

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 9. februar 2018, hvor det bes om innspill til å vurdere helheten i ekspertutvalgets forslag om statlige oppgaver som kan overføres til fylkeskommunalt nivå. Bufdir er øverste organ for utvikling og styring av statlig barnevern, familievern og adopsjon. Direktoratet oversender med dette sitt svar på høringen. Vi gjør oppmerksom på at vi bare har vurdert og svart ut de vurderingene og forslagene som er relevante for de tjenester Bufdir har ansvar for.

1. Innledning og oppsummering

1.1. Om ekspertutvalgets rolle og anbefalinger

Ekspertutvalget har hatt en stor og svært utfordrende oppgave når man på få måneder skal forsøke å forstå en rekke svært forskjellige sektorer med ulik grad av kompleksitet og funksjon. Anbefalingene gjelder alt fra små innkjøpsordninger, til landets største sektor (spesialisthelsetjenesten) og sektorer med stor samfunnsmessig betydning (herunder barnevernets andrelinjetjeneste).

Rapporten viser at utvalget har stor kunnskap om enkelte sektorer, særlig spesialisthelsetjenesten, noe som gjenspeiles i valg av problemstillinger og detaljeringsgrad i vurderingene på det området, mens andre områder er drøftet mindre inngående. Det er heller ikke å forvente at utvalget har hatt mulighet til en like grundig analyse av alle fagområder og tjenester som omfattes av mandatet innenfor tidsrammen for utvalgets arbeid. Statlig barnevern er en relativt liten, men kompleks sektor med mange aktører og grenseflater, både på statlig og kommunalt nivå. Familievernet og adopsjon er også spesialiserte tjenester med relativt lite volum. Vi vil derfor gi en grundig gjennomgang av bakgrunnen for dagens organisering av barnevern, familievern og adopsjon i kapittel 2.

Direktoratet vurderer ekspertutvalgets anbefalinger som en «grovsortering» av oppgaver som kan være aktuelle for overflytting. Dersom regjeringen ønsker å gå videre må det gjøres analyser og vurderinger (jf. utredningsinstruksen) for å kartlegge konsekvenser av forslagene. Dette er ikke gjort av utvalget. Det er viktig å belyse problemstillinger knyttet til både økonomi (budsjettmessige konsekvenser, stordriftsfordeler, omstillingskostnader) og tjenestene som tilbys i barnevernet (kravet til likeverdige tjenester, konsekvenser for Bufetats bistandsplikt, effekten på tjenestetilbudet, konsekvenser for brukerne).

Direktoratet er overrasket over anbefalingene på barnevernsområdet både sett i lys av den historiske utviklingen på dette feltet, og på grunn av utviklingstrekkene og anbefalingene for offentlig sektor i Norge. Et viktig utviklingstrekk har vært overføring av oppgaver til og styrking av det kommunale barnevernet. Flere barn får hjelp lokalt i kommunen. Stadig færre barn blir ivaretatt i institusjon. Videre er det i barnevernet et stadig sterkere behov for nye, spesialiserte tjenester, mer kompetanse og ytterligere spesialisering av eksisterende tjenester. Sentrale eksempler på dette er regjeringens beslutning om utvikling av institusjoner for psykisk helse og barnevern og den økte etterspørselen etter skreddersydde tiltak for å imøtekomme behovet til det enkelte barn. Økt behov for slike spesialiserte og kostnadskrevende tiltak tilsier at det er nødvendig med en nasjonal organisering.

Barnevernet har nettopp fått en omfattende tilpasning i oppgavefordelingen mellom barnevernets førstelinje og andrelinje, som understøtter målet om brede, robuste kommunale barnevernstjenester på generalistnivået og et mindre og stadig mer spesialisert barnevern på andrelinjenivået. Dette ble besluttet av et samlet Storting i 2017, jf. Prop 73 L¹.

Offentlig sektors behov for videre utvikling diskuteres inngående i Produktivitetskomisjonens rapporter. Deres utgangspunkt er at lavere produktivitsvekst og befolkningsutviklingen fremover vil

¹ Prop. 73 L (2016–2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) – BLD (2017)

medføre behov for flere effektiviseringsgrep i offentlig sektor. Kommisjonen påpeker også en forventning om strammere økonomiske rammer i offentlig sektor.

Anbefalingene for offentlig sektor i kap. 15.7 i den første rapporten² er blant annet:

- «Økt effektivitet gjennom mindre kontroll og detaljstyring forutsetter mindre mulighet for innblanding fra folkevalgte organer. Utformingen av rammeverket må så langt det er mulig bidra til dette.»
- «Det bør legges økt vekt på å utnytte stordriftsfordeler og synergier [...]»
- «Muligheten for å oppnå stordriftsfordeler og synergier ved å se nærmere på organiseringen av den primære tjenesteproduksjon, f.eks. gjennom sammenslåing av virksomheter, eller endret oppgavefordeling mellom virksomheter må utforskes nærmere.»

Direktoratet kan ikke se anbefalingene fra ekspertutvalget er i tråd med verken utviklingen på barnevernsområdet eller støtter opp under anbefalt utvikling for offentlig sektor. Statlig barnevern-, familievern- og adopsjonstjeneste har arbeidet i tråd med Produktivitetskomisjonens anbefalinger for å redusere uønsket variasjon, utarbeide felles grunnlag for god praksis, digitalisere og effektivisere. Dette vises blant annet ved at bemanningen i statlig barnevern er redusert med ca. 1250 ansatte over fem år og at Bufetat kan vise til produktivetsforbedringer på hele barnevernsområdet over en lengre periode.

1.2. Oppsummering av direktoratets hørings svar

Direktoratet støtter ikke forslaget om flytting av Bufetats oppgaver på områdene barnevern, familievern og adopsjon til fylkesnivået. Vi mener både barnevernets andrelinje, familievernet og adopsjonsområdet fortsatt bør være organisert og driftes på nasjonalt nivå.

Barnevern

Direktoratet mener at omfanget av og bredden i oppgavene innebærer at en nasjonal aktør har bedre forutsetninger enn fylkeskommunale aktører til å håndtere totalansvaret innenfor barnevernets andrelinje.

Direktoratet er kritiske til at utvalget tar utgangspunkt i et utdatert utfordringsbilde for barnevernssektoren. Utvalget ser ikke hen til gjennomførte og pågående utviklingsprosesser som rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunalt og statlig barnevern, sektorovergripende samarbeid og arbeidet med barnevernsreformen, Prop 73 L. Reformen iverksettes i forbindelse med kommunereformen i 2020. Formålet er en bedre fordeling av statlig- og kommunalt barneverns ansvar og oppgaver, i tråd med dagens utfordringsbilde på barnevernområdet.

Barnevernet har gjennomgått en rekke reformer og evalueringer gjennom tidene. Verken nye eller eldre evalueringer av fylkenes og Bufetats oppgaveløsning gir støtte til forslaget om tilbakeføring til fylkesnivået.

Fosterhjemsomsorgen har vært det mest utfordrende området innenfor barnevernet de siste årene, hvor både statlige, kommunale og private aktører deltar og samhandler innenfor de ulike områdene. Fosterhjemsmeldingen³ er et sentralt dokument for å forstå sammenhengene på området, der det gis anbefalinger for fremtidig innretning. Fosterhjemsmeldingen er ikke omtalt og problemstillinger knyttet til fosterhjemsområdet diskuteres i svært liten grad i rapporten.

Direktoratet gjør særlig oppmerksom på at forslaget ikke vil medføre distriktspolitiske gevinster ettersom Bufetat har en svært desentralisert organisering i dag og er lokalisert på over 230 steder over hele landet. I tillegg er det særlig viktig i vurderingen av forslaget at det er lagt som premiss at

² NOU 2015:1 - Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskomisjonens første rapport

³ Meld. St. 17 (2015–2016) - Trygghet og omsorg – Barne- og likestillingsdepartementet, 2016

det nåværende innholdet i oppgavene skal bestå. Vår vurdering er at det vil være en krevende oppgave for fylkesnivået.

Ekspertutvalget har tatt utgangspunkt i fem retningslinjer som må oppfylles for at oppgaver skal kunne overflyttes til fylkeskommunene. Etter direktoratets vurdering er ikke utvalgets konklusjoner i tråd med utvalgets egne kriterier. Våre argumenter for dette er grundig begrunnet i kapittel 4. Argumentene gjelder for barnevernet, familievernet og adopsjonstjenesten i den grad det er relevant for den enkelte tjeneste.

Forslaget oppfyller ikke kravene som stilles i retningslinje 1 om kostnadseffektiv oppgaveløsning fordi:

- fylkesnivået ikke oppnår stordriftsfordeler på nivå med Bufetat i drift av barneverntiltakene og forslaget vil derfor medføre behov for økte årlige overføringer til fylkeskommunene
- Bufetat må allerede i dagens organisering samorganisere driften (fra fem regioner til nasjonalt nivå) innenfor mange områder for å oppnå effektive løsninger
- en nasjonal aktør som Bufetat har organisatoriske fortrinn som sikrer overordnet økonomisk kontroll og god økonomistyring i barnevernets andrelinje
- fylkesnivået ikke oppnår stordriftsfordeler på nivå med Bufetat i drift av administrative oppgaver

Forslaget oppfyller ikke kravene som stilles i retningslinje 2 om å ha ansvaret for fagmiljøet og finansiering av utgiftene fordi:

- etablering og drift av spisskompetansemiljøer vil være krevende for aktører på fylkeskommunalt nivå

Forslaget oppfyller ikke kravene som stilles i retningslinje 3 til at oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn bør legges til folkevalgte organer fordi:

- barnevernets andrelinje skal drive kunnskapsbasert i tråd med forskning og i tråd med gjeldende lovverk og har lite handlingsrom for lokal variasjon og politisk påvirkning
- det overordnede ansvaret for barnevernet i Norge og ansvaret for å sikre likeverdige tjenester ikke krever utøvelse av politisk skjønn i ti⁴ fylkeskommuner

Forslaget oppfyller ikke kravene som stilles i retningslinje 4 om at oppgaver med behov for stor grad av samordning bør legges til samme forvaltningsnivå fordi:

- fylkeskommunene selv ved en innføring av ekspertutvalgets forslag kun vil ha én av de fire viktigste samarbeidspartnerne til barnevernet på fylkeskommunalt nivå
- barnevernet allerede i dag har utstrakt samarbeid med andre sektorer på både statlig og kommunalt nivå

Forslaget oppfyller ikke kravene som stilles i retningslinje 5 om at oppgavene ikke må være slik at de forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for å få god oppgaveløsning fordi:

- barnevernets andrelinje er et spesialistbarnevern⁵, på samme måte som spesialisthelsetjenesten og bør i tråd med generalistkommuneprinsippet, jf. utvalgets rapport (3.5), ligge hos en nasjonal aktør

⁴ Vi vil omtale fylkeskommunene som 10 og ikke 11 fylkeskommuner, jf. at det er 10 fylkeskommuner som evt. skal overta Bufetats oppgaver. Oslo har allerede ansvaret for både barnevernets første- og andrelinje i Oslo.

