

Rapport 2007-033

**Styring og
ressursbruk i statlig
regionalt barnevern -
vurdering av utvalgte
problemstillinger**



Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger

Utarbeidet for
BLD

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 OPPDRAG OG METODE.....	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Oppdraget.....	9
1.3 Metode	11
2 GRENSEFLATER MELLOM STATLIG REGIONALT BARNEVERN OG ANDRE AKTØRER	15
2.1 Statlig regionalt barnevern og kommunale aktører.....	15
2.1.1 Ansvarsfordeling i ulike barneverntiltak	15
2.1.2 Har det skjedd endringer i ansvarsfordelingen?	17
2.2 Statlig regionalt barnevern og andre aktører.....	17
2.3 Utfordringer i forhold til ansvarsfordeling	18
2.3.1 Når oppfattes manglende vedtaksmyndighet som et problem?	19
2.3.2 Når oppfattes delt myndighet over tiltak som et problem?.....	22
2.4 Forbedringsmuligheter.....	23
3 FOSTERHJEMS- OG INSTITUSJONSTJENESTENE.....	25
3.1 Tiltakstyper og oppgaver	25
3.1.1 Fosterhjem	25
3.1.2 Institusjoner	26
3.2 Mål og retningslinjer for bruk av tiltakene	27
3.3 Utvikling i bruk av og kostnader ved tiltakene.....	28
3.3.1 Utvikling i bruk.....	28
3.3.2 Utvikling i kostnader	35
3.4 Vurderinger og forbedringsmuligheter	39
3.4.1 Samarbeid mellom statlig regionalt apparat og kommunene.....	39
3.4.2 Robust egen fosterhjemsinfrastruktur og utnyttelse av denne	41
3.4.3 Robust egen institusjonsinfrastruktur og utnyttelse av denne	45
3.4.4 Tilgjengelighet til samt evne til å utnytte MST-team.....	50
4 DEPARTEMENTETS STYRING AV DET STATLIGE BARNEVERNET.....	55
4.1 Skriftlige styringsdokumentene fra BLD.....	55
4.1.1 Budsjett (St.prp nr 1)	56
4.1.2 Tildelingsbrevet	56
4.1.3 Dialog i forbindelse med tildelingsbrevet.....	59
4.1.4 Tillegg til tildelingsbrev.....	59
4.1.5 Forbedringsmuligheter.....	60
4.2 Skriftlig rapportering fra direktorat til BLD	61
4.3 Styringsdialogen mellom BLD og Bufdir.....	63
4.3.1 Etatsstyringsmøter	64
4.3.2 Ad-hoc møter	64
4.3.3 Uformelle møter/samtaler og korrespondanse	64
4.3.4 Forbedringsmuligheter.....	65
5 STYRING I ETATEN	67
5.1 Interne styringsdokumenter i Bufdir.....	67
5.2 Styringsdokumentene fra Bufdir til regionene.....	68

5.3	Skriftlig rapportering fra regionene til direktoratet	70
5.4	Styringsdialogen med regionene.....	70
5.5	Annen styring og oppfølging av regionene.....	71
5.6	Styring internt i regionene	73

Sammendrag og konklusjoner

Staten overtok ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet fra 1. januar 2004. Ansvaret er lagt til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufetat består av Barne- ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir) og fem regionkontorer med underliggende tiltak.

Etablering og utvikling av et statlig regionalt barnevern har vært utfordrende. Det er lagt ned et betydelig arbeid på alle nivåer og det er oppnådd en rekke resultater i forhold til de målene som ble satt for overtagelsen. Det har imidlertid underveis vært problemer knyttet til ressursbruk, og dels også oppfatninger om lav måloppnåelse i forhold til forventningene.

Denne rapporten berører utvalgte problemstillinger med sikte på identifisere tiltak som kan bidra til å bedre måloppnåelsen og ressursbruken i barnevernet. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for BLD.

Problemstilling

Oppdraget omfatter tre hovedproblemstillinger:

- Vurdering av grenseflater mellom statlig regionalt barnevern og andre aktører i forhold til hvilke prosedyrer utenfor det statlig regionale barnevernet som påvirker deres aktivitet.
- Vurdering av utviklingen i tiltaksbruken innenfor fosterhjems- og institusjons-tjenestene og kostnadene knyttet til dette.
- Vurdering av styrings- og rapporteringsdialogen mellom departementet og direktoratet og internt i etaten.

Metoden for informasjonsinnhenting har vært dokumentstudier og dybdeintervjuer. Det er også gjennomført en workshop med deltagere fra BLD og Bufetat. Oppdraget er gjennomført i perioden januar til medio mars 2007.

Nedenfor presenterer vi funn, vurderinger og forbedringsmuligheter.

Grenseflater mellom statlig regionalt barnevern og andre aktører

Statlig regionalt barnevern har ansvar for etablering og drift av en rekke tiltak innenfor barnevernet. I tillegg har kommunene, Fylkesnemdene for sosiale saker og andre statlige aktører ulike roller og oppgaver på barnevernsfeltet. Det er viktig for barnevernet som helhet at rolle- og oppgavefordelingen fungerer og at de ulike aktørene samspiller på en god måte.

Utfordrende fordeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune

Det oppleves som en utfordring at det er kommunalt barnevern og Fylkesnemdene for sosiale saker som har vedtaksmyndighet i barnevernssaker, også når det gjelder tiltak som tilbys av statlig regionalt barnevern. Utfordringen oppleves som størst når det gjelder forebyggende barnevern og hjemmebaserte tiltak, vedtak om plassering som akutttiltak samt såkalte gråsonesaker der det er uklart eller sammensatt hva som er barnets rettigheter etter kommunehelsetjenesteloven, sosialhelsetjenesteloven eller

barnevernloven. Vår vurdering er at aktørene må jobbe for å videreutvikle samhandlingen seg imellom med utgangspunkt i den eksisterende fordelingen av myndighet og ansvar.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Departementet må sørge for best mulige premisser og retningslinjer for samarbeid og evaluere og videreutvikle overordnede avtaler med andre myndighetsaktører der det er hensiktsmessig.
- Direktoratet og regionene må gjøre det samme med aktører på sitt nivå, eksempelvis helseregionene.
- Departementet bør avklare oppfølgingen av betalingsrundskrivet slik at retningslinjer for samhandling innenfor eksisterende myndighetsfordeling oppfattes som tydelige.
- Departementet, direktorat og regionene bør vurdere om de kan sette inn felles tiltak for å bedre informasjonen ut mot kommunene.

Utvikling i bruk av fosterhjem og institusjon og kostnadene ved dette

Klare mål om vridning i tiltaksbruk

Barnevernsreformen la til grunn et mål om vridning i tiltaksbruken fra institusjon mot hjemmebaserte tiltak og fosterhjem. Forvaltningsreformen innebar en tydeliggjøring av dette og statens ansvar i forhold til å oppnå målet. I tillegg har det vært et klart mål at hoveddelen av sakene i det statlige regionale barnevernet skal håndteres i eget apparat og at kjøp av private tjenester skal begrenses. Begge målene har vært klart forankret i styringen av det statlige regionale barnevernet siden forvaltningsreformen, både gjennom sentrale styringsdokumentene mellom departementet og etaten og internt i etaten. Det er tydelige retningslinjer helt ned på fagteamnivå i forhold til hvordan etaten skal prioritere i tiltaksbruk.

På god vei med vridning i tiltaksbruk, men fortsatt utfordringer

Statlig regionalt barnevern har samlet oppnådd en vridning i tiltaksbruk ved at opphold i hjemmebaserte tjenester og fosterhjem øker mer enn opphold i institusjon fra 2005 til 2006. Målt i antall oppholdsdager per år, ser vi en reduksjon fra 2005 til 2006.¹ Det er imidlertid forskjeller mellom regionene i måloppnåelse, og fortsatt utfordringer knyttet til vridning.

Det har også vært en vridning i tiltaksbruken ved at statlig regionalt barnevern håndterer flere saker i eget tiltaksapparat. For bruk av institusjoner ser vi samlet en reduksjon i antall opphold og oppholdsdager i private institusjoner. Det er likevel en utfordring knyttet til å utnytte kapasitet i egne institusjoner bedre. For fosterhjem ser vi samlet en vekst i antall opphold og i antall oppholdsdager i fosterhjem med privat tilknytning, men veksten er mindre enn veksten i egne fosterhjem. Det er imidlertid også på dette feltet variasjoner mellom regionene, og utfordringer knyttet til videre måloppnåelse.

¹ Aktivitets- og økonomidata for 2004 anses som lite pålitelige og benyttes ikke i analysesammenheng.

Høy utgiftsvekst knyttet til fosterhjem, lav i institusjon

På et aggregert nivå har utgifter knyttet til fosterhjem² i regionene økt med 35 prosent fra 2005 til 2006, mens utgiftene til institusjoner³ i regionene har økt med 2 prosent i samme periode. Utgifter per oppholdsdag i fosterhjem stiger om lag 20 prosent i regionene, mens utgifter per oppholdsdag i institusjon vokser mindre. Tallene varierer imidlertid mellom regionene.

Usikkerhet knyttet til regnskapet spesielt for 2004 og noen tilfeller av feilposterings i 2005, begrenser muligheten for å trekke robuste konklusjoner om utvikling på et mer detaljert nivå. I tillegg føres regnskapet etter kontantprinsippet, noe som også kan kompliserer måling av utgifter mot aktivitet. For fosterhjem synes kostnadsdrivere likevel å være økte utgifter i Fosterhjemstjenestene og mer ressurskrevende forsterkninger i ordinære fosterhjem. For institusjoner er en kostnadsdriver manglende bruk av egen kapasitet, og lav utnyttelse av MST-kapasitet.

Basert på utviklingen og informasjon fra intervjuene har vi identifisert fire hovedutfordringer for å bedre ressursbruken.

Hovedutfordring 1: Samarbeid mellom kommunene og statlig regionalt barnevern for å oppnå best mulig beslutninger om tiltaksbruk

Det er vårt inntrykk at regionene stort sett har lyktes i å etablere et nett av fagteam som har mye godt samarbeid med kommunene. Utfordringer knytter seg som allerede nevnt til enkelte forhold ved ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, i tillegg til at det er mer krevende å få på plass samarbeid i enkelte kommuner og at samarbeidsklimaet i noen tilfeller er lite gunstig på grunn av pågående tvister om enkeltsaker.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Direktoratet bør vurdere om de kan bistå regionene i forhold til særskilt utfordrende kommuner.
- Direktoratet og regionene bør vurdere om de sammen kan identifisere beste praksiseksempler innenfor fagteam som grunnlag for læring innad og på tvers av regioner.
- Departementet og direktoratet bør vurdere hvilke muligheter de har for å jobbe for å videreutvikle premisset for gode samarbeidsrelasjoner mellom fagteam og kommuner på et mer overordnet nivå, jf. oppsummering i punktet om grenseflater.

Hovedutfordring 2: Sikre robust egen fosterhjemsportefølje og utnyttelsen av denne

Tilpasset fosterhjemstruktur er viktig for å ha mulighet til å fortsette tiltaksvridningen. Tilpasset struktur er også viktig fordi det påløper utgifter i egne fosterhjem også når de ikke er i bruk. Regionene har i ulik grad hatt utfordringer knyttet til å videreutvikle sin infrastruktur, og de har ulike utfordringer knyttet til å etablere og utnytte en robust struktur.

² Formål 691 i regnskapet, sum utgifter i alle regioner

³ Formål 692 i regnskapet, sum utgifter i alle regioner

Det er vår forståelse at det jobbes aktivt i regionene for å rekruttere og lære opp fosterhjem, og at Fosterhjemstjenestene og fagteamene har god kommunikasjon om utnyttelse av fosterhjem. Det synes likevel å være en utfordring å *rekruttere nok* fosterhjem til eget apparat, særlig hjem for å ta i mot ungdom.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Direktoratet og regionene bør vurdere å systematisere kunnskap om hvorfor det er vanskelig å rekruttere fosterhjem, og identifisere beste praksiseksempler for gode rekrutteringsmetoder for læring på tvers av regionene.
- Direktoratet og regionene bør vurdere å systematisere kunnskap om hva som kjennetegner et godt faglig støtteapparat for fosterhjemmene, og vurdere om det er oppgaver som kan løses på tvers av regionene.
- Direktoratet og regionene bør vurdere om de økonomiske betingelsene for de fosterhjemmene etaten har et ansvar for er tilfredsstillende.
- Departementet jobber med å vurdere ulike tilknytningsformer for statlige fosterhjem. I denne sammenhengen er det viktig å vurdere hvilke virkninger ulike løsninger har både når det gjelder muligheten for å rekruttere, effekter for fosterhjemmene, og ikke minst hvilke føringer, effekter og økonomiske forpliktelser løsningen gir for utforming og utnyttelse av tiltaksapparatet på kort og lang sikt.

Hovedutfordring 3: Sikre robust egen institusjonsstruktur og utnyttelse av denne

Tilpasset institusjonsstruktur er viktig for å kunne håndtere sakene i eget apparat. I tillegg gir en manglende tilpasning lav beleggprosent, noe som er kostnadsdrivende. Regionene har i ulik grad hatt utfordringer knyttet til å videreutvikle sin infrastruktur.

Det er vår vurdering at regionene har en god forståelse av hva som er riktig dimensjonering av institusjonsinfrastruktur. Det er imidlertid krevende å komme fra en god forståelse av behovet til å ha en etablert tilpasset infrastruktur. Generelt ligger beleggprosentene i egne institusjoner under det kravet som stilles.

I en styringssammenheng er det viktig å ha god forståelse av, og grep om, de riktige styringsparametrene. Når det gjelder kapasitetsutnyttelse i institusjoner er det viktig å forstå hvilke parametre som kan påvirkes for på lengre sikt å utnytte ressursene beste mulig. I tillegg er utnyttelse av MST-kapasitet viktig for generelt å kunne redusere bruken av institusjon. Vi kommer tilbake til det siste i neste avsnitt.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Regionene må i sitt arbeid være bevisst på hva som er systematiske problemer med infrastrukturen på institusjonssiden, og hva som er enkeltstående forklaringer på lavt belegg. De ulike årsakene må adresseres på ulike måter.
- Direktoratet bør vurdere om de kan etablere et felles kunnskapsgrunnlag i forhold til hva som på sikt er en robust grunninfrastruktur på tvers av regioner, samt hva som kjennetegner utformingen av fleksible institusjoner.
- Direktoratet og regionene bør vurdere om fagteam har tilstrekkelig kunnskap og informasjonsgrunnlag for sitt arbeid med de berørte familiene og nærmiljø når det gjelder MultifunC-tiltaket. Aktørene bør tilstrebe å søke referanser til gode eksempler på bruk av tiltaket.

Hovedutfordring 4: Nødvendig tilgang og evne til å utnytte MST-team

Effektiv bruk av MST-ressursene er viktig for å få til best mulig vridning i tiltaksbruken i henhold til målsettingen. Det er i dag lav utnyttelse av tiltaket. Én region ønsker tilgang på flere team, men p.t. er det av kapasitetsgrunner ikke mulig å etablere dette.⁴ Den største utfordring synes likevel å være bedre utnyttelse av den samlede eksisterende MST-kompetanse, heller enn at det er mangel på kvalifisert kompetanse på et aggregert nivå.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Direktoratet og regionene bør systematisere kunnskap om hvorfor utnyttelsen av MST-kompetansen er lav, og identifisere tilfeller der team har lyktes. Formålet må være å jobbe fram tiltak for hvordan man bedre kan identifisere ungdom og tilfeller der tiltaket er egnet.
- Direktoratet bør vurdere om de kan styrke regionenes arbeid med kompetanseheving og informasjon knyttet til MST, både internt i etaten og i arbeidet overfor kommunene, gjennom fellestiltak eller felles informasjonsmateriell/-grunnlag.
- Regionene bør vurdere MST-geografisk⁵ som en mulighet i områder der dette kan være egnet.

Styrings- og rapporteringsdialogen

Potensial for å videreutvikle de formelle styringsdokumentene

Departementet og etaten har ulike oppfatninger av hvor hensiktsmessig de formelle styringsdokumentene er innrettet. Uenigheten dreier seg primært om to områder; detaljeringsgraden i styringen og graden av målkonflikter. I tillegg oppfatter direktoratet at enkelte tillegg til tildelingsbrev kommer overraskende og/eller for sent på året til at de klarer å effektivere disse fullt ut. Selv om det ikke eksisterer en universell eller optimal innretning av de skriftlige styringsdokumentene, er uenigheten mellom departementet og etaten ikke holdbar i lengden.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Departementet og direktoratet bør igangsette en prosess for å skape en bredere felles plattform for hvordan styringsdokumentene skal videreutvikles. Det er formålstjenelig å skape en bred prosess, der også representanter fra regionene og enkelte statlige enheter/tiltak trekkes inn.
- Bedre dialog mellom departementet og direktoratet i forkant av tillegg til tildelingsbrevet kan bidra til å redusere utfordringer med å effektivere disse.

Fortsatt potensial til å forbedre kvaliteten på etatens rapportering

Etaten har fra 2004 og frem til i dag hatt problemer med å rapportere pålitelige data, selv om rapporteringen har blitt stadig bedre. Årsaken ligger både i overgang til nytt regnskapsregime, manglende kompetanse og systemer, at det er mye å rapportere, mange rapporteringsfrister og at det er mål som er utfordrende å operasjonalisere og rapportere på. God rapportering av aktivitet og ressursbruk er imidlertid avgjørende for styring av det statlig regionale barnevernet.

⁴ Skyldes at det er vanskelig å rekruttere konsulenter som skal kvalitetssikre veiledere.

⁵ En justert variant, som i større grad benytter lokale krefter

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Etaten må få et bedre system for registrering og uttrekk av nøkkeltall av aktivitet og ressursbruk. Dagens klientregistreringssystem ODA ser ikke ut til å være egnet til dette arbeidet. Departementet og direktoratet må avklare videre prosess for dette. Et egnet system bør på plass raskt. Så vidt vi forstår har Bufdir fått midler for å vurdere dette i et tillegg til tildelingsbrevet sen vinteren 2007.
- Departementet og direktoratet må sammen skape en mer felles forståelse av hva og hvordan rapporteringskravene skal være for å gi best mulig styringsinformasjon i forhold til å vurdere måloppnåelse, og grunnlag for å sette inn eventuelle korrigerende tiltak.

Tydeliggjøring og forbedring av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet

Selv om både departement og direktoratet mener at samtalen under de formelle styringsmøtene har blitt stadig mer målrettede, preges dialogen fortsatt av til dels usikkert og mangelfullt data/analysegrunnlag. I tillegg oppfatter direktoratet at enkelte ad-hocmøter og annen kontakt på ledelse- og saksbehandlernivå mellom departementet og direktoratet har en noe uklart status i styringsdialogen. Etaten opplever også, i større grad enn departementet, en usikkerhet til ansvar- og rollefordelingen mellom aktørene som samhandler med det statlige barnevernet.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Departementet og direktoratet bør i fellesskap legge til rette for mer strategiske og overordnede diskusjoner om det statlige barnevernet. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dagens dialog inngående, men mener det er viktig at begge parter viser forståelse for hverandres ulike agendaer og behov. Det er viktig at partene videreutvikler dialogen i en retning som i større grad favner begge parter oppfatning av strategiske forhold. Vi mener også at en forbedret kvalitet på rapporteringen fra etaten vil ha positiv betydning for hva som diskuteres i styringsdialogen.
- Begge parter må ha bevissthet om og være klare på hva som inngår i den formelle styringsdialogen og hva som er fagmøter. Møter som inngår i den formelle styringsdialog må dokumenteres i form av referater.
- Departementet og direktoratet bør sammen sette seg ned for å oppklare konkrete situasjoner der direktoratet mener det er utydelige styringslinjer i forhold til rollen til Adferdssentret.⁶ Direktoratet bør ha ansvaret for å konkretisere disse situasjonene. Eventuelle reelle problemområder bør løses.

Økt fokus på regionenes utfordringer

De interne styringsdokumentene i etaten er i stor grad en videreføring av mål, aktiviteter og rapporteringskrav fra departementets tildelingsbrev. Disponeringsbrev, som er det viktigste styringsdokumentet for regionen, oppfattes av både direktoratet og regionene som svært detaljert. Dette fører til at regionenes søkelys og ressurser i stor grad rettes inn mot å tilfredsstille disponeringsbrevets krav og forventninger. Dette er selvfølgelig viktig, men kan gå på bekostning av mer strategiske og overordnede diskusjoner om en regions utfordringer.

⁶ Adferdssentret – Unirand AS, heleid av UiO.

Styringsdialogen mellom direktoratet og regionskontorene ser ut til å fungere stadig bedre. Samtidig mener regionene at dialogen preges for mye av departementets forventninger slik de gjenspeiles i disponeringsbrevet. Dialogen kan dermed ha fått et litt ”rituelt preg”, der den enkelte regions reelle utfordringer får for liten plass. Direktoratet mener derimot at regionenes utfordringer også blir viet oppmerksomhet.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- En mer felles forståelse av hvordan departementets tildelingsbrev skal inntrettes, kan bidra til et bedre grunnlag for å utarbeide gode disponeringsbrev til regionene. Direktoratet har likevel et ansvar for å utarbeide disponeringsbrev som adresserer regionenes utfordringer, og bør tilstrebe dette.
- Direktoratet og regionene må videreutvikle styringsdialogen slik at den i større grad gjenspeiler begge parters behov og utfordringer.

Utvikling av felles systemer for regionene

Direktoratet har i 2006 satt i gang to større aktiviteter for å bidra til bedre og felles styring av og i regionene. De har i samarbeid med regionkontorene utviklet en felles risikostyringsmodell for hele etaten og satt i gang et omfattende kompetansehevingsprogram for fagteamene. Selv om både direktorat og regionene gir meget gode tilbakemeldinger på dette arbeidet, mener vi at direktoratet bør ta et enda større ansvar for utvikling av felles læring og systemer for regionene.

Vi har pekt på følgende forbedringsmuligheter:

- Direktoratet bør legge bedre tilrette for benchmarking mellom regionene.
- Direktoratet bør identifisere og utvikle felles faglige normer og retningslinjer der dette er hensiktsmessig, eksempelvis bemanningsnorm for institusjoner.
- Regionene utvikler per i dag ulike systemer for styring og oppfølging. Direktoratet bør sammen med regionene vurdere hvorvidt det er behov for mer koordinert utvikling av slike systemer.

1 Oppdrag og metode

1.1 Bakgrunn

Staten overtok ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet fra 1. januar 2004. Ansvaret er lagt til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Etablering og utvikling av et statlig regionalt barnevern har vært utfordrende. Det er lagt ned et betydelig arbeid på alle nivåer og det er oppnådd en rekke resultater i forhold til de målene som ble satt for overtagelsen. Det har imidlertid underveis vært problemer knyttet til ressursbruk, og dels også oppfatninger om lav måloppnåelse i forhold til forventningene.

Det skal igangsettes en fullstendig evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet i 2007. Det pågår også et arbeid med forvaltningsrevisjon av barnevernet i regi av Riksrevisjonen våren 2007. Barne- og familiedepartementet (BLD) ønsket imidlertid ved utgangen av 2006 å sette i gang en vurdering med sikte på å få innspill som kan bidra til å bedre måloppnåelsen og ressursbruken i barnevernet på kortere sikt.

Hvilke forhold som var aktuelle for vurdering var formulert i et mandat fra BLD. ECONs anbefaling var at BLD tok tak i et begrenset antall kjente forhold ved dagens drift for å vurdere disse nærmere med sikte på å benytte kunnskapen til å styrke styringsdialogen og dermed forbedre oppgaveløsningen i barnevernet. ECON har ikke hatt forutsetninger for å vurdere hvilke problemstillinger som ut i fra situasjonen var de mest relevante. Vårt bidrag i valget av problemstillinger har primært bestått i en bistand i forhold til hvilke problemstillinger det syntes realistisk å jobbe med innenfor den bestemte tidsfristen.

Prosjektet er gjennomført i perioden fra januar til medio mars 2007.

1.2 Oppdraget

Oppdraget har tre hovedelementer:

- Vurdering av grenseflater mellom statlig regionalt barnevern og andre aktører i forhold til hvilke prosedyrer utenfor det statlig regionale barnevernet som påvirker deres aktivitet.
- Vurdering av utviklingen i tiltaksbruken innenfor fosterhjems- og institusjonstjenestene og kostnadene knyttet til dette.
- Vurdering av styrings- og rapporteringsdialogen mellom departementet og direktoratet og internt i etaten.

Nedenfor utdyper vi hvert av punktene nærmere.

Vurdering av grenseflater mot andre aktører

Aktiviteten i barnevernet er et resultat av en rekke enkeltbeslutninger. Beslutninger som fattes av den kommunale delen av barnevernet og i Fylkesnemdene for sosiale saker påvirker aktiviteten i de statlige barnevernstiltakene. Beslutninger som fattes her er vanskeligere å styre enn egengenererte forpliktelser. I styringssammenheng er det viktig å forstå hvordan og i hvilken grad slike beslutninger påvirker aktiviteten. I prosjektet har vi undersøkt følgende forhold knyttet til denne problemstillingen:

- Hvilke beslutningsprosedyrer utenfor den statlig regionale delen av barnevernet påvirker deres aktivitet?
- Har det skjedd endringer i dette?
- Dersom mulig, antyde omfanget av aktivitet generert av andre i forhold til den samlede aktivitet og vurdere grad av forutsigbarhet

Formålet med vurderingene har vært å gi forståelse av hvordan andre påvirker aktiviteten i den statlige delen av barnevernet og hva dette har å si i en styringssammenheng, samt på bakgrunn av dette vurdere forbedringsmuligheter.

Vurdering av utvikling i fosterhjems- og institusjonstjenestene

Produksjonen av barnevernstjenestene skjer i regionene, og det er således her utgiftene primært genereres. Styring og oppfølging av tiltakene er helt avgjørende for den samlede ressursbruken i etaten. I prosjektet har vi undersøkt følgende hovedforhold knyttet til tiltaksbruken innenfor fosterhjems- og institusjonstjenestene:

- Hva er målene og retningslinjene for bruk av tiltakene og hvordan har dette utviklet seg?
- Hvordan har utvikling i bruk av tiltakene og kostnader ved disse vært?
- Hvem og hva som bestemmer bruk?
- Er det forskjeller mellom regionene?

Formålet med vurderingene har vært å gi forståelse av hva som bestemmer bruken av tiltakene og utviklingen i kostnadene, og på bakgrunn av dette vurdere forbedringsmuligheter.

Styrings- og rapporteringsdialogen mellom departementet og direktoratet og internt i etaten

En god styrings- og rapporteringsdialog internt i etaten og mellom etaten og departementet er ett av flere viktige forutsetninger for best mulig måloppnåelse innenfor barnevernet, både faglig og økonomisk. Dialogen består av en rekke dokumenter og prosesser. I prosjektet har vi undersøkt følgende tre hovedforhold knyttet til styrings- og rapporteringsdialogen:

- I hvilken grad legger departementet gjennom sin styring til rette for at etaten kan drive god økonomisk og faglig styring?
 - Hvordan innretter *departementet* tildelingsbrevet og hvordan oppfattes premissene i brevet? Hvordan er samspillet med etaten i fastsetting av mål og rammer?

- Hvordan fungerer den interne styrings- og rapporteringsdialogen i etaten?
 - Hvordan operasjonaliserer *direktoratet* tildelingsbrevet? Hvordan planlegges og budsjetteres aktivitet? I hvilken grad er ulike deler av etaten involvert i de ulike prosessene?
 - Hvordan kommuniseres mål, rammer og beslutninger til *regionene*? Hvordan oppfatter regionene styringen fra direktoratet, og hvordan styrer de ulike regionene?
- Hvordan fungerer rapporteringen fra etaten til departementet?

Vurderingene danner grunnlag for forslag til tiltak som kan bidra til bedre styring og dermed måloppnåelse og ressursbruk innenfor barnevernet.

