til Bufetat har blitt redusert som en direkte følge av forsøket. Det ligger i forsøkets natur at økt ansvar – herunder også økt finansielt ansvar – har blitt overført til kommunene. Kommunene har dermed fått økt sine bevilgninger, mens det statlige barnevernet har fått redusert sine. Av Prop. 122 S (2015–2016) framgår det at bevilgningen til Bufetat reduseres med 27,4 mill.kr i 2016, jf. kap. 855, post 01. I tillegg antas at Bufetat vil få økte inntekter som følge av forsøket fordi forsøkskommunene skal betale mer for statlige tiltak enn kommuner utenfor forsøket gjør. Beregninger basert på valgte forsøkskommuner viser at forventet inntektsøkning er 9,2 mill. kroner i 2016.

Punktet om økonomiske konsekvenser for det statlige barnevernet må forsøke å få fram de samlede økonomiske effektene knyttet til:

- endret bevilgning over statsbudsjettet
- endret bruk av statlige barnevernstjenester fra forsøkskommunene
- endret betaling for bruk av statlige barneverntjenester fra forsøkskommunene

Som del av kommunenes økte ansvar og eventuelt oppbygging av ny egen kompetanse, kan det bli snakk om at tidligere ansatte i Bufetat kan bli tilbudt nye jobber i forsøkskommunene. Etterspørselen etter statlige tilbud kan videre gå så mye ned at det kan bli snakk om å bygge ned eller legge ned enkelte tilbud som fram til nå har blitt tilbudt av det statlige barnevernet. Dette er eksempler på aktuelle økonomiske konsekvenser for det statlige barnevernet som evalueringen vil belyse.

Bufetat Region Sør og Nord som helhet vil i de fleste tilfeller trolig være noe i største laget til å bli veldig tydelig påvirket av forsøket som sådan. De nærmeste berørte inntaktsenhetene i henholdsvis Region Nord og Sør vil her trolig være mer egnet analysenivå for å vurdere hvordan det statlige barnevernet eventuelt blir påvirket av forsøksordningen.





# 10. Erfaringer med oppstart av forsøket

Alta, Nøtterøy/Tjøme og Røyken ble sent i november 2015 valgt av departementet som forsøkskommuner. Intervjuene i kommunene ble gjennomført i april 2016, kort tid etter oppstart av forsøket 1.april. Kommunene gjorde i intervjuene rede for en rekke felles erfaringer knyttet til forberedelser og oppstartsfase for forsøket. Nedenfor redegjøres det for kommunenes erfaringer.

## 10.1.1 Knapp tid fra tildeling til oppstart

Samtlige kommuner gir overfor evaluator uttrykk for at tiden fra tildeling av forsøkskommunestatus og fram til oppstart har vært kort og hastverkspreget. Kommunene opplyser at forberedelsene for alvor kom i gang først på nyåret, og at arbeidet med å rekruttere, få oversikt over hva de nye oppgavene innebærer og avklare forhold med Bufdir har tatt mye tid. Kommunene som har hatt høyest ambisjoner for hva som skal være på plass innen forsøksoppstart har vært særlig opptatt av tidsaspektet. Nøtterøy viser til at en noe senere oppstart av forsøket ville gitt bedre tid til avklaringer av spørsmål som har dukket opp underveis og å finne gode løsninger på dette. Samtidig viser saksbehandlerne i kommunen til at forberedelsesfasen har vært merkbart svært travel for ledelsen av forsøket. I Røyken vises det til at bedre tid til forberedelser kunne gjort kostnadsbildet mer forutsigbart for kommunen.

## 10.1.2 Involvering og eierskap internt i kommunen

Ulike aktører og miljøer i kommunene har vært involvert i planlegging og forberedelser før forsøket ble iverksatt. Samtlige kommuner oppgir at kort tid har påvirket informasjons- og forankringsarbeidet i resten av kommunen. I Nøtterøy har det vært avholdt felles oppstartssamling for barneverntjenesten, noe de ansatte viser til som positivt. I Alta opplever de ansatte at de er godt informert om forsøket, selv om flere forhold fortsatt framstår som uklart, blant annet hvordan den enkelte saksbehandlers arbeidshverdag vil påvirkes. I Alta vises det også til en viss usikkerhet om roller og ansvar internt i kommunen knyttet til forsøket.

De øvrige tjenestene til barn og unge har foreløpig i liten grad blitt informert eller involvert i forsøket. Røyken utgjør her et lite unntak, da ledergruppen i Røykenhuset sitter i prosjektgruppen. I Røyken vises det samtidig til at forankringsarbeidet nedover i organisasjonen er i en oppstartsfase.

Fylkesmannen i Finnmark og fylkesmannen i Buskerud gir uttrykk for at det i henholdsvis Alta og Røyken kommune kan være risiko knyttet til forankringen av forsøket i barneverntjenesten. I begge disse kommunene er prosjektleder plassert utenfor barneverntjenesten, mens barnevernleder deltar i prosjektgruppen.

## 10.1.3 Uavklarte forhold fra Bufdirs side

Kommunene opplever at enkelte forhold kunne vært bedre tilrettelagt og forberedt fra Bufdirs side før forsøksoppstart, og at mye tid har gått med til å avklare spørsmål som burde ha vært avklart fra før. Det er særlig Nøtterøy og Alta, som har hatt de høyeste ambisjonene for hva som skal være på plass innen 1.april, som har vært opptatt av dette. Som eksempler vises det til pensjonsrettigheter for fosterforeldre har vært et uavklart punkt. Både Nøtterøy og Alta oppgir at de har brukt svært mye tid på å finne ut av dette. Ansatte i barneverntjenestene har opplevd det som noe frustrerende å ikke kunne svare på spørsmål fra fosterhjemmene.

## 10.1.4 Samarbeid med Bufetat

I Nøtterøy og Røyken kommune gis det uttrykk for et godt og konstruktivt samarbeid med Bufetat i overgangen til ny ansvarsfordeling. Alta har hatt større utfordringer på dette området. Flere av våre

informanter forteller at samarbeidet mellom kommunen og Bufetat Region Nord har var dårligere enn ellers etter at kommunens søknad om forsøksdeltakelse ble sendt.