⁵ Bufetats tiltak er spesialiserte fordi de kjennetegnes ved å være tiltak med lav hyppighet som iverksettes når kommunalt barnevern har besluttet at det er behov for tiltak utenfor hjemmet. Det kreves spesialisert kompetanse hos de ansatte i statlig barnevern, for å tilrettelegge for forsvarlige og kunnskapsbaserte tiltak tilpasset barnas individuelle behov.

- en nasjonal aktør har best forutsetninger for å gjennomføre oppgaven med å overholde bistandsplikten
- en nasjonal aktør vil ha bedre forutsetninger for å sikre tilgangen på likeverdig tjenester av høy kvalitet, både med dagens krav og fremtidens krav til tjenestene

Familievern og adopsjon

Familievernet har etablert større enheter for å sikre sterke fagmiljøer og effektiv drift med færre ledere, og sikrer med dette stordriftsfordeler. Adopsjonstjenesten har et svært lite volum. Som ledd i arbeidet med iverksettelsen av den nye adopsjonsloven er det av kvalitets- og effektivitetshensyn et mål å samle de aller fleste oppgaver i en nasjonal enhet. For å lykkes videre med dette arbeidet er det nødvendig å ha tilstrekkelig volum på tjenestene, forbedre kvaliteten ytterligere og ta ut stordriftsfordeler.

Dette forberedes nå digitale løsninger blant annet for meklingsordningen i familievernet. At noen brukerne kan være selvhjulpne, bidrar til at tilgjengelige personalressurser i større grad brukes i direkte kontakt med brukere som trenger hjelp. Slik direktoratet vurderer det, vil en nasjonal aktør ha best forutsetninger for å videreutvikle nasjonale digitale løsninger, som er standardiserte, likeverdige og samordnet med andre sektorer, og som sikrer borgerne et digitalt førstevalg. Det er direktoratets vurdering at fylkeskommunal drift av familievern og adopsjonstjeneste vil innebære mindre stordriftsfordeler og fleksibilitet i tilbudet til utsatte barn, unge og familier. Det er rimelig å anta at tilbudet vil bli mer fragmentert med fare for at kvaliteten blir lavere og at tilbudet blir mindre likeverdig på landbasis. Overføring til fylkeskommunene vil redusere mulighetene for effektiv drift av spesialiserte tiltak, og i praksis bevege familievernet og adopsjonstjenesten mot økt bruk av mer generelle tiltak uten spesiell tilpasning til barnas og familienes behov.

Endringsforslagene vil med stor sannsynlighet medføre et behov for økte overføringer til fylkeskommunene for å kompensere for mindre effektiv oppgaveløsning. Direktoratet mener disse midlene vil gi større nytte for barn, unge og familier ved økt satsing på kvalitet og digitale løsninger i kommunalt og statlig barnevern-, familievern og adopsjonstjeneste innenfor dagens organisering.

2. Dagens organisering innenfor barnevernet, familievernet og adopsjonsområdet

Ekspertutvalget beskriver hovedlinjene i ansvarsdelingen mellom statlige og kommunalt barnevern på side 143 og 144. Direktoratet finner denne noe mangelfull og har valgt å utdype nærmere hvorfor det er to forvaltningsnivåer i barnevernet, hvem barna som får bistand av statlig barnevern er og hvordan de fordeler seg på ulike tiltak i barnevernet. Vi vil i punkt 2.4 under beskrive omfanget av tilbudet i familievern tjenesten og adopsjonstjenesten.

2.1. Kort om barnevernets to forvaltningsnivåer – kommunalt barnevern og Bufetat

Barne- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvar for barnevernet, mens *forvaltningen* av barnevernet i hovedsak er lagt til den kommunale barneverntjenesten og Bufdir som sentral barnevernmyndighet med Bufetat som tjenesteleverandør. Bufdir er fagdirektorat for hele barnevernet, både kommunalt og statlig.

Kommunalt barnevern håndterer alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Det omfatter majoriteten av lovens oppgaver, som ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Ansvaret for oppfølging av alle barn er i dag tillagt kommunalt nivå selv om barnet for en kortere eller lengre periode får bistand fra en spesialisert andrelinjetjeneste. Kommunalt barnevern fikk etter Prop 106 L tydeliggjort ansvaret, og Bufetats regioner sitt ansvar som tjenesteleverandør ble spisset og praksis med å levere hjelpetiltak ble i all

hovedsak avviklet fra statlig side. Prop 73 L legger opp til at stadig flere faglige og økonomiske oppgaver skal ligge til den kommunale barneverntjenesten og deres om lag 5 000 ansatte.

Statlig barnevern (Bufetat) har ansvaret for rekruttering og nødvendig opplæring av fosterhjem, godkjenning, etablering og drift av ulike typer barnevernsinstitusjoner (herunder kjøp av plasser hos ideelle og kommersielle aktører) og tilbyr barnevernstiltak som spesialiserte fosterhjem (beredskapshjem og familiehjem), sentre for foreldre og barn og spesialiserte hjelpetiltak (MST⁶, FFT⁷, PMTO⁸). I tillegg har Bufetat ansvaret for å overholde bistandsplikten, det innebærer at Bufetat må sørge for at det finnes rett tiltak til rett tid over hele landet når kommunene anmoder bistand fra Bufetat til plassering av barn utenfor hjemmet.

Kjennetegnene for oppgaver som utføres, og tiltak som tilbys av kommunalt barnevern er tjenester med stort volum (eks vurderinger av bekymringsmeldinger), har samarbeidsflater med andre «typiske» kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og er pålagt utført i alle kommuner. Kommunene håndterer for eksempel ordinære fosterhjemsplasseringer selv og kan oftest tilby et utvalg hjelpetiltak til barn og deres familier. Dette er i tråd med «generalistkommuneprinsippet» som utvalget omtaler grundig, blant annet i kap. 3.5. Grensesnittet med statlig oppgaver har vært gjennomgått både i forbindelse med Prop 106 L og Prop 73 L og tilpasninger har blitt gjort for å finne hensiktsmessig deling mellom generalistnivå og det mer spesialiserte nivå.

2.2. Hvem er barna som får tiltak av barnevernet?

Barn som mottar hjelp fra barnevernet er en sammensatt gruppe, med ulike bakgrunn. Flertallet av barna har større utfordringer i livet enn andre barn.

Forskning tilsier at de fleste av barn og ungdom med tiltak i barnevernet trenger en omsorgssituasjon som kan etableres i en familiesetting. Barnevernet tilstreber å styrke omsorgspersonene til barnet så langt som mulig. Dersom det beste for barnet er å etablere en ny omsorgssituasjon på kort eller lengre sikt tilstrebes i størst mulig grad å finne løsninger i slekt og nettverk eller i andre fosterfamilier. De faglige og politiske målene med å hjelpe barn der de er, svarer til omleggingen i HVPU omsorgen, psykiatriomleggingen mv. Tjenestene etableres så nært som mulig.

Dette tilsier også at andrelinjetjenesten blir mer spesialisert. For familier som trenger hjelp og støtte skal dette ytes så nær familien som mulig – det betyr i kommunal regi. Bruk av heldøgns institusjonstilbud skal bare brukes der det er helt nødvendig og behovet ikke kan ivaretas i en familiesetting med støtte. Så snart som mulig skal barnet få mulighet til å flytte tilbake til en familiesetting. Det finnes bred støtte for en slik utvikling av tilbudet, men samtidig tilsier dette at de familiene som trenger disse tilbudene trenger et mer spesialisert tilbud enn tidligere. Dette betyr at tiltak som mer «generelle» botilbud eller generelle veiledningstiltak bør og skal ivaretas i kommunene.

Nyere forskning viser at 76 prosent av ungdommene i barnevernsinstitusjoner har en eller flere psykiske lidelser⁹. Dette er barn som har så store utfordringer at de ikke kan bo i ordinære kommunale fosterhjem eller kun få hjelp fra det kommunale barnevernet eller psykisk helsevern. Det kreves langsiktige, kontinuerlige og helhetlige tiltak for barn som har opplevd omfattende og alvorlige traumer.