Forutsetninger og premisser

Oppdraget har vært begrenset til utvalgte problemstillinger. Dette har vært krevende dels fordi problemstillingene har en lang historikk som er viktig for dagens situasjon, og dels fordi problemstillingene griper inn i forhold som ikke har vært gjenstand for konkret vurdering. Det har vært en grunnleggende premis i dette oppdraget at gjennomgangen ikke innebærer en fullstendig gjennomgang eller evaluering av hele det statlig regionale barnevernet. Formålet har vært å identifisere forbedringsmuligheter med utgangspunkt i dagens ståsted.

Vi presiserer at vi i analysene ikke har gått inn på vurdering av faglige metoder for barnevern. Vi har lagt til grunn gjeldende faglige retningslinjer eller praksis og hatt fokus på økonomiske eller styringsmessig utfordringer.

1.3 Metode

Med utgangspunkt i oppdraget og tiden for gjennomføring har vi benyttet et tredelt metode for informasjonsinnhenting og drøfting av problemstillingene i oppdraget:

- Begrenset dokumentgjennomgang
- Dybdeintervjuer
- Workshop

Nedenfor kommenteres de ulike elementene nærmere.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjort en begrenset gjennomgang av relevant dokumentasjon. Vi har primært benyttet to hovedformer for dokumenter for å tilegne oss informasjon i prosjektet:

- Ulike former for styrings- og rapporteringsdokumenter, som stortingsdokumenter, strategiplaner, tildelingsbrev og rapporteringer fra utførende enheter. Dette inkluderer også årsrapporter både fra regionene til direktoratet og fra direktoratet til departementet.
- Ulike former for utfyllende dataleveranser knyttet til kapasitet, aktivitet og økonomi i tiltakene. Leveransene kommer dels fra regionene og dels fra direktoratet.

Hovedhensikten med dokumentstudiene har vært å få et innblikk i hvordan styrings- og rapporteringsdialogen er bygget opp og innholdet i denne. Det har *ikke* vært et mål å gjennomgå alle dokumenter fra begynnelse til slutt.

Hovedhensikten med dataleveransene har vært å få oversikt over aktivitets- og økonomiutvikling i forbindelse med særskilte deler av oppdraget. Det er generelt utfordringer knyttet til å framskaffe pålitelige aktivitets- og regnskapsdata for virksomheten. Blant annet er alle data fra 2004 ansett for å være så lite pålitelige at de ikke benyttes i analysesammenheng. Det er også svakheter ved tallmaterialet for 2005. Vi har kommentert dette nærmere i kapittel 3. Der det er kjente problemer med tallgrunnlaget er dette påpekt. I en del tilfeller har det også vært variasjoner i tallmaterialet mellom ulike kilder. Vi har så langt det har vært mulig fått korrigert dette ved at Bufdir har foretatt en egen gjennomgang, men tiden har ikke tillatt en grundig vurdering av dette. Manglende tilgang på pålitelige data for de årene virksomheten har vært i funksjon begrenser muligheten for å trekke robuste konklusjoner om utvikling i så vel aktivitet som økonomiske forhold.

Dybdeintervjuer

Hovedmetoden for informasjonsinnhenting i prosjektet har vært dybdeintervjuer med de ulike aktørene innenfor det statlige barnevernet. Formålet med intervjuene har primært vært å forstå prosesser, beslutningsveier, handlingsmønstre og incentiver på de ulike problemstillingene som et grunnlag for å forstå hvorfor resultatene oppstår.

Alle intervjuene er gjennomført ved at vi har besøkt de ulike aktørene. Intervjuene har skjedd etter intervjuguider tilpasset hvem vi snakker med og problemstillingene. Intervjuobjektene i direktoratet og i regionene har fått tilsendt en oversikt over hovedtemaer og spørsmål for intervjuene i forkant.

Vi har gjennomført intervjuer med:

- Barne- og familiedepartementet: Vi har intervjuet ansvarlige for den løpende økonomiske og faglige styringen og oppfølgingen av etaten. Intervjuene hadde primært fokus på styrings- og rapporteringsdialogen, men også særskilte utfordringer de opplever i arbeidet med styring av etaten.
- Bufdir: Vi har intervjuet leder for etaten, økonomi-/planansvarlig samt ulike fagansvarlige. Hovedfokus for intervjuene har vært tilpasset de enkelte i henhold til ansvars- og arbeidsområder. I tillegg har vi intervjuet tidligere daglig leder for prosjektet som forberedte forvaltningsreformen i departementet. Vedkommende har nå sitt arbeidssted i direktoratet.
- Etatens regionkontorer: Organiseringen og ansvarsfordelingen på de enkelte regionkontorene varierer. Hvem vi har intervjuet ved kontorene er dermed litt forskjellig mellom regionene. Vi har gjennomgående intervjuet leder for regionkontoret, økonomi-/planansvarlig og ulike fagansvarlige, eksempelvis fosterhjems- og fagteamansvarlige. Vi har også intervjuet flere ledere for operative fagteam og ledere på institusjoner (herunder MultifunC). På samme måte som for direktoratet har fokus i de ulike intervjuene vært tilpasset intervjuobjektens ansvars- og arbeidsområder.
- I tillegg har vi hatt kontakt med Adferdssentret – Unirand AS (heretter omtalt som Adferdssentret) på telefon for avklaring av faglige forhold rundt de evidensbaserte metodene. Selskapet er heleid av UiO.

Vi presiserer at det ikke har vært innenfor oppdragets rammer å snakke med det kommunale barnevernet.

I direktoratet samt i hver region har vi primært forholdt oss til en kontaktperson i planleggingen av intervjuene samt i informasjonsinnhenting. Kontaktpersonene har i betydelig grad bidratt til å forenkle vårt praktiske arbeid.

Workshop

Basert på dokumentstudier og intervjuer samt ECONs foreløpige inntrykk gjennomførte vi en workshop. Formålet var å drøfte funn, utfordringer og mulige tiltak med sikte på bedre måloppnåelse. Drøftingene var basert på en presentasjon av foreløpige funn og inntrykk, som ble distribuert i forkant av møtet.

Deltagere på møtet var departementet, direktoratet og leder/representant for hvert av de fem regionale kontorene.

2 Grenseflater mellom statlig regionalt barnevern og andre aktører

Formålet med dette kapitlet er å gjøre en vurdering av grenseflater mellom statlig regionalt barnevern og andre aktører i forhold til hvilke prosedyrer utenfor det statlig regionale barnevernet som påvirker deres aktivitet.

2.1 Statlig regionalt barnevern og kommunale aktører

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har et overordnet ansvar for barnevernet i Norge og skal gi de retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå barnevernstjenestens mål. Det daglige arbeid utføres av *kommunene*. Staten gir årlige tilskudd gjennom rammetilskudd til kommunene, men det er den enkelte kommune som skal sørge for de bevilgninger som er nødvendig for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven. Det kommunale barnevernet har siden omorganiseringen i 2004 samarbeidet med *statlig regional barnevernmyndighet*. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er direkte underlagt BLD. Bufetat er organisert i fem regioner med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som hovedkontor.

Fylkesnemnda for sosiale saker er et domstolslignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndigheten i blant annet saker om omsorgsovertakelse. *Fylkesmannen* er tilsynsmyndighet og klageinstans for vedtak fattet av det kommunale barnevernet mens vedtak fattet av fylkesnemnda kan bringes inn til rettslig overprøving.⁷

2.1.1 Ansvarsfordeling i ulike barneverntiltak

Litt forenklet er det to hovedtyper av tiltak i barnevernet. Den ene typen er *hjemmebaserte tiltak* der barnet får hjelp mens det ennå bor i hjemmet. Den andre hovedtypen er *plassering* i fosterhjem eller institusjon.

Aktiviteten i barnevernet er et resultat av en rekke enkeltbeslutninger, og vi skal i det følgende se på beslutningsveier for ulike tiltak, i forhold til hvem som har vedtaksmyndigheten. Alle vedtak om barnevernstiltak fattes utenfor det statlige regionale barnevernet, med unntak av bruk av MST som avtales gjennom et samarbeid mellom stat og kommune. Noen vedtak fattes i det kommunale barnevernet og noen vedtak fattes i Fylkesnemnda for sosiale saker. Det statlige regionale barnevernet har imidlertid myndighet til å bestemme konkret institusjon eller fosterhjem når fosterhjem- eller institusjonsplassering er vedtatt.

Hjemmebaserte tiltak

Det er et uttalt mål i barnevernet at barnet skal bo i hjemmet så lenge som mulig. Barnevernet skal derfor alltid vurdere hjemmebaserte tiltak først. Det kommunale barnevernet har all vedtaksmyndighet når det gjelder slike tiltak. For det meste dreier det seg om tiltak kommunen selv har faglig og administrativt ansvar for. Eksempler på hjemmebaserte hjelpetiltak kan være avlastningstiltak, støttekontakt, økonomisk stønad, barne-

⁷ Kilde: <http://www.bufetat.no/>, LOV1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

hageplass eller tiltak som kan stimulere barnets fritidsaktiviteter. I tillegg finnes det en gruppe hjemmebaserte tiltak som tas i bruk overfor barn og ungdom med særskilte adferdsvansker (PMTO og MST).⁸ Dette er tiltak som formidles av fagteamene i det statlig regionale barnevernet, og som kan være et alternativ til omsorgsovertakelse dersom kommunene etterspør tiltaket.

Finansiering

Kommunene har finansieringsansvar for de hjemmebaserte tiltakene de har faglig og administrativt ansvar for. Når det gjelder PMTO og MST, er dette hjemmebaserte tiltak som kommunene betaler en egenandel for etter faste satser. For MST betaler kommunene p.t. kr halv egenandel, mens PMTO er gratis for kommunene. I praksis kan man også se at det er en ”ymse-kategori” når det gjelder finansiering av hjemmebaserte tiltak. Statlig regionalt barnevern støtter ulike hjemmebaserte tjenester som kommunen selv tilbyr finansielt dersom det synes hensiktsmessig for å forhindre fosterhjems- eller institusjonsplassering. Her er det svært ulik praksis rundt i regionene. Fafø⁹ beskriver at et viktig kriterium for at fagteamene gir finansiell støtte er at tiltaket koster mer enn egenandelen som kommunen betaler, men det varierer om inngangsbilletten er minstesatsen på kr 11.800 eller høyeste egenandelssats på kr 25.260.¹⁰

Plassering i institusjon eller fosterhjem

I det følgende vil vi behandle plassering i fosterhjem eller institusjon under ett og følgelig heller ikke skille mellom ulike typer fosterhjem og ulike typer institusjoner. Vi vil imidlertid se på forskjeller knyttet til om plasseringen skjer som hjelpetiltak, omsorgstiltak eller akuttvedtak.¹¹

Plasseringen som *hjelpetiltak* har kommunen myndighet til å vedta på egen hånd. Lov om barnevernstjenester fra 1992 gjør det mulig å plassere barn utenfor hjemmet uten at fylkesnemnda fatter vedtak om å overta omsorgen for barnet. En forutsetning her er at foreldrene og den kommunale barnevernstjenesten er enige om at barnet for en tid skal plasseres utenfor hjemmet. Fagteamene må samarbeide med kommunen om å finne konkret sted for plasseringen, men de har ikke mulighet til å overprøve kommunens vedtak om plassering i fosterhjem eller institusjon.

Gjelder det et *omsorgstiltak*, er det Fylkesnemnda for sosiale saker som har vedtaksmyndighet og kommunen legger frem forslag til vedtak. I et slikt forslag må kommunen redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted, og konkret institusjon må være en del av søknaden dersom det innstilles på institusjonsplassering. Barnevernstjenesten i kommunen har ansvaret for å sette i verk fylkesnemndas vedtak. Et vedtak om omsorgsovertakelse skal settes i verk så snart som mulig. Vedtaket faller normalt bort dersom det ikke er satt i verk innen seks uker fra vedtakstidspunktet.

⁸ Vi kommer tilbake til MST og PMTO i avsnitt 2.2 der vi ser på fordeling av ansvar for tiltak. Vi kommer ikke til å se på Webster Stratton metoden som bygger på de samme prinsipper som PMTO, men er et gruppetilbud for foreldre med eget opplegg for barnet.

⁹ Rapport 505

¹⁰ St prp nr 1 2006/07

¹¹ Kilde: <http://www.bufetat.no/>, LOV1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Plassering kan også skje som følge av et *akuttvedtak*. Er det fare for at barnet kan ta skade av å forbli i hjemmet, kan det kommunale barnevernet umiddelbart treffe midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet. Vedtaket skal om mulig innen 48 timer foreløpig godkjennes av lederen i fylkesnemnda. Innen seks uker (eller innen to uker hvis det dreier seg et barn med alvorlige adferdsvansker som plasseres i institusjon for kortere tid) skal det kommunale barnevernet utarbeide fullstendig forslag til tiltak. Saken følger deretter normal beslutningsvei ut i fra om det blir en sak om omsorgsovertakelse eller hjelpetiltak - eller utfallet kan også være at barnet flytter hjem igjen.

Finansiering

Finansieringsansvaret er det samme for kommunen uavhengig av om plasseringen i fosterhjem eller institusjon er hjelpetiltak, omsorgstiltak eller akuttvedtak. For barn under 20 år som plasseres i institusjon eller fosterhjem, skal statlig regional barnevernmyndighet dekke utgifter utover en kommunal egenandel. Kommunens egenandeler for barn under behandling av statens barnevern er i dag kr 25.260 per måned per barn. Det er den regionen der barnet ved innskrivingstidspunkt har bosted som skal dekke den statlig regionale barnevernmyndighetens utgifter. For staten vil utgiftene ved plasseringen variere etter kostnaden på den institusjonen eller fosterhjemmet der barnet eller ungdommen plasseres.

Vi understreker at kommunens egenandel kun dekker kostnad for *opphold*. Det er flere tilleggskostnader som vi ikke tar opp her, det være seg kommunens betalingsplikt når det gjelder engangsutgifter til klær og utstyr eller spesielle utgifter som konfirmasjon. Vi har heller ikke problematisert kostnadene ved prosess, for eksempel advokatutgifter ved behandling i Fylkesnemnda for sosiale saker.

2.1.2 Har det skjedd endringer i ansvarsfordelingen?

Når det gjelder vedtaksmyndighet, har kommunen samme myndighet som før, Fylkesnemnda har samme myndighet som før, og statlig regionalt barnevern har overtatt fylkeskommunens rolle. Det har ikke skjedd endringer i vedtaksmyndighet *etter* forvaltningsreformen kom på plass. Vi kan heller ikke peke på noen formelle endringer i beslutningsprosedyrene. Men vi oppfatter at det kan være endring i praksis. Det kan for oss virke som at det i mange fylkeskommuner har vært en kultur for at kommunene i større grad kunne velge institusjon selv og at dette nå er strammet inn. Uansett situasjon gjelder dette ikke selve vedtaksmyndigheten i barnevernstiltak.

I denne sammenhengen understreker vi også at forvaltningsreformen i seg selv har medført en betydelig oppbygging av kapasitet i fagteamene. Dette innebærer at det fra statlig regionalt hold er satt inn betydelige ressurser på å jobbe sammen med kommunene for felles utvikling av tiltaksbruken.

2.2 Statlig regionalt barnevern og andre aktører

Hovedregelen er at statlig regionalt barnevern har ansvaret for etablering og drift av en rekke tiltak. For tiltak basert på evidensbaserte metoder, MultifunC-institusjonene, PMTO og MST, har Adferdssentret også en rolle.

MultifunC-institusjonene er institusjoner for ungdom med alvorlige atferdsvansker. Behandlingsmetoden i institusjonene er evidensbasert. Driftsansvaret for institusjonene og ansvar for inntak ligger i regionene. BLD har opprettet et prosjekt med en prosjektleder med ansvaret for en kvalitetssikringsgruppe som skal sikre at metoden følges. Gruppen er tilknyttet Atferdssenteret.

PMTO og MST er hjemmebaserte tiltak i det statlig regionale barnevernet. Tiltakene er alternativer til plassering utenfor hjemmet.

PMTO (Parent Management Training Oregon) er en opplærings- og behandlingsmetode rettet mot familier som har yngre barn med adferdsvansker. PMTO i Norge er organisert som et samarbeid mellom Senter for studier av problemadferd og innovativ praksis (Atferdssenteret) og spesialisttjenestene i regionene.¹² Statlig regionalt barnevern kan selv stå for opplæringen av terapeuter med støtte fra regional koordinator og erfarne terapeuter.

MST (Multisystemisk terapi) tilbys familier som har ungdom med alvorlige adferdsproblemer. Det er etablert ett eller flere MST-team i hver region i Bufetat. Hvert team har terapeuter som drar hjem til familiene. Arbeidet er intensivt og varer vanligvis fra tre til fem måneder.¹³ Adferdssentret står for opplæringen av MST-terapeuter. Senteret har også en kvalitetssikringsrolle. Bufetat er ansvarlig for driften av MST-teamene.

Så vidt vi kan se har det ikke skjedd endringer i ansvarsfordelingen for MST og PMTO på dette området etter 2004.

2.3 utfordringer i forhold til ansvarsfordeling

I det følgende vil vi se nærmere på hvilke styringsutfordringer statlig regionalt barnevern fremhever som følge av grenseflatene mot kommunale og andre aktører.

Den første utfordringen handler om at kommunene og Fylkesnemnda for sosiale saker har vedtaksmyndighet for bruk av tiltak som statlig regionalt barnevern har faglig og økonomisk ansvar for. Generelt kan en si det er en krevende modell at et forvaltningsnivå kan vedta å bruke ressurser forvaltningsnivået ikke selv har fullt budsjettansvar for. Etter Bufdirs oppfatning er det reelle målkonflikter som kan prege grunnlaget for et samarbeid med kommunene. De mener kommunene ut fra sitt ståsted kan ønske å avlaste eget tjenesteapparat og forsøke å overføre mest mulig av utgiftene til det statlige barnevernet. Problemstillingen kan imidlertid også ses fra en annen vinkel. Det kommunale barnevernet må til enhver tid anses som ansvarlig for å gi et kvalitativt godt og riktig tilbud til sine klienter. Dette kan være krevende når de ikke har kontroll over tiltakene. Imidlertid skal vi her ta utgangspunkt i statlig regionalt barneverns oppfatning av utfordringen.

Den andre utfordringen er knyttet til at statlig regionalt barnevern oppfatter at de ikke har fullstendig myndighet i forhold til tiltakene MultifunC og MST.

¹² Kilde: Rundskriv Q-25 / 2005 "Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier"

¹³ <http://www.atferd.unirand.no/>

2.3.1 Når oppfattes manglende vedtaksmyndighet som et problem?

Basert på intervjuene fremstår tre forhold som viktige i forhold til fordelingen av ansvar og oppgaver. Det ene forholdet er hvorvidt det er tydelig for aktørene hvem som har hvilke roller. Det andre forholdet er grad av forutsigbarhet i forhold til en tenkt situasjon der statlig regionalt barnevern hadde hatt vedtaksmyndighet. Det tredje forholdet er grad av samsvar mellom vedtak som fattes og optimalt vedtak sett fra statlig regionalt perspektiv. Vi ser nærmere på disse forholdene under for ulike tiltakstyper.

Vedtak om plassering som hjelpetiltak og omsorgstiltak

Når det gjelder plassering som hjelpetiltak og plassering som omsorgstiltak vedtas disse av henholdsvis kommunalt barnevern og Fylkesnemnda for sosiale saker. Rollene oppfattes som klare. Regionene opplever at disse vedtakene i stor grad er et resultat av samarbeid mellom fagteam og kommunen, selv om det er tilfeller hvor det oppstår uenighet om hvorvidt fosterhjem eller institusjon er riktig vedtak eller uenighet om valg av institusjon (jf. kapittel 3). Graden av forutsigbarhet er også håndterbar. Man kan aldri planlegge fullt ut hvor mange barn og unge som trenger slike tiltak i løpet av et år, men dette er ikke en uforutsigbarhet som kommer som en følge av manglende vedtakskompetanse, men av logikken i barnvern i seg selv. Statlig regionalt barnevern får også noe tid på seg til å finne egnede fosterhjem / institusjoner siden dette er planlagte saker som følger normal saksbehandlingstid.

Vedtak om hjemmebaserte tiltak

Barnevernsreformen er tydelig på mål om tiltaksbruk. Målet er et økt fokus på forebyggende arbeid og en utvikling hvor færrest mulig barn blir plassert utenfor eget hjem. Når det gjelder vedtak om hjemmebaserte tiltak har kommunene både vedtaksmyndighet og oppfølgings- og finansieringsansvar. Vi oppfatter likevel at statlig regionalt barnevern opplever en uklarhet om rollene i forhold til ansvaret for forebygging og ansvaret for å unngå plassering på et senere tidspunkt.

Barne- og familiedepartementet sendte i 2005 ut rundskrivet ”Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier”¹⁴ for nettopp å klargjøre rollene når det gjelder forebyggende arbeid. I rundskrivet står det: ”Forebyggende arbeid for barn og unge og deres familie er først og fremst et kommunalt ansvar. Statlige instanser kan bistå kommunene i dette arbeidet, men må ikke overta ansvaret.” Når det gjelder statens ansvar, står det: ”Det statlige barnevernet er tiltenkt en aktiv forebyggende rolle. Regionene skal derfor bistå den kommunale barneverntjenesten med å hjelpe barn og unge uten å måtte flytte dem ut fra sitt nærmiljø. Fagteamene i regionene skal etter hvert drive en utstrakt ambulant virksomhet og bistå i det forebyggende barnevernsarbeidet i kommunene. Gjennom dette arbeidet er målet å redusere behovet for institusjonsplasser.”

Hva ligger i å ”bistå kommunene”? Vi oppfatter at fagteamene opplever et tvetydig signal. På den ene siden kan de komme tidlig i kontakt med kommunen for å bidra i forebyggende arbeid. På den andre siden er det slik at staten først har et ansvar når *plassering* er et tema. Hvis en forsøker å konkretisere hva fagteamene kan gjøre på et tidlig stadium og hva de kan gjøre når plassering blir et tema, oppfattes ikke dette som entydig klart av regionene. Et forsøk på å klargjøre kan være å si at fagteamene på et

¹⁴ Rundskriv Q-25/2005: Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier.

tidlig stadium kan gå inn med råd og veiledning, men ikke med virkemidler. Når det blir snakk om plassering, skal de komme inn med alternativ, og da kan statlig medfinansiering av hjemmebaserte tiltak være et virkemiddel. Er det slik, har imidlertid ikke fagteamene en sterk forebyggende rolle lenger, men kun en rolle i å finne alternativ til plassering. På det tidspunktet vi da snakker om, er det for sent å forebygge, mener regionene.

Det oppfattes ikke som lett å gå opp grensen for hva som er rett tidspunkt og rett handling for fagteamene når det gjelder å hindre plasseringsvedtak. Fafo har undersøkt blant annet omfang, kommunenes egenandel og hvilke fagteam og hvilke kommuner som det siste året har iverksatt hjemmebaserte barnevernstiltak med statlig støtte.¹⁵ Målet for undersøkelsen var å få frem et kunnskapsgrunnlag for endring av barnevernets tiltaksprofil samt i samarbeid med kommunale barnevernstjenester utvikle en likeverdig praksis basert på tilgjengelig kunnskap. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom regionene, både når det gjelder fagteamenes støtte til slike tiltak og varianter av egenbetalingssystemer. Av utfordringene som kunne leses ut av dataene som ble samlet inn, var en stor del av dem i følge Fafo knyttet til ansvarsfordeling og samspill mellom stat og kommune. Uklarhet i ansvarsfordelingen her, oppfattes å være en av disse utfordringene.

Vedtak om plassering som akuttvedtak

Det som oppfattes som et av de mer krevende utfordringene i forhold til fordeling av ansvar og oppgaver er akuttvedtak. Som nevnt før er uforutsigbarhet en naturlig del av barnevern. Når det dreier seg om *akuttvedtak*, forsterkes uforutsigbarheten. Det er et vedtak som fattes raskt, og ikke en sak som følger normal vedtaksprosedyrer med tid til utredning og vedtak.

Det vil alltid være akuttvedtak. Spørsmålet i en styringssammenheng er hvorvidt det blir flere akuttvedtak eller andre akuttvedtak slik vedtaksstrukturen er i dag kontra en situasjon der statlig regionalt barnevern hadde hatt vedtaksmyndigheten. Det spørsmålet kan ingen svare på. Det vi hører i regionene, er at noen av vedtakene ikke oppfattes som optimale ut fra regionenes perspektiv. De antyder at det kunne være færre og andre vedtak hvis det var Bufetat som hadde vedtaksmyndigheten. Grunnen de oppgir går rett inn i kjernen av det de oppfatter som rolleklarhet når det gjelder forebyggende barnevern. Regionene mener at dersom de hadde vært trukket med i den konkrete saken på et tidlig stadium, kunne de ha påvirket vedtaket i retning av tiltak de mener er mest hensiktsmessig både faglig og økonomisk. Det kan være ulike grunner til forskjeller i vurderinger.

For det første kan det ligge i forskjeller i kultur. Regionene hadde forskjellige utgangspunkt ved oppstart i 2004. Noen kommuner/fylkeskommuner hadde kultur for å benytte institusjoner i høy grad, noen hadde kultur på å bruke fosterhjem. Andre var sterke på hjemmebaserte tjenester. Et mål med forvaltningsreformen var blant annet et likere barnevern i hele landet. Det er ikke gjort over natten å tilpasse kultur og heller ikke tiltaksapparatet.

¹⁵ Fafo-rapport 504: Endring av barnevernets tiltaksprofil. En kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte.

For det andre kan det ligge i forskjeller i kompetanse. Kommunene er ulike med hensyn til størrelsen og erfaringen i det barnevernsfaglige miljøet. Man kan tenke seg at regionene har stor grad av kompetanse i forhold til små kommuner som sliter med rekruttering eller har et lite barnevernsfaglig miljø. Forskjeller i kompetanse kan imidlertid gå begge veier. Man kan tenke seg at kompetansen er større i kommunene som har stor grad av nærhet til barnet eller ungdommen og som derfor kjenner saken best. Uansett kan det være uenighet knyttet til et vedtak, og statlig regionalt barnevern oppfatter dette som uheldig ettersom dette har konsekvenser for deres tiltaksapparat.

For det tredje kan grunnen ligge i kommunenes handlingsrom eller økonomiske mulighet til å drive forebyggende barnevern og til å benytte hjemmebaserte tjenester for å unngå senere plasseringsvedtak. Dersom kommunene eller fagteamene sammen med kommunene ikke evner å forebygge i tilstrekkelig grad, kan resultatet bli flere akuttvedtak om plassering enn en situasjon med bedre forebygging. Uansett årsak oppfattes dette som en styringsutfordring for statlig regionalt barnevern fordi de ikke formelt styrer akuttvedtakene om plassering, men har ansvar for å tilby tjenester etter vedtakene.

Akuttvedtak utgjør en relativt stor andel av antall plasseringer utenfor hjemmet. Ulike kilder gir ulike tall, men i regionenes egne årsrapporter for 2006, rapporterer region Øst at andelen akutt plasseringer av totalt antall plasseringer var 21,7 prosent, region midt 29, prosent region sør 48,4 prosent og region vest 27,8. I rapporten til region Nord nevnes bare antallet (177).

Gråsonesaker

Et annet område som nevnes som en utfordring av statlig regionalt barnevern er "gråsonesaker". Gråsonesaker defineres som "saker som fra et økonomisk ståsted kjennetegnes ved at det er uenighet om utgifts- og ansvarsfordeling. Det kan være uenighet om sakene skal finansieres etter barnevernloven, eller etter annet regelverk, som lov om psykisk helsevern, sosialtjenesteloven, trygdellovgivning eller kommunehelsetjenesteloven".¹⁶ Det er imidlertid verdt å understreke at kommunalt barnevern kan ha en annen forståelse av situasjonen.¹⁷

Problemet har utgangspunkt i at det kan være uklart eller sammensatt hva som er et barns behov på grunn av omsorgssvikt og hva som er behov etter andre forhold, for eksempel funksjonshemning. Forståelsen har konsekvenser for hvilke tiltak som trer inn. For barnevernstiltak deles de økonomiske utgiftene mellom staten og kommunene, men funksjonshemning er et rent kommunalt ansvar etter sosialtjenesteloven og/eller kommunehelsetjenesteloven. Regionene mener at forpliktelser kommunene har etter annet lovverk ikke alltid i tilstrekkelig grad oppfylles.