Prismatriser og tjenestekatalog ble utarbeidet av Region Nord og Region Sør. Tilbakemeldingen fra kommunene er at disse forelå for sent og gjorde det unødvendig vanskelig for kommunene å gjøre egne beregninger på de økonomiske konsekvensene av forsøket.

## 10.2 Analyse og vurdering

Alle tre forsøkskommunene må sies å ha kommet godt i gang med forsøket. De har gått løs på oppgaven med stort alvor og klare intensjoner om at «dette skal de få til». Både Alta, Nøtterøy og Røyken framever at tiden fra de fikk tildelt oppdraget til forsøksstart har vært kort. Liten tid til å forberede overtakelsen av nye oppgaver og involvere berørte ledere og medarbeidere har til dels skapt usikkerhet i egen kommune/egen organisasjon.

Kommunene har støtt på utfordringer knyttet til avklaringen av prinsipielle spørsmål, som lønns- og pensjonsvilkår for fosterhjem. Dette er til dels vanskelige juridiske spørsmål som det ikke har vært hensiktsmessig at forsøkskommunene har brukt ressurser på å utrede selv. Vår vurdering er at det ville være uheldig om ulike tolkninger av rettsreglene som regulerer dette området resulterte i ulik praksis mellom forsøkskommunene. Det er en kjensgjerning at forskjeller i vilkår for ulike typer fosterhjem har vært til hinder for utviklingen av fosterhjemstilbudet. Bufdirs kan vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeidet nasjonale føringer for hvordan vilkår for forsterhjem skal håndteres.

Å innføre en ny ansvarsdeling mellom to forvaltningsnivå er i seg selv et omfattende omstillingsarbeid. Forsøkskommunenes beskrivelser av prosesser i egen kommune viser at de støter på mange av de utfordringene som gjelder i endringsarbeid generelt. Ledere og medarbeidere takler usikkerhet forskjellig - noen blir fulle av energi i møtet med nye oppgaver, andre mobiliserer skepsis og motstand. Dette er naturlige reaksjoner i denne typen omstillinger, men utfordrende for ledelsen å håndtere. Beskrivelsene av hvordan arbeidet med forsøket påvirker ledere og medarbeidere i Alta, Nøtterøy og Røyken avslører at det stilles store krav til endringsledelse for å lykkes med den omstillingen som nå er igangsatt. Dette er noe forsøkskommunene bør være seg bevisst. Det kan være verdt å investere i kompetanse på endringsledelse og ikke bare på barnevernfaglig kompetanseheving.

# 11. Status år 1: Oppsummering og konklusjon

## 11.1 Oppsummering av status i henhold til målsetningene for forsøket

Denne første devalueringen viser at forsøkskommunene har kommet godt i gang med oppdraget de har påtatt seg. De har gått løs på oppgaven med stort alvor og klare intensjoner om at de skal lykkes i gjennomføringen av det oppdraget de har påtatt seg. I avsnittene nedenfor gis en korfattet oppsummering av status i henhold til målsetningene for forsøket, ved oppstarten av forsøket.

### **Kommunenes organisering av forsøket**

Innledningsvis kan det konstateres at kommunenes ambisjoner for hva som måtte være på plass til det formelle oppstartspunktet for forsøket 1. april 2016 har hatt konsekvenser for hvordan de har gått løs på oppgaven og hvordan ledere og medarbeidere har opplevd forberedelsesfasen.

Alle tre kommuner har valgt en prosjektorganisering av arbeidet med å implementere «Forskrift om forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet». Prosjektorganiseringen vurderes å være en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på, og bidrar til å tydeliggjøre interne ansvarsforhold i kommunen, strukturere de ulike delene av oppdraget (blant annet gjennom etablering av arbeidsgrupper) og definerer klare mål for framdrift og resultat.

Kommunene har så langt vært opptatt av å avgjøre forsøket og definere arbeidet som skal gjøres innenfor et prosjektstyringsrammeverk. Dette har vært nødvendig for å være i stand til å gå løs på en så omfattende oppgave. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at arbeidet med forsøket ikke må bli en aktivitet som plasseres «på siden» av kommunens øvrige virksomhet. Forsøkets overordnede målsetning om at barn og unge skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid krever at kommunen bruker hele sin organisasjon for å løse oppdraget. Dersom alle forsøkets målsetninger skal oppnås, må forbyggende arbeid og tidlig innsats gjøres til en integrert del av kommunens virksomhet.

### **Ressursbruk og tiltakssammensetning**

Analysen av ressursbruk og tiltakssammensetning viser at det var store forskjeller mellom Alta, Nøtterøy og Røyken ved oppstarten av forsøket. Forskjeller i prioritering og faglig tilnærming har ført til at forsøkskommunene har store forskjeller i kostnader og framstår med nokså ulik tiltaksprofil.

Forskjeller i kostnadsnivå, ressursfordeling og tiltaksprofil medfører også at kommunene har ulike forventninger til hvilke økonomiske gevinster og mulige tap som kan komme som en følge av forsøket. Analysene av kommunenes kostnadsnivå tilsier at særlig Røyken kan få en begrenset utgiftsvekst i oppstarten av forsøket. Dette fordi de i utgangspunktet ligger meget lavt på utgifter til tiltak når barnet er plassert av barnevernet. Alta har et betydelig høyere potensial for utgiftsøkning, dette som en følge av at kommunen i dag har høy kostnader til tiltak når barnet er plassert av barnevernet.

Nøtterøy/Tjøme kan sies å være i en mellomstilling mellom Røyken og Alta, siden utgiftene til denne typen tiltak ligger på et moderat nivå. Men Alta får også noe høyere kompensasjon gjennom rammetilskuddet ettersom kommunen har et høyere beregnet utgiftsbehov.

