



# Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet

Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?

Bent A. Brandtzæg, Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder

TF-rapport nr. 270/2010



# TF-rapport

<b>Tittel:</b>	Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet
<b>TF-rapport nr:</b>	270/2010
<b>Forfatter(e):</b>	Bent A. Brandtzæg, Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder
<b>År:</b>	13.08.2010
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	154
<b>Framsidedfoto:</b>	Istock.com
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-375-9
<b>ISSN:</b>	1501-9918
<b>Pris:</b>	380,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforskning.no">telemarksforskning.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Kostnadsutviklingen i barnevernet
<b>Prosjektnr.:</b>	20090740
<b>Prosjektleder:</b>	Lars Håkonsen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	KS FoU

## Resymé:

Dette prosjektet studerer kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Reell vekst i totale utgifter til barnevern har vært på 24 % fra 2002 til 2009. Hovedforklaringen på veksten er at totalt antall barn med barnevernstiltak har økt med 35 % i den samme perioden. Antall undersøkelser har også økt kraftig, med 60 %. Antall stillinger i barnevernet har også økt med 23 %, altså betydelig mindre enn aktiviteten i form av undersøkelser og tiltak. Veksten i kostnader og aktivitet har vært størst i de minste kommunene (mindre enn fem tusen innbyggere), og det har skjedd en betydelig utjevning mellom kostnadsforholdene i små og store kommuner gjennom den studerte perioden.

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av KS FoU. Kontrakt med oppdragsgiver ble inngått i november 2009, og arbeidet med rapporten har i hovedsak foregått fra årsskiftet 09/10 og fram til nå. Statistikken over kostnader og andre relevante variabler dekker i hovedsak årene fra og med 2002 til og med 2009. I deler av datamaterialet er imidlertid 2008 siste tilgjengelige årgang.

Vi retter en takk for konstruktive dialoger og tilbakemeldinger til de fagansvarlige for barnevern i KS, Nina Hjertø Ingebrigtsen og Anne Jensen. Foreløpige resultater fra prosjektet ble presentert i to fora i starten av mai måned; møte i ASSS-nettverket i Drammen og på et møte med prosjektets referansegruppe, rådmannsutvalget i Sogn- og Fjordane. Begge foraene bidro til konstruktiv kritikk og nyttige forslag, og vi takker for innspillene som der framkom.

En stor takk også til alle de representanter for barneverntjenestene rundt om i landet som har tatt seg tid til å la seg intervju som casekommuner og å besvare vår spørreskjemaundersøkelse!

Bø, 13. august 2010

Lars Håkonsen, prosjektleder



# Innhold

Leserveiledning og resymé av kapitlene .....	7
Innledning og leserveiledning for rapporten.....	7
Kap. 1 Beskrivende statistikk.....	7
Kap. 2 Økonometriske analyser.....	10
Kap. 3 Spørreundersøkelse og caseundersøkelser.....	12
Kap. 4 Konklusjoner og avsluttende kommentarer .....	16
<b>1. Faktabeskrivelser og statistikk .....</b>	<b>19</b>
1.1 Introduksjon.....	19
1.2 Kostnadsutvikling.....	20
1.3 Ressursinnsats og årsverk .....	32
1.4 Meldinger og undersøkelser.....	35
1.5 Tiltak og tiltakssammensetning .....	38
1.6 Kostnad per tiltak, refusjonssatser m.v. ....	45
1.7 Oppsummering og foreløpige konklusjoner.....	52
<b>2. Kvantitative analyser .....</b>	<b>57</b>
2.1 Innledende kostnadsanalyser .....	64
2.2 Analyser av barnevernets omfang og aktivitet .....	72
2.3 Analyser av kostnad pr tiltak og pr stilling.....	78
2.4 Analyser av kostnader på de tre funksjonene.....	82
2.5 Effekt av kommunestørrelse .....	86
2.6 Oppsummering.....	87
<b>3. Resultater fra spørreundersøkelser og intervjuer.....</b>	<b>91</b>
3.1 Innledning .....	91
3.2 Om kostnadsutviklingen.....	93