¹⁶ Definisjon fra regionenes årsrapportering

¹⁷ Rikke Lassen, advokat, viser til at barnevernsloven har bestemmelser som helt konkret sikter seg inn på vern av funksjonshemmede barn, for eksempel § 4-12b, som setter som ett av de alternative grunnvilkår for omsorgsovertakelse "når foreldre ikke sørger for at et funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får nødvendig behandling og opplæring. Etter Lassens mening presser staten kommunene til å endre allerede fattede vedtak om barnevernstiltak til tiltak etter sosialtjenesteloven ved nekte å godkjenne konkrete tiltak, og at de dermed underkjenner kommunens og fylkesnemndas beslutninger. Lassen hevder at godkjenningsordningen dermed brukes som verktøy i en økonomisk maktkamp mellom stat og kommune. Kilde: BV praxis 2, 2006.

Vi oppfatter ikke at det er mange gråsonesaker i hver region. Det knytter seg en del usikkerhet til regionenes rapportering av antall saker per år. Det synes for eksempel å være usikkerhet om det er *alle* sammensatte og kostnadskrevende saker som skal rapporteres eller ei, og det kan oppfattes ulikt om man rapporterer saker som det per dags dato forhandles om. Regionene oppgir selv et omfang på fra 0 til 13 saker for 2006.¹⁸

2.3.2 Når oppfattes delt myndighet over tiltak som et problem?

Dersom regionene ikke kan tilby MST mangler de et virkemiddel som alternativt til plassering utenfor hjemmet. Regionene kan ikke selv stå for opplæringen av MST-terapeuter, men er avhengige av Adferdssentrets kapasitet. Én region oppgir at de mangler et MST-team i et distrikt. Generelt er det imidlertid svært lav utnyttelse av MST-kapasiteten i regionene.¹⁹ Statlig regionalt barnevern mener likevel at det er uheldig at de ikke har full styring med tilgang på et tiltak de er avhengig av for å nå målene om vridning i tiltaksbruk.

BLD viser til at det er rekrutteringsutfordringer som begrenser Adferdssentrets kapasitet i forhold til etablering av flere MST-team. Dette er forhold knyttet til situasjonen på arbeidsmarkedet og ikke til Adferdssentret som sådan. Departementet mener at denne situasjonen ikke ville ha vært annerledes om etaten selv hadde hatt ansvaret.

Tilsvarende forhold trekkes frem når det gjelder MultifunC-institusjonene. Statlig regionalt barnevern oppfatter at de har det økonomiske og administrative ansvaret, men at departementet og Adferdssentret har den faglige styringen. De mener at de ikke har hatt kontroll på vurdering av behov og igangsetting av tiltaket, men at de er ansvarlige for at tiltaket driftes og utnyttes. Tiltaket binder ressurser uten at det kan vurderes i en helhet sammen med andre tiltak. Etaten mener også at tiltaket til en viss grad beskyttes i forhold til andre tiltak de har ansvar for. For det andre mener etaten at modellen gir styringsutfordringer i forhold til faglig oppfølging. Det nevnes eksempler på at fagteamene opplever at det kan være vanskelig å gi foreldre og unge en klar forventning til prosessen med inntak og oppfølging, siden de ikke selv kontrollerer dette fullt ut.

BLD mener at regionene har samme styringsmulighet når det gjelder MultifunC-institusjonene som andre institusjoner. De mener at Adferdssentret kun har en ekstra kvalitetskontrollfunksjon i forhold til oppfølging av metoden, ikke et styringsansvar, og at disse forholdene er avklart med Bufetat. Når det gjelder hvorvidt regionene er pålagt å bygge MultifunC-institusjoner og at dette binder ressurser, vises det til at regionene var med på diskusjonen om hvorvidt man skulle opprette MultifunC²⁰ og at regionene også har bygget opp MultifunC-institusjonene med noe variasjon i tid. Departementet viser også til at regionene har fått midler til FoU-virksomhet som brukes til MultifunC. Departementet viser også til at det avholdes møter mellom departementet, prosjektet, direktoratet og regionene der de drøfter ulike utfordringer knyttet til og erfaringer med institusjonene. Hovedutfordringen slik etaten har formidlet det til BLD, er fagteamenes og kommunenes motivasjon for å bruke dette nye tiltaket.

¹⁸ Regionenes årsrapporter

¹⁹ Normen for beregning av kapasitet i MST-teamene er fra 2007 endret ved at man nå tar hensyn til bl.a. vakanser i stillingene.

²⁰ Regionene er enig i dette, men viser til at diskusjonen foregikk før de visste hvor stramt budsjett de hadde å forholde seg til. Uenigheten går dermed ikke på tiltaket i seg selv, men på om det var klokt av regionene å satse på tiltaket på det gitte tidspunkt.

2.4 Forbedringsmuligheter

Hovedutfordringene vi har drøftet i dette kapitlet er knyttet til *strukturen* i modellen for fordelingen av ansvar og oppgaver mellom de ulike forvaltningsnivåene. Modellen er imidlertid forankret i gjennomgående prinsipper for det norske forvaltningssystemet, og vi mener det er lite hensiktsmessig å reise diskusjon om denne her. Gitt modellen tror vi imidlertid det er mulig å *videreutvikle samspillet mellom forvaltningsnivåene*, og at innsatsen bør rettes inn mot dette. Vi vurderer det slik at det kan være et potensial i tydeliggjøring av premisser og retningslinjer for oppgave- og ansvarsfordeling gjennom avtalebygging, revidering av betalingsrundskrivet, informasjonsarbeid og styrking av relasjon til kommunene.

Når det gjelder utfordringen med de evidensbaserte metodene og delt myndighet, kommer vi tilbake til dette i henholdsvis kapittel 3 og 4.

Oppfølging av avtaler og styrking av relasjon til kommunene

Det er viktig at premisser og retningslinjer oppfattes som mest mulig tydelig i forhold til hvordan det praktiske arbeidet skal skje. Departementet skal gi retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå barnevernstjenestens mål, og dette gjelder også i forhold til å legge til rette for et optimalt samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Det eksisterer for eksempel en samarbeidsavtale mellom departementet og KS om videreutvikling av barnevernet.²¹ Avtalen ble inngått 1. september 2005, og skal i henhold til avtaleteksten evalueres hvert år. Vi kjenner ikke til om det foreligger en slik evaluering. Det er imidlertid flere punkter i avtalen som går inn på problemstillinger vi har nevnt, og det ville ha vært interessant å se om avtalen oppleves å ha hatt en positiv effekt. Blant annet står det at partene i fellesskap vil ”identifisere samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene i oppgaveløsningen”.

Direktoratet og regionene har også et ansvar for å jobbe på samme måte mot aktører på sitt nivå. Også her oppfatter vi at mye er i gang. Samarbeid med Regionsentrene for barn og unges psykiske helse er et eksempel. Nettverket for fagfolk som arbeider med familier som har kontakt med både barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien ble eksempelvis etablert våren 2003. Målsettingen er å utvikle og styrke fora for utveksling av kunnskap og erfaring for å videreutvikle gode tiltak og behandlingstilbud til de familiene som har kontakt med begge instanser.²² Et annet eksempel på pågående samarbeid er samarbeidsavtaler mellom helseforetakene og regionalt barnevern.

Regionene har et hovedansvar for å videreutvikle det direkte samarbeidet og dialogen med kommunene. Vi oppfatter at regionene jobber systematisk med dette i dag. Spørsmålet er om de kan bli enda bedre. En viktig oppgave er å jobbe frem en kultur sammen med kommunene som tydeliggjør at de sammen utgjør ett fellesskap.

Det operative arbeidet i fagteamene er spesielt viktig. Jobber de godt nok? Klarer de å skreddersy tilbudet? Har de kjennskap til kommunenes behov og forventninger? Og har de satt seg ned sammen for å finne ut hvordan de sammen kan håndtere utfordringene? Evnen til å differensiere vil trolig være en suksessfaktor i forhold til fagteamenes arbeid med kommunene.

²¹ Avtale om videreutvikling av barnevernet, signert 1. september 2005

²² <http://www.r-bup.no/>

Det er viktig at departementet og etaten følger opp etablerte avtaler slik at overordnede premisser for samarbeidet mellom fagteam og kommuner blir best mulig, særlig på de områdene som oppfattes som utfordrende. Vi kommer tilbake til samarbeid mellom fagteam og kommuner i kapittel 3.

Revidert betalingsrundskriv

Et viktig dokument når det gjelder oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunalt barnevern og statlig regionalt barnevern er rundskrivet "Betalingsordninger i barnevernet. Betaling mellom kommuner og fylkeskommuner." Rundskrivet regulerer fem punkter: ansvar og betaling for opphold i barneverninstitusjoner, ansvar og betaling for opphold i fosterhjem eller alternative tiltak, bruk av dobbelttiltak (bruk av to plasseringsalternativer samtidig), termin og postering og spørsmålet om hvor tvister løses.

Dokumentet er fra 1992, er ikke revidert etter forvaltningsreformen og er fortsatt det gjeldende rundskrivet på området. Det sendes imidlertid ut årlige rundskriv om betalingssetser. Vi oppfatter at det ennå ikke foreligger en revidert utgave som et signal om at betalingsrundskrivet skal gjennom vesentlig større endringer enn å bytte ut "fylkeskommune" med "stat". Nettopp derfor kan det være uheldig at en revidert utgave ikke foreligger og vi oppfatter at etaten mener et revidert dokument vil være til hjelp på flere av utfordringene.

Hjemmebaserte tiltak er ikke berørt i rundskrivet fra 1992, men det er naturlig å tenke seg at dette bør kunne være en del av revisjonen av betalingsrundskrivet. Mer likeverdig praksis når det gjelder *andre* hjemmebaserte tiltak som kan få statlig støtte, og hva den statlige støtten, eventuelt den kommunale egenandelen, skal være er nevnt som utfordringer. En større grad av tydelighet på dette vil kunne være et skritt i riktig retning for å regulere uklarheten i ansvarsfordelingen mellom kommunene og fagteamene.

Departementet bør avklare videre oppfølging av betalingsrundskrivet. Vi presiserer at en revidering av betalingsrundskrivet ikke innebærer reelle endringer når det gjelder fordelingen av vedtaksmyndigheten, men en tydeliggjøring av dagens praksis.

Styrking av informasjonsarbeidet

Informasjon er viktig i en modell hvor suksess er avhengig av at forvaltningsnivåene jobber godt sammen. Alle partene i barnevernet har et ansvar for dette.

Det er viktig at regionene til en hver tid videreutvikler informasjonsarbeidet overfor kommunene. Noen av regionene har brukerundersøkelser rettet mot kommunene. Det synes som en effektiv måte å innhente synspunkter på og som et godt grunnlag videreutvikling av informasjonsarbeidet i regionene. Kunnskap fra dette og metoder bør kunne systematiseres og utnyttes på tvers av regioner.

Også departementet kan bidra til bedre plattform for samarbeid gjennom informasjon. Barns rettigheter er omtalt i flere særlover, og departementet kan i samarbeid med andre berørte departement, sørge for å tydeliggjøre praksis knyttet til saker som berører forholdet mellom ulikt lovverk. Så langt vi har kunnskap om, foreligger det ikke noe skriv på dette området. Det nærmeste vi kommer er sannsynligvis et rundskriv fra BLD om ansvar for forebyggende arbeid fra 2005 som både benevner sentrale forebyggingsarenaer på kommunalt nivå og som forsøker å klargjøre rollene til ulike statlige aktører som psykisk helsevern og politi.²³

²³ Rundskriv Q-25/2005: Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier.

3 Fosterhjems- og institusjonstjenestene

ECONs oppdrag i henhold til mandatet i prosjektet har vært å vurdere:

- Utvikling i mål og retningslinjer for bruken av tiltakene
- Utvikling i bruk av tiltakene og kostnader ved disse
- Hvem og hva som bestemmer bruk
- Forskjeller mellom regionene.

Formålet har vært å gi forståelse av hva som bestemmer bruken av tiltakene og utviklingen av kostnadene og peke på eventuelle styrings- og oppfølgingsmuligheter.

Nedenfor kommenterer vi kort hva som er statlig regionalt barneverns oppgaver når det gjelder fosterhjem- og institusjonstiltakene. Deretter drøftes de ulike delene av problemstillingen.

3.1 Tiltakstyper og oppgaver

Nedenfor beskriver vi kort de ulike tiltakene samt statlig regionale oppgaver innenfor tiltakene.

3.1.1 Fosterhjem

Et fosterhjem er et hjem som, for kortere eller lengre tid, mottar ett eller flere barn til oppfostring. For vårt formål skiller vi primært mellom²⁴:

- "Ordinære" fosterhjem: Fosterhjem som tar imot barn med hjemmel i barnevernloven § 4-12 eller § 4-4, 5.ledd. Fosterhjemmene mottar arbeids- og utgiftsdekning etter Kommunenes Sentralforbunds veiledende satser. Disse fosterhjemmene styres og betales av kommunene. Vi berører ikke disse fosterhjemmene videre.
- Forsterkede fosterhjem: Fosterhjem hvor det tilknyttes støttetiltak og/eller økonomiske ytelser. Forsterkningstiltakene kan bestå av forhøyet arbeidsgodtgjøring, forhøyet utgiftsdekning, veiledning, avlastning, støttekontakt og liknende tiltak, og ofte består de av kombinasjoner av disse. Det statlig regionale barnevernet bistår med finansiering av forsterkninger hvis kommunenes utgifter overstiger egenandelene.
- Statlige fosterhjem (beredskapshjem og ungdomsfamilier):
 - Beredskapshjem tar imot barn i krisesituasjon der barneverntjenesten raskt må gripe inn og plassere barnet mens en sak undersøkes og utredes. Beredskapshjem er et alternativ til institusjonsplassering i akutte saker og plasseringen skal i utgangspunktet være relativt kortvarig. Hjemmene har som oftest såkalte oppdragsavtaler med det statlig regionale barnevernet. Dette innebærer at de mottar arbeids- og utgiftsdekning.

²⁴ Kilde: Norsk fosterhjemsforening

- Ungdomsfamiliene er et tiltak for ungdom, og er et alternativ eller supplement til ungdomsinstitusjonene og de tradisjonelle fosterhjemmene. Hjemmene har som oftest såkalte oppdragsavtaler med det statlig regionale barnevernet. Dette innebærer at de mottar arbeids- og utgiftsdekning.
- Fosterhjem tilknyttet private tiltak: Dette er fosterhjem som er organisert i privat sektor. Statlig regionalt barnevern kjøper tjenester i privat sektor når det ikke er tilgjengelig tilbud gjennom eget tiltaksapparat.

Statlig regionalt barnevern har følgende hovedoppgaver når det gjelder fosterhjem:

- Administrative oppgaver som:
 - rekruttering av fosterhjem, både ordinære fosterhjem og fosterhjem til eget tiltaksapparat.
 - Opplæring av fosterhjem
 - Formidling av fosterhjem, både i forhold til kommunene og i forhold til eget apparat
 - Generell oppfølging/veiledning av fosterhjemmene.
- Ansvar for drift av statlige fosterhjem (beredskapshjem og ungdomsfamilier) og kjøp av fosterhjem med privat tilknytning der eget tiltaksapparat ikke er tilstrekkelig for å møte behovet.
- Bidra til finansiering av forsterkninger i ordinære fosterhjem.
- Operative oppgaver knyttet til løpende behandling av barnevernssaker. Oppgaven er lagt til fagteamene som jobber sammen med kommunene i forhold til å drøfte tiltaksbruk i de enkelte tilfellene og vurdere plassering av barn i fosterhjem.

De faglig, administrative oppgavene er i alle regionene organisert i det som kalles Fosterhjemstjenesten. Det er flere Fosterhjemskontorer i alle regionene.

3.1.2 Institusjoner

En institusjon er et tiltak hvor barn og ungdom bor i kortere eller lengre tid, og som tilbyr ulike former for behandling eller oppfølging. For vårt formål skiller vi primært mellom:

- Statlige institusjoner: Statlige institusjoner kan deles inn i utredningsinstitusjoner, omsorgsinstitusjoner og atferdsinstitusjoner. Institusjoner for langtidsopphold er godkjent for ulike mål- og aldersgrupper og noen av disse institusjonene har også akuttmottak.
- Private og andre offentlige institusjoner: På samme måte som det eksisterer fosterhjem tilknyttet private tiltak er det privat organiserte institusjoner. Regionene kjøper institusjonsplasser fra de private. Det skilles mellom to former for avtaler, såkalte driftsavtaler og avtaler der man kjøper plasser etter anbuds-konkurranse/ forhandlinger. Driftsavtaler benyttes som fellesbetegnelse på avtaler inngått med såkalte ideelle virksomheter, mens de andre avtalene er inngått med private virksomheter eller andre offentlige, som for eksempel kommunale virksomheter.

Statlig regionalt barnevern har følgende hovedoppgaver når det gjelder institusjoner:

- Etablering og drift av egne institusjoner (statlige) samt kjøp av private (eller andre offentlige) institusjonsplasser der eget tiltaksapparat ikke er tilstrekkelig for å møte behovet.
- Operative oppgaver knyttet til løpende behandling av barnevernssaker. Oppgaven er lagt til fagteamene som jobber sammen med kommunene i forhold til å drøfte tiltaksbruk i de enkelte tilfellene. Ansvarer omfatter også å bistå kommunene med plassering av barn i institusjon. Fagteamene har en særskilt oppgave knyttet til å drøfte og vurdere bruk av tiltakene MST/PMTO som alternativ til plassering i institusjon. Det er også fagteamenes oppgave å velge egnet institusjon når institusjonsplassering er vedtatt.

I tillegg har de oppgaver knyttet til godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som skal plasseres utenfor hjemmet samt ansvar for at egne institusjoner tilfredsstiller nødvendige kvalitetskrav. Oppgavene er i alle regionene organisert innenfor regionkontoret.

3.2 Mål og retningslinjer for bruk av tiltakene

Barnevernsreformen la blant annet til grunn et mål om endring i bruk av tiltak innenfor det offentlige barnevernet. Hovedinnholdet i målsettingen var et klart uttrykt ønske om å vri bruken av tiltak innenfor barnevernet fra institusjonsplassering mot hjemmebaserte tiltak og fosterhjemstiltak. Bakgrunnen for målet var en faglig oppfatning om hva som er best mulig barnevern.

Forvaltningsreformen (gjeldende fra 2004) innebar at det fylkeskommunale ansvaret innfor barnevernet ble overtatt av staten. Målet med forvaltningsreformen var blant annet å etablere et likeverdig barnevernstilbud over hele landet. Reformen la til grunn en videreføring av de faglige målene for tiltaksbruk som var etablert gjennom barnevernsreformen.

Forvaltningsreformen innebar en tydeliggjøring av målsettingen om tiltaksbruk og statens rolle i forhold til å oppnå dette målet.

Virkemiddelet var opprettelse av fem regionkontor og 26 fagteam for å opprette et nærere samarbeid med kommunene.

Vurderinger

Det er vår vurdering at målet har vært klart forankret i styringen av det statlige regionale barnevernet siden forvaltningsreformen, gjennom de sentrale styringsdokumentene mellom departementet og etaten. I tillegg har det vært klart uttrykt og forankret i de samme dokumentene at hoveddelen av sakene i det statlige regionale barnevernet skal håndteres i eget apparat og at kjøp av private tjenester skal begrenses.

Det er vår vurdering at målet om tiltaksvidning også er tydelig kommunisert og forankret internt i etatens arbeid. Vi oppfatter at regionene har tydelige retningslinjer helt nede på fagteamnivå i forhold til hvordan etaten skal prioritere tiltaksbruk i sitt arbeid sammen med kommunene. Vi oppfatter videre at det i regionene ikke er noen form for tvil om disse retningslinjene.

Målet om vridninger av tiltaksbruken i det offentlige barnevernet er en føring som også ligger på det arbeidet som skjer innenfor det kommunale apparatet. Vi har ikke sett nærmere på hvordan kommunene jobber i dette prosjektet.

3.3 Utvikling i bruk av og kostnader ved tiltakene

Et gjennomgående problem med vurderinger av utvikling i det statlige regionale barnevernet er mangel på pålitelige data. Dette gjelder særlig aktivitets- og kostnadsdata fra etatens første virkeår 2004, men det er dels også knyttet noe usikkerhet til blant annet feilposterings i regnskapet for 2005. Feilposteringsene er knyttet til formål, slik at utgifter for fosterhjem eksempelvis er ført på institusjon.

Slik vi ser det er både departementet og etaten inneforstått med at data for 2004 er lite pålitelige. Vi har nedenfor derfor valgt å kun benytte data fra 2005 og 2006. Der det er kjente svakheter ved 2005-materialet har vi særskilt påpekt dette. Tilgang på kun to års dataserier begrenser muligheten for å si noe sikkert med hensyn til utvikling både når det gjelder aktivitet og kostnader og i forhold til hva som er kostnadsdrivere. At kontantprinsippet gjelder for regnskapsføringen gjør det også vanskeligere å sammenligne aktivitetsdata og regnskapsdata ettersom det ikke nødvendigvis er samsvar mellom aktiviteten i et år og de utgiftene som er regnskapsført dette året. I en "normal" driftssituasjon og med lengre tidsserier ville dette problemet vært mindre. To års sammenligningsgrunnlag samt at det i deler av etaten skjer en oppbygging av kapasitet forstyrrer derfor bilde i forhold til å se aktivitet og kostnader i regnskapet i sammenheng. Resultatene nedenfor må derfor leses med forbehold om at det er usikkerhet til både registreringen av data samt forholdene knyttet til prinsippene for regnskapsføring.

3.3.1 Utvikling i bruk

Vi skal nå se nærmere på hvordan bruken av tiltakene har utviklet seg. Tiltaksbruk kan måles på ulike måte for eksempel i form av antall barn, antall opphold eller antall oppholdsdager i ulike barnevernstiltak. Det er neppe noen av målemetodene alene som er perfekte i forhold til å gi et godt bilde av aktiviteten i etaten.

Vi har benyttet *antall opphold og antall oppholdsdager i statlige regionale barnevernstiltak* som utgangspunkt for framstillingene så langt det har vært mulig.²⁵

Antall opphold i et tiltak er antall ganger tiltaket har blitt benyttet i det aktuelle året. Ett barn kan ha flere opphold i samme eller ulike tiltak i løpet av en periode. At antall opphold går opp kan skyldes flere forhold, eksempelvis at det er flere barn i tiltaket eller at hvert opphold blir kortere, men at det blir flere opphold.

Antall oppholdsdager i tiltaket fosterhjem er summen av antallet dager alle barn har vært i ulike former for fosterhjem med statlig involvering i løpet av den aktuelle perioden eksklusivt i fosterhjem med forsterkninger. De ulike formene av tiltaket i vår sammenheng er statlige beredskapshjem og ungdomsfamilier samt fosterhjem tilknyttet private tiltak hvor det statlig regionale apparatet kjøper oppholdsdager for barn. Antall oppholdsdager i tiltaket institusjon er summen av antallet dager alle barn har vært i ulike former av dette tiltaket i løpet av den aktuelle perioden, det vil si henholdsvis i statlig driftede institusjoner og i private og andre institusjoner hvor det statlig regionale apparatet kjøper oppholdsdager for barn.

²⁵ Tallene er basert på uttrekk fra Bufetats klientsystem (ODA) for året 2005 og BUF-etats innrapportering til SSB for 2006. Kilde er Bufdir.

At antall oppholdsdager går opp kan skyldes flere forhold, eksempelvis flere opphold eller lengre opphold.

Antall oppholdsdager er mest egnet for å si noe om utvikling i bruk av statlige fosterhjem og institusjon, men mindre aktuelt for andre tiltak:

- Når det gjelder statlig regionalt engasjement i forbindelse med forsterkede fosterhjem rapporteres det ikke oppholdsdager i offentlige sammenhenger (SSB). Det finnes ikke tilgang på kvalitetssikrede data om oppholdsdager i denne aktiviteten fra Bufetat. I dette tilfellet vil vi benytte andre aktivitetsdata for å vurdere utvikling.
- I noen tilfeller er begrepet oppholdsdager mindre meningsfylt, for eksempel når det gjelder MST, PMTO og andre hjemmebaserte tiltak. Der er oppholdsdager i tiltaket et resultat av tiden mellom inn- og utskrivning av barna i tiltaket, mens tiltaket i seg selv ikke innebærer noe døgnopphold som sådan. I dette tilfellet vil vi benytte andre aktivitetsdata for å vurdere utvikling.

Dette gjør at antall opphold i de ulike tiltakene er det begrepet som best uttrykker et samlet volumbegrep for virksomheten som helhet. Vi vil benytte dette samt supplere med data for oppholdsdager for fosterhjem og institusjon. Framstillingen viser aktivitet der det statlige regionale apparatet er involvert så langt det er mulig, og ikke i rene kommunale barnevernstiltak, for eksempel i ordinære fosterhjem.

Antall opphold

I Tabell 3.1 har vi vist utviklingen i *antall opphold* i alle tiltakstypene i statlig regionalt barnevern. Utviklingen er målt som prosentvis endring i antall opphold fra 2005 til 2006 spesifisert på region og tiltakstype.

Tabell 3.1 *Utvikling i antall opphold i ulike tiltak fra 2005 til 2006*

	øst	sør	vest	midt	nord	totalt
Samlet i institusjon	5%	7%	3%	18%	0%	5%
Statlige	11%	6%	13%	11%	6%	10%
private og andre offentlige	-2%	9%	-8%	32%	-11%	-2%
Samlet i fosterhjem	17%	17%	11%	10%	41%	17%
Forsterkede	3%	11%	14%	5%	24%	8%
Familiehjem	51%	24%	5%	-2%	38%	19%
beredskapshjem	28%	16%	21%	48%	71%	28%
fosterhjem tilknyttet private tiltak	13%	17%	1%	-88%	-10%	6%
Samlet hjemmebaserte tiltak	-1%	-17%	17%	34%	28%	8%
MST	9%	-28%	1%	-12%	0%	-8%
PMTO	30%	18%	43%	28%	-35%	23%
Andre	-11%	-19%	19%	84%	71%	13%

Kilde: Bufdir

Tabellen viser at det har vært en vekst i antall opphold på et samlet nivå for hver av de tre hovedgruppene av tiltak. Økningen av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak gjenspeiler en økt bruk av tiltakene. Når det gjelder institusjon viser tallet også en økning av antall opphold, men vi skal senere se at antall oppholdsdager i institusjon går ned. Dersom tallene for opphold er riktige, gjenspeiler dermed økningen i antall opphold i institusjon at varigheten på oppholdene blir kortere, og at institusjoner brukes mer som deler av en tiltakskjede heller enn som permanent oppholdssted. Dette er en ønsket utvikling.