⁶ Multisystemisk terapi

⁷ Funksjonell familierterapi

⁸ Parent Management Training - Oregon

⁹ Kaye, N.S., et al., Resultater fra forskningsprosjektet Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern, NTNU 2015

Utviklingen av barnevernets andrelinje har i de senere årene vært at tilbudene har blitt færre og mer spesialisert. Dette innebærer å bistå med spesialisert utredningstiltak som barne- og familiesentrene, akuttilbud, gruppetiltak for ulike behov og for ulike målgrupper. Det siste året har det vært en ytterligere utvikling med etterspørsel etter spesialiserte tiltak der det ikke ansees hensiktsmessig at ungdommen ivaretas i gruppetilbud – men hvor det er behov for spesielt tilpassede tiltak, såkalte enetiltak, tilbud hvor det ikke er andre barn. Dette er barn som for eksempel kan ha utsatt andre barn for overgrep og/eller som vurderes å kunne skade seg selv eller være farlige for andre. Denne utviklingen tilsier at det er behov for ytterligere spesialisering for enkelte barn og ungdom. En intern kartlegging av barna (70 prosent mellom 13 og 17 år) med enetiltak viser at mange har alvorlige tilknytningsforstyrrelser, utviklingstraumer, omfattende psykiske problemer og at utagerende atferd, vold og trusler om vold og overgrep er gjentakende. Selvskading og suicidforsøk er også registrert hos en del av disse barna. Flere av ungdommene er domfelt for overgrep mot yngre barn. Utvikling, drift og kvalitetskontroll av institusjoner for denne målgruppen stiller store krav til kompetanse, bemanning, organisering og internkontroll.

2.3. Hvor mange barn får tiltak fra det statlige barnevernet?

Ekspertutvalgets rapport opplyser på side 40 at de nye fylkeskommunene i gjennomsnitt vil ha nær 475 000 innbyggere. Finnmark/Troms, Nordland, Møre og Romsdal og Agder ligger alle i området 240 000 til 300 000, mens Trøndelag og Rogaland begge hører til kategorien under 500 000 innbyggere.

Tabellen nedenfor viser hvor mange barn og unge som fikk tiltak i de ulike tiltakstypene i regi av Bufetat på en gitt dato (31. desember 2017) – og hvordan disse plasseringene ville fordelt seg på fylkeskommuner med henholdsvis 300 000 og 500 000 innbyggere. Flertallet av de nye fylkene vil høre hjemme i en av disse to befolkningskategoriene.

Vær oppmerksom på at tabellen viser det totale antallet barn som blir ivaretatt i heldøgnstilbud i spesialistbarnevernet, og inkluderer derfor både plasser i det statlige barnevernet eller der staten har supplert med private institusjonsplasser¹⁰.

Tabell 1: Antall barn med tiltak pr. 31. desember 2017 i utvalgte typer barnevernstiltak, etter fylkestørrelse¹¹

	300 000	500 000	Bufetat	Bufetat pr. region
Akuttinstitusjon	10	16	150	30
Omsorgsinstitusjon*	41	68	617	123
Atferdsinstitusjon **	10	17	154	31
Fosterhjem - Beredskapshjem	29	48	439	88
Fosterhjem - Familiehjem	30	51	461	92
Hjelpetiltak - MST	14	23	212	42
Hjelpetiltak - PMTO	10	16	150	30
Senter for foreldre og barn	5	8	71	14
* To omsorgsinstitusjoner blir enheter med nasjonalt opptaksområde i 2019				
** Atferdsinstitusjonene inkluderer både rusinstitusjoner og andre typer atferdsinstitusjoner og har et nasjonalt opptaksområde				

¹⁰ Dersom fylkeskommunene har lik fordeling av egendrift og kjøp, vil antall forventede plasser som skal driftes i «egenregi» av fylkeskommunen bli halvparten av dette totaltallet. Det påvirker driftsgrunnlaget for fylkeskommunale tiltak negativt.

¹¹ Tallene er basert på Bufetats tall for antall barn med statlige eller private tiltak på en gitt dato, 31. desember 2017. Bufetats opptaksområde er i dag i underkant av 4,6 mill. innbyggere. Vi viser forventet bruk av ulike tiltakstyper gitt befolkning på 300 000 og 500 000.

Tabellen viser at statlig barnevern er en liten, spesialisert tjeneste, med mange ulike tiltakstyper som – allerede i dag – har lav frekvens på landsbasis eller i Bufetats regioner. Bufetat gjør en løpende vurdering av behovene for nye tiltak og det opprettes 10-12 plasser nasjonalt i løpet av 2019 for å ivareta ungdom med samtidige behov for barnevern og helsetjenester. Bufetat har muligheten til å se antall plasseringer på tvers av regionnivået og kan løfte oppgavene til nasjonalt nivå, der dette er hensiktsmessig for å sikre god faglig og økonomisk drift, jf. tabell 3 i kap. 4.2.2¹².

2.4. Dagens organisering og saksmengde – familieverntjenesten og adopsjonstjenesten

Familievernet er en spesialisert tjeneste som gir tilbud om behandling og rådgivning, meklingskurs og grupper når det oppstår problemer i familier. Familievernets samfunnsmandat er *å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker* i familien, styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. Familievernet har utviklet en solid kompetanse og forvalter et utvalg metoder som alle har sitt utgangspunkt i familienes behov og utfordringer.

Familievernet er et lavterskeltilbud til hele befolkningen. Brukeren kan ta direkte kontakt uten henvisning, tjenesten er gratis. I 2017 fikk familieverntjenesten inn nesten 30 000 nye kliniske saker, og over 16 000 nye meklingsaker. Tilsammen utgjør dette i underkant av 50 000 saker og innebærer at ca. 160 000 foreldre og barn har fått hjelp av familievernet totalt i 2017. De senere år er tjenesten spesialisert for å håndtere voldsproblematikk og høy konflikt mellom foreldre før og etter brudd. Meklingstjenesten er differensiert i ulike løp avhengig av grad av konflikt. For foreldre med lav konflikt seg imellom etter brudd, utvikles det nå en digitalisert tjeneste slik at foreldrene selv kan finne løsninger for barna. Oppgavene til familievernets medarbeidere kan konsentreres mot spesialiserte oppgaver som vold og høykonfliktproblematikk som er en tung og spesialisert oppgave. Dette er et krevende arbeidsom forutsetter en sterk og tett samhandling med aktører som kommunalt barnevern og politi.

Adopsjonsfeltet er lite og spesialisert og krever høyt faglig nivå for å sikre at rettsikkerheten til barna ivaretas. Slik fagkompetanse er vanskelig å vedlikeholde dersom vedtaksmyndigheten flyttes til mange enheter, det vil gi enheter som får få søknader til behandling per år og liten mengde trening.

I 2017 mottok Bufetats fem regionskontorer totalt 577 adopsjonssøknader. Av disse mottok region øst 271 søknader, region vest 96, region sør 94, region Midt-Norge 67 og region nord 49 adopsjonssøknader. Hensynet til å sikre forsvarlig saksbehandling og likebehandling av søkere er en viktig årsak til at det nå vurderes å samle all vedtaksmyndighet nasjonalt ved ett regionskontor i Bufetat. Dagens organisering innebærer at alle søknader utredes og avgjøres i Bufetats fem regioner. Bufdir er klageinstans, og har også fag- og regelverkansvar overfor de fem regionene. Vår vurdering er at det å splitte opp et nasjonalt ansvar og mulighet til å se tilbudet på tvers vil gi mindre muligheter til å tilby spesialisert tilbud der det er behov for dette. Vår vurdering er at dette vil medføre at ekspertutvalgets forutsetning om å videreføre tilbudet ikke vil kunne ivaretas.

3. Erfaringer med fylkeskommunalt og statlig ansvar for barnevernet

3.1. Bakgrunn for reformen i 2004 og erfaringer fra tiden med fylkeskommunalt ansvar for barnevernet

Ekspertutvalgets rapport legger stor vekt på at grunnlaget for barnevernreformen i 2004 var at som følge av en rekke reformer, herunder at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten, bidro dette til endrede rammebetingelser for barnevernet og familievernet.

¹² Antall plasseringer for Bufetat på landsbasis og ikke på regionnivået i Bufetat kan derfor gi et mest riktig bilde av aktiviteten innenfor en del av Bufetats områder.

I rundskriv Q-19/2003, som presenterte hovedstrategiene for etableringen av den statlige barnevern- og familievernforvaltningen, begrunnes behovet for en reform slik:

«Bakgrunnen for at staten overtar den fylkeskommunale del av barnevernet og familievernet har sammenheng med flere forhold. Barneverntjenestene på fylkesnivå er av svært varierende kvalitet rundt om i landet. Dette har ført til store variasjoner i standarden på det hjelpetilbudet som blir gitt barn og unge i ulike deler av landet. Kontrollen med private institusjoner har vært mangelfull. Bistanden til kommunene er mange steder for dårlig. Samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien er også blitt dårligere etter helsereformen. Kostnadsutviklingen av denne delen av barnevernet [dvs. det fylkeskommunale barnevernet] er også alarmerende, med utgiftsøkning i en størrelsesorden som hadde store konsekvenser for de fylkeskommunale budsjettene.»

I Deloittes evalueringsrapport av reformen¹³ skriver de følgende:

«Reformen var også begrunnet med utgangspunkt i kvalitetsmessige mangler og kostnadsvekst i de fylkeskommunale barneverntjenestene.»

Følgende forhold ble påpekt som utfordrende og som grunnlag for reformen kvalitetsmessig:

- Institusjonstilbudet ble vurdert som mangelfullt, herunder var det ikke tilstrekkelig kvalitetssikring av egne og innkjøpte institusjonstiltak, og en manglet dokumentasjon på tiltakenes effekt.
- Manglende støtte- og beredskapsapparat knyttet til fosterhjem, spesielt i forhold til fosterhjem som tok imot ungdom med atferdsvansker.
- Store forskjeller i tiltaksstrukturen i de ulike fylkeskommunene.
- Stor variasjon i fordelingen mellom bruk av egne institusjoner og innkjøpte plasser.
- Betydelige variasjoner hvordan samarbeidet med de kommunale barneverntjenestene fungerte

Følgende forhold ble påpekt som utfordrende økonomisk sett:

- Betydelig kostnadsvekst – som skyldtes både at barnevernet hadde fått et økt antall barn under omsorg, og at utgiftene per plassering hadde steget.
- Betydelige forskjeller i kostnader fylkeskommunene brukte til barnevernet – både totalt sett og pr. barn

3.2. Erfaringer med statlig ansvar for barnevernet

Etter den innledende fasen som naturlig nok fokuserte på oppbyggingen av organisasjonen, har fokuset i Bufetat vært rettet mot å bygge tillit hos samarbeidspartnere og politikere, tydeliggjøre kjerneaktiviteten, håndtere tildelt budsjett, sikre riktig aktivitetsvekst, øke kvaliteten og likeverdighet i tjenestene, samt redusere uønsket variasjon på landsbasis.