3.3	Samarbeid med andre aktører i kommunen .....	100
3.4	Spesielt om interkommunale samarbeid.....	108
3.5	Samfunnsmessige utviklingstrekk og levekårsutviklingen.....	112
3.6	Effekter av forvaltningsreformen og synspunkter på det statlige barnevernet.....	117
3.7	Effekter av NAV-reformen .....	127
3.8	Om budsjettprosess og økonomiske rammer .....	130
3.9	Et utvalg av sluttkommentarer .....	137
<b>4.</b>	<b>Konklusjoner og avsluttende kommentarer.....</b>	<b>141</b>
4.1	Hovedtrekk om kostnadsutviklingen .....	141
4.2	Behovsutvikling, kommuneøkonomi, lovpålegg og samfunnsforhold .	143
4.3	Kostnadseffektivitet, administrasjon og samspill med statlig barnevern 146	
4.4	Kommunestørrelse og etablering av interkommunale barnevern.....	148
4.5	Et par potensielle faresignaler/utfordringer.....	149
	<b>Referanser.....</b>	<b>153</b>

# Leserveiledning og resymé av kapitlene

## Innledning og leserveiledning for rapporten

---

Det er mange lesere og brukere av forskningsrapporter som langt fra har muligheter til å lese hele rapporten. Det er derfor åpenbart viktig med et resymé og en kort veiledning til hvordan leseren kan finne fram til stoff i resten av rapporten. Kapittel 4 i rapporten inneholder våre konklusjoner og avsluttende diskusjoner, og en første anbefaling fra vår side til lesere som kun skal se på utvalgte sider må være at de *bør se på både dette resymeet og kapittel 4*. Rapporten består for øvrig av tre klart forskjellige hoveddeler og kapitler som følger måten selve prosjektarbeidet har vært bygget opp på.

Kapittel 1 inneholder faktainformasjon i form av en rekke tabeller og figurer med statistikk over driftsutgifter og andre aktuelle variabler som bemanning, undersøkelser, meldingsinstanser, tiltak og tiltakssammensetning. Arbeidet med denne delen av prosjektet ble gjennomført først, og tjente som utgangspunkt for utformingen av både kvantitative analyser vist i kapittel 2, samt for opplegg og valg av temaer for spørreundersøkelser og caseundersøkelser omtalt i kapittel 3. Nedenfor presenteres et utvalg av resultater eller poenger fra hvert kapittel i rapporten.

## Kap. 1 Beskrivende statistikk

---

Følgende tabell oppsummerer hvordan et utvalg av sentrale variabler vedrørende barnevern har utviklet seg gjennom perioden 2002 til 2009. Samtlige variabler er her framstilt på indeksform, dvs. at nivået i 2002 er satt til 100 for hver variabel. Dermed kan den prosentvise økningen eller reduksjonen leses rett ut av indekstallene. Eksempelvis viser tallet et indekstall på 124,0 i 2009 at økningen fra 2002 til 2009 er på 24 %.

*Indekstall for et utvalg av viktige variabler, 2002 til 2009.<sup>1</sup>*

Kostnader	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Reell nettoutgift barnevern totalt (sum funksj. 244,251,252).</b>	100	106,5	107,4	108,2	112,4	114,1	116,4	124,0
<b>Reell nettoutgift f. 244</b>	100	101,9	103,5	105,1	108,0	116,6	122,9	131,8
<b>Reell nettoutgift f. 251</b>	100	102,7	108,5	114,4	116,3	120,9	119,4	123,0
<b>Reell nettoutgift f. 252</b>	100	110,8	109,6	108,1	113,8	110,4	111,3	119,3
Kostnadsdrivere	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Totalt antall barn med tiltak i løpet av året</b>	100	104,8	109,5	114,2	118,0	124,0	128,4	135,0
<b>Antall barn med tiltak i oppr. familie (funksjon 251)</b>	100	102,5	108,2	110,5	114,0	120,5	125,3	133,8
<b>Antall barn med tiltak utenfor oppr. familie (funksjon 252)</b>	100	109,2	116,0	117,9	123,4	129,1	133,2	140,5
<b>Antall stillinger i alt</b>	100	102,0	102,6	105,5	109,3	114,5	118,4	122,8
<b>Antall undersøkelser i alt</b>	100	105,0	111,5	114,2	124,5	133,3	146,9	160,2
<b>Realkostnad per barn med tiltak i opprinnelig familie (f. 251)</b>	100	100,4	100,5	101,5	100,4	99,0	93,9	91,7
<b>Realkostnad per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (f.252)</b>	100	101,5	94,6	91,4	91,9	85,3	83,1	85,0