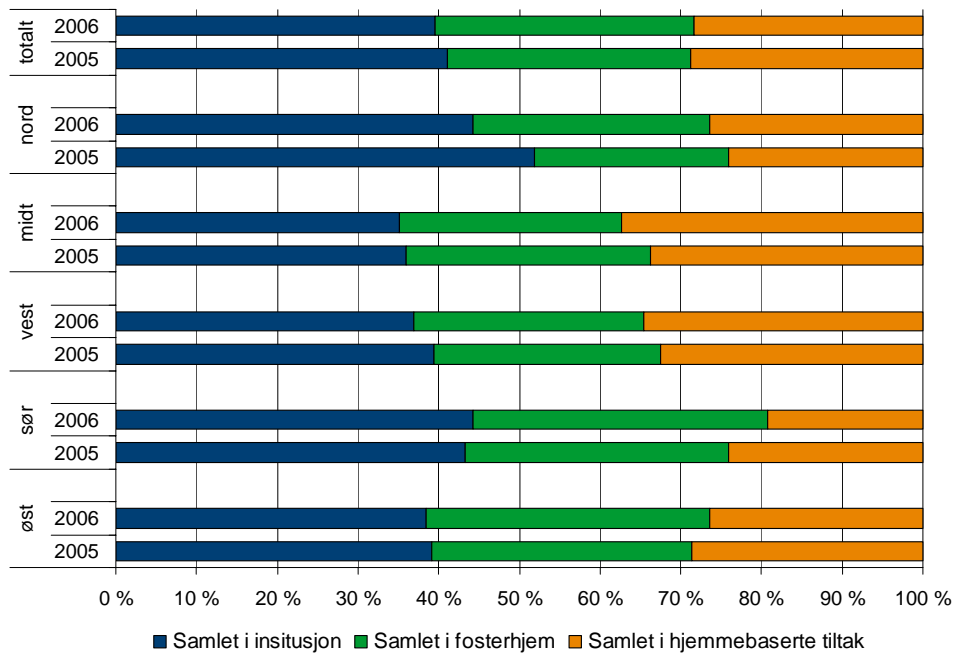
Det er variasjoner mellom regionene. Dette gjelder spesielt institusjon og hjemmebaserte tiltak.

- Én region har en vekst i antall opphold i institusjon som ligger betydelig over gjennomsnittet, mens en region har ingen vekst.
- To av regionene har en reduksjon i antall opphold i hjemmebaserte tiltak, mens de øvrige har relativt sterk vekst. Det er med ett unntak gjennomgående sterk vekst i bruk av PMTO i alle regionene. Når det gjelder MST er det kun én region som kan vise til noe vekst i bruk av dette tiltaket. Det er også store variasjoner mellom regionene i forhold til i hvilken grad de deltar i andre hjemmebaserte tiltak, jf. også kapittel 2. To av regionene har dels veldig sterk vekst i disse aktivitetene fra 2005 til 2006 målt etter antall opphold i slike tiltak.
- Veksten i opphold i fosterhjem er relativt jevn mellom regionene, med unntak av én region som har særlig høy vekst.

Tabellen viser også at det totalt sett har vært en vridning i antall opphold i retning av eget tiltaksapparat innenfor institusjon. To av regionene har likevel vekst i bruk av private eller andre institusjoner. På samme måte er veksten i fosterhjem i hovedsak kanaliseres inn i eget tiltaksapparat. Totalt er det likevel fortsatt vekst i bruk av fosterhjem med privat tilknytning. Kun to av regionene har redusert antall opphold i fosterhjem med privat tilknytning.

Ulik endring i tiltaksbruk gjenspeiler dels at regionene har hatt et ulikt utgangspunkt i tiltaksbruken. I Figur 3.1 har vi vist antallet opphold i hvert hovedtiltak som andeler av samlede opphold i regionene i 2005 og 2006.

Figur 3.1 Utvikling i relative andeler av antall opphold i ulike tiltak fra 2005 til 2006



Kilde: Bufdir og ECON

Figuren viser at antall opphold på institusjon i 2006 totalt var om lag 40 prosent av samlet antall opphold i hele det statlig regionale barnevernet. Dersom vi sammenligner dette med Tabell 3.1 får vi at selv om vi har en vekst i institusjonsopphold, er den relative andelen av institusjonsopphold redusert. Fire av regionene har en relativt sett mindre andel opphold i institusjon i 2006 sammenlignet med i 2005.

Figuren viser videre at den relative andelen opphold i fosterhjem totalt sett har økt. Det er også her variasjoner mellom regionene. Tre av regionene har økte relative andeler av opphold i fosterhjem, mens to har reduserte.

På samme måte viser figuren at den relative andelen av opphold i hjemmebaserte tjenester er nesten uforandret fra 2005 til 2006 totalt sett. Tre av regionene har relativt sett en større andel i 2006, mens to har mindre.

På et overordnet nivå ser vi med andre ord en vridning i tiltaksbruk, men det er forskjeller mellom enkelttiltak og mellom regioner.

Antall oppholdsdager

I Tabell 3.2 har vi vist utviklingen i *antallet oppholdsdager* i tiltakene fra 2005 til 2006.

Tabell 3.2 *Utvikling i antall oppholdsdager i ulike tiltak fra 2005 til 2006*

	øst	sør	vest	midt	nord	totalt
Samlet i institusjon	-4%	4%	-7%	9%	-10%	-3%
statlige	6%	0%	4%	-5%	-8%	1%
private og andre offentlige	-10%	9%	-13%	33%	-13%	-7%
Samlet i fosterhjem	34%	16%	1%	6%	28%	16%
forsterkede	-	-	-	-	-	-
familiehjem	42%	14%	5%	3%	31%	15%
beredskapshjem	42%	36%	2%	66%	77%	34%
fosterhjem tilknyttet private tiltak	21%	1%	-9%	-83%	-17%	1%

Note: Vi har ikke hatt tilgang på antall oppholdsdager for fosterhjem med forsterkninger. Veksten i samlet bruk av fosterhjem vil derfor være en annen enn tabellen viser.

Kilde: Bufdir

Målt i antallet oppholdsdager i de ulike tiltakene viser tabellen en reduksjon i totalt antall oppholdsdager i institusjon og en økning i oppholdsdager i fosterhjem. Imidlertid er det forskjeller mellom regionene i måloppnåelse. Som vi ser har tre av regionene nedgang i antallet oppholdsdager i institusjon, mens to av regionene har en økning. Når det gjelder fosterhjem er det også en samlet økning i bruk av dette tiltaket målt etter antall oppholdsdager. Alle regionene viser vekst, men også her er det forskjeller. Tre av regionene viser stor vekst, én viser moderat vekst, mens én viser liten vekst.

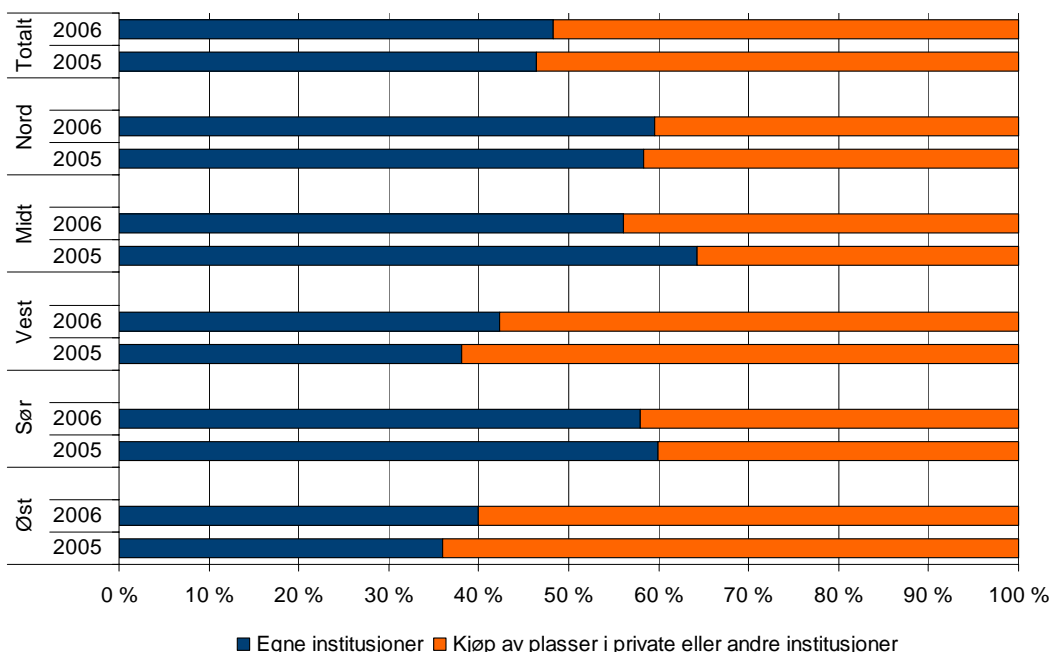
Bakgrunns materialet viser at antall oppholdsdager i institusjon totalt er høyere enn antallet oppholdsdager i fosterhjem totalt, selv om det er en reduksjon i differansen for fire av regionene fra 2005 til 2006. Med andre ord øker antallet oppholdsdager i fosterhjem relativt til antallet oppholdsdager i institusjon fra 2005 til 2006.

Tabellen for oppholdsdager viser også at det innenfor institusjon totalt er en vridning mot eget tiltaksapparat, men at to regioner har særlige utfordringer knyttet til å få til denne vridningen. Dette er de samme regionene som har en vekst i antallet oppholdsdager i institusjon. Som tabellen viser har den ene av disse regionene en nedgang i oppholdsdager i egne institusjoner.

Når det gjelder fosterhjem er det totalt en svært liten vekst i totale oppholdsdager i fosterhjem med privat tilknytning. Dette skyldes primært vekst i oppholdsdager i denne tiltaksformen i én region.

I Figur 3.2 har vi utdypet dette ved å vise antall oppholdsdager i institusjoner fordelt på oppholdsdager i statlige institusjoner og i private og andre institusjoner.

Figur 3.2 *Utvikling i relative andeler av antall oppholdsdager i ulike institusjoner fra 2005 til 2006*

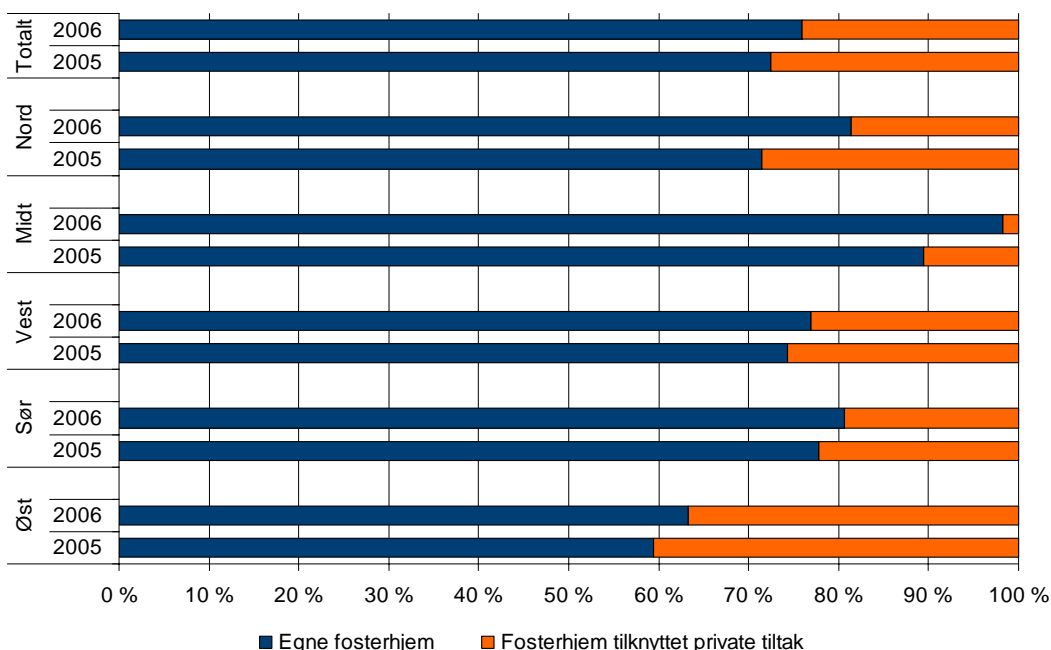


Kilde: Bufdir og ECON

Figuren viser at totalt er antallet oppholdsdager i egne institusjoner i underkant av 50 prosent av totalt antall oppholdsdager i institusjon i 2006. Det har vært en vridning fra 2005. Figuren viser også at sammensetningen i de ulike regionene er forskjellig, og at to av regionene har et lavere andel oppholdsdager i egne institusjoner i 2006 sammenlignet med 2005.

I Figur 3.3 ser vi på det samme forholdet for fosterhjem. Figuren viser antall oppholdsdager i fosterhjem fordelt på oppholdsdager i statlige fosterhjem og i fosterhjem med privat tilknytning.

Figur 3.3 *Utvikling i relative andeler av antall oppholdsdager i ulike fosterhjem fra 2005 til 2006*



Note: Eksklusive antall oppholdsdager i fosterhjem med forsterkninger

Kilde: Bufdir og ECON

Totalt håndteres om lag 75 prosent av antall oppholdsdager i fosterhjem i egne fosterhjem i 2005 sammenlignet med 72 prosent i 2005. Alle regionene har vekst i andelen i egen fosterhjem i perioden, og to av regionene har relativt stor vekst. I tre av regionene håndteres over 80 prosent av oppholdsdager i fosterhjem i egne, mens særlig én region har utfordringer knyttet til å bygge opp egne fosterhjem.

Spesielt om utvikling i beleggsprosjenter for institusjoner

I Tabell 3.3 har vi vist utviklingen i beleggsprosjenter mellom ulike institusjonstyper i regionene for 2005 og 2006. Som vi ser av tabellen varierer beleggsprosjenten mellom både institusjonstyper og mellom regioner. Høy beleggsprosjent viser høy utnyttelsesgrad. Lavere beleggsprosjent viser lavere utnyttelsesgrad. Der det ikke er oppgitt tall er beleggsprosjenten ikke tilgjengelig, enten fordi den ikke er beregnet eller fordi institusjonene/avtalene ikke eksisterte.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig beleggsprosjent i institusjoner

	øst		sør		vest		midt		nord	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Statlige institusjoner	79%	89%	83%	93%	85%	89%	70%	69%	86%	78%
Avtaleinstitusjoner	92%	91%	-	88%	92%	93%	-	-	-	82%
MultifunC	-	67%	-	49%	-	58%	-	46%	-	69%

Kilde: Bufdirs årsrapport 2006 samt regionkontorene (for avtaleinstitusjoner i 2005)

Beleggsprosjent i egne institusjoner er beregnet med utgangspunkt i godkjente antall plasser, mens beleggsprosjent for avtaleinstitusjonene er beregnet med utgangspunkt i antallet avtaleplasser.

Når det gjelder egne institusjoner viser oversikten økning i beleggsprosjent for tre av regionene fra 2005 til 2006. I 2006 har disse regionene en beleggsprosjent på mellom 89 og 93 prosent. To av regionene har en lavere beleggsprosjent i 2006 enn i 2005. I disse regionene var beleggsprosjenten i egne statlige institusjoner henholdsvis 69 prosent og 78 prosent i 2006.

Når det gjelder avtaleinstitusjonene har beleggsprosjenten gjennom de to årene ligget i overkant av 90 prosent for to av regionene. I disse regionene er beleggsprosjent for avtaleplassene høyere enn for egne plasser. To regioner har beleggsprosjent i avtaleinstitusjonene på under 90 prosent.

Når det gjelder MultifunC-institusjonene har disse vært i en oppbyggingsfase i perioden. Den siste institusjonen er startet opp høsten 2006. Det er derfor tidlig å si noe om den samlede utnyttelsen av disse institusjonene.

Oversiktene viser likevel at det er utfordringer knyttet til utnytte kapasiteten i det samlede tilgangen på institusjonsplasser bedre, men at utfordringen er klart større for enkelte av regionene enn andre.

3.3.2 Utvikling i kostnader

Vi skal nå se nærmere på utviklingen i kostnader tilknyttet de ulike tiltakene. For å illustrere utviklingen i kostnader for de ulike tiltakene har vi vist samlet vekst i utgifter for de ulike formålene. Vi har også forsøkt å måle utgiftene opp mot aktivitet (målt i oppholdsdager) i de ulike tiltakene. Formålet har vært å få et bilde av hvordan ”enhetsutgiften” per oppholdsdag i de ulike tiltakene har utviklet seg, for å belyse hva som er eventuelle kostnadsdrivere.

Som nevnt tidligere er det betydelig usikkerhet knyttet til regnskapet for særlig året 2004 slik at dette året er utelatt fra framstillingen. For året 2005 oppgis det også å være tilfeller av ”feilposterings” spesielt knyttet til at kjøp av plasser i privat organiserte fosterhjem og institusjonsplasser ikke er ført på riktig formål. Noen av disse forholdene er det korrigert for, men det er forhold ved tallene som for oss fortsatt framstår som uavklart. Dette slår ut både i en vurdering av utvikling i utgifter på formål og for muligheten for å vurdere utgifter i forhold til aktivitet og dermed også kostnadsdrivere i systemet. Vi har likevel valgt å vise noen utviklingstrekk basert på de tallene vi har hatt tilgang til. I drøftingene er det imidlertid ikke mulig å trekke robuste konklusjoner basert på materialet.

Forutsetninger

Vi har tatt utgangspunkt i brutto regnskapsutgifter for de ulike tiltakene. Det innebærer at vi har sett bort fra alle inntekter, inklusive kommunale egenandeler. Dette er gjort i overensstemmelse med departementet og direktoratet.

Utgiftene regnskapsføres etter fire formål:

- Formål 691: Fosterhjem
- Formål 692: Barnevernsinstitusjon
- Formål 693: Hjemmebaserte tjenester
- Formål 694: Barnevernstjeneste

Nedenfor konsentrerer vi oss om utvikling i utgifter innenfor fosterhjems- og institusjonstiltakene.

På et overordnet postnivå regnskapsføres utgifter for hvert av tiltakene etter følgende kontoplan:

Post	Betegnelse
01.1	Driftsutgifter (lønn)
01.2	Driftsutgifter (varer og tjenester)
21	Spesielle driftsutgifter
22	Kjøp av private barnevernstjenester (post 70 for 2004 og 2005)
45	Større utstyrsanskaffelser

Kilde: Rundskriv R-101 fra Finansdepartementet

Når det gjelder fosterhjem har vi lagt til grunn følgende:

- Post 01.1 og 01.2 dekker utgifter både direkte til fosterhjem (arbeids- og utgiftsgodtgjørelse) og til Fosterhjemstjenesten i regionene (de administrative enhetene). Regionene/direktoratet har spesifisert hvilke utgifter som tilordnes henholdsvis fosterhjem og Fosterhjemstjenesten.
- Post 22 omfatter utgifter både til forsterkninger av fosterhjem samt utgifter til kjøp av tjenester fra privat organiserte fosterhjem. Regionene/direktoratet har spesifisert hvilke utgifter som tilordnes henholdsvis forsterkninger og kjøp av tjenester fra privat organiserte fosterhjem.

Når det gjelder institusjon har vi lagt til grunn følgende:

- Post 01.1, 01.2, 21 og 45 dekker utgifter i statlig regionale institusjoner.
- Post 22 omfatter utgifter både til kjøp av plasser i privat organiserte institusjoner, både kjøp etter såkalte driftsavtaler, kjøp av plasser etter anbuds konkurranse og kjøp av enkeltplasser.

Når det gjelder aktivitet i de ulike tiltakene benytter vi oppholdsdager i de ulike tiltakene i de ulike regionene, jf. avsnitt 2.4.1.

Som nevnt tidligere føres regnskapet etter kontantprinsippet, noe som forstyrrer bildet i forhold til kostnadsutvikling i tiltakene for de to årene vi har tilgjengelig.

Utvikling i utgifter og mulige kostnadsdrivere

I Tabell 3.4 har vi vist utviklingen i utgifter til formålet fosterhjem på et overordnet nivå fra 2005 til 2006. Beregningene er basert på Bufdirs regnskap for henholdsvis 2005 og 2006 (nominelle utgifter). Som vi ser har utgiftene vokst med i gjennomsnitt 35 prosent. Veksten skiller seg ut som markert høyere i tre av de fem regionene. Driftsutgifter til lønn samt kjøp av private tjenester er de største utgiftspostene. I 2006 utgjorde driftsutgifter til lønn om lag 51 prosent av utgiftene på dette formålet. Tilsvarende tall for kjøp av tjenester var 33 prosent.

*Tabell 3.4 Utvikling i utgifter i fosterhjem 2005-2006 etter region
Sum 0855 (post 01.1, 01.2, 21, 22 og 45), formål 691*

	øst	sør	vest	midt	nord	totalt
Sum 0855 (post 01.1, 01.2, 21, 22 og 45)	50%	14%	41%	18%	47%	35%

Kilde: Bufdir

I Tabell 3.5 har vi vist utviklingen i utgifter til formålet institusjon på et overordnet nivå fra 2005 til 2006. Som vi ser har de samlede utgiftene til dette formålet nesten ikke vokst fra 2005 til 2006. Variasjonene mellom regionene er imidlertid stor, fra reduksjon av utgifter til relativt sterk vekst. På samme måte som for fosterhjem er driftsutgifter til lønn i egne institusjoner samt kjøp av private tjenester de største utgiftspostene. I 2006 utgjorde driftsutgifter til lønn om lag 45 prosent av utgiftene på dette formålet. Tilsvarende tall for kjøp av tjenester var 43 prosent.

Tabell 3.5 *Utvikling i utgifter i institusjon 2005-2006 etter region.
Sum 0855 (post 01.1, 01.2, 21, 22 og 45), formål 692*

	øst	sør	vest	midt	nord	totalt
Sum 0855 (post 01.1, 01.2, 21, 22 og 45)	-6%	13%	1%	28%	0%	2%

Kilde: Bufdir

Utviklingen i utgifter forteller oss noe om hvor utgiftsøkningene påløper, men sier ikke så mye om i hvilken grad dette er mye eller lite sett i forhold til den aktiviteten som skjer. I Tabell 3.6 har vi forsøkt å vise utvikling i *utgifter per oppholdsdag* for ulike tiltak, samt utvikling i *utgifter* til forsterkninger og utgifter til Fosterhjemstjenesten.

Tabell 3.6 *Utvikling i utgifter/utgifter per oppholdsdag for ulike tiltak og oppgaver fra 2005 til 2006*

	øst	sør	vest	midt	nord
Fosterhjem					
Driftsutgifter per oppholdsdag egne fosterhjem	49%	5%	8%	17%	7%
Utgifter per oppholdsdag fosterhjem tilknyttet private plasser	77%	- 4%			
Utgifter per oppholdsdag forsterkninger	12%	45%	6%	-32%	2%
Utgifter til Fosterhjemstjenesten*	- 7%	13%	13%	17%	15%
Institusjon					
Driftsutgifter per oppholdsdag egne institusjoner	0%	10%	10%	17%	23%
Utgifter per oppholdsdag i privat/andre institusjoner	-5%	10%	0%	40%	-8%

Note: * = Øst er oppgitt eksklusiv administrasjonsutgifter som påløper i institusjon for fosterhjem tilknyttet institusjon.

Kilde: Bufdir og ECON

Som sagt har vi hatt utfordringer knyttet til feilposter i regnskapet for 2005. Dette gjør at det er vanskelig å framstille en konsistent rekke. Tallene vi har benyttet viser følgende:

- Driftsutgifter per oppholdsdag i fosterhjem:
 - Egne fosterhjem: Tre av regionene har en moderat vekst, én region en relativt høy vekst og én region kraftig vekst.
 - Fosterhjem med privat tilknytning: For tre av regionene er det problemer med enten aktivitetsdataene eller regnskapsdataene for et av årene, slik at framstillingen er mangelfull. Vi har utelatt tallene.
 - Regionen som har høy vekst i utgifter per oppholdsdager i egne fosterhjem har også høy vekst i utgifter per oppholdsdag i fosterhjem med privat tilknytning. Vi er usikre på hvorvidt disse høye tallene er reelle.
 - Et utgangspunkt kan være at deler av veksten i utgifter per oppholdsdag kan forklares med at egne fosterhjem ikke utnyttes maksimalt. Høy utnyttelse er viktig fordi det ofte påløper utgifter i disse fosterhjemmene selv om de ikke brukes. Lav utnyttelsesgrad gir høy utgift per oppholdsdag i tiltaket. Vi har

imidlertid ingen indikasjoner på at egne fosterhjem står ledige. Det kan også være at utgiftsvekst kan forklares med at mer krevende barn og unge flyttes over i fosterhjem. Dette nevnes i flere av regionene som en kostnadsdriver når det gjelder utgifter i fosterhjem.

- Bufdir har i årsrapporten for 2006 også beregnet utgift per oppholdsdag i fosterhjem. Beregningene er imidlertid, så vidt vi kan se, gjort på en mer aggregert måte. Deres beregninger viser at samlede utgifter per oppholdsdag i fosterhjem stiger med om lag 20 prosent fra 2005 til 2006. Fire av regionene har vekst, mens i én region er forholdet uendret.
- **Utgifter til forsterkninger i ordinære fosterhjem:** Ettersom vi ikke har antallet oppholdsdager i dette tiltaket har vi framstilt veksten i de faktiske utgiftene fra 2005 til 2006. Som vi ser har vi både reduksjon i utgifter og relativt høy vekst, avhengig av hvilken region vi snakker om. Dersom vi ser utviklingen i utgifter i til forsterkninger opp mot utviklingen i antall *opphold* i dette tiltaket, jf. Tabell 3.1 tidligere i dette kapitlet, får vi variable resultater:
 - For to av regionene øker utgiftene mer enn antall opphold, noe som kan forklares med at graden av forsterkninger per opphold øker i betydningen blir mer kostnadskrevende. Dette er en forklaring som er logisk i forhold til at man sannsynligvis får mer krevende barn inn i fosterhjem etter hvert som man trapper ned institusjonsbruk. Dette kan være en mulig kostnadsdriver, og framheves også i Bufdirs årsrapport for 2006.
 - For de øvrige tre regionen er imidlertid forholdet motsatt.
- **Utgifter til Fosterhjemstjenesten:** Dette er et uttrykk for administrative ressurser som medgår i administreringen av regionenes fosterhjemsoppgaver. Som tabellen viser stiger utgiftene ganske jevnt, med mellom 13 prosent og 17 prosent i fire av regionene. Den siste regionen rapporterer en reduksjon. Samlet oppgir regionene at de benytter om lag 217 millioner kroner i Fosterhjemstjenesten i 2006.

Det er vanskelig å måle aktiviteten i Fosterhjemstjenesten opp mot aktivitetstall for fosterhjem fordi aktiviteten i Fosterhjemstjenesten spenner videre enn dette. Blant annet har Fosterhjemstjenesten ansvaret for å rekruttere ordinære fosterhjem for kommunene, men dette er ikke aktivitet som slår ut i eget tiltaksapparat. Imidlertid viser tallene at den regionen med reduksjon i utgiftene i Fosterhjemstjenesten er den regionen som har lavest andel oppholdsdager i egne fosterhjem målt i forhold til samlede opphold i fosterhjem. Forskjellen i utgifter kan dermed gjenspeile at de øvrige regionene har brukt mer ressurser på å bygge opp en egen fosterhjemsstruktur, og at dette dermed er en mulig kostnadsdriver i disse regionene. I Bufdirs årsrapport for 2006 framheves det at vekst i utgifter til rekruttering og opplæring av fosterhjem forklarer deler av utgiftsveksten i regionene fra 2005 til 2006.

- **Driftsutgifter per oppholdsdag i institusjon:**
 - Egne institusjoner: For egne institusjoner er utgiftsveksten høyest for de to regionene som har mest problemer med beleggsprosenten. Den regionen som har nullvekst i utgifter til egne institusjoner har relativt høy beleggsprosent i egne institusjoner, men ikke høyest.
 - Private og andre institusjoner: En region skiller seg med hensyn til høy vekst i utgifter per oppholdsdag i private institusjoner.

- I Bufdirs årsrapport for 2006 framheves det at vekst i utgifter per oppholdsdag i institusjon er lavere enn veksten i utgifter per oppholdsdag i fosterhjem fra 2005 til 2006. Det kan være forskjeller i hva som inngår i disse beregningene og våre beregninger. I rapporten oppgis det at en region har en reduksjon på 3 prosent i utgifter per oppholdsdag i institusjon, mens de andre regionene har en vekst på mellom 5 og 7 prosent.