Evalueringene i 2011 påpekte at mange av rammene for faglig og økonomisk styring i Bufetat begynte å komme på plass, jf. at Bufetat i 2010 overholdt vedtatt budsjetttramme. Evalueringene påpekte imidlertid regionale forskjeller. Bufetat etablerte samme år et kvalitetsutviklingsprogram¹⁴ med mål om likeverdige kvalitetssikrede tjenester og å unngå uønsket variasjon, Bufetat innførte

¹³ Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet – Deloitte (2011)

¹⁴ Kvalitetsutviklingsprogrammet (KVUP). Programmet er etatens strategi og har hatt fokus på standardisering av tjenestene for å sikre likeverdige tjenester og effektiv ressursbruk, mer spesialisering for å gi økt kvalitet i tjenestene, samt fokus på kjerneoppgavene. Omstilling har vært nødvendig for å tilpasse Bufetats rolle over tid.

målgruppedifferensiering av tjenestene som følge av denne strategien¹⁵. For å oppnå spesialisering og krav om effektiv ressursbruk er store opptaksområder en nødvendig forutsetning.

Bufetat har gjennomgått store omstillinger i perioden fra 2004 og frem til i dag. Innføringen av Prop 106 L medførte endring av fagteamoppgavene og utfasing av ikke-lovpålagte oppgaver. Disse ble overført til kommunene. Fagteamene ble omstilt og endret til rene «inntaksenheter» som hovedsakelig bistår kommunene med rett plasseringstiltak for barnet.

Bufetat gjennomførte i perioden fra 2013 til 2015 store effektiviseringer innenfor administrasjon og merkantile funksjoner, hvor slike arbeidsoppgaver ble fjernet fra Bufetats institusjoner, regionskontor og Bufdir og overflyttet til det nyopprettede Bufetats senter for administrasjon (BSA) i Tønsberg.

Eksemplene over viser at Bufetat har en fleksibel driftsorganisasjon som tilpasser seg pålegg fra Storting og regjering og som på en god måte har gjennomført store omstillinger og – som vi skal utdype nærmere - har realisert betydelige gevinster for samfunnet.

3.2.1 Økonomiske gevinster av statlig overtakelse av barnevernet

De økonomiske effektene av statlig overtakelse av barnevernet vises særlig når man ser på budsjettutvikling og utviklingen i antall årsverk i perioden 2010-2016. Bufetat har både vært pålagt, og selv sett behovet for, en rekke omstillinger i samme periode.

Nasjonal styring av Bufetat og stadig mer profesjonalisering og tilpasning av økonomistyringen på regionalt og nasjonalt nivå har gitt gode resultater. Bufetat kan vise til budsjettbalanse de siste årene og har ikke hatt behov for tilleggsbevilgninger siden 2014.

I et Difi-notat fra 2016¹⁶ vises det at Bufetat er den statlige virksomheten med størst bemanningsreduksjon i perioden 2009 til 2015. Tabell 2 nedenfor, hentet fra Difi-notatet, viser at Bufetat hadde en reduksjon på 1236 ansatte i perioden 2009 til 2015. Bemanningsreduksjonen i Bufetat er langt kraftigere enn reduksjonen hos de andre statlige etatene og dokumenterer økonomiske gevinster som følge av standardisering og effektivisering i driften av Bufetat. Dette har vært en konsekvens av Stortingets vedtak om å tydeliggjøre kommunenes ansvar og dermed overlate flere oppgaver til kommunene, men også ved at etaten har effektivisert en rekke av tjenestene. Det er særlig ulike typer administrative funksjoner som har vært effektivisert for å sikre mest mulig ressurser til tjenestene til barn, ungdom og familier.

Tabell 2: Reduksjon i årsverk 2009-2015 – Rapport fra Difi

¹⁵ Bufdir har nylig startet arbeidet med å planlegge et større nasjonalt forskningsprosjekt som skal gi anbefalinger til fremtidig organisering av det nasjonale institusjonstilbudet blant annet for å sikre at institusjonene bedre enn i dag er tilpasset målgruppene og ivaretar barna og unges individuelle behov.

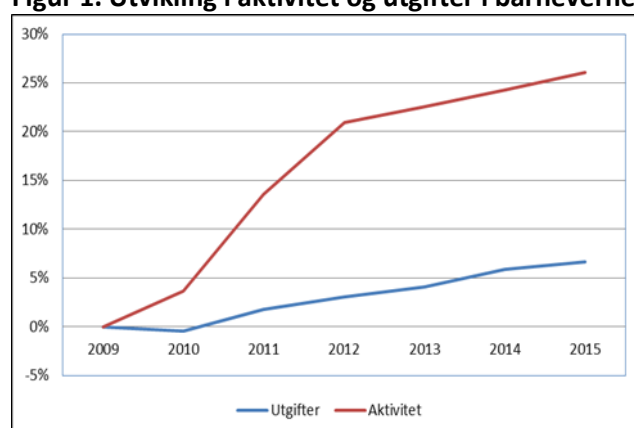
¹⁶ Difi-notat 2016:4 - Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning (2016)

Tabell 5 Størst reduksjon i antall ansatte, justert for omorganiseringer, 2009-2015.

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Totalt
Barne-, ungdoms- og familieetaten	46	-110	-498	-197	-435	-42	-1236
Skatteetaten	176	-209	-42	-182	62	-111	-306
Arbeids- og velferdsetaten	-242	-568	238	309	246	-130	-147
Utdanningsdirektoratet	-27	-8	26	-97	-34	22	-118
Mattilsynet	5	-5	-27	-20	-42	2	-87

Bufetat kan også dokumentere en betydelig produktivitetsvekst i samme periode. Figur 1 under viser hvordan aktiviteten i barnevernet¹⁷ utvikler seg sammenlignet med Bufetats budsjettutgifter i perioden 2009-2015. Figuren understøtter vår vurdering om at den statlige overtagelsen av barnevernet har ført til økt produktivitet og derigjennom gitt økonomiske gevinster til samfunnet.

Figur 1. Utvikling i aktivitet og utgifter i barnevernets andrelinje, 2009-2015



3.2.2 Kvalitetsmessige gevinster av statlig overtagelse av barnevernet

Bufetat kan også vise til kvalitetsmessige gevinster av den statlige overtagelsen av barnevernet.

Analyser av dekningsgrader¹⁸ viser at Bufetat tilbyr flere tiltak pr. 1000 innbyggere i 2017 sammenlignet med 2010. Det betyr at det stadig tilbys mer barnevern til befolkningen.

Målgruppedifferensieringen som ble innført i 2011 var et viktig tiltak for å øke kvaliteten og sørge for bedre tjenester som er tilpasset barnas behov. Det har vært et pågående utviklingsarbeid for å styrke innholdet i tjenestene gjennom felles utvikling av beste praksis og standardiserte forløp og kompetanseutvikling.

Variasjonen i tjenestetilbudet er gradvis redusert i perioden og Bufetat tilbyr mer likeverdige tjenester i dag enn tidligere. Eksempler på tiltak som er gjennomført for å redusere variasjonen innad i Bufetat er innføring av regionale inntaksenheter¹⁹, innføring av felles inntaksrutiner, felles rutiner

¹⁷ Målt i antall oppholdsdager i barnevernets andrelinje – Kilde: Bufdirs årsrapport 2015, s.102

¹⁸ Dekningsgrader er et mål på omfanget av tiltak som gis til innbyggere, målt i forhold til innbyggertall

¹⁹ Inntaksorganisasjonen i Bufetat er endret fra 26 fagteam/inntak rundt i landet til fem inntaksenheter, ett i hver region. Dette er blitt gjort for å sikre tilstrekkelig volum og dermed tilstrekkelig «mengdetrening» i inntakene, som videre sikrer høy faglig kvalitet og likebehandling i oppgaveutførelsen. Sentraliseringen av inntaksenheter har også vært nødvendig for å sikre god økonomisk drift.

for oppfølging av private plasseringer, opprettelse av nasjonal enhet for inntaksstøtte (EIS²⁰), opprettelse av nasjonalt inntaksteam (NIT²¹), innføring av nasjonalt digitalt fagsystem (BiRK), opprettelse av nasjonale spisskompetansemiljøer²² innenfor flere målgrupper, utvikling av felles kompetanseprogrammer og standardisering av forløp i saker, felles kartleggingsrutiner og brukerundersøkelser i våre institusjoner og tjenester.

Det er vår vurdering at Bufetat har bidratt til både økt differensiert barnevern, bedre kvalitet på tjenestene og mer likeverdig tjenester i Norge i denne perioden.

3.2.3. Erfaringer fra Oslo kommune

Oslo kommune har som kommune og fylkeskommune hatt et helhetlig ansvar for barnevernet fra før staten overtok det fylkeskommunale oppgaveansvaret i 2004. Bydelenes oppgaver og ansvar kan sammenlignes med kommunenes oppgaver og ansvar, mens Barne- og familieetaten (BFE) og Bufetat til dels har samme oppgaver og ansvar. Det finnes også sentrale forskjeller mellom systemene, for eksempel ved at bydelene betaler full kostpris for institusjonsplasser og velger blant institusjonsplassene etaten tilbyr i Oslo, mens kommunene betaler en egenandel for institusjonsplasser til Bufetat som har det endelige ordet ved valg av institusjonsplass i resten av landet. Direktoratet mener at rammebetingelsene i de to systemene er såpass ulike at Oslo ikke kan sammenlignes direkte med andre fylkeskommuner.