En økning i totale reelle nettoutgifter til barnevern på 24 % fra 2002 til 2009 er en relativt markant økning. Det presiseres at dette er en økning i reelle utgifter, dvs. en utgiftsøkning som overstiger generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene slik denne er målt med den kommunale kostnadsdeflatoren (se evt. mer om dette i tilknytning til Tabell 4 i avsnitt 1.2).

Den viktigste enkeltstående forklaringen på økte utgifter til kommunalt barnevern, er utvilsomt at antall barn som er omfattet av barneverntiltak har økt markert. Totalt sett har antall barn med barneverntiltak i løpet av året økt med 35 % fra 2002 til 2009. Den prosentvise økningen er størst for barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (40,5 %), og disse tiltakene er de klart dyreste (ca. 7 ganger så dyre per barn som tiltak innenfor opprinnelig familie i gjennomsnitt).

Undersøkelser har økt med hele 60 %, men tiltakene er langt viktigere for kostnadsutviklingen enn undersøkelser, selv om antall undersøkelser også kan ha betydning, spesielt for bemanningsbehov og saksbehandlingskapasitet.

<sup>1</sup> Se nærmere definisjon av hva som ligger i de tre Kostrafunksjonene 244, 251 og 252 i tilknytning til Tabell 5 i kap. 1.2.



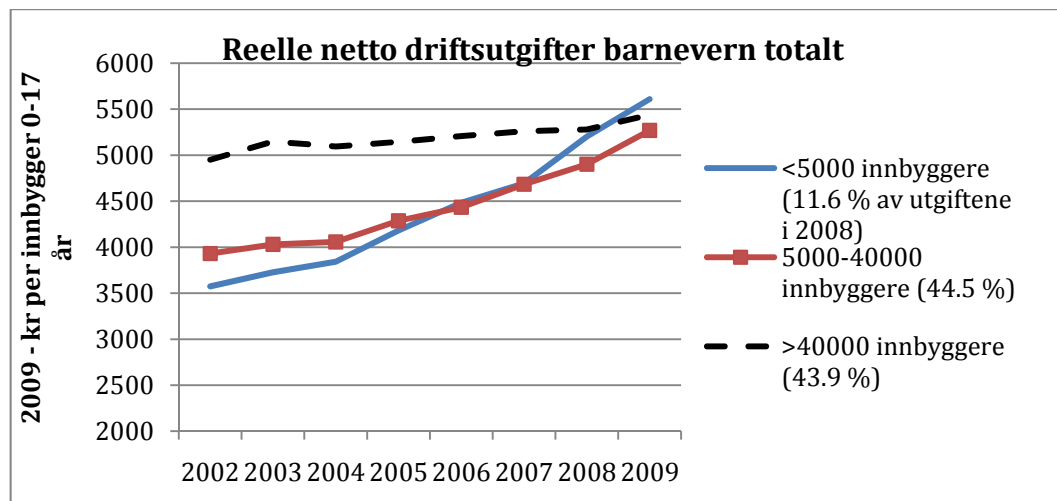
Hvis vi i stedet for indekstall og prosenter ser på antall barn, finner vi at totalt antall barn med tiltak i løpet av året økte med 12224 personer fra 2002 til 2009. Denne økningen fordeler seg med 8292 flere barn med tiltak innenfor opprinnelig familie, og 4064 flere barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.

Flere barn med tiltak krever økt kapasitet i barnevernet, og antall ansatte har totalt sett økt med ca. 23 % fra 2002 til 2009. Stillingsveksten holder altså ikke følge med veksten i antall barn med tiltak, så dette tyder ikke på at kostnadsveksten skyldes en uforholdsmessig stor økning i personell i forhold til de aktiviteter barnevernet er satt til å utføre – tvert i mot. Regjeringens uttalte mål om 400 flere stillinger i samlet kommunalt barnevern kan forstås på denne bakgrunn.