3.4 Vurderinger og forbedringsmuligheter

Vi har tidligere nevnt at målene og retningslinjene for tiltaksbruk er klart uttrykt, kommunisert og forstått gjennom hele det statlig regionale barnevernsapparatet, og at fagteamene i regionene synes å ha klare prioriteringer for tiltaksbruk. Vi har videre sett at det samlet sett har skjedd en vridning i tiltaksbruk, men at grad av vridning varierer mellom om regionene. Det er også variasjoner i hvilken grad regionene har oppnådd en vridning i retning av bruk av eget apparat i stedet for kjøp av tjenester. Vi har videre sett at kostnadsdrivere kan synes å være mer krevende tilfeller i fosterhjem, større omfang på hver enkelt forsterkning og dels mer arbeid i Fosterhjemstjenesten. I tillegg er det en kostnadsdriver at særlig egne institusjoner har lav beleggprosent, særskilt i enkelte regioner.

Basert på utviklingen og informasjon fra intervjuene har vi identifisert fire hovedutfordringer for å bedre ressursbruken:

- Videreutvikling av det gode samarbeidet mellom statlig regionalt apparat og kommunene med formål å oppnå best mulig beslutninger om tiltaksbruk. Hvordan fagteamene i det statlig regionale apparatet fungerer, er avgjørende i denne sammenhengen.
- Sikre robust egen fosterhjemsportefølje og utnyttelsen av denne.
- Sikre robust egen institusjonsstruktur og utnyttelse av denne.
- Nødvendig tilgang til og evne til å utnytte MST-team.

Nedenfor beskriver vi disse utfordringene nærmere samt vurderer forbedringsmuligheter.

3.4.1 Samarbeid mellom statlig regionalt apparat og kommunene

I kapittel 2 har vi redegjort for at den formelle beslutningsmyndigheten for vedtak om tiltaksbruk i det statlig regionale barnevernet er tillagt kommunene (samt Fylkesnemdene i spesielle tilfeller). Vedtaksmyndighetene til kommunene er på tiltaksnivå i betydningen at de kan vedta for eksempel fosterhjem eller institusjonsplassering, men de kan ikke vedta hvilket fosterhjem eller hvilken institusjon. Denne myndigheten er tillagt det statlig regionale barnevernet. Det statlig regionale barnevernet har også en rolle i forhold til å vurdere omfanget av forsterkninger i et fosterhjem ettersom det skal foreligge en avtale mellom alle involverte parter før tiltak igangsettes.

Uavhengig av vedtaksmyndighet jobber det statlig regionale barnevernet sammen med kommunene i forhold til å komme fram til best mulige beslutninger om tiltaksbruk. Det er fagteamene som er regionenes operative enhet i arbeidet med kommunene. Fagteamene er dermed en svært viktig nøkkel i forhold til etatens samarbeid med kommunene og muligheten for å oppnå målsettingen om å bidra til vridninger i tiltaksbruk. At premissene for å etablere og drive gode fagteam er på plass er derfor helt avgjørende for å oppnå en riktig og effektiv tiltaksbruk i henhold til målsettingen.

Etablering og drift av fagteam

Det er vårt inntrykk at regionene stort sett har lyktes i å etablere et nett av godt fungerende fagteam. Mange av fagteamene er bygget opp rundt kompetanse fra det tidligere fylkeskommunale barnevernssystemet, men det har også vært omfattende nyrekruttering. Regionene har hatt ulike utgangspunkt i forhold til oppstart, både når det gjelder tilgang på kvalifisert arbeidskraft og hvilke kulturer for tiltaksbruk som var etablert i regionene.

Det er imidlertid noen av regionene som sliter med å få på plass enkelte fagteam i deler av regionene sine. Det er flere årsaker til dette:

- Det er krevende å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft i deler av Norge. Små fagteam er sårbare for turnover, og små og ustabile fagteam kan føre til høy slitasje på medarbeidere.
- Vanskeligheter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft legger et økt press på regionenes evne til å utvikle kompetansen selv. Velfungerende fagteam er sårbare i forhold til kompetanse, og muligheten for å drive systematisk opplæring av fagteam har kanskje ikke vært tilstrekkelig i en oppbyggingsfase.

Direktoratet har nå igangsatt et felles nasjonalt kompetansehevingsprogram for fagteam, både for fagteamledere og for fagteamarbeidere. Regionene gir gode tilbakemeldinger på dette tiltaket.

Samarbeid mellom statlig regionalt barnevern og kommunene

Det er vårt klare inntrykk at det er mye godt samarbeid mellom statlig regionalt barnevern og kommunene i forhold til å komme fram til best mulige løsninger i de enkelte sakene. Mange kommuner har små ressurser i eget barnevern og setter stor pris på muligheten for å jobbe opp mot et større fagmiljø.

Så vidt vi kan se har alle regionene en systematisk framgangsmåte i sitt arbeid med kommunene, noe som legger et grunnlag for et godt samarbeid:

- Regionene har gruppert kommunene til de ulike fagteamene slik at ”ansvaret” for samarbeid med hver enkelt kommune er plassert.
- Regionene har faste møteplaner med kommunene, og møter kommunene jevnlig i løpet av året. Møtene har litt ulik karakter:
 - Møter som tar opp generelle og prinsipielle sider av samarbeidet, løsrevet fra konkrete saker. Møtene bidrar til å skape en plattform for samarbeid og en god og jevnlig relasjon.
 - Møter som drøfter konkrete saker og vurdering av tiltak i de enkelte tilfellene.
- Løpende kontakt i forbindelse med planlegging og daglig drift.
- I tilfeller hvor det er eller oppstår problemer med samarbeidsrelasjonen involveres ofte ansvarlige ledere på regionkontorene, og det tas kontakt mot ledelsesnivå i de aktuelle kommunene.

Alle regionene synes imidlertid i en eller annen grad å ha noen samarbeidsproblemer med enkeltkommuner. At samarbeidet ikke fungerer tilfredsstillende er en svært tidkrevende faktor både for statlig regionalt barnevern og for kommunene.

Vi har i kapittel 2 pekt på forhold som regionene framhever som utfordringer i forhold til samarbeidet med kommunene, eksempelvis akutt saker og gråsonesaker. I tillegg til disse tilfellene nevner regionene at de oppfatter at enkelte kommuner har en veldig tydelig bestillerrolle i betydningen at de i liten grad går i dialog med fagteamene samt at samarbeidsklimaet mellom de to forvaltningsnivåene i en del tilfeller er lite gunstig på grunn av pågående tvister om enkeltsaker.

Vi presiserer at vi ikke har vært i kontakt med kommunene i forhold til å vurdere samarbeidet med statlig regionale barnevern, jf. kapittel 1 om oppdraget. Det er imidlertid liten tvil om at verken kommunene eller statlig regionalt barnevern er tjent med et dårlig samarbeid. Det er en utfordring å legge til rette for et best mulig samarbeid for å oppnå målsettingen om riktig og effektiv tiltaksbruk.

Forbedringsmuligheter

Det er en felles forståelse i både departementet og Bufetat at gode fagteam er en veldig viktig forutsetning for måloppnåelse innenfor det statlig regionale barnevernet. Det er som nevnt igangsatt et felles kompetansehevingsprogram for både ledere av fagteam og fagteammedarbeidere. Det er også på trappene en større vurdering av arbeidet som skjer i fagteamene, i regi av direktoratet. Evaluering bør kunne gi et grunnlag for ytterligere å styrke virksomheten i fagteamene. Spørsmålet i denne sammenheng er dermed hva som eventuelt kan settes i gang på kortere sikt.

En av de største utfordringene for noen av regionene er å få etablert stabile fagteam. Hva kan gjøres på kort sikt for å avhjelpe etableringer? Det er i utgangspunktet regionenes ansvar å få på plass fagteamene. Alle parter er imidlertid tjent med å vurdere om de kan bistå regionene. Direktoratet bør vurdere om det er hensiktsmessig å gå mer systematisk inn i dette arbeidet, med sikte på å avhjelpe regionene i de konkrete tilfellene.

For å styrke det generelle arbeidet i fagteamene kan det også på kort sikt være effektivt å lære av hverandre. Det er vårt inntrykk at det til en viss grad er systematisk læring innad i regionene, men kanskje i mindre grad på tvers av regionene. Er det slik at enkelte fagteam skiller seg ut i forhold til å lykkes særskilt? Er det fagteam som skiller seg ut i forhold til å ha greid å løse spesielt vanskelige saker på en god måte? Det bør etter vår vurdering være mulig å isolere noen beste praksis tilfeller som lærings-eksempler. Direktoratet og regionene bør sammen finne en måte å systematisere og gjøre tilgjengelig gode læringseksempler.

Det er en krevende oppgave både for fagteamene og kommunene å jobbe mot målene innenfor barnevernet. Kommunene har en særskilt viktig rolle og deres ressurser og evner til å jobbe målrettet er viktig for at statlig regionalt barnevern også lykkes. Det er derfor et viktig spørsmål om kommunene har nødvendige rammebetingelser for å gjøre en god jobb på sin side. Det ligger utenfor dette oppdraget å vurdere dette.

3.4.2 Robust egen fosterhjeminfrastruktur og utnyttelse av denne

Statlig regionalt barneverns oppgaver når det gjelder fosterhjem er skissert i avsnitt 3.1.

En forutsetning for at man kan vri tiltaksbruken fra institusjon til hjemmebaserte tiltak og fosterhjem er at det er tilgang på disse alternativene. Det er en premiss at det statlig regionale barnevernet i størst mulig grad skal håndtere sakene i eget tiltaksapparat. En

robust egen fosterhjemsinfrastruktur og effektiv utnyttelse av denne er derfor en viktig premiss for riktig og effektiv ressursbruk innenfor fosterhjemsfeltet. Med robust mener vi tilstrekkelig dimensjonert og tilstrekkelig fleksibel i forhold til anvendbarhet i ulike tilfeller. Med effektiv utnyttelse mener vi at regionene driver en effektiv ”logistikk” i forhold til å ha oversikt over tilgjengelige fosterhjem og er i stand til å styre klientstrømmen optimalt i forhold til å benytte infrastrukturen. Dette er særlig viktig fordi det påløper utgifter i egne fosterhjem uavhengig av om fosterhjemmene benyttes. I den grad et hjem unødvendig blir stående tomt og det i tillegg kjøpes private tjenester, påløper ”doble” utgifter i det aktuelle tilfellet. Dette forholdet kan som nevnt tidligere være en forklaring på økninger i utgifter per døgn for egne fosterhjem.

Vi så i avsnitt 3.3.1 at antall opphold i fosterhjem har økt, men at regionene i ulik grad har hatt egne fosterhjem å benytte, og dermed i ulik grad har kjøpt plasser i privat organiserte fosterhjem.

Regionene ble dannet av fylkeskommuner som hadde ulik infrastruktur. At man etablerte regioner utjevner dels ulikheter, men regionene hadde likevel noe forskjellig utgangspunkt i forhold til hvilke fosterhjemsinfrastruktur og for så vidt også Fosterhjemstjeneste som var etablert ved oppstarten i 2004. Regionene har derfor i ulik grad også hatt utfordringer knyttet til å videreutvikle en infrastruktur. Nedenfor ser vi nærmere på status/funn og utfordringer knyttet til å ha en robust infrastruktur og å utnytte denne optimalt.

Dimensjonering av infrastruktur

Det er vår oppfatning at regionene har en relativt god *forståelse* av hva som er riktig dimensjonering av fosterhjemsinfrastruktur, både når det gjelder samlet omfang og sammensetning av ulike fosterhjem. Det ligger også en føring i geografisk beliggenhet i forhold til at man ikke alltid ønsker at barn skal flyttes over store strekninger når de skal i fosterhjem. Regionene benytter såkalte klientstrømsanalyser (basert på historisk informasjon) som grunnlag for å anslå behov for tiltaket. Dette danner igjen grunnlaget for å vurdere egen infrastruktur og behov for endringer/ styrking. Det er vår forståelse at arbeidet med klientstrømsanalysene skjer på et samlenivå i forhold til å se alle klientene samlet, men at de relevante organisatoriske leddene på regionkontorene og de ytre enhetene er involvert i dette arbeidet.

Det er videre vårt inntrykk at regionene legger til grunn eksisterende infrastruktur samt en vurdering av hva de kan rekruttere av nye fosterhjem, og at det resterende behovet kanaliseres til kjøp av kapasitet i privat organiserte fosterhjem.

Fosterhjem godkjennes etter hvilke sakstilfeller de kan håndtere med utgangspunkt i kompetanse og ressurser. At fosterhjemmene er tilpasset etterspørselen er viktig for optimal ressursutnyttelse i regionene. Å utvikle fosterhjem som er robuste i forhold til flere ulike sakstilfeller vil derfor være en styrke sett i forhold til fleksibilitet i bruken.

Hva som er optimal dimensjonering av eget apparat er ikke gitt. Utfordringen synes likevel å være evnen/muligheten til å *rekruttere nok* fosterhjem til eget apparat, særlig hjem for å ta i mot ungdom. Det er vår forståelse at alle regionene i en eller annen grad har utfordringer knyttet til rekruttering. Mangel på egne fosterhjem kan føre til uønsket bruk av institusjonsplassering eller at man må kjøpe mer kapasitet eksternt.

Det er vår forståelse at det benyttes ressurser aktivt for å rekruttere fosterhjem innenfor Fosterhjemstjenesten i regionene. Utfordringer knyttet til å rekruttere fører til at det benyttes mer ressurser på dette nå enn før. Vi så i avsnitt 3.3.2 at utgiftene i Fosterhjemstjenesten har økt regionene sett under ett (samlet 7 prosent i henhold til opplysningene fra regionene). Det er naturlig at utgiftene på dette leddet øker i en fase hvor man forsøker å bygge opp et eget apparat. En av årsakene som framheves for økningen er at det er marginalt vanskeligere å rekruttere fosterhjem. At det er vanskeligere skyldes igjen ulike forhold, eksempelvis er følgende trukket fram:

- Formålet med å rekruttere flere fosterhjem er at fosterhjemmet skal være et alternativ til institusjonsplassering. I dette ligger at de fosterfamilieene som skal rekrutteres i større grad enn tidligere skal være fosterfamilier for mer krevende barn eller ungdom, for eksempel ungdom med betydelige adferdsvansker. Dette er krevende oppgaver å ta på seg, og utvalget av familier som er aktuelle har vært begrenset. Det at oppgaven oppleves som krevende stiller sterke krav til at regionene kan tilby et tilstrekkelig støtteapparat rundt familieene og at den økonomiske kompensasjonen oppleves som rimelig.
- Det oppfattes å være mer krevende å rekruttere fosterfamilier i oppgangstider.
- I tillegg kan det være en viss ”konkurranse” om fosterhjemmene i og med at en del fosterhjem er privat organisert. Konkurransen kan forsterkes av eventuelle forskjeller i økonomisk kompensasjon. Forskjeller kan føre til et press på finansieringsordninger.

Økte kostnader i Fosterhjemstjenesten forklares også med at flere fosterhjem betyr mer opplæring og veiledning/oppfølging, og mer planlegging og styring. Dette er også en naturlig konsekvens av at man ønsker å bygge ut denne tiltakstypen. Vekst i utgifter til oppskalering av fosterhjemsapparatet bør imidlertid være av tidsbegrenset karakter. Det er også verdt å nevne at effektene av økt ressursbruk i Fosterhjemstjenesten kommer gradvis etter hvert som man rekrutterer og lærer opp nye fosterhjem. Først da er fosterhjemmene tilgjengelige for bruk.

Utnyttelse av infrastruktur

Den andre viktige betingelsen for riktig og effektiv ressursbruk innenfor fosterhjems-tiltaket er at regionene til enhver tid evner å utnytte tiltakene best mulig. Dette krever at regionene til enhver tid har oversikt over tilgjengelige ledige hjem/ressurser som er aktuelle.

I alle regionene er Fosterhjemstjenesten samlokalisert med ett fagteam, men enhetene har forskjellige ledere. Begrunnelsen for samlokalisering har vært et behov for tett kontakt og samarbeid mellom disse leddene i forbindelse med vridningen i tiltaksbruk. Det er litt ulikt hvordan regionene har valgt å organisere ansvaret for tiltakene inne på regionkontoret. I noen regioner rapporter Fosterhjemstjenesten og fagtema til en og samme person på regionkontoret, mens en av regionene har (fra 2007) valgt en team-basert oppbygging mer løst fra de ulike tiltakene.

Det er vår forståelse at regionene ved Fosterhjemstjenesten og fagteamene har god kommunikasjon om utnyttelse av fosterhjem. Det er stadig kontakt mellom fagteamene og Fosterhjemstjenesten i forhold til ledige fosterhjem når behovet begynner å forme seg i en sak. Det er også kontakt på tvers av fagteamene/Fosterhjemstjenesten innenfor regionen i forhold til å utnytte ”hverandres” fosterhjem.

Som vi pekte på tidligere er det kostnadsdrivende om man ikke får utnyttet egne fosterhjem tilstrekkelig fordi det er løpende utgifter knyttet til disse hjemmene uavhengig av om de benyttes eller ikke. En av utfordringene som har avtegnet seg i forhold til å utnytte eksisterende fosterhjem best mulig, synes etter vår vurdering å være i tilfelle med akutt plasseringer. Dette forholdet har vi kommentert i kapittel 2. I den grad det i slike tilfeller ikke er god kommunikasjon mellom kommunene og statlige regionalt apparat vil mulighetene til å utnytte beredskapshjem effektivt reduseres.

Forbedringsmuligheter

En hovedutfordring er å rekruttere og beholde en optimal sammensetning av egne fosterhjem. En tilpasset og stabil struktur vil på sikt gi gevinster, og vil også kunne dempe veksten i utgiftene til Fosterhjemstjenesten.

To viktige forhold i denne sammenhengen er dermed målrettet rekrutteringsarbeid og gode betingelser knyttet til det å være fosterhjem.

Rekrutteringsarbeidet skjer primært i de enkelte regionene. Et utgangspunkt for å gjøre et målrettet rekrutteringsarbeid er at man har god informasjon om hvorfor det er vanskelig å rekruttere. Vi stiller spørsmål ved om man vet nok om dette. Vår vurdering er at det kan gjøres en mer samlet innsats omkring dette på tvers av regionene og i regi av direktoratet. Også her er det mulig å identifisere eksempler på beste praksis i et læringsperspektiv, for eksempel knyttet til metoder for rekruttering. Det bør være mulig å forene felles krefter for å tenke nytt og annerledes i forbindelse med rekrutteringsmetoder, både fra regionenes og direktoratets side. Det er nylig igangsatt en nasjonal kampanje for rekruttering av fosterhjem. Dette er et eksempel på at man tar et mer overordnet grep og gjør en mer felles innsats i en utfordring som går på tvers av alle regionene. Nasjonale fosterhjems kampanjer gjennomføres hvert annet år, og dette har vært praksis også før 2004. Hensikten er at man i disse årene prøver å få en nasjonal oppmerksomhet omkring fosterhjem generelt og rekruttering spesielt.

Gode betingelser for å være fosterhjem er en annen viktig forutsetning for å opprettholde en robust fosterhjemsinfrastruktur. Gode betingelser innebærer både faglige og økonomiske forhold.

Faglige betingelser går på opplæring og oppfølging/veiledning av fosterhjemmene. Ansvaret for dette ligger primært i regionene. Jo mer krevende tilfeller som skal håndteres i fosterhjem jo mer krevende er støttefunksjonene. Det er viktig at denne oppgaven anerkjennes som viktig, og at man aksepterer at det er knyttet utgifter til dette med tanke på å oppnå gevinstene av et robust eget tiltaksapparat på sikt. Det er blant annet nå kommet krav fra departementet om 24-timers tilgjengelig telefonbasert veiledningstjeneste for fosterfamilier. Noen av regionene har allerede etablert denne tjenesten, mens andre må sette av ressurser på dette framover.

Vi har i dette prosjektet ikke hatt mulighet til å vurdere kvaliteten i støtteapparatet rundt fosterhjemmene i den enkelte region. Det er mulig det kan være hensiktsmessig at regionene og direktoratet gjennomfører en mer systematisk vurdering av hva fosterhjemmene opplever som sitt behov og hva som dermed kjennetegner et godt støtteapparat. Ut fra dette kan man jobbe mer målrettet i forhold til å styrke støtteapparatet. Formålet må være å utforme solide og like faglige betingelser for fosterhjem på tvers av regionene. Det bør også være et mål å identifisere om noen oppgaver egner seg for felles oppgaveløsning på tvers av regionene. Når det gjelder beredskapstelefon for veiledning for eksempel, kan man stille spørsmål ved om dette kunne vært løst ved en felles tjeneste for flere eller alle regionene.

Den andre betingelsen som er viktig for muligheten til å rekruttere og beholde fosterhjem er de økonomiske betingelsene. I dag setter regionene de økonomiske betingelsene for egne fosterhjem. Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere om de økonomiske betingelsene er tilfredsstillende, men direktoratet og regionene bør vurdere om betingelsene er hensiktsmessig. Det bør være en god nok og til dels lik plattform mellom regionene i forhold til hvilke betingelser som gjelder for statlige fosterhjem.

Et spørsmål som er oppe i tilknytning til diskusjonen om betingelser for statlige fosterhjem er vurderingen om fosterhjemmene skal være engasjert på såkalte oppdragsavtaler/kontrakter eller om de skal ha status som ansatte i staten. De ulike tilknytningsformene har ulike virkninger for henholdsvis fosterhjemmene og det statlig barnevernet. For fosterhjemmene (foreldrene) er betingelsene forskjellige i forhold til punkter som blant annet ferie og pensjon. For det statlige barnevernet er det forskjell på oppdragsavtaler og ansettelsesforhold i forhold til fleksibilitet i tiltaket og utgifter i tiltaket. Så vidt vi vet er spørsmålet til vurdering i departementet. Vi har ikke sett nærmere på dette spørsmålet. Vi mener likevel at departementet må utrede og vurdere effektene av de ulike tilknytningsformene på en god måte. Når man velger en løsning må man være tydelig på hvilke *virksomheter* løsningen har både når det gjelder muligheten for å rekruttere, effekter for fosterhjemmene, og ikke minst hvilke føringer, effekter og økonomiske forpliktelser løsningen gir for utforming og utnyttelse av tiltaksapparatet på kort og lang sikt.

3.4.3 Robust egen institusjonsinfrastruktur og utnyttelse av denne

Statlig regionalt barneverns oppgaver når det gjelder institusjoner er skissert i avsnitt 3.1.2. Selv om det ligger klare mål om å vri tiltaksbruken fra institusjonsplassering til hjemmebaserte tiltak og fosterhjem, er institusjon i en rekke tilfeller det riktige og beste tiltaket. Som for fosterhjem er det dermed viktig at regionene har en tilpasset infrastruktur av institusjoner.

Som vi har vist i kapittel 3.3.1 har regionene foreløpig i ulik grad en tilpasset infrastruktur med egne institusjoner. Dette gir seg utslag dels i variabel utnyttelse av egne institusjoner og dels i fortsatt vekst i kjøp av private institusjonsplasser. Som vi så i Figur 3.2 så har to av regionene majoriteten av antall oppholdsdager i institusjon i kjøpte plasser, mens de øvrige regionene har et sted mellom 50 og 60 prosent av oppholdsdagene i egne institusjoner.

Med robust infrastruktur innenfor institusjonsfeltet mener vi tilstrekkelig dimensjonert og tilstrekkelig fleksibel i forhold til anvendbarhet i ulike tilfeller. Med effektiv utnyttelse mener vi at regionene driver en effektiv "logistikk" i forhold til å ha oversikt over tilgjengelige institusjonsplasser og er i stand til å styre klientstrømmen optimalt i forhold til å benytte infrastrukturen. Riktig dimensjonering og bruk er viktig fordi det påløper utgifter i egne institusjoner uavhengig av om plassene i institusjonen benyttes. Det påløper også utgifter i avtaleplassene når disse ikke benyttes, selv om utgiften som oftest er noe lavere enn når plassen benyttes.

Som for fosterhjem hadde regionene veldig ulikt utgangspunkt i forhold til hvilke infrastruktur av institusjoner som var etablert ved oppstarten i 2004. Regionene har derfor i ulik grad også hatt utfordringer knyttet til å videreutvikle en tilpasset infrastruktur. Nedenfor ser vi nærmere på status/funn og utfordringer knyttet til å ha en robust institusjonsinfrastruktur og å utnytte denne optimalt.

Dimensjonering av institusjonsinfrastruktur

Institusjonene godkjennes for ulike mål- og aldersgrupper og det ligger en føring i geografisk beliggenhet i forhold til at man i veldig mange tilfeller ikke ønsker at barn skal tas ut av sitt nærmiljø eller flyttes langt vekk når vedkommende skal i institusjon.

Det er vår vurdering at regionene har en relativt god *forståelse* av hva som er riktig dimensjonering av institusjonsinfrastruktur, både når det gjelder samlet omfang og sammensetning av ulike institusjoner. Dimensjoneringen er basert på det samme analyse materialet (klientstrømanalyser) som vi har kommentert under fosterhjem i avsnitt 3.4.2, og vi kommer ikke nærmere inn på dette her. Likevel kan det være mer å hente her ettersom det er et potensial i å utnytte plassene i egne institusjoner bedre.

Det er også krevende å komme fra en god forståelse av behovet til å ha en *etablert* infrastruktur som passer behovet.

Spørsmålet om dimensjonering har kanskje tydeligere enn for fosterhjem to elementer:

- Optimal dimensjonering av eget apparat. Dette er viktig for å kunne møte hoveddelen av etterspørselen i eget tiltaksapparat. Lite tilpasset infrastruktur er kostnadsdrivende, både fordi det kan føre til at utgifter påløper selv om tiltaket ikke utnyttes og fordi det kan medføre mindre optimale løsninger for å dekke behovet.
- Optimal dimensjonering av omfanget av kjøp av private plasser. Dette er viktig fordi det i de aller fleste avtalene påløper kostnader selv om plassene ikke er i bruk. For stort omfang av avtaleplasser innebærer dermed en ekstrakostnad. I tillegg kan det være mer kostbart å kjøpe enkeltplasser dersom behovet skulle vise seg å være større enn forventet og ikke kan avhjelpest i eget apparat eller gjennom de plassene som er avtalt. For lite omfang av avtaleplasser kan dermed også være kostnadsdrivende. Spørsmålet om optimal dimensjonering av avtaleplasser er også nært knyttet til i hvilken grad regionene evner å utnytte kapasiteten i egne institusjoner.

Hvor langt regionene har kommet med en tilpasning både av eget tiltaksapparat og av avtalene er dels avhengig av hvilket utgangspunkt de hadde og dels avhengig av hvor mye de har evnet å få på plass siden oppstarten. Det er regionenes ansvar å jobbe for best mulig infrastruktur på institusjonsfeltet.

Hva som er optimal dimensjonering av *eget tiltaksapparat* i hver region er ikke gitt. Tilpasning av infrastrukturen handler om en prosess med parallell oppbygging og/eller konsolidering og samtidig nedbygging. På veien mot en tilpasset infrastruktur vil en parallell opp- og nedbygging gi særskilte utfordringer.

Det er vårt inntrykk at regionene i noen grad har gjort endringer i egen infrastruktur siden oppstarten i 2004. Tabell 3.7 viser endringen i plasser i egen institusjoner henholdsvis inklusive og eksklusive MultifunC.

Tabell 3.7 *Utvikling i antall plasser i egne institusjoner fra 2004 til 2006*

	øst	sør	vest	midt	nord
Antall plasser i egne institusjoner inkl MultifunC	23%	-5%	6%	-22%	10%
Antall plasser i egne institusjoner ekskl. MultifunC	18%	-7%	5%	-31%	7%

Note: For MultifunC institusjonene er det bare plasser ved boenhetene som er inkludert.