Som kommunal etat tilbyr Barne- og familieetaten (BFE) tjenester til ca. 670 000 innbyggere. Det gir Oslo kommune som fylkeskommune mange av de stordriftsfordelene som de statlige regionale etatene i dag. BFE kan som følge av å levere tjenester til en stor del av befolkningen drifte og tilby et differensiert institusjonstilbud til kommunens bydeler. De øvrige fylkeskommunene har ikke et tilsvarende innbyggertall som i Oslo og vil ikke på samme måte kunne sikre god faglig og økonomisk drift av institusjonstiltak med tilstrekkelig differensiering til å imøtekomme ulike barn, unge og familiers behov.

I Ekspertutvalgets rapport beskrives det på side 31 at halvparten av norske kommuner vil ha mindre enn 5 000 innbyggere, selv etter den pågående kommunereformen. Bydelene i Oslo varierer fra 27 000 til 57 000 innbyggere. Det medfører at bydelene i Oslo tilsvarer store norske kommuner og som har gode forutsetninger²³ for å drive et omfattende og godt barnevern i førstelinjen. Fylkeskommunene må bistå på en helt annen måte og tilby en tiltaksportefølje tilpasset til en blanding av små, mellomstore og store kommuner. Det er en helt annen oppgave å ha ansvaret for barnevernets andrelinje med store, rimelig homogene og solide bydeler i barnevernets førstelinje.

Geografi er videre en sentral forskjell mellom de to systemene. Samtlige av Oslo kommunes tiltak kan nås av byens innbyggere på en halv time med bruk av bil. Det gir helt andre økonomiske driftsforutsetninger for tiltakene i barnevernets andrelinje enn for fylkeskommuner med store geografiske avstander i resten av landet. Eksempelvis vil en omsorgsinstitusjon nord i Trøndelag i mange tilfeller ikke være et substitutt for en omsorgsinstitusjon sør i Trøndelag. Fylket vil

²⁰ Enhet for inntaksstøtte (EIS) ble også etablert på sentralisert nivå for å bistå inntaksenhetene med juridiske og kontraktsmessige forhold som hadde en spesialiseringsgrad som gjorde det utfordrende å ha nødvendig kompetanse på regionalt nivå.

²¹ Atferdsplasseringer skjer sjeldent, selv på regionnivå. Bufetat valgte derfor å trekke ut slike plasseringer fra inntaksenhetene til et nasjonalt spesialisert inntaksteam (NIT). Endringene ble gjort for å sikre en samlet spesialisert kompetanse og «mengdetrening» og derigjennom øke kvaliteten i oppgaveutførelsen.

²² Spisskompetansemiljøene skal sikre systematisering av kunnskap om god praksis på sine områder. De skal også bistå organisasjonen i implementering, opplæring, kvalitetssikring og veiledning innenfor sine områder.

²³ Oslo er for eksempel i en helt annen situasjon enn resten av landet, når det gjelder tilgang på kompetanse og nærhet til relevante fagmiljøer og samarbeidspartnere

sannsynligvis måtte bygge opp (eller kjøpe) kapasitet på begge steder for å dekke sitt behov for slike institusjoner.

Vår vurdering er at erfaringene fra Oslo kommune kan være nyttige som et referansepunkt i en vurdering av fylkeskommunalt oppgaveansvar i barnevernet, men at sentrale forskjeller i forutsetninger og rammevilkår i de to systemene, gjør at erfaringene må brukes med varsomhet.

4. Vurdering av oppgaveoverføringene i lys av utvalgets retningslinjer

4.1. Utvalgets mandat og retningslinjer

Direktoratet merker seg innledningsvis at utvalget på side 16 skriver at «utgangspunktet for drøftingen av den enkelte oppgave bør være at det nåværende innholdet i oppgavene skal bestå.»

Utvalget drøfter i liten grad om oppgaver/tiltakstyper i det statlige barnevernet kan bestå ved en oppgaveoverføring. Direktoratet argumenterer for at en rekke tiltakstyper/oppgaver som i dag utføres av Bufetat vil være for spesialiserte eller ha for lavt volum til at disse vil kunne videreføres i en fylkeskommunal løsning.

Utvalget har videre benyttet seg av fem retningslinjer eller kriterier for å se hvilke oppgaver som bør overflyttes til fylkeskommunene. Direktoratet vil i teksten nedenfor belyse hvorfor vi er uenige i ekspertutvalgets vurderinger av flere av disse retningslinjene. Uenigheten kan bero på ulik forståelse av hvilke oppgaver og ansvar Bufetat har i dag, men også på forståelsen av hvilke konsekvenser en overflytting av Bufetat vil ha på oppgaveløsningen i spesialistbarnevernet, i familieverntjenesten og i adopsjonstjenesten.

4.2. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning (retningslinje 1)

4.2.1 Kostnadseffektiv oppgaveløsning forutsetter tilstrekkelig høyt volum for å utnytte stordriftsfordeler

Tabell 1 i kapittel 2.3 viser at de fire minste fylkene, på en gitt dato, ville hatt ti plasser i akuttinstitusjon, fem plasseringer i sentre for foreldre og barn og enda færre plasser i de mer spesialiserte tiltakene (rus, særskilte tiltak for sikkerhetsplasser, helseinstitusjoner osv.). Dette tallet inkluderer både egen drift og eventuelle kjøp hos private aktører.

God økonomisk drift av barnevernsinstitusjoner krever robuste enheter som kan takle varierende belegg over tid. Direktoratet er skeptisk til om fylkene, basert på forventet behov pr. år, vil klare å opprettholde en god sammensetning av ulike tilbud og samtidig sikre effektiv drift med et godt belegg. Vi tror også at fylkene vil få utfordringer med å sikre gode og robuste fagmiljøer med slike rammebetingelser. Liten «mengdetrening» i oppgaveløsningen kan virke negativt på kvaliteten i tjenestene.

Direktoratet mener at det er høy risiko for at en overføring av ansvaret for drift av tiltakene i barnevernets andrelinje til fylkesnivået vil gjøre det vanskelig å videreføre dagens tilbud, vil gi dårligere utnyttelse av stordriftsfordeler og vil medføre et behov for økte overføringer til fylkesnivået pga. lite kostnadseffektiv oppgaveløsning.

4.2.2 Nasjonale løsninger er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig kvalitet og effektivitet

Tabell 1 i kapittel 2.3 viser også at det er mange av Bufetats tiltak som allerede i dag har lav frekvens på nasjonalt nivå.

Bufetat har i flere tilfeller vært nødt til å redusere²⁴ eller samorganisere egen drift fordi regionnivået i Bufetat, som i snitt har dobbelt så mange innbyggere som et fylke, ikke er store nok til å sikre god faglig og økonomisk drift innenfor deler av institusjonsområdet.

I tabell 3 fremgår hvilke konkrete tjenester som har nasjonale funksjoner. Dette er spesialiserte enheter knyttet til rus og ulike typer institusjoner for ungdom med sammensatte vansker særlig av utagerende karakter. Det etableres nå egne enheter for å bistå ungdom med særskilte psykiske utfordringer samtidig som det i tillegg vurderes behov for andre mer spesialiserte nasjonale tjenester.

I tillegg er det behov for å utvikle andre nasjonale løsninger i Bufetat (kompetanseutvikling, drift) slik det er listet opp i tabellen nedenfor. Fellesnevneren for alle tiltakene er behovet for fagmiljøer med spesialisert fagkompetanse, tilstrekkelig «mengdetrening» i oppgaveutførelsen og tilstrekkelig volum for å utnytte stordriftsfordeler og dermed sikre kostnadseffektiv oppgaveløsning. Dette er kompetansemiljøer som er sentrale for å utvikle kvalitet i tjenestene som spisskompetansemiljøene, men også miljøer som støtter opp om innkjøpsfaglige juridiske spørsmål («EIS»).

Spisskompetansemiljøene inngår i det helhetlige systemet for fagutvikling og kompetanse i etaten. Bufetats kompetansemodell består av tre nivåer; basiskompetanse, veiledningskompetanse og spisskompetanse. Kompetansemodellen forutsetter at alle enheter i etaten skal inneha generalistkompetanse og kunne tilby barn og familier et hensiktsmessig tilbud i tråd med tjenestens mandat. Som støtte til ivaretagelse av mer komplekse eller krevende saker, skal generalister kunne få veiledning fra det midterste leddet i etatens kompetansemodell. Spisskompetansemiljøene utgjør den erfaringsbaserte spydspissen i etatens fag- og kompetanseutvikling.

Tabell 3 – Nasjonale funksjoner i Bufetat

NASJONALE FUNKSJONER	STED
Spisskompetansemiljøer i familievern	
Familievernets tilbud til foreldre som har blitt fratatt omsorgen for egne barn	Stavanger/Bryne (Region vest)
Familievernets tilbud til familier hvor det forekommer vold	Oslo (Region øst)
Familievernets tilbud til barn og familier i saker med høyt konfliktnivå etter samlivsbrudd	Trondheim (Region Midt-Norge)
Familievernets tilbud knyttet til samtaler med barn	Tromsø (Region nord)
Familievernets forebyggende tiltak i form av foreldrestøtte og familiestøtte	Drammen (Region sør)
Spisskompetansemiljøer i barnevern	
Akuttarbeid i beredskapshjem og institusjon	Skien (Region sør)
Trygghet og sikkerhet for barn og ansatte på barnevernsinstitusjoner	Lierfoss (Region øst)
Omsorgs- og endringsarbeid i omsorgsinstitusjoner	Borkenes (Region nord)
Gruppeveiledning fosterhjem	Kristiansand (Region sør)
Utredning av og behandlingsrettet arbeid med	Bergen (Region vest)

²⁴ Bufetat måtte for eksempel legge ned driften av sin MultifunC-institusjon i Region nord på grunn av manglende etterspørsel på regionnivå

familier i krevende livssituasjoner med sped- og småbarn	
Ungdom med rus- og atferdsproblematikk	Steinkjer (Region Midt-Norge)
Enslig mindreårige asylsøkere	
Ansvar for drift av institusjoner for enslig mindreårige asylsøkere	Lillestrøm (Region øst)
Adopsjon	
Søknader om utenlandsadopsjon utenom godkjent adopsjonsorganisasjon og søknader om anerkjennelse av utenlandsk adopsjon	Lillestrøm (Region øst)
Bufetats senter for administrasjon	
Bufetats administrasjonsoppgaver er sentrert i en felles nasjonal enhet	Tønsberg (Region øst)
Nasjonale tjenester	
Nasjonalt inntaksteam (NIT)	Trondheim (Region Midt-Norge)
Enhet for inntaksstøtte (EIS)	Lillestrøm (Region øst)

Eksemplene over – og tidligere utredninger²⁵ på området – viser at statlig barnevern er en liten, spesialisert tjeneste som heller ikke i dagens organisering kan desentralisere alle oppgaver til regionnivået, uten at dette går ut over den faglige kvaliteten i tilbudet eller økonomisk effektivitet. Dette understreker behovet for en nasjonal aktør og nasjonal organisering innenfor flere deler av spesialistbarnevernet i Norge for å sikre kostnadseffektiv oppgaveløsning, jf. retningslinje 1.