Fra et evalueringssynspunkt kan de identifiserte forskjellene kostnadsnivå, ressursfordeling og tiltaksprofil, samt de forventede økonomiske effektene av forsøket som en følge av dette, gi bedre grunnlag for å analysere konsekvensene av overføring av oppgaver i kommuner med ulikt kostnadsnivå og ulike tiltaksprofil.

## **Et mer kunnskapsbasert barnevern**

Målsetningen om et mer kunnskapsbasert barnevern handler både om bruken av evidensbaserte tiltak, kompetansetiltak for de ansatte og kommunenes evaluering av egen praksis.

Forsøkskommunene har over tid lagt vekt på å anvende anerkjente metoder og tiltak i sitt arbeid rettet mot barn og unge. Dette tilsier at kommunene har gode forutsetninger for å ivareta målsetningen om evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak også i overtakelsen av nye oppgaver, men forutsetter vedvarende bevissthet rundt kompetanseutvikling. I den sammenheng bør kommunene ta stilling til hvilken kompetanse, holdninger og ferdigheter som skal være gjeldende i *alle* tjenester rettet mot barn og unge, og hvilken spisskompetanse det vil være behov for innenfor barnevern, helsestasjon, PPT. Gitt kommunenes vektlegging av fosterhjemstilbudet, bør tilføring av kompetanse på dette feltet vies særskilt oppmerksomhet.

Større ansvar for flere oppgaver for kommunene medfører også mer omfattende krav til risikovurdering, internkontroll og evaluering av egen praksis. Tidspress i forberedelsesfasen har gjort det vanskelig å gjennomføre fullgode risikovurderinger av forsøksarbeidet. Dette er noe kommunene bør vektlegge det kommende året.

## **Forebyggende innsats**

Alle tre kommuner viser til en positiv utvikling når det gjelder forebyggende arbeid og tidlig innsats. Intervjuene viser imidlertid at det, særlig i Alta og Nøtterøy, er et forbedringspotensiale når det gjelder samarbeidet med de øvrige tjenestene til barn og unge. Dårlig samarbeid er både til hinder for at utsatte barn og familier fanges opp, og for at det iverksettes tiltak på riktig nivå.

Kommunesektorens styrke som leverandør av velferdstjenester er at kommunene møter innbyggerne der de bor, går på skole, arbeider og bruker sin fritid. Dette gir gode forutsetninger for å fange opp barn og ungdom tidlig og finne løsninger som er tilpasset barnets helhetlige livssituasjon. Dersom forsøkskommunene skal utnytte dette fortrinnet, krever det at de bruker hele sitt tjenesteapparat for å løse oppdraget. Alta og Nøtterøy synes så langt å ha konsentert arbeidet sitt om barnevernet eller en avgrenset del av tjenesten til barn og unge, mens Røyken har kommet lenger i å arbeide helhetlig. Det kommende året bør kommunenes forebyggende innsats også rettes mot å inkludere større deler av kommunens virksomhet i forsøksarbeidet. For forsøkskommunene innebærer dette at økonomiske midler tilført gjennom forsøket ikke bare brukes på å etablere nye tilbud øverst i tiltakskjeden, men at man samtidig sørger for at forebyggende tiltak blir prioritert og utviklet.

## **Tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov**

Analysen av forsøkskommunenes ressursbruk viser at de har ulikt kostnadsnivå, ulike tiltakspyramider og i ulik grad har benyttet Bufetats tjenestetilbud. Dette gir forskjellig utgangspunkt for hvilke tilbud kommunene selv velger å etablere, og hvilke områder de inngår bistandsavtaler med Bufetat på. Disse forskjellene gjør det særlig interessant å studere hvilke erfaringer kommunene får med tilbudene som etableres, og hvorvidt de svarer på behovene som avdekkes ved overtakelsen av oppgaver fra det statlige barnevernet.

Et velfungerende fosterhjemstilbud vurderes å være en sentral forutsetning for å lykkes med forsøket som helhet. For at fosterhjemstilbudet skal dekke det tiltenkte nivået i kommunenes tiltakspyramider er kommunene helt avhengig av å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem, ha fosterhjem som er kvalifisert til å ivareta barn og ungdom med særskilte utfordringer og sørge for en oppfølging som fosterfamiliene er tilfredse med. Dette er et arbeid som forsøkskommunene trolig må prioritere høyt i alle faser av forsøket.

## **Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon**

Målsetningen om at hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets helhetlige livssituasjon forutsetter at barnevernet har et godt samspill med andre tjenester i kommunen. Samspill med andre tjenester, som barnehage, skole og helsetjenestene er en forutsetning for å få god innsikt i barnets situasjon, og klarhet i hva som kan være de gode løsningene for det enkelte barn. Beskrivelsen av samarbeidet

mellom barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge viser at det er behov for å styrke dette samspillet. Hensynet til barnets helhetlige livssituasjon krever videre direkte medvirkning fra barnas og familienes side. Alle tre forsøkskommunene opplever at de arbeider bedre på dette området enn de tidligere har gjort, men at de fortsatt har en vei å gå.

Vår vurdering er at brukervedvirkningen må ivaretas både på system- og individnivå, dersom den skal være reell. På systemnivå bør bruker- og interesseorganisasjoner inviteres til å drøfte prinsipielle spørsmål om hvordan tjenestene kan utvikles og forbedres. På individnivå bør det benyttes rutiner og metoder som sikrer at barn og familier blir tatt med på råd, at deres ønsker og behov vektlegges i saksbehandling og valg av tiltak, samt at barn/familier involveres direkte i evalueringen av tiltak.

Forsøkskommunene bør merke seg brukerorganisasjonenes forventninger til forsøket. Positive effekter av at flere tiltak kan tilbys på det forvaltningsnivået som er nærmest barna og deres familier er en forventning kommunene bør bestrebe seg på å innfri. Samtidig bør forsøkskommunene ikke bli for opptatte av å «klare alt selv» og søke bistand hos Bufetat når deres kompetanse eller kapasitet kommer til kort.