Kilde: Regionene

Som vi ser er kapasiteten i egne institusjoner oppjustert i tre av fem regioner, mens i to er den nedjustert fra 2004 til 2006 dersom vi ser bort fra MultifunC. Det er vårt inntrykk at en del av nedjusteringen som har skjedd har kommet som en følge av at institusjoner ikke har tilfredsstilt nødvendige krav til kvalitet heller enn en bevisst nedtrapping.

Innfasingen av MultifunC i de ulike regionene er gjort i litt ulikt tempo, men målet er at alle regionene etter hvert skal ha en kapasitet med 8 plasser inne på institusjon og 8 plasser ute for oppfølging (halvårlige tiltak). Før etablering har regionene gjort vurderinger av at det er tilstrekkelig grunnlag for full utnyttelse av tilbudet i alle regioner.

Når det gjelder *dimensjonering av avtaleplasser* har alle regioner med driftsavtale-institusjoner vært igjennom minimum én runde med reforhandlinger av driftsavtaler. Likeledes har alle regioner gjennomført minst en konkurranse om kjøp av private institusjonsplasser.

Tallgrunnlaget vi har hatt tilgang til for utviklingen i antall plasser etter driftsavtale er mindre komplett i forhold til å si noe systematisk om utviklingen, ettersom det har vært reforhandlinger og nye kontraktsinngåelser. Det har i flere regioner også skjedd en oppbygging av antallet avtaleplasser for å få på plass en samlet infrastruktur.

Regionene har i hovedsak vært ansvarlige for egne forhandlingsprosesser, med har hatt bistand fra direktoratet. Det er vår forståelse at avtalene som foreligger i de ulike regionene er noe forskjellig blant annet med hensyn til i hvilken grad og hvor mye man betaler for plasser som ikke er i bruk. "Normalen" synes å ligge et sted mellom 75-100 pst av avtalt plasspris etter de opplysningene vi har fått i regionene, men det er eksempler på avtaler der det ikke påløper kostnader for utnyttede plasser.

Det er en utfordring å dimensjonere riktig i forhold til hvor mange private plasser man skal inngå avtale om. Det vil være svingninger i behov fra region til region, innad i de ulike geografiske delene av hver region og fra år til år. Direktoratet er derfor i ferd med å framforhandle en nasjonal rammeavtale om institusjonsplasser som alle regionene kan avrope på dersom dette er hensiktsmessig. Dette framstår etter vår vurdering som et fornuftig initiativ for å håndtere topper i belastningen på eget apparat og på avtalte plasser. Ettersom avtalen ikke har virket ennå er det foreløpig for tidlig å si noe om erfaringene med dette.

Hvorvidt dimensjoneringen av eget tiltaksapparat og antallet avtaleplasser er tilfredsstillende gir seg utslag i hvordan plassene utnyttes. Vi drøfter dette nedenfor.

Utnyttelse av infrastruktur – hva påvirker beleggsprosentene?

Som vist i Tabell 3.3 er det variasjoner mellom regionene i beleggsprosent for henholdsvis egne institusjoner, kjøpte institusjonsplasser og MultifunC-institusjonene. Generelt ligger beleggsprosentene med få unntak under det kravet som stilles. Lav beleggsprosent gir dårlig ressursutnyttelsen og er dermed svært kostnadsdrivende. Beleggsprosenten framstår dermed som en av de aller viktigste faktorene å styre, ettersom det er her store deler av utgiftene i tiltaksapparatet påløper.

I utgangspunktet kan man hevde at så lenge det er en viss ledig kapasitet over tid i det samlede apparatet, så er dimensjonen på apparatet for stort. Et viktig spørsmål i styringssammenheng er dermed om det er mulig å øke utnyttelsesgraden i egne institusjoner og på sikt redusere antallet avtaleplasser. Hvis ikke må man gjøre justeringer i egen kapasitet.

Som vi har drøftet tidligere oppfatter vi at retningslinjene i regionene er tydelige på prioritering av bruk av eget tiltaksapparat så lenge dette er mulig. Spørsmålet i en styringssammenheng er dermed først og fremst hvilke faktorer som påvirker beleggsprosentene i egne institusjoner, og hvordan man kan jobbe for bedre utnyttelse. Faktorer som kan belyse utnyttelsen av egen kapasitet er:

- **Grad av match mellom eget tiltaksapparat og etterspørselen:** Historisk sett er det sannsynligvis en trend eller et mønster i behovet for ulike institusjonsplasser. Det bør derfor til en viss grad være mulig å forutsi hvilke typer plasser man har behov for i en region. Regionene gir inntrykk av at de i stor grad har en forståelse av dette og en plan for oppbygging av infrastruktur. På marginen vil det imidlertid påvirke utnyttelsesgraden at de siste ledige plassene kan dekke det behovet som faktisk oppstår. Det bør etter vår vurdering likevel på sikt være mulig å etablere en robust infrastruktur. Det er vårt inntrykk at regionene primært jobber med dette ut i fra egne forhold og forutsetninger, men at det i liten grad er en felles systematikk i etaten i forhold til vurderinger av hva som er robust grunnstruktur i tiltaksapparatet, og hva som er særskilte regionale forhold.
- **Fleksibilitet i institusjonene:** Med fleksibilitet mener vi at institusjonene er utrustet slik at de er godkjente og anvendbare for barn og unge med ulike behov. Dette handler både om at faglige og tekniske krav er på plass. Fleksibilitet har også et geografisk perspektiv.
 - Hva som er faglig optimal innretning av en institusjon i forhold til bredde- og dybdekompetanse samt størrelse er neppe gitt. Likevel eksisterer det sannsynligvis faglige arbeider som kan bidra til en forståelse av hva som er en ”optimal” institusjon. Det er vårt inntrykk at det ikke systematisk trekkes på slike arbeider eller ”standarder” i regionenes langsiktige utvikling av institusjonsinfrastrukturen.
 - Fleksibilitet i institusjonene er også knyttet til bygningstekniske løsninger. En dimensjon i dette er akutttilfellene. Et fåtall av regionene har egne akuttinstitusjoner som dekker akuttbehovet i hele regionen. En del av langtidsinstitusjonene har akuttavdelinger. Imidlertid er ikke alltid institusjonens bygningsmasse optimal i forhold til å håndtere akutttilfellene sammen med langtidsbeboerne. Dette gjør at man enten ikke får utnyttet akuttplassen eller at akutttilfellene gjør at man ikke får utnyttet langtidsplassene. Det er vårt inntrykk at dette er en utfordring i regioner som har en lite hensiktsmessig bygningsmasse for deler av institusjonene sine. På kort sikt er det også en del institusjoner som er gjenstand for ombygginger og forbedringer med tanke på mer optimal utforming. I perioder hvor det foregår slike arbeider vil beleggsprosent regnet ut fra teoretisk antall plasser kunne være lav. Det er også institusjoner som midlertidig sliter med andre forhold som følge av dårlig bygningsmasse (eksempel soppangrep). Perioder med slike driftsavbrudd gir kraftige utslag i beleggsprosent.
 - Regionene er svært forskjellig med hensyn til geografiske forhold. Geografiske forhold påvirker hvor krevende det er å opparbeide og drifte en tilfredsstillende infrastruktur.

- **Tidsbegrensede omstillinger:** Som med fosterhjem har regionene startet med noe ulik infrastruktur når det gjelder institusjoner og de har i ulik grad måttet gjøre tilpasninger. I en omstillingsfase vil beleggsprosentene påvirkes i negativ retning. Utfasing av en institusjon kan i de aller fleste tilfeller ikke gjøres over natten fordi hensynet til at klientene ikke skal utsettes for flytting går foran. Dersom en institusjon skal fases ut må den derfor ofte fases ut over tid. Mest mulig effektiv ressursutnyttelse krever mer eller mindre fullt belegg, og det er sjeldent realistisk å nedskalere ressursbruken (verken bygningsmessig eller personellmessig) i takt med nedtrappingen av antallet klienter. Det samme gjelder oppbygging av egen infrastruktur for på sikt å kunne håndtere flere klienter i eget tiltaksapparat. Det vil nødvendigvis være forskyvning mellom tiden fra institusjonen er ferdigstilt til den er optimalt besatt. Etableringen av MultifunC-institusjonene er et eksempel på at innfasingen av et tiltak/tilbud krever en oppbyggingsperiode før tiltaket kan utnyttes optimalt. Fenomenet med utakt mellom opp- og nedbygging av kapasitet og muligheten for fullt belegg vil også kunne oppstå i overgangsfaser for avtaleplasser.
- **”Reservering” av plasser i påvente av vedtak i Fylkesnemdene:** I en del saker med omsorgsovertagelse skal det i saksforberedelsene før behandling i Fylkesnemdene navngis en konkret institusjonsplass. En slik ”reservering” av institusjonsplasser framheves av noen av regionene som begrensende i forhold til å utnytte kapasiteten, også fordi vedtak om bruk av plassen kan trekke ut i tid. Vi er usikre på hvor stort omfanget av dette problemet er, og i hvilken grad det gjør store utslag på beleggsprosentene på institusjonene.
- **Kommunikasjon internt i regionen:** Det er vårt inntrykk fra regionene at institusjonene systematisk melder inn ledig kapasitet til fagteamene, og at fagteamene har god oversikt over hvilke egne institusjoner som til enhver tid har ledig kapasitet. Det synes å være løpende og god kommunikasjon mellom fagteam og institusjonene i forhold til å informere og drøfte utnyttelse av tiltakene i hvert enkelt tilfelle. Regionene har retningslinjer som sier at de skal forsøke å trekke på hele sin institusjonsinfrastruktur før de vurderer bruk av avtaleplasser.
- **Kommunikasjon mellom regionene om bruk av hverandres plasser:** Underforbruk av egen kapasitet kan som nevnt tidligere skyldes manglende match mellom det behovet som oppstår til enhver tid og de plassene som er ledige i en og samme region. Det kan imidlertid i en naboregion være tilgjengelig en egnet plass, og den geografiske dimensjonen i plassering i en annen region trenger ikke nødvendigvis være negativ i betydningen innebære større (uønskede) avstander. Det er vårt inntrykk at det i mindre grad tenkes utnyttelse på tvers av regiongrensene. Et større utvalg av institusjoner vil gi kunne gi en større mulighet for match mellom sak og ledig plass.

Nedenfor går vi nærmere inn på forbedringsmuligheter.

Forbedringsmuligheter

Det er primært regionenes ansvar å utnytte infrastrukturen best mulig med tanke på en effektiv ressursutnyttelse. Det er likevel viktig at alle parter jobber konstruktivt og felles med sikte på å bedre ressursutnyttelsen i denne delen av tiltaksapparatet ettersom alle parter opplever dette som en utfordring. Det er vårt inntrykk at regionene mener at det på et generelt grunnlag bør være realistisk å ha en høy beleggsprosent i eget tiltaksapparat. Dette er et godt utgangspunkt.

I en styringssammenheng er det viktig å ha god forståelse av og grep om de riktige styringsparametrene. Det er regionene som styrer institusjonene og bruken av disse. Det er ulike forklaringer på hvorfor beleggsprosentene i egne institusjoner ligger under målkravet. Regionene må i sitt arbeid være bevisst på hva som er strukturelle problemer med infrastrukturen, og hva som er enkeltstående forklaringsfaktorer, og tenke langsiktig utvikling og utnyttelse. Det kan for eksempel være et alternativ å kategorisere institusjonene i forhold til hvilke som har tilnærmet normal drift og hvilke som er under omstilling eller oppbygging. Krav til belegg kan nyanseres sterkere mellom institusjoner, og det kan skilles på rapportering avhengig av kategori. Samtidig må regionene, direktoratet og departementet ha samme forståelse av hva som realistisk å oppnå på kort og på lang sikt.

God utnyttelse av tiltaksapparatet fordrer en tilpasset struktur. Som nevnt over er det vårt inntrykk at regionene primært jobber med dette hver for seg ut i fra egne forhold og forutsetninger. Selv om regionene har hatt ulikt utgangspunkt og har noen region-spesifikke karakteristika, er det liten grunn til at behovene til regionene på sikt skal avvike vesentlig fra hverandre. Med et slikt utgangspunkt kan det tenkes at direktoratet kan bidra med mer grunnleggende kunnskap i forhold til hva som på sikt er en robust grunninfrastruktur og sammensetning av tilbud, på tvers av regioner. På samme måte står regionene overfor felles utfordringer i forhold til hva som er fleksibel innretning og design av institusjonene som sådan, både i forhold til klientsammensetning, personellsammensetning og bygningsmessige forhold. Det synes som lite hensiktsmessig at regionene hver for seg til dels jobber med slike forhold på hver sin kant. Det er vår vurdering at direktoratet bør bidra i å systematisere og samle kunnskap om slike forhold som regionene kan bygge på i sin videreutvikling av tiltaksapparatet.

En utfordring i forhold til utnyttelse av egen infrastruktur er utnyttelsen av MultifunC-institusjonene, selv om disse samlet sett utgjør et mindre antall plasser per i dag. Beleggsprosenten for disse institusjonene er som vist tidligere lav. Imidlertid er disse institusjonene under oppbygging og beleggsprosentene gjenspeiler til en viss grad dette. På sikt er det likevel viktig å få etablert og utnyttet disse plassene.

Vi opplever at det er fokus på effektiv ressursutnyttelse også av plassene i MultifunC-institusjonene. På kort sikt må forutsetningene for å utnytte tiltaket være mest mulig på plass i forhold til at fagteam har tilstrekkelig kunnskap om tiltaket og at det er systematikk i hvordan tiltaket presenteres for klienter, foreldre og andre aktører i nærmiljøet. Direktoratet og regionene har ansvaret for dette. Felles informasjonsgrunnlag og referanser til gode eksempler på bruk av tiltaket på tvers av regionene er viktig i denne sammenheng.

3.4.4 Tilgjengelighet til samt evne til å utnytte MST-team

En viktig del av tiltaksporteføljen i statlig regionalt barnevern er såkalte MST-team. MST er nærmere forklart i kapittel 2. MST-team består av kvalifisert personale som jobber etter en evidensbasert metode. MST-teamene jobber tett med fagteamene i regionene. Det er ikke alle fagteam som har et MST-team tilknyttet seg.

MST er et ønsket tiltak i betydningen at det ligger barnevernsfaglige føringer fra departementet på at tiltaket skal benyttes i det statlig regionale barnevernet. Dette er etter vår vurdering tydelig kommunisert gjennom sentrale styringsdokumenter både fra departementet og internt i etaten.

MST er et hjemmebasert tiltak. Bruken av tiltaket skal vurderes i et hvert tilfelle når det er snakk om at den gjeldende ungdommen skal plasseres i institusjon. Effektiv og riktig bruk av MST-ressursene er derfor viktig for å få til best mulig vridning i tiltaksbruken i henhold til målsettingen.

Det er to forhold som etter vår vurdering framstår som viktige i denne sammenhengen:

- På den ene siden tilgang på MST- kompetanse/team
- På den andre siden effektiv utnyttelse av MST-teamene.

Forholdene kan dels vurderes for seg, og henger dels sammen. Vi skal se nærmere på dette under.

Som nevnt er det fagteam som ikke er tilknyttet et MST-team. Regioner som mangler MST-team i deler av sitt geografiske område framhever at de mangler et virkemiddel i dette området som et alternativ til institusjonsplassering. Det er Adferdssentret som har ansvaret for opplæring av MST-personale. Som nevnt tidligere har Adferdssentret p.t. begrenset kapasitet i forhold til å utdanne nye ressurser innenfor dette feltet som følge av at det er vanskelig å rekruttere konsulenter som skal kvalitetssikre veilederne i MST-teamene. Dette skyldes forhold i arbeidsmarkedet, og ikke forhold ved Adferdssentret.

I Tabell 3.8 har vi vist utnyttelsesgraden for MST-teamene i de enkelte regionene.

Tabell 3.8 *Utvikling i utnyttelsesgrad av MST-team i 2005 til 2006. Prosent av kapasitet²⁶*

	øst		sør		vest		midt		nord	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Utnyttelse av MST-team	46%	58%	48%	45%	74%	78%	-	39%	47%	66%

Kilde: Regionene (for 2005) og Bufdirs årsrapport 2006

Tabellen viser at det jevnt over er en lav utnyttelse av kapasiteten i MST-teamene, og at det er store variasjoner mellom regionene. Én region ligger markert over de andre i utnyttelse per 2006, slik den er framstilt her. Utviklingen fra 2005 til 2006 er positiv i tre av regionene og negativ i én. For den siste regionen har vi ikke fått oppgitt 2005-tall. Lav utnyttelse er dermed karakteristisk både i regioner hvor alle fagteam er tilknyttet et MST-team og i regioner der enkelte fagteam mangler MST-team. Effektiv utnyttelse av MST-teamene er et ansvar som påligger regionene.

Lav grad av utnyttelse forklares med ulike faktorer i regionene:

- MST er en metode som er svært krevende både for ungdommen og familien som er involvert og kommunen familien bor i. Regionene opplever at det å få gjennomslag både hos familien og kommunen for å prøve metoden kan være en betydelig utfordring i mange tilfeller.

²⁶ Normen for beregning av kapasitet i MST-teamene er fra 2007 endret ved at man nå tar hensyn til bl.a. vakanser i stillingene.

- Mobiliteten på et MST-team er begrenset i forhold til geografisk rekkevidde. MST-teamene består av personer bosatt i området der MST-teamene har sin base. Ledige MST-ressurser i et område oppfattes ikke automatisk å kunne settes inn for å dekke behov i et annet geografisk område eller dekke områder uten egne MST-team dersom avstandene blir for store siden MST-teamene er til disposisjon 24 timer i døgnet. MST-tilbudet er dermed ikke nødvendigvis tilgjengelig som tilbud for alle kommunene.
- Noen regioner mener at målgruppen for tiltaket er smalt definert, og at mer nyanserte tiltakskriterier vil kunne fange en større målgruppe.
- Noen regioner nevner at de er i ferd med å avvikle andre hjemmebaserte tiltak som har vært med på å begrense bruken av MST-tiltaket.
- Andre faktorer som sykefravær i MST-teamene. Små enheter er sårbare for sykefravær, og dette gir seg utslag ved beregning av utnyttelse.

Det er en oppfatning i departementet at faglig uenighet om bruken av tiltaket begrenser motivasjonen for å utnytte tiltaket. Regionene nevner også at det er ulike holdninger til MST-metoden i ulike deler av hjelpeapparatet.

Vi har altså en situasjon med generell lav utnyttelse av ressursene, men også underkapasitet i én region på samme tid.

Vårt inntrykk fra samtalene med regionene er at det er jevnlig styringssamtaler og møter mellom regionkontoret og leder for MST-enhetene på samme måte som for andre tiltak. En region nevner at de har seniorrådgiver som har særkontakt overfor MST-teamene, og at de også har konkretisert styringsparametere for hvert fagteam i forhold til utnyttelse av MST-kapasitet. En annen region nevner at de har en tiltakskordinator på regionkontoret, og at det er utarbeidet egen handlingsplaner for å følge opp utnyttelsen av tiltaket. Regionene har også fokus på informasjon om metoden, både til egne fagteam og til kommunene. I noen tilfeller har også MST-team deltatt på møter med kommunene. Det framheves som viktig å bygge opp god tillit til tiltaket i kommunene, også gjennom formidling av gode referanser.

I tillegg oppgir regionene at MST-teamene er involvert i fagteamenes inntaksmøter/-vurderinger. En region nevner også at de har møter og samarbeid med Adferdssentret, blant annet at det utarbeides tiltaksplaner mellom MST-team og Adferdssentrets konsulenter for å bedre tilgangen på saker. Regionene er pålagt av direktoratet å ha en dialog med Atferdssenteret.

Vi har ikke hatt mulighet for å vurdere hvordan hver region og/eller fagteam jobber i detalj forhold til den faktiske utnyttelsen av tilgjengelig MST-kapasitet. Vi konstaterer imidlertid at den samlede ressursallokeringen på dette feltet ikke er optimal på nåværende tidspunkt.

Vi nevner at det fra høsten 2007 skal igangsettes et nytt tiltak kalt Funksjonell Familieterapi (FFT) som alternativ til MST. Formålet er å ytterligere styrke statlig regionalt barneverns portefølje av virkemidler for å unngå plassering utenfor hjemmet. FFT har bedre regional tilpasning siden dette bygger på mer ordinær familieterapi der det ikke kreves tilgjengelighet 24 timer i døgnet. Utkantstrøk kan på denne måten bedre dekkes.

Forbedringsmuligheter

På samme måte som for institusjonsplasser er det en utfordring å skalere tilbudet av tiltaket i forhold til etterspørselen. For stort tilbud gir overkapasitet, for lite tilbud gir ”ventetid” for klientene eller bortfall av tilbudet som sådan. Dersom det er ønskelig at tiltaket skal bygges opp kan man i en oppbyggingsfase tolerere en lavere utnyttelse av ressursene. På sikt bør man imidlertid ha forutsetninger for å utnytte tiltaket godt, selv om det neppe er realistisk med konstant fullt belegg.

Hovedutfordringen når det gjelder MST-teamene synes å være å forbedre utnyttelsen av de samlede MST-ressursene. På nåværende tidspunkt synes det etter vår vurdering som en større utfordring å utnytte den samlede eksisterende MST-kompetansen bedre, heller enn at det er mangel på kvalifisert kompetanse. Så vidt vi forstår er det også en variant av MST-team som kalles MST-geografisk, som er basert på bruk av mer lokale krefter. I den grad dette kan avhjelpe mangelen på MST-team bør dette vurderes av regionene der dette er aktuelt. Det er også mulig at denne varianten kan benyttes overfor andre kommuner som p.t. ikke har tilgang på ordinært MST-tilbud.

Det er som sagt primært regionenes ansvar å utnytte MST-ressursene mest mulig optimalt. Vi vet at flere av regionene har iverksatt tiltak for å skalere ned MST-teamene der de på kort sikt ikke ser muligheter for at bruken av tiltaket vil øke. Vi er imidlertid usikre på om regionene har systematisert kunnskap om hvorfor utnyttelsen av MST-kompetansen er lav i en del områder.

- I hvilken grad er det en systematisk vurdering av behovet for tiltaket?
- I hvilken grad har man systematisk kunnskap om hva familiene og kommunene opplever som barrierer for bruk av tiltaket?
- Vet man hvorfor noen områder lykkes og andre ikke? I hvilken grad benyttes læring og erfaringer med beste praksis internt i regionene og mellom regionene?

Vi mener at direktoratet/regionen bør systematisere kunnskap og erfaringsgrunnlaget rundt utnyttelsen av tiltaket med sikte på å forbedre utnyttelsen av de aktuelle ressursene. Det synes også å være en utfordring knyttet til forskjellige holdninger til tiltaket i ulike deler av hjelpeapparatet. Systematisk kompetanseoppbygging og informasjon i egen etat og overfor kommunene er viktig i denne sammenhengen. Vi har sett at regionene jobber med dette. Direktoratet bør vurdere om de kan styrke regionenes arbeid med dette, gjennom fellestilltak eller felles informasjonsmaterieell/-grunnlag.

Vi har ikke vurdert hvorvidt det er rom for å endre de faglige kriteriene for inntak i tiltaket, men lagt til grunn at det er en evidensbasert metode som følges.

I den grad tiltak for mer optimal fordeling og utnyttelse av eksisterende ressurser ikke er tilstrekkelig, kan det imidlertid være et spørsmål om at det må rekrutteres nye ressurser særskilt til utvalgte geografiske områder. Vi understreker igjen at dette er avhengig av at rekrutteringssituasjonen bedrer seg.

4 Departementets styring av det statlige barnevernet

Vi vil nedenfor vurdere i hvilken grad departementet gjennom sin styring legger tilrette for at etaten kan drive god økonomisk og faglig styring. Vi har i dette oppdraget avgrenset oss til se på formelle styringsdokumenter og -fora. Følgende spørsmål har vært viktig i vår gjennomgang:

- Hvordan innretter departementet tildelingsbrevet?
- Hvordan oppfattes premissene i tildelingsbrevet?
 - Grad av tydelighet, prioritering, operasjonalisering osv.
- Hvordan er samspillet med etaten i fastsetting av mål og rammer?
- Hvordan rapporterer direktoratet til departementet?

Formålet med gjennomgangen er å komme med innspill til oppfølging som kan bidra til å forbedre styringsdialogen mellom departement og direktorat.

4.1 Skriftlige styringsdokumentene fra BLD

I følge reglement for, og bestemmelser om, økonomistyring i staten har departementet overordnet ansvar for at:

- ”virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- virksomheten bruker ressurser effektivt
- styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
- virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig internkontroll
- evalueringer gjennomføres”

I tillegg skal departementet ”sørge for at det foreligger instruksjer som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen.” Og departementet ”skal ha kompetanse samt interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.”

Føringer på det statlige barnevernet, og målene for forvaltningsreformen, er beskrevet i stortingsmelding nr. 40 (2001 – 2002) "Om barnevernet og ungdomsvernet" og odels-tingsproposisjon nr. 9 (2002 – 2003), samt i stortingets behandling av proposisjonen.²⁷ Utover disse dokumentene reguleres det statlige barnevernet av flere lover, med Barnevernloven som den viktigste, samt diverse forskrifter og rundskriv.

²⁷ Innst.O.nr.64 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv. og Besl.O.nr.64 (2002-2003) Lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.

De overnevnte styringsdokumentene har i hovedsak ligget fast siden opprettelsen av Bufetat, men det har vært enkelte endringer frem til i dag, både i lovparagrafer og ved at det har kommet nye forskrifter og rundskriv. Vår gjennomgang er imidlertid begrenset til å se nærmere på de årlige styringsdokumentene (budsjett, tildelingsbrevet og tillegg til tildelingsbrev).

4.1.1 Budsjett (St.prp nr 1)

Det viktigste styringsdokumentet for et departementet er St.prp nr 1, som gir den årlige budsjettrammen med tilliggende mål og resultatkrav til de enkelte budsjettpostene. I statens økonomireglement heter det at *”departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslag slik at det blant annet:*

- gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål
- sikrer samordning på hvert nivå
- bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte”

I 2004 ble budsjettrammen basert på blant annet et uttrekk fra det fylkene brukte på sitt barnevern i 2002, samt enkelte oppjusteringer. Det knyttet seg imidlertid stor usikkerhet til rammen, hvilket medførte at de fleste aktører så en fare for at det statlige barnevernet var underbudsjettet. Utover i 2004 viste også resultatet for etaten et betydelig overforbruk. I tillegg til visse justeringer av budsjettrammene for 2005 fikk etaten ekstra midler både i revidert budsjett samme våren og ved nysalderingen i desember 2005 og 2006.

Direktoratet er involvert i arbeidet med budsjettet. De gir tekstinns spill knyttet til mål samt innspill på klientvekst og behov for økonomiske rammer og tilleggsbevilgninger. Det er drøftinger mellom departementet og direktoratet omkring innspillene og budsjettutformingene.

4.1.2 Tildelingsbrevet

I følge økonomistyringsreglementet skal departementet *”følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten.”* Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde:

- overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder
- styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid
- tildelt beløp fordelt på kapitler og poster og beløp som forutsettes inntjent
- administrative fullmakter og budsjettmessige fullmakter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger
- krav til rapportering
- omtale av eventuelle evalueringer som skal igangsettes

Tildelingsbrevet for 2004 for Statens barnevern og familievern var på 11 sider.²⁸ Det var lite konkretisering av mål- og resultatoppnåelse og rapportering for barnevernet, og det ble vist til St.prpr.nr.1 (2003-2004). Tildelingsbrevene har imidlertid vokst i omfang og konkretisering av mål og rapportering siden 2004. Tildelingsbrevet for 2005 var på 31 sider, mens konkretisering av mål- og resultatoppnåelse og rapportering innen barnevernet utgjorde 5 sider. Tildelingsbrevet for 2006 og 2007 var på henholdsvis 48 og 53 sider, mens konkretisering av mål- og resultatoppnåelse og rapportering innen barnevernet utgjorde henholdsvis 13 og 15 sider. Som tillegg til tildelingsbrevene følger også rapporteringsskjemaer og skjemaer for regnskapsrapportering. I perioden har direktoratet og etaten blitt tilført en rekke nye oppgaver.