Fosterhjem

Bufetats oppgaver innenfor fosterhjemsområdet er å rekruttere og gi nødvendig opplæring av fosterhjem. Rekruttering av fosterhjem gjøres med hele landet som opptaksområde og oppgaven har klare nasjonale trekk. Bistandsplikten innebærer at Bufetat skal tilby egnet fosterhjem ut fra barnets behov, når kommunene anmoder om dette. Bufetat driver beredskapshjem og statlige familiehjem i egen regi og kjøper fosterhjem tilknyttet private aktører.

Direktoratet mener at mangelen på egnede fosterhjem er en av de aller største utfordringene for å få til et bedre og mer kostnadseffektivt barnevern. I rapporten *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune* fra Vista Analyse, trekker mange av informantene frem rekruttering som en hovedutfordring. Vi ser ikke at en overføring av ansvaret for fosterhjemsområdet fra Bufetat til fylkeskommunene vil ha positive effekter på mangelen på egnede fosterhjem.

Direktoratets vurdering er at det vil være mest hensiktsmessig å bygge videre på utviklingsarbeidet i tråd med fosterhjemsmeldingen, fremfor å utvikle noe nytt som er tilrettelagt for ti nye aktører. Vi mener utfordringene på fosterhjemsområdet håndteres best ved å videreutvikle eksisterende strategier på området med en nasjonal aktør med bistandsplikt og kommuner som stadig øker sin kompetanse og støttes i arbeidet med å rekruttere fosterhjem i barnets slekt- og nettverk. Bufdir mener denne innretningen vil samlet sett gi bedre effektivitet og mindre sårbarhet.

4.2.3 Økonomistyring i nasjonal modell

²⁵ I Stortingsmelding 12 (2011-12), «Stat og kommune - styring og samspel» omtales erfaringene fra ulike rapporter knyttet til oppgaveløsning og små opptaksområder på side 26 (kap 3.5):

«Kartlegginga til Saga viser at det fins utgreiingar som indikerer at små kommunar har kompetanse i forhold til den jamne drifta og verksemda, men dess større grad av spiss- eller spesialistkompetanse som blir kravd i oppgaveløysinga, dess større blir utfordringane. Det området som er best dekt gjennom fleire utgreiingar, er barnevernet, og funna i desse utgreiingane peikar i same retning: at det er små og sårbare fagmiljø på dette feltet.»

En sentral forskjell mellom en nasjonal aktør som Bufetat og fylkeskommunene er at målene i den enkelte fylkeskommune vil være budsjettbalanse i fylkeskommunen og tilsvarende et godt barnevernstilbud, mens Bufetat styrer mot budsjettbalanse og et godt og likeverdig tilbud for alle sine tjenester, spesialistbarnevernet, familievernet og adopsjonstjenesten på nasjonalt nivå.

Disse forskjellene gir Bufetat et fortrinn både med hensyn til fleksibilitet og mulighet til å fordele midler mellom regioner, for eksempel ved å kunne flytte ressurser ved uforutsette hendelser som økninger i aktivitet i en periode eller for å jevne ut forskjeller og sikre likeverdig tjenester. Utjevninger identifiseres gjennom den overordnede nasjonale etatsstyringen.

Det at Bufetat består av fem regioner som sees i sammenheng og jobber mot de felles målene, vises også ved at Bufetats regioner ikke har merinntektsfullmakter, dvs. ikke kan disponere eventuelle merinntekter i egen region. Merinntektene fordeles videre etter behov til aktuelle regioner av Bufetats etatsstyringsenhet. Dette sikrer et robust, effektivt og mer likeverdig drift av tjenestene.

En nasjonal aktør gir mer fleksibilitet og øker sannsynligheten for god og effektiv økonomisk drift i tråd med retningslinje 1.

4.2.4 Færre administrative stordriftsfordeler hos fylkeskommunene

Direktoratet har tidligere vist at Bufetat har tatt ut betydelige innsparinger innenfor våre ansvarsområder og har en større reduksjon i antall ansatte enn noen andre statlige etater i perioden 2009-2015. Bufetat er blitt til en strømlinjeformet organisasjon som allerede har tatt ut en rekke gevinster på dette området.

Direktoratet er bekymret for at etableringen av ti nye miljøer vil tilsi mindre stordriftsfordeler og større risiko for økt bruk av ressurser til administrasjon og vi ser ingen områder hvor fylkeskommunene har spesielle forutsetninger for å hente ut ytterligere synergier eller innsparingsmuligheter knyttet til administrasjon av barnevernets andrelinje, familievern tjenesten eller adopsjonstjenesten. Etablering av ti nye miljøer, med ledere, stabsfunksjoner, fagpersonell, kompetansemiljø og oppbygning av ny kompetanse²⁶ innenfor for drift og styring av barne-, familievern og adopsjon, herunder for eksempel barnevernsinnkjøp og medfølgende kontraktsforvaltning i alle disse fylkene, vil etter vår vurdering medføre fare for både duplisering av oppgaver, økte kostnader og mindre effektiv oppgaveløsning.

4.3. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (retningslinje 2)

Endringsforslagene vil gi fylkeskommunene behov for spesialisert kunnskap knyttet til både de ulike målgruppene og tiltakstypene i barnevernet, men også til spesialiserte oppgaver som ligger til ansvaret for barnevernets andrelinje, for eksempel knyttet til innkjøp av barnevernstjenester og inntak til atferdstiltakene. I tillegg vil fylkeskommunene måtte bygge opp spesialisert kunnskap både om familievern tjenestens og adopsjonstjenestens tilbud.

Vi har listet opp Bufetats nasjonale spisskompetansemiljøer og enheter med nasjonale oppgaver i tabell 3.

²⁶ Behovet for en rekke nye ansatte med barnevernfaglig erfaring eller administrativ erfaring innenfor barnevernet vil også få konsekvenser for kommunalt barnevern. Vi forventer at endringsforslagene vil medføre at fylkeskommunene vil hente en god del ansatte fra kommunalt barnevern. Barnevernstjenestene er små og sårbare i mange kommuner og høy turn-over er allerede i dag et sentralt problem.

Disse spisskompetansemiljøene/enhetene sikrer høy faglig kvalitet i Bufetats ulike tilbud. Bufetat, med nasjonalt opptaksområde, ser at det er utfordrende økonomisk sett å opprette denne typen spisskompetansemiljøer/enheter. Direktoratet mener det er lite sannsynlig at ti fylkeskommuner vil etablere og drive lignende spisskompetansemiljøer/enheter og er bekymret for om fagmiljøene som eventuelt må etableres vil bli sterke nok. Videre er direktoratet bekymret for at fravær av nasjonal faglig styring vil føre til at tilbudet til befolkningen ikke vil være likeverdig.

4.4. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer (retningslinje 3)

Det overordnede ansvaret for barnevernet i Norge og ansvaret for å sikre likeverdige tjenester krever tydelig ledelse, systematisk utvikling av kompetanse og likeverdig tilbud, ikke utøvelse av politisk skjønn i ti regioner.

Denne typen oppgaver bør ligge på statlig nivå hvor ansvaret for oppgaveløsning er nasjonalt og hvor departementet kan påvirke den overordnede utviklingen direkte. I tillegg er barnevernets oppgaver og ansvar stramt lovregulert

4.5. Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan (retningslinje 4)

Buudir er enige i at samhandling mellom sektorer er viktig og at det kan være hensiktsmessig at sektorer som samarbeider mye ligger på samme forvaltningsnivå, jf. at de kan se tjenestene i sammenheng, fordele ressursbruken internt etter behov etc. Buudir vil påpeke at spesialisthelsetjenesten, NAV, grunnskolen, kommunal barneverntjeneste og den videregående skolen er blant de viktigste samarbeidsaktørene for Bufetats tjenester i dag, hvorav kun den videregående skolen tilhører det fylkeskommunale nivået – også dersom endringsforslagene til ekspertutvalget blir fulgt. Bufetat allerede i dag har en rekke pågående samarbeid med tilgrensende sektorer, både internt på statlig nivå og mellom stat og kommune.

Oppgavedelingen mellom kommune og stat har vært gjennomgått flere ganger de senere årene. Det er utfordringer med oppgavedeling mellom sektorer, mellom forvaltningsnivå og dette må ha stor oppmerksomhet. Etter direktoratets vurderinger vil det imidlertid ikke bidra til å redusere utfordringene om det innføres et ytterligere nivå i samhandlingen.