### **Samhandling mellom nivåene i barnevernet**

Forsøkskommunene har ulike erfaringer når det gjelder samhandlingen med det statlige barnevernet. Erfaringene må forstås i en historisk kontekst, ulike syn på hva som er statlig og kommunalt ansvar og i hvilken grad kommunene er avhengige av tilbud fra Bufetat. Det er de forsøkskommunene som i har støttet seg mest til egne tiltak, og som i minst grad har benyttet tiltak fra Bufetat som er mest tilfredse med hvordan samarbeidet med Bufetat har fungert.

Så langt synes arbeidet med å trekke nye grenser mellom statlig og kommunalt barnevern å ha gått greit. Beskrivelser fra forsøkskommunene og Bufetats regioner tyder i hovedsak på at det har vært gode prosesser og at partene har vært vært opptatt av å finne gode løsninger. Kommunene melder imidlertid om at det har vært utfordringer knyttet til prinsipielle problemstillinger ved overtakelsen av statlige fosterhjem. Selv om det nå blir endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern vil det fremdeles være et avhengighetsforhold mellom forvaltningsnivåene. Derfor blir det viktig at arbeidet med å tydeliggjøre grenseoppgangen mellom statlig og kommunalt barnevern preges av rausket og vilje til å finne gode løsninger,

Uklarheter i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern har preget det norske barnevernet i lang tid. Det kan derfor ikke forventes at Bufetat og forsøkskommunene finner de optimale løsningene på samarbeidsutfordringene med det samme. Arbeidet med å tydeliggjøre ansvaret og finne ut hvordan det skal fungere i praksis vil ta tid. Forsøket kan betraktes som en arena hvor det er anledning til å prøve og feile for å finne fram til de løsningene som fungerer best. I dette arbeidet blir det viktig å gi kommuner og regioner tid til å omstille seg.

### **Økonomiske konsekvenser**

I denne første devalueringen er det for tidlig å si noe om hvordan de økonomiske elementene i forsøksordningen slår ut for forsøkskommunene og Bufetats regioner. På prinsipielt grunnlag kommenteres det at de samlede økonomiske konsekvensene, i form av netto økonomisk tap eller gevinst, avgjøres av hvorvidt utgiftsøkningen knyttet til høyere kommunal egenbetaling per barn, blir høyere eller lavere enn inntektsøkningen i form av økt rammetilskudd. Økningen i rammetilskudd for de tre forsøkskommunene har for 2016 blitt fastsatt til totalt 53,8 millioner kroner. Denne potten fordeles etter kostnadsnøkkel for barnevern i det kommunale inntektssystemet. For de enkelte forsøkskommunene blir dette 18,2 millioner til Alta, 15,1 millioner til Røyken og 20,5 millioner kroner til Nøtterøy.

Utgiftsøkningene som følge av høyere kommunal betaling per tiltak er i hovedsak knyttet til tiltak når barnet er plassert av barnevernet (kostrafunksjon 252). Det er ved oppstarten av forsøket betydelige forskjeller i utgiftsnivå mellom de tre forsøkskommunene når det gjelder denne typen tiltak. Det skal

derfor bli interessant å følge med på utviklingen i utgiftsnivå og hvordan kommunenes nye praksis påvirker Region Sør og Region Nord.

## 11.2 Risikofaktorer

Endringer i ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet innebærer en betydelig omlegging av barneverntjenesten. Omleggingen berører både det formelle ansvaret som legges til statlig og kommunalt barnevern, samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, og ikke minst ivaretagelsen av tjenester til barn og foreldre. Kompleksiteten i arbeidet medfører en rekke risikofaktorer som partene i forsøket må håndtere. Gjennom evalueringens kartlegging av status i forsøkskommunene og de involverte aktørers beskrivelser av arbeids- og beslutningsprosesser i oppstarten av forsøket, er det identifisert flere risikoområder, som både forsøkskommuner, Bufetat, Bufdir og fylkesmenn bør være oppmerksomme på.

Ved oppstarten av forsøket er det tre områder som er vurdert som særlig kritiske for det videre arbeidet, og graden av måloppnåelse. Disse er:

- Prosjektstyring og forberedelser til iverksetting
- Kompetanse og bemanning
- Ansvarsforhold og overtakelse av nye oppgaver

Nedenfor gis en kortfattet oversikt over hvilke risikofaktorer som er identifisert på disse tre områdene:

### Prosjektstyring og forberedelser til iverksetting

- Alta, Nøtterøy og Røyken hadde planer om tjenesteutvikling og kompetanseheving allerede før de ble utnevnt til forsøkskommuner. Arbeidet med forsøket kommer nå «på toppen» av annet utviklingsarbeid og daglig drift. Dette innebærer at mange aktiviteter igangsettes samtidig og vil pågå parallellt over lengre tid. Risikoen i dette ligger i at:
  - Kommunene iverksetter for mye på en gang og at den samlede belastningen på ledere og medarbeidere kan bli for stor
  - Kapasiteten til å følge opp barn, unge og familier på en forsvarlig måte blir for dårlig
- Evalueringen viser at arbeidet med å forberede og iverksette overtakelsen av nye oppgaver er komplekst og omfattende. Det er behov for å involvere mange ledere og medarbeidere på flere nivå i kommuneorganisasjonene for å bringe inn riktig kompetanse og kapasitet i ulike faser av arbeidet. Selv om forsøksarbeidet er forankret i en prosjektorganisasjon med mange deltakere, synes mye av ansvaret for framdrift og resultater likevel å ligge hos engasjerte ledere og enkeltpersoner. Risikoen i dette ligger i at:
  - Framdriften i forsøksarbeidet avhenger av at enkeltpersoner har kapasitet og energi til å fungere som pådrivere i alle faser av arbeidet
  - Ledere med beslutningsmyndighet har for mange oppgaver, og blir «flaskehals» som hindrer effektive beslutningsprosesser
- Nøtterøy har til dels lagt ambisiøse tidsplaner for når de skal være klare for å overta nye oppgaver og for hva som må være på plass. Dette innebærer høyt tidspress og fare for at prosessen går raskere enn det berørte medarbeidere klarer å følge med på. Risikoen i dette ligger i at:
  - Det mobiliseres ekstra motstand, fordi medarbeidere ikke opplever å bli involvert i endringsprosesser som virker direkte inn på deres arbeidshverdag
  - Medarbeidere opplever at forsøket ikke angår dem