Utover de føringene som er gitt i økonomireglementet på tildelingsbrevet (nevnt over) er det opp til departementet å tilpasse sine styringsdokumenter og styringsdialog til den enkelte virksomhet.

Som illustrert ovenfor har tildelingsbrevet stadig blitt mer utbygd og omfattende. Det gis i brevene, særlig for 2006 og 2007, klare føringer på konkrete aktiviteter/tiltak som direktoratet (og regionene) skal gjennomføre, hvilke mål og resultater som skal oppnås og hva og hvordan det skal rapporteres.

Aktørenes vurdering

Departementet og Bufetat har svært ulike oppfatninger av hvor hensiktsmessig tildelingsbrevet er innrettet. Det er primært to områder som trekkes fram som utfordrende. Det ene er knyttet til graden av overordnet styring, det vil si prioritering vs detaljstyring, mens det andre som trekkes frem er graden av målkonflikter.

Fra intervjuene i etaten er det en entydig tilbakemelding om at tildelingsbrevet de siste to årene oppleves å gi lite overordnet retning og prioriteringer og for høy grad av detaljstyring, både når det gjelder mål, budsjettstyring og aktivitetsstyring og når det gjelder rapporteringskrav. Med detaljstyring menes at det legges betydelige føringer på aktivitet på operativt nivå, og at det samlede omfanget av føringene er betydelig. Direktoratet mener at høy detaljeringsgrad har uheldige implikasjoner for styringen internt i etaten på flere måter. De mener at det hemmer etatens muligheter til å gjøre egne tilpasninger og prioriteringer. I tillegg binder det opp kapasitet ved at arbeidet med oppfylle departementets krav fjerner fokus fra det mer overgripende og strategiske arbeidet, både i direktoratet og ute i regionene.

Departementet mener derimot at innretningen på tildelingsbrevet er riktig. En grunn er at departementet har behov for kontroll, og den eneste måten å gjøre det på er å være tydelig på mål, aktiviteter og resultater. De mener at manglende måloppnåelse har nødvendiggjort et behov for en mer detaljert oppfølging. Departementet mener også at deler av etaten imøteser en viss grad av aktivitetsstyring. I tillegg legger departementet vekt på at Bufdir har mange oppgaver utover barnevernet og at omfanget i tildelingsbrevet i større grad gjenspeiler at Bufetat er en sammensatt virksomhet, enn at brevet er så veldig omfattende og detaljert. I tillegg legges det vekt på at politisk nivå forventer at det blir rapportert på mange av de oppgaver og satsinger som blir lagt til etaten. Departementet savner tilbakemelding gjennom den formelle styringsdialogen når det gjelder uenighet omkring innretning av målstruktur og styringsparametere.

²⁸ I 2004 fikk BUFA eget tildelingsbrev. Fra 2005 ble dette en del av Bufdirs tildelingsbrev.

En annen utfordring ved et detaljert tildelingsbrev, som trekkes fram fra direktoratets side, er potensielle målkonflikter. I tildelingsbrevet er det satt mål og resultatkrav langs tre dimensjoner: a) det faglige innholdet, b) omstillingen (tiltaksvidning og dreiningen fra kjøp av tjenester til håndtering i eget tjenesteapparat) og c) ordinær drift. En mål- og forventningskonflikt kan oppstå når konsekvensen av å nå et konkret mål forutsetter at man reduserer innsatsen på andre områder. En annen form for målkonflikt kan være at det er rent motstridende mål.

En viss målkonflikt finner vi i de fleste statlige virksomheter, men det er like fullt en utfordring, ikke minst når en etat skal igjennom så store omstillinger som Bufetat har vært (og fortsatt) skal igjennom. At det statlige barnevernet drives innenfor de faglige standardene som er satt til tjenestene er åpenbart. Dette poengteres også entydig av både departementet, direktoratet og regionene. Både direktoratet og regionene oppfatter likevel at det er målkonflikter mellom mål for selve b) omstillingen og c) ordinær drift.

For eksempel trekkes det frem at det i tildelingsbrevet for 2006 står ”at akutt plasser skal overføres fra private til statlige institusjoner, for blant annet å redusere kostnadsveksten”, samtidig som det settes høye mål til beleggsprosenten for de statlige institusjonene. For regionene oppleves denne dreiningen som en målkonflikt, siden institusjoner med akutt plasser vil gi en lavere beleggsprosent enn institusjoner med en mer forutsigbar tilgang og avgang av klienter. Regioner med en stor andel private institusjoner vil derfor ved en slik dreining, i hvert fall på kort sikt, oppleve at beleggsprosenten vil falle på de statlige institusjonene.

Andre målkonflikter som regionene trekker frem er for eksempel i situasjoner der en statlig institusjon skal omstilles, enten ved at en institusjon legges ned, at den skal utvides eller ved at målgruppen endres (som gir endringer i kompetansebehov). Slike omstillinger kan i en periode ha negativ betydning for beleggsprosent og/eller utgifter. For eksempel ved at det i en del situasjoner tar tid å avvikle en institusjon fordi det kan være faglig uforsvarlig å gjennomføre endringer som berører enkelte av barna som er på institusjonen eller å flytte barna. Institusjoner som nedlegges kan derfor i en relativt lang overgangsfase ha lav beleggsprosent, før den avvikles helt. De ansattes rettigheter som følger av hovedavtalen mv. kan også gi økte samlede utgifter i en overgangsperiode. Oppbygging av nye, eller betydelig endringer av eksisterende institusjoner, gir også lavere beleggsprosent og økte kostnader i en overgangsperiode. Både under planleggingen og ved at institusjonene må bemannes opp, før de kan ta inn klienter. Hva som påvirker beleggsprosent er nærmere drøftet i kapittel 3.

Selv om departementet også har problematisert potensielle målkonflikter i tildelingsbrevet for 2006, for eksempel ved å be direktoratet ”vurdere hvordan dette målet (om omstillingen av akutt plasseringer) best kan samsvare med beleggsprosenten”, mener departementet at slike målkonflikter er overdrevet fra etaten. Mange regioner har for eksempel ledig kapasitet i statlige institusjoner, og det er dermed rom for flere akutt plasseringer i egne institusjoner. Departementet mener etatens opplevelse av målkonflikter eller andre forhold i tildelingsbrevet eller i øvrig styringsdialog må tas opp med departementet.

4.1.3 Dialog i forbindelse med tildelingsbrevet

I følge økonomistyringsreglementet skal departementet ”i samråd med virksomheten vurdere behovet for et foreløpig tildelingsbrev.” Tildelingsbrevet for 2004 ble ferdigstilt før Bufetat ble opprettet, hvilket naturlig nok innebar at brevet ble utarbeidet uten en dialog med Bufetat.

Det var heller ikke dialog rundt tildelingsbrevet for 2005, men for 2006 og 2007 har departementet og Bufdir hatt en dialog om dette. Det er egne møter mellom departementet og direktoratet for å legge opp prosessen rundt tildelingsbrevet. Det arrangeres heldagsmøter mellom fagpersonell fra begge organisasjonene samt egne møter for å drøfte rapporteringskrav. Direktoratet får også kommentere et utkast til tildelingsbrev. For begge disse årene har direktoratet gitt generelle betraktninger på tildelingsbrevet struktur og format samt innspill til konkrete mål, aktiviteter/tiltak og rapporteringskrav.

Aktørenes vurdering

Inntrykket fra intervjuene med departementet og direktoratet er at dialogen og samarbeidet i forbindelse med utarbeidelse av tildelingsbrevet har blitt stadig bedre. Selv om dialogen har vært god om konkrete momenter i brevet har det imidlertid, som illustrert over, vært uenighet om den mer overordnede innretningen av tildelingsbrevet. En diskusjon rundt sistnevnte har partene i liten grad tatt i forbindelse med tildelingsbrevene. Direktoratet mener å ha løftet problemstillingen i mange sammenhenger. Departementet er på den annen side av den oppfatning at problemstillingen ikke er tatt opp i den formelle styringsdialogen.

4.1.4 Tillegg til tildelingsbrev

I følge økonomistyringsreglementet skal ”eventuelle tilleggstildelinger i løpende termin utformes som supplerende tildelingsbrev.” Enten som formelle tillegg til tildelingsbrev eller som ordinære brev. Siden opprettelsen har direktoratet fått rundt *7 tillegg til tildelingsbrev* hvert år, men antallet har variert noe i perioden. Selv om de fleste av disse tar opp avgrensede forhold som har relativt liten betydning for BLDs styring av etaten, har enkelte hatt betydelig implikasjoner. Det gjelder blant annet nysalderingene, revidert budsjett 2005 og pålegg om ansettelsestopp i 2006.

Aktørenes vurdering

Direktoratet har fremmet to punkter når det gjelder tillegg til tildelingsbrev. Den første utfordringen er at enkelte tillegg kommer sent på året. Et eksempel som trekkes fram er at endringer av de økonomiske rammene ikke kommer i revidert budsjett (unntak for 2005), men ved nysalderingen av statsbudsjettet i desember. Disse endringene har gitt Bufdir utfordringer, siden endringer så sendt i et regnskapsår gir liten mulighet til reelle endringer utover regnskapsmessige tilpasninger. Etaten har heller ikke klart å gjennomføre alle tilpasninger, hvilket har medført at etaten har hatt betydelig overskudd innenfor enkelte kapitler, noe en statlig virksomhet ikke skal ha i følge statens økonomiregelverk. Departementet sier på sin side at grunnen til at endringer i økonomiske rammer for 2006 kom i nysalderingen og ikke i revidert budsjett, er at etaten ikke spilte inn behov for endringer til det reviderte budsjettet.

Den andre utfordringen direktoratet framhever som utfordrende ved tilleggene er at de til dels kan ha betydelige innvirkning på deres virksomhet, og at det ikke nødvendigvis er det virkemidlet de selv opplever som mest hensiktsmessig. Eksempel på dette er at etaten både i 2005 og 2006 ble pålagt ansettelsesstopp gjennom tillegg til tildelingsbrev. I 2005 var det en dialog i forkant med direktoratet om stoppen, mens innføringen fra 6. juli 2006, i følge direktoratet, kom svært overraskende. I pålegget sto det at etaten skulle innføre ”ansettelsestopp på alle stillinger såfremt dette ikke går på bekostning av tiltak for å redusere merforbruket”. I et brev av 20. juli beskrev direktoratet praktiseringen, der enkelte utfordringer knyttet til ansettelsesstoppen ble illustrert. I et brev av 5. september presiserte departementet en del unntak fra pålegget, blant annet knyttet til bemanning på atferdsinstitusjonene, fosterhjemsrekruttering og fagteamene.

Tilbakemeldingen fra både direktoratet og regionene er at ansettelsestoppen i 2006 ga flere negative enn positive resultater. Det vil si at den snarere bidro til et merforbruk enn et mindreforbruk for etaten samlet. Pålegget medførte i følge disse aktørene, betydelig usikkerhet i forhold til hvordan det skulle praktiseres, hvilket medførte at for eksempel allerede igangsatte ansettelsesprosesser ble terminert. Presiseringen av departementet i september 2006 medførte i tillegg såpass store unntak at stoppen i hovedsak berørte ansettelser i de statlige institusjonene, samt personale i regionene (og direktoratet).

4.1.5 Forbedringsmuligheter

Det er ikke et ”fasitsvar” på hvordan arbeidet med og innretning av de skriftlige styringsdokumentene bør være. Dette er avhengig av flere forhold, blant annet grad av ”modenhet” i de involverte virksomhetene, karakteren på utfordringene virksomheten står overfor, kultur for styring samt til enhver tid gjeldende politiske føringer. Bufetat er en relativt ung etat med sine 3 år, og etatsstyring er også et fagområde under utvikling i departementet. Det er naturlig at kravene til styringsdokumenter vil variere og utvikle seg over tid etter hvert som virksomhetene utvikler seg, og aktivitetene nærmer seg en mer stabil og normal driftssituasjon.

Som utenforstående aktør er mulig å ha forståelse for både departementet og direktoratets synspunkter på hvordan de oppfatter de skriftlige styringsdokumentene. Vi mener imidlertid at det er et problem at partene til dels er grunnleggende uenige om hva som er en hensiktsmessig innretning av målstruktur og styringsparametere i styringsdokumentene samt hva som er effektive virkemidler i ulike sammenhenger. Dokumentene er ryggraden i styringen og ingen av partene er tjent med en situasjon hvor det stadig reises diskusjoner om dokumentene eller innholdet i disse.

Uenigheten mellom departementet og etaten når det gjelder styringsdokumentene og primært tildelingsbrevets innretning er lite fruktbar i lengden. Vi anbefaler derfor departementet og direktoratet å igangsette en prosess for å skape en mer felles forståelse av hvordan dokumentene skal være i fremtiden. En prosess må baseres på en gjensidig forståelse av hverandres behov, og kan eksempelvis munne ut i en trinnvis plan for hvordan styringsdokumentene kan videreutvikles. Vi anser at det er formålstjenelig å skape en bred prosess, der også representanter fra regionene og enkelte statlige enheter/tiltak trekkes inn.

Bruk av tillegg til tildelingsbrev er naturlig når viktige styringssignaler gis i løpet av året, og må anses som en normal del av styringen av etaten. Når det gjelder nysalderingen av budsjettene, kommer disse i sin natur på slutten av året. I den grad det er budsjettforhold som kan spilles inn på tidligere tidspunkt må direktoratet sørge for dette. Utover dette må man akseptere at budsjettprosessen er innrettet på denne måten.

Vi skal ikke her vurdere konsekvensen av ansettelsesstoppen i 2006, men konstaterer at den skapte en del usikkerhet og frustrasjon i etaten, noe som trolig kunne vært unngått ved en bedre dialog i forkant og en raskere avklaring fra departementet om hvordan den skulle praktiseres. Varsling om tillegg til tildelingsbrev og dialog så tidlig som mulig om innholdet, kan være fornuftig for å sikre at styringssignalet blir godt forankret i etaten.

St.prp nr 1 legger betydelige premisser for utformingen av tildelingsbrevet. Videreutvikling av samarbeidet om budsjettet bør vurderes i lys av forslaget om å starte en prosess knyttet til innholdet i tildelingsbrevet.

4.2 Skriftlig rapportering fra direktorat til BLD

I de årlige tildelingsbrevene, samt i enkelte tillegg til tildelingsbrev, spesifiserer departementet hva direktoratet skal rapportere. I tillegg til en månedlig økonomi-rapportering, skal direktoratet rapportere på en rekke ulike aspekter ved det statlige barnevernet. Noe skal rapporteres tertialvis²⁹, mens andre forhold skal rapporteres i etatens årsrapport og/eller årsmelding. Utover overnevnte blir direktoratet også bedt om å rapportere på enkelte andre aspekter, men da utenom de regelmessige rapporteringene.

Det har vært betydelige problemer knyttet til rapporteringen, særlig de første årene av driften. Problemene gjaldt både rapportering av aktivitetsdata og økonomidata. En forklaring på det siste var at regnskapet til det fylkeskommunale barnevernet ble ført etter det kommunale økonomiregelverket, mens Bufetats regnskap føres etter statens økonomiregelverk. Forvaltningsreformen krevde en fullstendig omlegging av dette systemet.

Aktørenes vurderinger

Gjennom intervjuene med de ulike partene framheves følgende utfordringer i tilknytning til den skriftlige rapporteringene fra direktoratet til BLD:

- Upålitelig rapportering som følge av manglende kompetanse og systemer
- Mye å rapportere og mange rapporteringsfrister
- Mål som er utfordrende å operasjonalisere og mål som må telles manuelt

Omleggingen av regnskapssystemet i forbindelse med reformen ble oppfattet som krevende ettersom etaten manglet kompetanse i det statlige økonomiregelverket. Etter hvert har direktoratet og regionkontorene rekruttert ansatte med slik kompetanse, og/eller gitt nødvendig kompetanse til egne ansatte. Det tok i følge våre intervjuobjekter i både departementet og etaten forholdsvis lang tid før Bufetat fikk nok kompetanse i alle ledd.

²⁹ Den første tiden ble det rapportert kvartalsvis, noe som var en utfordring fordi andrekvartal skulle rapporteres i sommerferiemåneden juli. Tilbakemeldingene fra regionene og direktoratet er at en tertialvis rapportering fungerer bedre.

Konsekvenser av overnevnte er at regnskapet for 2004, og til en viss grad også 2005, er beheftet med betydelig usikkerhet. I tillegg har direktoratet imidlertid hatt betydelig problemer med å lage periodiserte budsjett. Disse problemene gjaldt ikke minst i 2004 og 2005. Blant annet fikk ikke departementet i 2005 regnskapsrapporteringene som forutsatt. I tillegg hadde direktoratet fortsatt problemer med periodisering, blant annet i forhold til å sammenstille regionenes rapporteringer. Det var først i 2006 at Bufdir klarte å utarbeide et periodisert budsjett. Likevel viste budsjettet store svingninger fra måned til måned. Noe ble forklart av direktoratet, men en del endringer forble uforklart for departementet. Direktoratet mener det har vært krevende å utarbeide periodiserte budsjetter i en virksomhet uten historisk sammenlignbare størrelser. I tillegg bidrar budsjettering ift. kontantregnskap til at det ikke bare skal vurderes når utgifter/inntekter oppstår, men når de forventes utbetalt/innbetalt. Frem til inngangen til juli måned 2006 signaliserte likevel direktoratet at budsjettet skulle holde. I slutten av juli ble det imidlertid rapportert om et tilleggsbehov.

Det har også vært utfordringer med å få fram pålitelige aktivitetstall, i hovedsak fordi klientregistreringssystemet ODA³⁰ ikke er egnet til å rapportere aktivitetstall på et aggregert nivå.

Konsekvensen av problemene har vært at den rapporteringen som er avgitt til departementet i svært mange tilfeller oppfattes av departementet som mangelfull og upålitelig, og særlig fordi tilbakemeldingene om økonomisk status har variert gjennom relativt korte tidsrom. I en styringssammenheng er dette svært vanskelig å forholde seg til. For departementet har den store usikkerheten i direktoratets rapportering skapt betydelig utfordringer, både i dialogen med etaten og med politisk ledelse og Stortinget.

Selv om det ser ut at kvaliteten på de økonomiske nøkkeltallene har blitt betydelig bedre i løpet av 2006, har direktoratet fortsatt store utfordringer knyttet til å rapportere noen aktivitetstall innen det statlige barnevernet. Hovedgrunnen til dette er at de fortsatt må hente ut mye av informasjonen i ODA.

Som beskrevet tidligere har tildelingsbrevene siden starten økt i omfang fra år til år. I tillegg til at det har blitt stadig flere og mer konkrete resultatkrav/aktiviteter å rapportere på, inneholder brevet også stadig flere mål som kan være utfordrende å operasjonalisere i forbindelse med rapporteringen. I noen tilfeller er konkrete indikatorer angitt, mens departementet andre steder ber Bufdir selv presisere indikatorene. En utfordring er imidlertid at etaten ikke alltid har rutiner og/eller systemet for å registrere informasjon som skal danne grunnlag for nye nøkkeltall. En del av rapporteringskravene gir dermed regionene og/eller direktoratet betydelig ekstraarbeid, siden informasjonen må innhentes og bearbeides manuelt.

³⁰ I forbindelse med reformen ble det besluttet at Bufetat skulle benytte ODA, som allerede hadde blitt benyttet i flere fylkeskommuner. Etter innføring av systemet i hele etaten ble det imidlertid åpenbart at ODA hadde flere mangler, hvilket medførte at etaten igangsatte et arbeid for å videreutvikle systemet. Arbeidet har forbedret mulighetene til å innhente informasjon som inngår i etatens rapportering til departementet, men fortsatt fungerer systemet for dårlig. I 2006 har derfor direktoratet signalisert til departementet at etaten muligens bør gå til anskaffelse av et helt nytt system klient- og rapporteringssystem.

Både departementet og direktoratet mener imidlertid at kvaliteten på den skriftlig rapporteringen alt i alt stadig har blitt bedre. I tillegg til at det fra år til år har vært en bedre og mer omfattende dialog om indikatorene i forbindelse med tildelingsbrevet (der rapporteringskravene nedfelles), har også tallene som inngår i indikatorene fått stadig bedre kvalitet. I tillegg har bevisstheten og kompetansen om betydningen av den skriftlig rapporteringen økt i direktoratet.

Forbedringsmuligheter

Arbeidet med rapportering er viktig. Klare tilbakemeldinger på aktivitet og ressursbruk er avgjørende både for å styre virksomheten, og for å skape legitimitet for virksomheten. Krav om rapportering i seg selv er dermed ikke et diskusjonstema.

Det må etter vår vurdering derfor jobbes videre med to hovedforutsetninger for at rapporteringsregimet skal fungere.

For det første må direktoratet så raskt som mulig sørge for at etaten har kvalifiserte systemer for registrering av aktivitet og ressursbruk. Som nevnt tidligere er etatens klientregistreringssystem ODA ikke godt nok egnet til å støtte opp om etatens og departementets behov for rapportering og styring. Vi har ikke vurdert systemet, men tilbakemeldingene fra etaten er at det ikke er mulig å forbedre kvaliteten, med utgangspunkt i dagens løsning. Dersom videreutvikling av ODA ikke er veien å gå synes det fornuftig å igangsette et arbeid for å finne en ny løsning som både sikrer etatens behov for klientregistrering og rapportering som kan bidra til å gi aktørene et bedre grunnlag for styring og kontroll. Et slikt system bør være på plass raskt. Så vidt vi skjønner på departementet har Bufdir fått ekstra midler til å vurdere utvikling av et slikt system gjennom et tillegg til tildelingsbrev sen vinteren 2007.

For det andre bør departementet og direktoratet, som en del av arbeidet med å skape en mer felles forståelse av hva og hvordan tildelingsbrevet skal være, jobbe med videreutvikling av rapporteringskravene. En viktig del av arbeidet må være å tydeliggjøre hvilke rapporteringskrav som gir departementet og etaten den mest relevante styringsinformasjon i forhold til å vurdere måloppnåelse, og grunnlag for sette inn eventuelle korrigerende tiltak. Det er også viktig å styrke forståelsen for at departementet har behov for å innhente informasjon som etaten ikke nødvendigvis benytter i sin daglige styring, og å tydeliggjøre hvilken informasjon dette er. Vi tror også at en slik prosess vil forankre departements behov for rapportering på en bedre måte enn det ser ut til å være i dag.

4.3 Styringsdialogen mellom BLD og Bufdir

I følge økonomistyringsreglementet skal departementet ”i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar. Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårigperspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.”

Med styringsdialogen mener vi heretter for å styring mellom BLD og Bufdir (det vil si ikke de skriftlige dokumentene som er behandlet i avsnitt 4.1).

I 2004 hadde BLD og Bufdir en tett kontakt, blant annet deltok departementet med ekspedisjonssjef (evt. også andre fra departementet) som hovedregel på etatens direktørmøter, som var hver 14. dag. Dette var heldagsmøter der direktoratets ledelse, samt regiondirektørene deltok. Utover høsten 2004 trakk departementet seg mer og mer ut av direktørmøtene og fra 2005 deltok de ikke lenger. Den formelle styringsdialogen har i ettertid dermed vært knyttet til de formelle etatsstyringsmøtene og eventuelle ad-hoc møter knyttet til aktuelle problemstillinger.

4.3.1 Etatsstyringsmøter

I tildelingsbrevet for 2005 la departementet i utgangspunktet opp til styringsdialogmøter hver måned, mens det i 2006 ble gjennomført etatsstyringsmøter hver 2. måned. I departementets føringer for møtene heter det følgende: ”Dagsorden og referat fra forrige møte sendes en uke i forkant av møtet. Vi ber også direktoratet om å komme med innspill til dagsorden.”

I etatsstyringsmøtene deltar om lag 5 representanter fra departementet og 5 representanter fra Bufdir. I tillegg trekkes det av og til ved konkrete saker inn andre fra departementet. Det er stor spredning av saker i møtene, fra tunge budsjettdiskusjoner til svært avgrensede problemstillinger.

Aktørenes vurdering

Selv om både departement og direktoratet mener at samtalen under etatsstyringsmøtene har blitt stadig mer målrettede, preges dialogen fortsatt av til dels usikkert og mangelfullt data/analysegrunnlag (se avsnitt 4.1). I følge direktoratet er det lagt for stor vekt på behandling av mindre forhold på bekostning av strategiske og overordnede diskusjoner. Departementet er av den oppfatning at direktoratet i liten grad har løftet inn strategiske spørsmål i etatsstyringen.

4.3.2 Ad-hoc møter

Utover de formelle etatsstyringsmøtene har departement og direktorat ad-hoc møter. Enten som en oppfølging av etatsstyringsmøtene og/eller ved aktuelle problemstillinger. Disse har variert i både hyppighet og tema: fra samtaler om budsjettoverskridelser, til forhold som berører svært avgrensede deler av det statlige barnevernet. En del av møtene har vært på toppledernivå, mens andre har vært på lavere nivåer i organisasjonene.

Aktørens vurdering

Direktoratet mener at enkelte av møtene kan ha en noe uklar status i styringsdialogen, Departementet mener disse møtene ikke er en del av styringsdialogen. Møter som inngår i styringsdialogen referatføres. I øvrige møter gis det informasjon.

4.3.3 Uformelle møter/samtaler og korrespondanse

I tillegg til den formelle kontakten har det vært uformelle møter/samtaler og korrespondanse mellom ansatte i departementet og ansatte i direktoratet, både på ledelses- og saksbehandlernivå. Siden det ved en del tilfeller heller ikke har vært skrevet referat har denne kontakten vært ”på siden” av den formelle styringsdialogen.

Aktørenes vurdering

En slik kontakt er både naturlig og nødvendig. Både i departementet og direktoratet har man imidlertid etter hvert sett at slik uformell kontakt kan være uheldig for styringen. Det har medført at den uformelle kontakten er redusert betydelig de siste par årene, og at kontakten mellom departement og direktoratet nå i større grad foregår i linje, det vil si gjennom direktøren i direktoratet og ekspedisjonssjefen i departementet.

Ved en stor forvaltningsreform vil styringen måtte finne sin form over tid, og erfaringene knyttet til uformell dialog vil være en naturlig del av en slik utvikling.

4.3.4 Forbedringsmuligheter

Hovedinntrykket i tilbakemeldingene fra både departementet og direktoratet er at den formelle styringsdialog fungerer stadig bedre. Vi mener imidlertid at det kan være forbedringspotensial langs følgende dimensjoner:

- Mer strategisk og overordnede diskusjoner
- Tydeligere avklaring på når kontakten inngår i styringsdialogen
- En mer omforent avklaring av roller innen barnevernet

Som illustrert tidligere har det knyttet seg stor usikkerhet til direktoratets rapportering, både i forhold til økonomi og aktivitet. Denne situasjonen har skapt betydelig utfordringer, både for departementets dialog med etaten og departementets rapportering til politisk ledelse og Stortinget. I tillegg kan dette ha bidratt til at de mer strategiske og overordnede diskusjonene har fått for liten vekt.

Departementet og direktoratet bør i fellesskap legge til rette for mer strategiske og overordnede diskusjoner om det statlige barnevernet. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dagens dialog inngående, men mener det er viktig at begge parter viser forståelse for hverandres ulike agendaer og behov. Det er viktig at partene videreutvikler dialogen i en retning som i større grad favner begge parters oppfatning av strategiske forhold. Vi mener også at en forbedret kvalitet på rapporteringen fra etaten vil ha positiv betydning for hva som diskuteres i styringsdialogen.