4.6. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning (retningslinje 5)

4.6.1. Oppgavene i barnevernets andrelinje er spesialiserte og bør derfor legges til et nasjonalt nivå

Utvalget skriver under punkt 3.5 om generalistkommuner at «kommunene og fylkeskommunene er med andre ord generalister og ikke spesialister». Vi minner om at barnevernets førstelinde i sin helhet er lagt til kommunalt nivå.

Utviklingen av barnevernet de senere årene med flere oppgaver til kommunene tilsier at barnevernets andrelinje må betraktes som et spesialistbarnevern²⁷. Både spesialistbarnevernet, familievernnet og adopsjonstjenesten skal, og må være områder som baserer seg på forskning,

²⁷ Bufetats ansvarsoppgaver i dag er knyttet spesielt til et tjenestetilbud for barn som har behov for tiltak utenfor hjemmet. Dette er tiltak som krever spesialisert kompetanse, både fordi de forekommer sjelden, slik som akutttiltak eller atferdsplasseringer, og fordi det krever spesiell kompetanse for å tilrettelegge for forsvarlige og kunnskapsbaserte tiltak tilpasset barnas individuelle behov.

kunnskap om og fra brukerne og erfaringsbasert kunnskap fra tjenestene, i tillegg til føringer fra lovverket og, for barnevernets del, kravet om forsvarlighet jf. barnevernloven § 1-4. Handlingsrommet for lokal variasjon i oppgaveutførelsen på et spesialistnivå er begrenset.

Slik vi har forstått regionreformen er det oppgaver som er egnet for å utøve lokalpolitisk skjønn som bør legges til fylkeskommunalt nivå. I NOU 2000:22 fremgår det at «Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.». Utvalget har slik vi leser det, omarbeidet dette punktet. Vi mener at det opprinnelige punktet understreker at forhold som standardisering og regelorientering i oppgaveløsningen, forstått som «likebehandling» og «lite rom for lokal handlefrihet», bør stå sentralt i vurderingen av plasseringen av oppgavene på barnevernsområdet. Dette gjelder i stor grad også adopsjonsområdet. Det bør ikke være ulik vurdering av egnethet for å bli adoptivforeldre avhengig av hvor du bor i landet.

Kvaliteten i statlig barnevern, familievern eller adopsjonstjeneste skal ikke avhenge av region eller fylke. Kvalitetsutviklingsprogrammet som ble etablert i 2011, gir regionene klare føringer på hva som er god og riktig drift i statlig barnevern, familievern og adopsjon, nettopp for å redusere uønsket variasjon i tilbudet rundt i landet. Hvert enkelt barn, ungdom og familie skal behandles ut fra deres unike behov og deres unike situasjon. Dette krever felles holdninger, riktig kompetanse og innretning av tilbudet, slik at alle barn og unge får det tilbudet som ansees som best mulig, uavhengig av bosted.

4.6.2. En nasjonal aktør har best forutsetninger for å gjennomføre oppgaven med å overholde bistandsplikten

Bistandsplikten fremgår av barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a. Bufetat har etter anmodning fra kommunen en plikt til å bistå barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufetat har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og institusjonsplasser, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b. Rekrutteringsansvaret innebærer at Bufetat skal sørge for at det til en hver tid finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem og institusjonsplasser, samt at tilgjengelige plasser er tilstrekkelig differensiert og tilgjengelig til rett tid. Bistandsplikten gjelder ved plassering av barn i institusjon og fosterhjem. Den gjelder både ved midlertidig vedtak i akutte situasjoner og ved mer langvarige plasseringer. Bistand ved frivillige plasseringer med hjemmel i barnevernloven § 4-4 sjette ledd omfattes også av bistandsplikten. Barneverntjenesten kan plassere barn utenfor hjemmet uten statlig bistand. Bistandsplikten inntreder derfor først etter anmodning fra kommunen.

Ansvar knyttet til overholdelse av bistandsplikten vil også overføres til fylkeskommunene som en følge av endringsforslagene. Ansvar for bistandsplikten ved ny organisering drøftes ikke i utvalgets rapport.

Bistandsplikten stiller krav til både rett kapasitet av tiltakene i barnevernet og til rett kompetanse hos inntaksenhetene.

Kapasitet

Oppgaven krever i dag at Bufetat må ha oppdatert oversikt over den totale kapasiteten på landsbasis for de tiltakene Bufetat har bistandsplikt på (kapasitetsstyring) og tilpasse denne utfra vurderinger av etterspørselen. Dette arbeidet skjer både i den enkelte region og i samarbeid mellom regionene og Bufetats overordnede etatsstyringsenhet (avdeling for etatsstyring i Bufdir).

Bufetat dekker bistandsplikten både gjennom egne statlige tiltak og kjøp av tiltak hos private aktører. Kjøp fra private aktører er omfattende prosesser som krever spesialisert kompetanse innen kontraktsrett, innkjøp og barnevern.

Fylkesnivået har ikke et nasjonalt overordnet styringsnivå og en nasjonal overordnet ledelse som kan samarbeide om å bygge opp eller ned kapasitet, for å sikre god utnyttelse av eksisterende tiltaksapparat, på tvers av fylkene. Det er rimelig å anta at kapasitetsstyringen blir mer kostnadskrevende og mindre fleksibel enn i dagens organisering.

Inntak

Når kommunen anmoder om tiltak for plassering av barn utenfor hjemmet, kreves det oversikt over tilgjengelige plasser, samt kunnskap om både innholdet i tiltaket generelt, og sammensetningen av målgruppen i det spesielle tiltaket, for å sikre riktige vurderinger og kvalitet i plasseringene.

Vi har i tabell 1 og 3 redegjort for tjenester og funksjoner som ut fra spesialiseringsnivå og størrelse på oppgave tilsier at oppgaveløsningen blir best håndtert med nasjonale løsninger. Plassering av barn i rett målgruppe er en spesialisert oppgave som trenger mengdetrening for å sikre god kvalitet. Tabell 1 viser at fylkeskommunene vil få liten mengdetrening i plasseringer av barn i for eksempel atferdsinstitusjoner. Behovet for tilstrekkelig volum og kompetanse knyttet til målgruppen er bakgrunnen for at Bufetat, jf. tabell 3 har sett behovet for å organisere inntaket til atferdsinstitusjonene på nasjonalt nivå.

Etter direktoratets vurdering er det nødvendig med en nasjonal aktør for å sikre riktig kompetanse og tilstrekkelig mengdetrening i inntaksarbeidet, oversikt over tiltaksapparatet og løpende kunne vurdere tiltakssammensetning og evt. behov for endringer i sammensetning og innretning.

4.6.3 Fremtidsbildet for velferdstjenester

Vi har omtalt utfordringene med å sikre likeverdige tjenester i fem regioner og vist eksempler på tiltak som er gjennomført for å redusere variasjonen innad i Bufetat, jf. felles kompetansehevingstiltak, felles inntaksrutiner, oppfølging av private plasseringer, inntaksstøtte, spisskompetansemiljøer innenfor flere målgrupper, felles kartleggingsrutiner og brukerundersøkelser i våre institusjoner.

Vi ser videre at kravene som stilles til fremtidige likeverdige tjenester innenfor alle velferdssektorer vil øke, både når det gjelder høyere krav til kompetanse og kvalitet, bedre tilgjengelighet, involvering av tjenestebrukere, høyere krav til å redusere uønskete hendelser, bedre rutiner for internkontroll, mer spesialisert innhold og ytterligere effektivisering.

I forlengelsen av dette, kommer kravet til ytterligere digitalisering av tjenestene. I arbeidet med å effektivisere familievernnet tas i bruk nye og felles nasjonale modeller som skal sikre at en større andel av oppgaver løses av innbyggerne selv, mens den spesialiserte kompetansen i familievernnet kan brukes til å løse krevende problemstillinger hvor det er høy grad av konflikt i familiene og familier med voldsproblematikk.

Denne utviklingen vil fortsette. Slik direktoratet ser det er det viktig å fortsette arbeidet med å modernisere velferdstjenestene gjennom økt mulighet for borgerne å bruke felles digitale tjenester – og sikre at personalressursene brukes der det er behov for å bruke ekspertisen til å veilede barn, unge og familier. Vi mener at denne digitale utviklingen bedre kan ivaretas i et statlig nivå enn i ti fylkeskommuner.

Bufdir har etablert en felles strategisk enhet for utvikling av samlet infrastruktur av digitale løsninger. Dette innebærer at det er et strategisk punkt som ivaretar utviklingen av felleskomponenter,

samhandlingsflate etc. for barne- og familievernet. I tillegg har Bufetat har i dag samlet drift, utvikling og forvaltning av fag-/støttesystemer og IKT-infrastruktur i Bufetats senter for administrasjon (BSA) i Tønsberg. En slik organisering har fordeler både ved at man får en ensrettet nasjonal utvikling²⁸, samdriftsfordeler ved satsing på samme teknologi, gjenkjennbare løsninger for brukerne, samt en mer effektiv ressursbruk gjennom stordriftsfordeler i driften.

Direktoratet mener en aktør på nasjonalt nivå med et nasjonalt helhetsgrep er best egnet til å fremskaffe likeverdige tjenester som oppfyller både dagens og fremtidens krav innenfor barnevernet, familievernet og adopsjonstjenesten. En innretning med ti nye fylkeskommunale enheter vil slik direktoratet vurderer det, føre til at det blir behov for et styrket nasjonalt nivå for å kunne fortsette utviklingen av felles nasjonale løsninger. Vi har ikke utredet hvilke behov dette vil innebære, men det er rimelig å anta at det vil være kostnadskrevenende og at det må utredes nærmere hvis forslag som er lagt frem i utvalgets rapport skal realitetsvurderes.

4.7. Vurdering av endringsforslaget opp mot retningslinjene – Direktoratets konklusjon

Utvalget mener barnevernets andrelinje oppfyller kravene som stilles til å overføre oppgavene til fylkesnivået. Bufdir mener utvalget, basert på en vurdering utfra deres egne retningslinjer, burde konkludert med at barnevernets andrelinje, familieverntjenesten og adopsjonstjenesten skal ligge på nasjonalt, statlig nivå slik vi har vist i gjennomgangen av retningslinjene.