- Røyken har kommet noe senere i gang enn de to andre kommunene, og har mindre ambisiøse planer for når de vil overta oppgaver fra det statlige barnevernet. Blant annet planlegger Røyken å etablere bolig-/institusjonstilbud i egen kommune først i 2018-2019. Risikoen i dette ligger i at
  - Røyken ikke får testet ut konsekvensene ved forsøket i samme grad som Alta og Nøtterøy
  - Erfaringene fra Røyken når det gjelder etablering og drift av bolig-/institusjonstilbud kommer for sent til at de kan inngå i sluttevalueringen

### **Kompetanse og bemanning**

- Overtakelsen av oppgaver fra det statlige barnevernet krever at forsøkskommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å iverta disse oppgavene. Det krever igjen at forsøkskommunene klarer å rekruttere mange nok medarbeidere med riktig kompetanse og/eller drive målrettet kompetanseheving blant egne medarbeidere. Alta beskriver en situasjon hvor de har hatt problemer med å rekruttere kvalifiserte medarbeidere til ledige stillinger. Risikoen i dette ligger i at:
  - Alta kan få vanskeligheter med å ivareta nye oppgaver på en tilfredsstillende måte, fordi de ikke har tilstrekkelig kapasitet
  - Kvaliteten på tiltakene blir lavere en forutsatt, fordi medarbeiderne ikke har riktig kompetanse
- Forsøkskommune er svært oppmerksomme på at de må styrke sin kompetanse for å overta nye oppgaver. De nye oppgavene ligger høyt i tiltakspyramiden og krever i mange tilfeller spisskompetanse. Risikoen ved at kommunene prioriterer spesialisert kompetanse ligger i at:
  - Barnevernfaglig spisskompetanse styrkes på bekostning av kompetanse på mer generell forebyggende innsats og screening
  - Kommunene ikke er tilstrekkelig bevisste på hvor mange medarbeidere med spesialisert kompetanse det er behov for og det oppstår en ubalanse mellom generalister og spesialister
- Mye ressurser rettes mot å sikre at oppgavene som kommunene overtar blir godt ivaretatt. Dette gjelder både planleggingen av prosessen og i tjenesteleveransen. For ledere og medarbeidere kan det virke mer spennende å ta fatt på nye, utfordrende oppgaver, framfor å jobbe videre med forbyggende innsats. Riskoen ved dette er at
  - Forebyggende arbeid og tidlig innsats blir nedprioritert.
- Alta og Nøtterøy planlegger å etablere botiltak med døgnbemanning. Døgndrift er en driftsform med andre utfordringer enn den mer tradisjonelle barneverntjenesten. Erfaringene fra eldreomsorgen og tjenesten til funksjonshemmede er at små boenheter sliter med å opprettholde den faglige kvaliteten. Med mindre det etableres medleverturnus eller tilsvarende, kreves forholdsvis mange medarbeidere i små stillinger for å få forsvarlig bemanningen til alle døgnets tider alle dager i året. Risikoen ved døgndrift i små enheter er at:
  - Mange ansatte i små stillinger gir dårlig kontinuitet og mer utrygghet for barna/ungdommene
  - Driften er sårbar for sykdom/fravær blant personalet
  - Det faglige miljøet blir for lite til å opprettholde høy faglig kvalitet på tjenestene

## Ansvarsforhold og overtakelse av nye oppgaver

- Ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet innebærer omfattende endringer i ansvar, roller og oppgaver, både i kommunene og i Bufetat. Erfaringen fra forvaltningsreformen og tilsvarende reformer i andre sektorer er at de ledelsesmessige utfordringene ved omstillingen er sterkt undervurdert. Risikoen ved manglende fokus på endringsledelse ligger i at:
  - Det oppstår motstand fordi ledere og medarbeidere ikke har blitt informert eller involvert i tilstrekkelig grad
  - Framdriften i forsøket forsinkes fordi håndteringen av motstand krever mye tid
  - Berørte ledere har ikke den kompetansen eller de verktøyene som kreves for å lede organisasjonen gjennom endingene
- Gjennom søknader og intervju viser forsøkskommunene at de er svært innstilte på at «dette skal de klare». De ønsker å bevise at det er mulig for kommunal sektor å ivareta flere oppgaver på barnevernområdet enn hva som er tilfellet med dagens arbeidsdeling. Risikoen ved at kommunenes ønsker å klare seg med egen kompetanse og egne ressurser er at:
  - Kommunene velger de tiltakene som er tilgjengelige (i egen kommune) framfor det tiltaket som ville ha vært det beste for barnet
  - Kommunene venter for lenge med å be om bistand fra Bufetat
- Forsøkskommunene står overfor en større økonomisk usikkerhet enn andre kommuner, fordi endringer i antallet barn med dyre tiltak påvirker utgiftene sterkere enn hva som ellers ville ha vært tilfellet. Risikoen i dette ligger i at:
  - Egenbetalingen for tiltak kan bli høyere enn rammetilskuddet. For Alta, som har mange plasseringer, er den økonomiske risikoen vesentlig.
  - Nye tiltak som etableres tar ressurser fra andre (eksisterende) tjenester til barn og unge eller tjenester i andre sektorer
- Arbeidet med kvalitets- og strukturreformen i barnevernet og endringer i barnevernloven foregår parallellt med forsøket. Dersom det vedtas lovendringer eller andre vedtak som legger føringer for forsøket kan dette endre betingelsene for forsøket. Risikoen i dette ligger i at:
  - Interessen for forsøket og resultatene av arbeidet som kommunene og Region Sør og Region Nord gjør blir liten
  - Det skjer endringer i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern på nasjonalt nivå som gjør det vanskeligere å evaluere effektene av forsøket

### 11.3 Overføringsverdi

En overordnet målsetning ved forsøket er å innhente kunnskap og erfaringer med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Kunnskap fra forsøket skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. I den sammenheng kan det være nyttig å se nærmere på læringspunkter fra forsøksarbeidet så langt, og hvilken overføringsverdi dette kan ha til strukturreformen.