Styringsdialogen er blitt bedre de siste årene. Departementet jobber også med et dokument som tydeliggjør rutiner for styringsdialogen i departementet. Et slikt dokument kan bidra til en ytterligere forbedring av dialogen. Likevel framhever direktoratet fortsatt at de oppfatter at enkelte møter har en uklar status i styringsdialogen. I den grad dette er et problem bør direktoratet være tydelige på å få avklart dette i hvert enkelt tilfelle.

Som beskrevet i kapittel 2 mener etaten at det knytter seg en usikkerhet til ansvar- og rollefordelingen mellom Bufetat og Adferdssentret, både når det gjelder MultifunC og til en viss grad i forhold til MST og PTMO. Departementet mener at styringslinjene er klare, og at Adferdssentret har en opplærings- og kvalitetssikringsfunksjon, ikke en styringsfunksjon. Vi oppfatter at det er uheldig at dette forholdet stadig fremmes som et problem. Vi mener at partene bør sette seg sammen og drøfte konkrete situasjoner hvor dette oppleves som et problem, og eventuelt oppklare om det er reelle forhold som bør løses og i så fall hvordan.

Direktoratet mener de ovenfor departementet tidligere har signalisert et ønske om at blir laget et rolleavklaringsdokument, som skal regulere aktørenes roller. Det vises blant annet til at Sosial- og helsedirektoratet har et slikt dokument for sin relasjon til ansvarlige myndigheter. Økonomireglementet pålegger også at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar. I tillegg til å regulere departementets styring av etaten må et slikt arbeid avklare ansvar og rollen som Adferdssentret har i forhold til det statlige barnevernet. Et dokument vil imidlertid ikke alene bedre situasjonen, det avgjørende er at begge parter har en lik tolkning og en lojalitet i forhold til de avklaringer som gjøres. Dialogen om dette kan dermed være vel så viktig som et skriftlig dokument.

Vi er kjent med at det er allerede er gjort en del i forhold til å avklare roller og legge til rette for samhandling med både Fylkesnemnda, Fylkesmennene, Helseforetakene (gjelder spesielt i forhold til de regionale barne- og ungdomspsykiatri) og kommunene gjennom KS, jf. kapittel 2. Ved å igangsette en gjennomgang av eksisterende arbeider i forhold til disse instansene kan departementet og etaten i sammen skape en større forståelse av alle forhold som har betydning for utviklingen av det statlige barnevernet.

5 Styring i etaten

Et grunnleggende styringsprinsipp i staten (Økonomireglementet) er at alle virksomheter skal:

- ”fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til godforvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag”

Nedenfor vurderer vi den interne styrings- og rapporteringsdialogen i etaten. Vi har i avgrenset oss til å se på etatens formelle dokumenter og fora, og fokus har vært på styringen mellom direktoratet og regionene. Følgende spørsmål har vært viktig i vår gjennomgang:

- Hvordan operasjonaliserer direktoratet tildelingsbrevet?
- Hvordan regionene
 - oppfatter styringen fra direktoratet
 - følger opp styringssignalene
 - planlegger og samordner tiltakene
 - følger aktivitetsutviklingen i tiltakene og hvordan den løpende styringen skjer?
- Hvordan skjer avviksrapportering og hvordan følges avvik opp?
- Er det forskjeller mellom regionene i styring og oppfølging og hva forklarer eventuelle forskjeller?

Formålet med gjennomgangen er å komme med innspill til oppfølging som kan bidra til å forbedre styrings- og rapporteringsdialogen i etaten.

5.1 Interne styringsdokumenter i Bufdir

Bufdir satt i gang et arbeid med å utarbeide en virksomhetsplan for 2004, men arbeidet ble ikke ferdigstilt. Fra 2005 har direktoratet imidlertid hatt årlige virksomhetsplaner. Planen i 2005 bestod av en kort beskrivelse av overordnede mål og strategier for etaten, samt korte beskrivelser av status og utfordringer innenfor de viktigste områdene. I 2006 er imidlertid ikke virksomhetsplan lenger et eget ”skriftlig” dokument, men et excelark med en punktvis opplisting av overordnede mål, resultat/aktivitetskrav, konkrete aktiviteter med ansvarlig nivå i etaten, samt krav til rapportering for etatens viktigste områder.

Utover virksomhetsplanen utarbeides et felles disponeringsbrev til direktoratets avdelingsledere. Brevet gir overordnede økonomiske rammer for avdelingene, samt avklarer rapportering og fullmakter. Konkrete mål og aktiviteter for den enkelte avdeling nedfelles imidlertid i direktoratets virksomhetsplan, og ikke i disponeringsbrevet.

Vurdering

Vi har ikke systematisk gått igjennom planen for 2006, men det ser ut til at tildelingsbrevet har vært sterkt styrende for de mål som er satt. Generelt er tilbakemeldingen fra direktoratet at virksomhetsplanen har hatt noe ambisiøse mål og at man internt ikke har vært ”flinke nok” til å prioritere mellom de målene som nedfelles.

5.2 Styringsdokumentene fra Bufdir til regionene

På samme måte som departementet utarbeider årlige tildelingsbrev utarbeider direktoratet disponeringsbrev til regionene. Eventuelle ytterligere styringssignaler utover året gis gjennom formelle tillegg til disponeringsbrevet.

I årene frem til 2006 fikk regionene hvert sitt disponeringsbrev, mens direktoratet i 2007 har laget et felles disponeringsbrev. Hovedinntrykket er at disponeringsbrevene de siste årene i stor grad er en videreføring av innholdet i tildelingsbrevet, eksklusive forholdene som bare berører direktoratet. Dette er naturlig siden direktoratet må sikre at regionene registrerer og rapporter på en slik måte at direktoratet kan sammenstille sin rapportering til departementet.

Utover at de fleste mål, aktiviteter og rapporteringskrav videreføres kommer direktoratet med ytterligere operasjonaliseringer, ikke minst på de områder der tildelingsbrevet gir rom og/eller krever en ytterligere presiseringer. Den eneste regiontilpasningen som ble gjort i disponeringsbrevet i 2007, er at regionene fikk noe ulike resultatkrav til enkelte deler av driften. Hvert enkelt regionkontor har de siste to årene blitt innkalt til egne heldagsmøter for å gå gjennom utkast til disponeringsbrev og drøfte aktuelle resultatkrav, basert på utkast til disponeringsbrev som foreligger i forkant.

Aktørens vurdering

Tilbakemeldingen fra regionene er at disponeringsbrev er det viktigste styringsdokumentet for regionen, og at det legger premisene for styringen i den enkelte region. Disponeringsbrev oppfattes imidlertid av både direktoratet og regionene som svært detaljert, jf. diskusjonen om tildelingsbrevet. Detaljeringsgraden bidrar til at regionenes søkelys og ressurser rettes inn mot å tilfredsstille disponeringsbrevets krav og forventninger, på bekostning av de mer strategiske og overordnede diskusjonene rundt en regions utfordringer.

Selv om regionkontorene de siste årene har kommentert utkast til disponeringsbrev, har detaljeringsgraden og koblingen til tildelingsbrevet bidratt til at regionene opplever at de har hatt forholdsvis liten mulighet til å få gjennomslag for eventuelle justeringer. Flere regioner nevner også at de i mindre grad kjenner igjen regionens særskilte utfordringer i disponeringsbrevet, og at de savner en mer substansiell dialog med Bufdir om egen regions utfordringer.

Forbedringsmuligheter

Som beskrevet tidligere har regionene hatt et til dels svært ulikt utgangspunkt i 2004. For eksempel har de hatt ulike utfordringer knyttet til å nå målet om vridning av tiltaksbruk fra institusjon til hjemmebaserte tiltak. I enkelte fylker var andelen institusjonsbruk meget høy, hvilket ga særskilte utfordringer knyttet til å rekruttere fosterhjem og bygge opp hjemmebaserte tiltak. I andre fylker har den største utfordringen vært å dreie institusjonsbruken fra private til statlige enheter. At barneverntiltaket skal være nær barnets bosted (nærhetsprinsippet) gir også særskilte utfordringer, ikke minst for region Nord.

Vårt hovedinntrykk er at regionens disponeringsbrev i liten grad er tilpasset den enkeltes regions utfordringer. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at det er regionene som også har fått det reelle ansvaret for å gjennomføre selve omstilling. Et mer tilpasset disponeringsbrev ville ha krevd en involvering fra Bufdir som trolig ville ha blitt for ambisiøst for direktoratet, i hvert fall de første årene.

Selv om regionene opplever at detaljeringsgrad i disponeringsbrevet er hemmende, er det stor forståelse for at statlige virksomheter må rapportere. En del rapporteringskrav gir imidlertid regionene og de enkelte tiltakene en del ekstra arbeid. Det trekkes frem flere eksempler. Et eksempel som trekkes fram er kravet i 2007 om rapportering av antall barn med minoritetsetnisk bakgrunn fordelt på tiltak. Selv om det er en stor enighet om at det flerkulturelle perspektivet³¹ er viktig innen barnevernet, er slik rapportering utfordrende, ikke minst på grunn av avgrensingsproblematikken rundt hvem som skal inngå i tallene. Siden dette rapporteringskravet er knyttet til internasjonale forpliktelser, har departementet liten mulighet til å fjerne kravet. Det er likevel viktig at departementet men også direktoratet er tydelig på hvordan de aktuelle forholdene skal rapporteres, særlig de som skaper ”frustrasjon” i regionene. Samtidig må regionene ha forståelse for at departementet har behov for slik informasjon.

Vi kan derfor stille spørsmål ved om detaljeringsgraden i enkelte tilfeller har blitt for stor. Ikke minst i situasjoner der rapporterte tall er beheftet med så mye usikkerhet at de er uten en reell verdi for myndighetene. Krav om slik rapportering kommer imidlertid fra flere offentlig instanser. Endringer innen dette området kan bli utfordrende.

Muligheten til å gjøre endringer i disponeringsbrevet er avhengig av to forhold. Som beskrevet ovenfor anbefaler vi at partene igangsetter en prosess for å skape en mer felles forståelse av hvordan tildelingsbrevet skal være, og at representanter fra regionkontor og enkelte statlige enheter/tiltak trekkes inn i dette arbeidet. I tillegg til at det kan bidra til at departementet og etaten får et mer omforent syn, vil en slik prosess kunne bidra til å utvikle flere og/eller bedre indikatorer som regionene kan benytte internt i egen region.

Vi ser imidlertid ikke bort fra at direktoratet med utgangspunkt i dagens tildelingsbrev kunne gjort en større grad av tilpasning og forenkling. Vi har ikke vurdert region østs satsing på balansert målstyring, men tilbakemeldingen fra regionen er at de har lyktes med å gjøre målene og styringssignalene i regionen mer oversiktlig enn det som framgår av disponeringsbrevet. Kanskje kan direktoratet bidra til at disponeringsbrevet blir bedre tilpasset regionenes behov.

Regionene ønsker også en diskusjon rundt en del indikatorer, blant annet indikatorer for å måle og forstå utviklingen. To eksempler som trekkes frem er muligheten til å skille akutt plasser fra beleggprosenten og måle døgn på institusjon og ikke bare antall barn, som man gjør i dag. Direktoratet bør i tilfelle involvere representanter fra regionkontor og statlige enheter/tiltak i dette arbeidet.

³¹ I disponeringsbrevet i 2007 er regionene pålagt å innarbeide det flerkulturelle perspektivet i barnevernet, blant annet i forhold til barn fra nasjonale minoriteter (rom, romanifolk, skogfinner, kvener og jøder) og samer, samt barn med minoritetsetnisk eller flerkulturell bakgrunn..

5.3 Skriftlig rapportering fra regionene til direktoratet

Direktoratets rutiner for rapportering til departementet legger naturligvis føringer på regionenes rapportering til direktoratet, siden regionenes rapportering inngår i grunnlaget for direktoratets rapportering. I stor grad er rapporteringskravene fra tildelingsbrevet derfor videreført i regionenes disponeringsbrev.

Regionene har hatt utfordringer når det gjelder overgangen til statlig regelverk. I tillegg var bemanning innenfor regnskap og rapportering det første året begrenset. Dette skyldes både få stillingshjemler og utfordringer knyttet til å få rekruttert ansatte med relevant kompetanse.

Aktørens vurdering

Både direktoratet og regionene mener at den skriftlig rapporteringen fra regionen til direktoratet har blitt stadig bedre, både fordi rutiner og systemer har blitt forbedret, fordi etaten har fått mer erfaring og fordi nøkkeltallene har fått bedre kvalitet. Sistnevnte gjelder både økonomi- og aktivitetstall. Som beskrevet tidligere har imidlertid etaten (og dermed regionene) fortsatt store utfordringer knyttet til å lage periodiserte budsjetter og innhente aktivitetstall.

Som beskrevet over opplever regionene at det er mange rapporteringskrav. Selv om direktoratet har gjort en jobb i forhold til å operasjonalisere og spesifisere rapporteringskravene står regionene ovenfor de samme utfordringene som direktoratet. En del mål er utfordrende å operasjonalisere og noen mål må det rapporteres på gjennom manuell telling. I tillegg gir mange rapporteringsfrister, og det at en del rapporteringskrav kommer sent, særskilte utfordringer i en ellers presset hverdag.

Forbedringsmuligheter

Etatens problemer med å rapportere nøkkeltall for økonomi og aktivitet er som tidligere nevnt et problem. Også i forbindelse med innhenting av nøkkeltall i dette oppdraget har vi sett at regionene har hatt utfordringer. I tillegg til at enkelte regioner har hatt særskilte problemer med identifisere tall vi har bedt om, har vi sett avvik mellom det som ble rapportert til oss og det som foreligger i andre offisielle dokumenter. Her er det fortsatt et forbedringspotensial.

Som tidligere nevnt er klientregistreringssystemet ODA et problem, selv om systemet fungerer betydelig bedre i dag enn ved opprettelsen av etaten i 2004. Det å få en avklaring knyttet til hvordan etaten skal håndtere dette i fremtiden anses som viktig for regionens rapportering til direktoratet.

Vi har anbefalt at direktoratet, i sammen med regionene, bør vurdere om disponeringsbrevet kan tilpasses bedre regionenes utfordringer. I et slikt arbeid bør også en vurdering av rapporteringskrav stå sentralt.

5.4 Styringsdialogen med regionene

Siden reformen har direktoratet årlig hatt virksomhetsstyringssamtaler med hver region. Det har vært noe variasjon i omfanget av møter i perioden, men i 2006 var det 4 slike samtaler mellom hver region og direktoratet. I tillegg til disse samtalene, som blir fastsatt i disponeringsbrevet hvert år, er det flere eksempler på ad-hocmøter knyttet til oppfølging av enkeltregioner. Sistnevnte har i hovedsak skjedd hvis en region har hatt store avvik fra budsjett.

Aktørenes vurdering

Inntrykket fra intervjuene i både direktoratet og regionskontorene er at de formelle styringsmøtene har fungert stadig bedre. Samtidig gis det imidlertid fra regionene tilbakemelding på at samtalen preges av departementets forventninger, gjenspeilet i disponeringsbrevet. Samtalen kan dermed ha fått et litt ”rituelt preg”, der den enkelte regions utfordringer får en mindre sentral plass.

Som skrevet ovenfor har imidlertid direktoratet med ujevne mellomrom hatt ad-hoc møter med enkeltregioner. Disse møtene har av naturlige grunner blitt viet regionens utfordringer. Direktoratet anser derfor at de har en mer tilpasset oppfølging av regionene, enn det våre informanter i regionene har gitt inntrykk av.

Forbedringsmuligheter

Som illustrert ovenfor har direktoratet og regionene noe ulikt syn på hvordan de formelle styringssamtalene fungerer. Vi ser ikke bort fra at dette egentlig gjenspeiler at samtalen har to formål. Den skal både bidra til at direktoratet har styring og kontroll over hva som gjøres i regionene, samtidig som regionene har behov for å drøfte sine konkrete utfordringer med direktoratet. Vi har ikke grunnlag for å vurdere disse samtalen mer inngående, men tror det er viktig at begge parter viser forståelse for at de kan ha ulike agendaer og behov. Vi anbefaler derfor direktoratet å bevisstgjøre partene om formålet med den formelle styringsdialogen og sette i gang et arbeid for å videreutvikle den i en retning som i større grad favner begge parter behov for dialog.

5.5 Annen styring og oppfølging av regionene

Utover virksomhetsstyringssamtaler og ad-hoc møter med regionkontorene har etaten jevnlig direktørsmøter, der alle regiondirektørene og Bufdirs ledelse inngår. I tillegg har etaten hatt plan/budsjettkonferanser. Det har vært noe variasjon i antall møter i løpet av perioden. I 2007 er det også planlagt en lederkonferanse, der de om lag 270 enhets/tiltakslederne i regionene skal delta.

Tidligere var det også faglige nettverksmøter mellom regionsansvarlig for fagteam, plan og økonomi og institusjon. Disse var viktige arenaer for å koordinere og utvikle regionkontorene. Blant annet fordi regionene er organisert på noe ulike måter ble imidlertid disse møtene lagt ned i 2006. Møtene er erstattet med mer uregelmessige faglige møter, som skal favne bredere enn bare ledernivået i regionene. Det har imidlertid gått for kort tid siden endringen til å vurdere og sammenligne disse med de avviklede nettverksmøtene.

I tillegg har direktoratet i 2006 satt i gang to større aktiviteter for å bidra til bedre styring og oppfølging av regionene. For det første har de i samarbeid med regionkontorene utviklet en felles risikostyringsmodell for hele etaten, og som i 2007 skal implementeres i regionkontorene og de enkelte enhetene/tiltakene. For det andre har de satt i gang et omfattende kompetansehevingsprogram for fagteamene. Sistnevnte styres fra direktoratet, men regionene er gitt mulighet til å tilpasse opplegget til den enkelte regions utfordringer. Det er også gjennomført et prosjekt for elektronisk faktura-behandling i hele etaten.

Aktørenes vurdering

Hovedintrykk fra intervjuene i direktoratet og regionene er at direktørmøtene fungerer bra. Det er imidlertid stor spredning i saker. Enkelte regiondirektører etterlyser derfor noe mer fokus på de mer strategisk og overordnede utfordringene, på beskostning av driftsspørsmål som kan bli håndtert på lavere nivåer i etaten.

Generelt er tilbakemelding fra regionene at det foregår for lite utveksling av kunnskap og erfaringer på tvers av regionene. Avviklingen av nettverksmøtene kom overraskende på regionene, samtidig som det heller ikke var åpenbart for dem hvorfor dette skjedde. Direktoratet påpeker imidlertid at avvikling ble behandlet som egen sak på direktørmøte 30.5.2006 og 1.6.2006, og det forelå notat til behandling av saken. Flere regioner gir uttrykk for at de savner fora der mellomlederne kan få utveksle erfaringer og diskutere løsninger. Slike fora er ikke minst viktig når eventuelle uformelle nettverk forvitrer på grunn av endringer i bemanningen på regionkontorene. Flere av regionene mener at direktoratet kan være en mer aktiv tilrettelegger av møteplasser for regionene.

Både direktorat og regionene gir meget god tilbakemeldinger på arbeidet med å utvikle en felles risikostyringsmodell for hele etaten og kompetansehevingsprogram for fagteamene. Dette er eksempler der direktoratet har tatt et aktivt grep for å skape en felles praksis på tvers av regionene.

På en del områder ser det imidlertid ut til at direktoratet har latt regionene utvikle seg i ulike retninger. Regionens frihetsgrader har også vært et tema siden reformen. Tilbakemeldingen fra direktoratet er imidlertid at de etter hvert vil utarbeide flere felles faglige retningslinjer, noe regionene til en viss grad også etterlyser. Generelt gir regionene også tilbakemelding om at de faglige topplederne i direktoratet kunne vært mer synlig og opptatt av utviklingen i regionene, utover det som fremkommer i den formelle styringsdialogen.

Som vi kommer inn på i avsnitt 5.6 utvikler regionene i dag til dels ulike styrings-systemer og filosofier. Regionene etterlyser en klarere involvering og stillingstaken fra direktoratet til hvordan dette skal være i fremtiden. Også i forhold til andre faglige problemstillinger ønsker regionene en avklaring, for eksempel nevner flere ønsker om en bemanningsnorm for institusjoner og avklaringer rundt betalingsrundskrivet.³²

Forbedringsmuligheter

Vi mener at direktoratet bør ta et større ansvar for utviklingsaktiviteter som gjelder hele etaten. Vi tenker her for eksempel på å legge bedre tilrette for benchmarking mellom regionene, avklare og utvikle felles styringssystemer for regionene og større inngripen for å regulere/avklare kontraktsbetingelser med private institusjoner. Sistnevnte vet vi imidlertid at direktoratet allerede jobber aktivt med.

Vi mener at ulike styringssystemer og filosofier i regionene på sikt kan skape forskjeller mellom regionene som kan legge hindringer for samhandling på tvers av og for direktoratets samlede styring av det statlige barnevernet. Vi mener derfor at direktoratet bør ta et større ansvar for å styre og koordinere regionenes styringssystemer m.v.

³² Som beskrevet tidligere i rapporten har departementet ansvaret for å ferdigstille betalingsrundskrivet. Vi ser imidlertid ikke bort fra at direktoratet på egenhånd kan gjøre avklaringer som kunne bidratt til redusere utfordringene ved å ikke ha et oppdatert rundskriv.

Vi mener også at direktoratet kan ta et større grep for å avklare konkrete faglige utfordringer. For eksempel utvikle en bemanningsnorm for institusjoner. Vi tror også at mer enhetlige oppfølgings- og rapporteringsrutiner for tiltak som er like på tvers av regionene (f.eks. Fagteam, MST-team, MultifunC, etc.) kan være fornuftig.

5.6 Styling internt i regionene

Siden opprettelsen i 2004 har regionkontorene vokst betraktelig, både i antall ansatte og hvilke oppgaver som er lagt til kontoret. Alle regioner har gjennomført endringer når det gjelder struktur og organisering i løpet av perioden. Dette har igjen medført at regionen har utviklet seg i noe ulike retninger.

Regionkontorene har imidlertid en ledergruppe på om lag 4 personer som har ansvaret for å følge opp de enkelte enhetene/tiltakene, dvs. det enkelte fagteam, institusjon eller tiltak. I flere av regionene har det vært en sammenslåing av ansvaret for Fosterhjemstjenesten og fagteam. I fire av regionene er ansvaret i ledergruppen fordelt etter fag, mens region sør fra 2007 har fordelt ansvaret i team som favner på tvers av fagteam og tiltak m.v. Styringsystemene varierer også noe mellom regionene. Region Øst har de siste årene lagt betydelig ressurser i å utvikle et system basert på balansert målstyring, mens region Sør har utviklet CAF-modellen.³³ Enkelte av de andre regionene har også vært inspirert av arbeidet i region Øst.

Regionkontorenes organisering og styring medfører at regionene har noe ulik praksis på hvordan de styrer og følger opp de enkelte enhetene/tiltakene.

Som hovedregel lages det planer og budsjetter på enhets-/tiltaksnivå. Det utarbeides enhetsspesifikke krav til mål, aktiviteter og rapportering, men disponeringsbrevet, og dermed tildelingsbrevets krav til rapportering, preger hva de enkelte tiltakene rapporterer og blir målt etter.

Prinsippene for budsjettering varierer noe, og har også utviklet seg i gjennom årene i regionene. I begynnelsen var det mest vanlig å la enhetene/tiltakene spille inn et budsjettforslag. I flere av regionene har regionkontoret i de etterfølgende årene laget utspill til budsjett som enhetene/tiltakene har vurdert. I flere av regionene har det for det siste året blitt utviklet standard satser for de ulike tiltakene og aktivitetene, budsjetteringen skal etter hvert baseres på dette prinsippet.

Regionene har alle nå periodiserte budsjetter, og følger faktisk regnskap mot budsjett løpende.

Regionskontorene gjennomfører minst ett årlig virksomhetsstyringsmøte med hver enkelt enhet/tiltak. I disse møtene deltar alltid toppledelsen fra regionen, samt representanter fra den enkelte enhet/tiltak. Enheter med særskilte utfordringer følges opp tettere. I tillegg er det leder/budsjettkonferanser og lignende der regionsledelsen og alle enhets-/tiltaksledere deltar. Samlinger etter fag, for eksempel regionens fagteamledere, er det også eksempler på i alle regionene.

³³ Common Assessment Framework, evalueringsverktøy for organisasjonsutvikling og resultatforbedring

Aktørens vurdering

Tilbakemeldingene fra regionene er at styring og oppfølging tilpasses den enkelte enhet, gitt de utfordringer enheten står ovenfor, selv om enhetene opplever at budsjettrammene er veldig utfordrende. Det utarbeides månedelige økonomirapporter på enhet-/ tiltaksnivå og det gjennomføres systematisk oppfølging av hvordan enheten/ tiltaket utvikler seg. Som nevnt tidligere opplever imidlertid regionene en del utfordringer knyttet til både målkonflikter og styring av enkelttiltak som for eksempel MST og MultifunC.

Regionene ser generelt ut til å ha fokus på avvik, både i forhold til økonomi og aktivitet. Når det gjelder regionenes avvikskontroll av økonomi vil det imidlertid være slik at mange enheter/tiltak går i økonomisk balanse, hvilket har sammenheng med at lønnskostnader og husleie er forutsigbare kostnadskomponenter. Når først lokalisering og stillingshjemler er bestemt, er det under ordinær drift liten grunn til at regionen kan forvente særlig merforbruk. Eventuelle økonomisk avvik er dermed i hovedsak knyttet til relativt få enheter/tiltak i hver region.

Vi har tidligere beskrevet utfordringene knyttet til både etatens rapportering av økonomi- og aktivitetstall. Disse utfordringene gjelder i stor grad også på enhets-/ tiltaksnivå. Utfordringer med både periodisert budsjett og uttrekk fra ODA preger derfor enhetens/tiltakets rapportering til regionkontor, og dermed også regionkontorenes styring og kontroll.

Utover overnevnte utfordring gir imidlertid regionene uttrykk for et sterkt fokus på å identifisere avvik og/eller utfordringer som den enkelte enhet/tiltak står ovenfor. Alle regioner kunne vise til enheter-/tiltak som ble fulgt opp særskilt fordi det var avvik fra de mål som var satt til enheten/tiltaket. Noen enheter fikk i perioder meget tett oppfølging av regionkontoret, og det ble satt i gang korrigerende tiltak.

Forbedringsmuligheter

Vi har ovenfor illustrert at regionkontorene ser ut til å ha en bevissthet om avvik fra fastsatte mål. Selv om regionene kan vise til enkelttilfeller på god avvikskontroll har vi ikke grunnlag for å gi en samlet vurdering av regionens styring av egne enheter. Dette krever en mer omfattende innsats enn det som har vært mulig innenfor dette prosjektet. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved om rutinene har vært gode nok, eksempelvis med tanke på variasjonene i tilbakemeldingene på budsjettrammene senest gjennom 2006. Dette forholdet henger også sammen med evnen til å utarbeide gode periodiserte budsjetter. Det er viktig at regionene holder høyt fokus på avvikskontroll og at direktoratet vurderer hvilken rolle de kan spille i forhold til å styrke regionenes arbeid med dette.

Som illustrert tidligere har imidlertid våre informanter i etaten til dels sterke meninger om innretningen av de skriftlige styringsdokumentene, det vil si tildelingsbrev og disponeringsbrev. I tillegg til at brevene oppleves som detaljerte gis det tilbakemelding om målkonflikter og utfordringer knyttet til en del rapporteringskrav. Selv om de enhet/tiltaksspesifikke disponeringsbrevene har en enklere innretning, siden den enkelte enhet kun har ansvar for en avgrenset del av det statlige barnevernet, preges overnevnte utfordringer også regionens styring og oppfølging av de enkelte enhetene/ tiltakene. Arbeidet med å forbedre de overordnede styringsdokumentene vil dermed også kunne få betydningen for regionens styring av egne enheter. Utover dette synes vi det er vanskelig å komme med ytterligere innspill på oppfølgingsmuligheter på dette området.