4.8. Utvalgets anbefalinger sett opp mot eksisterende prosesser

Direktoratet mener endringsforslagene bryter med langsiktige satsinger og prosesser som er blitt besluttet, innført og tilpasset innenfor både det statlige og det kommunale barnevernet. Prop 73 L og Prop 106 L har sammen med satsingene på kompetanse og økning av antall ansatte i kommunalt barnevern, jobbet frem en rolle- og ansvarsfordeling i barnevernet som ekspertutvalget ikke har lagt vekt på eller risikovurdert. Satsingene er tilpasset til og gjennomført under en forutsetning om at det finnes en sterk og sentral andrelinjetjeneste i barnevernet som har mulighet for å ta et totalansvar for barnevernet og drifte og utvikle spesialiserte tiltak.

Utvalget har heller ikke tatt hensyn til at det på familievernområdet er meldt en gjennomgang av familievernets totale situasjon ved å nedsette en ekspertgruppe som skal utrede dette, eller at det for adopsjon er vedtatt en ny lov som med stor sannsynlighet vil tre i kraft 1. juni 2018. Det å ikke ta hensyn til dette, gir etter direktoratets vurdering et mangelfullt vurderingsgrunnlag.

Direktoratet ønsker å presisere at veldig mye av departementets, direktoratets og Bufetats arbeid de siste årene har handlet om reduksjon av variasjon og utvikling av mer likeverdige tjenester. Dette er viktig arbeid å fortsette med nasjonalt. Vi har sett flere eksempler på uønsket utvikling av tilbudet til ungdom som har vært beskrevet bla. i den såkalte «Ida-saken»²⁹. Direktoratets vurdering er at overføring av ansvaret for barnevernets andrelinje til ti ulike fylker vil øke risiko for uønskede hendelser.

²⁸ En slik utvikling med for eksempel etablering av offentlige skytjenester, utvikling av flere felleskomponenter og deling av data i det offentlige (informasjonsforvaltning) vil være i tråd med anbefalingene i en nylig utgitt OECD-rapport for digital utvikling i Norge

(OECDs rapport: Digital Government Review of Norway:

<http://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/2017/09/07/sluttrapporten-fra-oecd-digital-government-review-of-norway-er-publisert/>)

²⁹ Saken om barnevernsjenta Ida ble først omtalt i Stavanger Aftenblad. Avisen fulgte jenta fra hun ble tatt hånd om av barnevernet som 15-åring og fram til i januar 2016. Avisa brukte over 64 sider der den belyste barnevernets arbeid gjennom Idas historie. Saken ble vurdert i en felles fylkesmannsrapport fra Fylkesmannen i Hordaland, Rogaland og Troms i 2016.

Bufdir legger videre til grunn at Prop 73 L videreføres også ved en eventuell overføring av Bufetat til fylkeskommunene. Vi ønsker å presisere at overføring av rollen som institusjonseier fra Bufetat til ti fylkeskommuner kan gi utfordringer ved at Prop 73 L legger opp til innføring av priskonkurranse mellom Bufetat og private institusjoner med kommunene som bestiller av tjenester.

Vi ønsker også å kommentere utvalgets påstand om at de finner støtte for overføring av Bufetats oppgaver til fylkeskommunene ved at BLD i arbeidet med Prop 73L vurderte å flytte over flere av de samme oppgavene til kommunalt nivå. Dette er en påstand det ikke er dekning for. For det første, konkluderte BLD, blant annet basert på utredninger og anbefalinger fra Vista Analyse³⁰, at ytterligere oppgaveoverføringer ikke var en god løsning. For det andre var det aldri aktuelt for departementet å fjerne det statlige nivået som et «sikkerhetsnett» i den nye strukturen. Departementet understreket i høringsnotatet og proposisjonen behovet for en sterk nasjonal aktør på en rekke områder innenfor både drift og styring av barnevernets andrelinje.

Vi kan se at fylkene isolert sett kan ha bedre forutsetninger enn kommunene til å løse enkelte av Bufetats oppgaver, men utvalgets forslag vil samtidig fjerne det nasjonale sikkerhetsnettet. Spørsmålet denne gangen er imidlertid ikke om «fylkene skal gis nye områder de kan håndtere godt, samtidig som Bufetat utfører de resterende oppgavene», men om fylkene kan håndtere alle Bufetats oppgaver og ansvarsområder. Problemstillingen her og i arbeidet med Prop 73 L er derfor svært ulike³¹.

Også familieverntjenesten ble ved forvaltningsreformen i 2004 overført fra fylkeskommunene til staten med målsettingen å sikre en enhetlig, likeverdig og god familieverntjeneste. I Opptrappingsplanen mot vold og seksuelle overgrep som ble lansert i 2017, uttalte regjeringen at den vil nedsette et utvalg som skal avgi en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten i løpet av 2019. Utvalget skal se på både faglig innretning i tjenesten og organisering av den. Direktoratet mener at mulige endringer i forvaltningen av familieverntjenesten bør utsettes til dette utvalget har levert sin rapport.

Når det gjelder adopsjonstjenesten, tok Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité allerede i 2002 opp til høring en konkret adopsjonssak som hadde vært klagebehandlet i Barne- og familiedepartementet. På bakgrunn av komiteens kritiske merknader til behandlingen av saken i departementet, framholdt komiteen at klagesaksbehandling av konkrete adopsjonssaker i framtiden ikke burde ligge i departementet som politisk organ. Oppgaven ble blant annet på bakgrunn av dette flyttet fra departementsnivå til Bufetat i 2004. Hvis adopsjonsfeltet flyttes til fylkeskommunene og et politisk organ på nytt blir klageinstans, frykter Bufdir at lignende hendelser kan finne sted.

Direktoratet vil påpeke at utvalget ikke har beskrevet at det er vedtatt ny adopsjonslov som etter all sannsynlighet trer i kraft 1.7. 2018. I forskriften til loven som akkurat er sendt på høring åpnes det for at vedtaksenheten kan samles i en region. Begrunnelsen er nettopp behovet for å sikre høy fagkompetanse på et lite og spesialisert område.

4.9. Overføring av Bufetat til fylkeskommunene har små distriktpolitiske effekter

Avslutningsvis vil vi understreke at endringsforslagene får små distriktpolitiske effekter. En overføring av Bufetat til fylkeskommunene kan ikke sammenlignes med tidligere utflyttingsprosesser som for eksempel av direktorater og tilsyn (Konkurransetilsynet, Luftfartstilsynet mfl. i 2004/2005) som medførte en betydelig utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo til Bergen, Bodø, Lillesand, Haugesund mfl. Bufetat har gjennom bistandsplikten og målet om likeverdige tilbud til barn over hele

³⁰ Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune – Vista Analyse (2015)

³¹ Ekspertutvalget har ikke vurdert et alternativ med tre forvaltningsnivåer for barnevernet og en overflytting av kun enkelte av Bufetats oppgaver til fylkeskommunene. En slik løsning ville bevart det nasjonale sikkerhetsnettet, men ville både vært kostnadskrevende og gitt en uoversiktlig struktur med mange samarbeidsflater.

landet en svært desentralisert plassering på tiltakene. De omlag 6 500 arbeidsplassene i Bufetat³² ligger allerede på mer enn 230 lokasjoner i Distrikts-Norge og Bufetats regionskontorer, med drøyt 200 ansatte, ligger i Lillestrøm, Tønsberg, Alta, Trondheim og Bergen. Oslo kommune har som nevnt ansvaret for barnevernets første- og andrelinje i dagens struktur og berøres ikke av endringsforslagene.

Tabell 3 i kapittel 4.2.2 viser at Bufetat allerede benytter hele landet i driften av de nasjonale oppgavene³³.

5. Andre forslag fra ekspertutvalget knyttet til barnevernsområdet

Direktoratet ser ingen endringer i vår rolle som fagdirektorat som følge av ekspertutvalgets rapport og ser derfor ikke behovet for nye utredninger.

Direktoratets kommentarer til behovet for utredninger av en overføring for barnevernets førstelinje til fylkeskommunene er at oppgavene til kommunalt (og statlig) barnevern er blitt grundig vurdert og optimalisert gjennom prosesser over lang tid, sist i Prop 73 L i 2017, som omtalt tidligere i dokumentet. Det har videre blitt gjennomført en rekke utredninger av kommunalt barneverns organisering og funksjon de siste årene, uten at en overføring til fylkeskommunene, etter det vi kjenner til, er blitt vurdert som et realistisk eller hensiktsmessig alternativ.

Utvalget skriver også at ansvaret for omsorgssentre ikke skal overføres til fylkeskommunene. Det er ubesvart hvor man ser for seg at ansvaret for ensliges mindreårige asylsøkere (EMA) under 15 år skal legges. Ansvaret for disse barna er hjemlet etter barnevernloven, men rapporten gir ingen forklaring på hvorfor man anbefaler at ansvaret ikke lenger skal legges til en barnevernfaglig etat.

Forslaget om å skille ansvaret for barnevern og EMA medfører ytterligere utgiftsøkninger og ineffektiv oppgaveløsning, jf. at dagens regionapparat og etatsstyringsenheten i Bufdir håndterer arbeidet. Oppgavene er knyttet til etatsstyring av statlige institusjoner, kontraktsinngåelse og forhandlinger med private aktører, samt styring og ledelse gjennom et regionnivå/regionskontor. Disse funksjonene må derfor opprettholdes selv om ansvaret for barnevernet flyttes til fylkeskommunene og gir en merutgift sammenlignet med dagens organisering.

³² Bufetat har 6361 ansatte, jf. årsrapport for 2016. Antall årsverk var 3687 i 2016.

³³ Den første av de kommende institusjonene med tilbud innenfor psykisk helse er lagt til Søgne utenfor Kristiansand