Fra flere hold påpekes det at alle forsøkskommunene er nokså store kommuner i norsk sammenheng. Med 20- 27 000 innbyggere er Alta, Røyken og Nøtterøy/Tjøme blant de 50 største kommunene i landet. Disse kommunene har dermed en større barneverntjeneste og mer ressurser og kompetanse å spille på enn mange mindre kommuner. Forsøkskommunene vurderes derfor å være mer robuste og ha bedre forutsetninger for å overta oppgaver fra det statlige barnevernet enn det store flertallet av norske kommuner. Det at forsøkskommunene er nokså like i størrelse begrenser også mulighetene til å vurdere de økonomiske og faglige konsekvensene ved forsøket for kommuner av ulik størrelse.



Samtidig kan det være en fordel for evalueringen, ved at vi kan se hvordan tre i utgangspunktet «like» kommuner kan gjøre ulike erfaringer og valg

De viktigste læringspunktene fra den første fasen av forsøket kan oppsummeres slik:

- Tiden fra ny ansvarsdeling vedtas til iverksettingstidspunkt må være lengre enn det som var tilfellet for forsøkskommunene. Fire måneder er ikke tilstrekkelig til å gjennomføre gode prosesser, involvere ledere og medarbeidere som blir berørt, og få avklart alle spørsmål som bør være besvart.
- Det bør klargjøres hva som må være på plass på iverksettingstidspunktet og hvilket handlingsrom kommunene selv har til å avgjøre hva som skal være på plass og hvilket tempo de legger til grunn for arbeidet. Det er viktig å skape noenlunde like forutsetninger for arbeidet og hindre unødig ressursbruk på oppgaver det ikke haster så mye med.
- Prinsipielle saker det er klokt å ha felles praksis på, bør utredes og avklares hos overordnet barnevernmyndighet (Bufdir som fagdirektorat for statlig og kommunalt barnevern) og ikke i den enkelte kommune.
- Alle økonomiske aspekter ved en overføring av ansvar og oppgaver må være utredet, avklart og gjort kjent. Dette inkluderer kriterier for beregning av rammeoverføringer og hvilke priser som gjelder ved kjøp og salg av tjenester mellom virksomheter.
- Overtakelse av ansvar og oppgaver fra det statlige barnevernet, i kombinasjon med målsetningen om økt forebyggende innsats, medfører at mange tjenester og aktører bør involveres i arbeidet med å forberede oppgaveovertakelsen. Den kompleksiteten dette innebærer tilsier at en prosjektorganisering, med klare milepæler og ansvarsfordeling er en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på.
- En ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet, organisert i helhold til de målsetninger som gjelder for dette forsøket, krever at kommunen tar i bruk hele sin virksomhet for å løse oppdraget. Dette krever at:
  - kommunens politiske og administrative ledelse har eierskap til arbeidet og følger iverksettingsprosessen tett
  - alle tjenestene til barn og unge informeres om og involveres i arbeidet med å forberede og gjennomføre oppgaveovertakelsen.

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Evalueringsmatrise

Problemstilling	Evalueringskriterium (hovedproblemstillinger)	Datakilde
<b>A: Et mer kunnskapsbasert barnevern</b>		
Kompetansetiltak for de ansatte i barnevernet	Er igangsatte kompetanseutviklingstiltak basert på oppdatert kunnskap om hva som er god praksis?	Handlingsplaner på HR-området Kompetanseutviklingsplaner Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres innenfor kommunenes ansvarsområder? Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres innenfor områdene kommunene ikke har hatt oppgaver tidligere?	Kompetanseutviklingsplaner Oversikt over sertifiseringer og kurstilbud Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Hvilke kriterier ligger til grunn for vurderinger av hvilke medarbeidere som trenger å styrke sin kompetanse gitt nye oppgaver?	Kompetanseutviklingsplaner Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Bruk av evidensbaserte eller kunnskapsbaserte metoder og tiltak	Benyttes evidensbaserte metoder i arbeidet med å avdekke og vurdere den enkelte families/det enkelte barns behov?	Kartleggingsskjema Screeningsverktøy Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og foreldre
	I hvilken grad er tiltak som igangsettes evidensbaserte/ kunnskapsbaserte?	Den enkelte kommunes «tiltaksvifte» Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med barn og foreldre
	Tilbyr kommunen evidensbaserte tjenester selv, eller kjøpes disse fra Bufetat/private?	
Systematisk evaluering av kommunens egen praksis (internkontroll) og av igangsatte tiltak	Har kommunen et helhetlig internkontrollsystem? Benyttes dette i barneverntjenesten?	Internkontrollsystem Gjennomførte forvaltningsrevisjoner Intervju med ledere og medarbeidere
	I hvilken grad evaluerer kommunen egen praksis?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	I hvilken grad avdekkes feil og mangler og i korrigeres praksis på grunnlag av egnevalueringer?	Dokumentstudier Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten

<b>B: God forebyggende innsats rettet mot utsatte barn og familier</b>		
Generelt arbeid med tidlig innsats overfor barn og unge, herunder barnevernets samarbeid med andre tjenester i kommunen	Hvorvidt kommunen har rutiner for å fange opp utsatte barn og familier i en tidlig fase	Rutiner Screeningverktøy Handlingsveiledere <sup>24</sup> Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Utvikling i barneverntjenestens samarbeid med helsestasjon, barnehage, PPT, skole, SLT-koordinator, politiet og BUP	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Prioritering og organisering av forebyggende tiltak	Hvor forebyggende innsats er plassert i kommunens organisasjon (i barneverntjenesten og samarbeidende instanser)	Organisasjonskart Stillingsbeskrivelser Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Utvikling i ressursbruk (årsverk og utgifter) knyttet til forebyggende tiltak	Årsverk knyttet til forebyggende tiltak Regnskapstall
Forebygging av plasseringer utenfor hjemmet	Andel av tiltak som ender med plassering utenfor hjemmet	Statistikk – uttrekk fra fagsystem
	Utvikling i tiltak som ender med plassering utenfor hjemmet	Statistikk – uttrekk fra fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med foreldre og barn
<b>C: Barnevernet har nødvendig tilgang på tiltak tilpasset barn med ulike behov</b>		
Rekruttering av ulike typer fosterhjem og ventetid i forbindelse med plassering	Hvordan påvirker forsøket mulighetene til å rekruttere fosterhjem?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Hvilke tiltak har kommunene innført for å sikre tilstrekkelig rekruttering?	Kartlegging av kommunale planer knyttet til forsøksordningen Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene
	I hvilken grad bruker kommunen Fosterhjemtjenesten i Bufetat?	Statistikk fra de kommunale fagsystemene og/eller ODA Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Ventetid i forbindelse med plassering i fosterhjem	Fagsystem
Bruken av akutttiltak	Utvikling i andelen akutttiltak	Fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere

<sup>24</sup> Med handlingsveiledere forstår vi prosessbeskrivelser som tydeliggjør barnets/familiens forløp og hvilke faglige vurderinger som skal gjøres på ulike stadier i et saksforløp

Forsøkskommunenes valgmuligheter når det gjelder valg av institusjonsplasser	Medfører kommunal produksjon av omsorgstiltak bedre kvalitet, lavere kostnad eller et mer effektivt tjenestetilbud?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Hva er erfaringene i kommuner som i stor grad velger å produsere omsorgstiltak i egen regi?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og unge
	Tilpasses tiltakene til barns individuelle behov?	Intervju med barn og unge Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Bufetats tiltaksapparat	Hvilke konsekvenser har forsøket for Bufetat for eksempel i forhold til økonomi, tilgang på kompetanse?	Intervju med Bufetat Statistikk
	Hvilke lærdommer kan Bufetat trekke ut av måten kommunene utformer sitt tiltaksapparat?	Intervju med Bufetat Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene
	Hvilke valgmuligheter har kommunene i forhold til tiltak fra Bufetat? Hvordan fungerer samarbeidsavtalene som regulator?	Kartlegging av samarbeidsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i kommunene Intervju med Bufetat
<b>D: Hjelpen som gis tar utgangspunkt i barnets behov og helhetlige livssituasjon</b>		
Barns medvirkning i egen sak	Opplever barn og unge at de har mulighet for å medvirke?	Intervju med barn og unge
	Har kommunene rutiner og systemer som sikrer nødvendig medvirkning?	Kartlegging av systemer og rutiner i Barneverntjenesten Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Systematisk og helhetlig kartlegging og utredning av barns behov	Hvilke kartleggingsverktøy og metoder bruker kommunene?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Screeningverktøy Handlingsveiledere
	Hvordan har forsøksordningen påvirket kvaliteten på kartleggingsarbeidet?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med barn og unge Intervju med samarbeidspartnere
Bruken av tiltak som er tilpasset barnets sammensatte behov	Hvorvidt kommunen har tilgang til tiltak som representerer en bredde når det gjelder faglige problemstillinger, alder, etnisitet, osv.	Skriftlige beskrivelser av tiltak og målgruppen for disse Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
Veiledning og oppfølging av fosterforeldre Se også C	Får fosterforeldre nødvendig oppfølging og veiledning fra kommunen?	Intervju med foreldre
<b>E: God og effektiv ressursutnyttelse i barnevernet</b>		
Valg av tiltak, herunder insentiver knyttet til, og	Generelt: avdekke evt. endringer i tiltakssammensetning som følge av endrede kommunale enhetskostnader	Beskrivelser av tiltak og endring i tiltakssammensetning Regnskapstall

prioritering av forebygging og bruk av kostbare tiltak	I hvilken grad prioriteres tidlig intervensjon og forebygging? – Lykkes man bedre med tidlig intervensjon og forebygging?	Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Vil det utvikles nye typer tiltak med høyere kostnadseffektivitet?	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Vil kommunene redusere sin bruk av de dyreste tiltakstypene?	Regnskapstall Kostra
Disponering av de økte midlene og kostnadsutvikling i barnevernet i forsøkskommunen	Analyse av samlede kostnader, samt kostnadsutvikling for de enkelte tiltakstyper	Kostra Regnskapstall
	Skille kostnader i priskomponent og mengdekomponent, analysere utviklingen i begge størrelser over tid.	Regnskapstall Antall tiltak i ulike kategorier
	Sammenligne inntektsøkning (rammetilskuddsøkning) mot kostnadsøkning pga. økte enhetskostnader. Evaluere samlet gevinst/tap for hver kommune som følge av deltakelse i forsøket.	Regnskapstall Antall tiltak i ulike kategorier
	Sammenligning av utvikling i utgiftsnivå med kommuner i samme kommunegruppe	Kostra
	Hvordan disponerer kommunen de økte midlene i sitt budsjett?	Intervju
Bruken av private aktører, herunder prisen på tjenester fra private	Som del av analysen av tiltakssammensetning, studere utviklingen i bruk av private aktører for hhv. hjelpe- og omsorgstiltak	Andel av tiltak levert av private aktører Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere
	Studere prisutviklingen på tjenestetilbud fra private aktører – vil økte enhetskostnader skape økt prisbevissthet og lavere kommunal betaling?	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med samarbeidspartnere Intervju med Bufetat
<b>F: God samhandling mellom nivåene i barnevernet</b>		
Samhandlingen mellom stat og forsøkskommuner	I hvilken grad kommunen velger å støtte seg på statlige tiltak	Oversikt over oppgaver kommunen ivaretar i egen regi og oppgaver hvor de støtter seg til statlige barnevern Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Innhold i og bruken av bistandsavtaler	Bistandsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat

	Etablerte samarbeidsarenaer mellom stat og forsøkskommune, og hvordan de fungerer	Beskrivelse av etablerte samarbeidsarenaer Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
Samarbeid med andre kommuner	Etablerte samarbeidsarenaer mellom forsøkskommuner og hvordan de fungerer	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
	Utvikling i erfaringsutveksling mellom forsøkskommuner	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten
Klarhet i ansvarsdelingen	Beskrivelser av avtalt oppgavefordeling	Dokumentstudium
	Bruk av bistandsavtaler	Bistandsavtalene Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Opplevd tydelighet i ansvarsdeling hos partene og utvikling i denne	Intervju med kommuneledelsen Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
<b>G: Økonomiske konsekvenser av forsøket</b>		
Hvordan påvirker forsøket kostnadsutvikling i statlig og kommunalt barnevern?	Vurdering av inntektstap opp mot utgiftsreduksjoner som følge av forsøket	Kostra Statres Regnskapstall
	Endring i betalingen for statlige tiltak fra forsøkskommunene	Regnskapstall
Hvordan påvirker forsøket prioriteringer og tiltakssammensetning i henholdsvis statlig og kommunalt barnevern?	Endring i etterspørselen etter statlige tiltak fra forsøkskommunene	Uttrekk fra fagsystem Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	Hvordan Bufetats regioner evt. omprioriterer ansatte og kapasitet som følge av endret etterspørsel fra og endret tidsbruk overfor forsøkskommunene	Regnskapstall Intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten Intervju med Bufetat
	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?	Intervju med Bufetat

## Vedlegg 2: Tiltakskategorier

(kilde: Oversikt over rapportering av barnevernsdata for 2014, versjon 23.10.2014, Statistisk sentralbyrå)

### 1. Institusjon

- 1.1 Barnevernsinstitusjoner (gjelder alle typer barnevernsinstitusjoner)
- 1.2 Plassering i institusjon etter annen lov
- 1.99 Andre institusjonstiltak (spesifiser)

### 2. Fosterhjem

**(Tilsynsfører og utgifter som følger av fosterhjemsavtalen skal ikke registreres som egne tiltak, med unntak av 4.1 Barnehage og 4.2 SFO, som skal registreres.)**

- 2.1 Fosterhjem i familie og nære nettverk
- 2.2 Fosterhjem utenom familie og nære nettverk
- 2.3 Statlige familiehjem (gjelder fosterhjem som staten har ansvar for)
- 2.4 Fosterhjem etter § 4-27
- 2.5 Beredskapshjem
- 2.99 Andre fosterhjemstiltak (spesifiser)

### 3. Tiltak for å styrke foreldreferdigheter

**(Gjelder tiltak rettet mot familien/ foreldre og foreldre-barn- samspill. Skal ikke brukes i fosterfamilier.)**

- 3.1 MST (Multisystemisk terapi)
- 3.2 PMTO (Parent Management Training Oregon)
- 3.3 FFT (Funksjonell familierapi)
- 3.4 Webster-Stratton - De utrolige årene (Forebygge og redusere atferdsproblemer.)
- 3.5 ICDP (International Child Development Program)
- 3.6 Marte Meo (Metoden brukes for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn.)
- 3.7 Andre hjemmebaserte tiltak (spesifiser) (gjelder andre tiltak i hjemmet som følger en spesiell metodikk og som gjennomføres på en systematisk måte)
- 3.8 Sentre for foreldre og barn
- 3.9 Vedtak om råd og veiledning
- 3.10 Hjemmekonsulent/miljøarbeider
- 3.99 Andre tiltak for å styrke foreldreferdigheter (spesifiser)

### 4. Tiltak for å styrke barnets utvikling

**(Gjelder tiltak rettet mot barnet)**

- 4.1 Barnehage
- 4.2 SFO/ Aktivitetsskole
- 4.3 Fritidsaktiviteter
- 4.4 Økonomisk hjelp for øvrig (gjelder økonomisk hjelp som ikke inngår i 4.1, 4.2 og 4.3)
- 4.5 Besøkshjem/ avlastningstiltak
- 4.6 Støttekontakt
- 4.7 Samtalegrupper/ barnegrupper (gjelder strukturerte samtale- og aktivitetstilbud for aldersbestemte grupper).
- 4.8 Utdanning og arbeid (gjelder oppfølging og støtte for å styrke barn og ungdoms tilknytning til skole eller arbeid)
- 4.9 ART
- 4.99 Andre tiltak for å styrke barnets utvikling (spesifiser)

### 5. Tilsyn og kontroll

**(Tilsynsfører jf. bvl § 4-22 skal ikke registreres som eget tiltak.)**

- 5.1 Frivillig tilsyn i hjemmet (gjelder der foreldre har samtykket til tilsyn)
- 5.2 Pålagt tilsyn i hjemmet (gjelder der tilsyn skjer etter vedtak i fylkesnemnd)
- 5.3 Tilsyn under samvær
- 5.4 Ruskontroll
- 5.99 Andre tiltak av tilsyn og kontroll (spesifiser)

## **6. Nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester**

### **(Tiltak knyttet til tverrfaglig samarbeid og styrking av barnets nettverk.)**

6.1 Familieråd

6.2 Nettverksmøter (Strukturerte dialogmøter som består av barnevernstjenesten, foreldre og ungdom, og andre personer som er viktige i ungdommens liv. Invitasjon av deltakere skjer i samråd mellom barnevernstjenesten, ungdom og foreldre.)

6.3 Individuell plan

6.4 Deltakelse i ansvarsgruppe/ samarbeidsteam

6.99 Andre tiltak av nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester (spesifiser)

## **7. Undersøkelse og behandling fra andre tjenester**

7.1 Bvl § 4-10 medisinsk undersøkelse og behandling

7.2 Bvl § 4-11 behandling av barn med særlige opplæringsbehov

7.3 Psykisk helsehjelp for barn og unge (Gjelder ikke ved henvisninger, men når barn får behandling av psykolog eller innen psykisk helsevern/BUP).

7.99 Andre tiltak av undersøkelse og behandling fra andre tjenester (spesifiser)