Prosentvis økning i antall barn med tiltak er altså større enn prosentvis vekst i samlede reelle driftsutgifter. Dette betyr også – nødvendigvis – at reelle utgifter per barn med tiltak har gått ned i løpet av perioden. Nærmere bestemt har reelle utgifter per barn med tiltak i opprinnelig familie sunket med 8,3 % mens reelle utgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie har gått ned med 15 %, igjen fra 2002 til 2009. Uten en slik reduksjon i utgiftene per barn med tiltak, ville nødvendigvis den prosentvise økningen i kostnadene til tiltak i og utenfor opprinnelig familie blitt like stor som veksten i antall barn med tiltak. Det er altså en klar konklusjon at *det er aktiviteten – antall barn med tiltak – som skaper veksten i kostnader*, og ikke i gjennomsnittlig kostnad per barn med tiltak. Sistnevnte bidrar tvert i mot til å *dempe kostnadsveksten*. Trenden med synkende kostnad per barn med tiltak reverseres imidlertid det siste året. Fra 2008 til 2009 øker realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie med ca. 2,2 %. Disse tallene påvirkes imidlertid av om vi inkluderer Oslo eller ikke. Når vi ser på tall for alle kommuner utenom Oslo blir økningen langt svakere, kun ca. 0,8 %. Uansett er det imidlertid interessant at trenden med avtagende kostnad per barn med tiltak brytes i 2008 når det gjelder tiltak utenfor opprinnelig familie.

Mange figurer og tabeller i kapittel 1 er splittet opp i hhv. småkommuner (mindre enn 5 000 innbyggere), mellomstore kommuner (fra 5 000 til 40 000) og store kommuner (mer enn 40 000). For de fleste variablene vi studerer er det gjennomgående slik at veksten er høyest i de minste kommunene, nest høyest i de mellomstore og lavest i de største kommunene. Det er videre gjennomgående slik at nivået i de største kommunene innledningsvis (fra 2002) var høyest i de største kommunene. Dermed er utviklingen preget av at nivået for de ulike størrelsesgruppene er likere

mot slutten av perioden enn i begynnelsen. Følgende figur viser et talende eksempel på denne tendensen. Figuren viser samlede, reelle netto driftsutgifter til barnevern per innbygger i aktuell alder for barneverntjenester (barn/ungdom i alder 0 til 17 år):



Det er flere forhold som bidrar til å forklare at kostnadsveksten har vært størst i de minste kommunene. Mange av de minste kommunene hadde tidligere en helt minimalistisk barneverntjeneste, der man ofte hadde felles barnevern- og sosialtjeneste og der selve barnevernet kun rådde over meget små stillingsbrøker. I mange tilfeller var nok derfor barnevernet ikke i nærheten av å løse de oppgaver det burde ha løst. Økt generelt fokus på barnevern, samt en betydelig vekst i etableringen av interkommunale barneverntjenester, har ført til større bemanning og aktivitet – og dermed også tiltak og kostnader – i de minste kommunene. I tillegg til betydelig økt aktivitet, har det for de minste kommunene – i motsetning til øvrige kommuner – vært en viss økning i realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.

## Kap. 2 Økonometriske analyser

De økonometriske analysene tar utgangspunkt i samme datamateriale som den beskrivende statistikken omtalt i kap. 1. Det betyr at de økonometriske modellene nødvendigvis også må reflektere mye av de samme hovedtendensene som kan leses ut av aggregert, nasjonal statistikk som i kapittel 1. Det er likevel viktige forskjeller. Ingen av kommunene er like, og i kap. 2 utnyttes variasjonen mellom hver enkelt kommune sammen med variasjon over tid til å teste ut hvorvidt og evt. hvor sterkt et utvalg av forklaringsvariabler påvirker kostnader, ressursbruk, tiltak m.v.

i barnevernet. Forklaringsvariablene er hhv. indikatorer på behovet for barneverntjenester og kjennetegn ved innbyggerne i kommunen, kjennetegn ved kommunene selv (frie inntekter per innbygger, politiske forhold, innbyggertall og grad av spredtbygdhet), samt hvilken Buf-region kommunene tilhører.

Det brukes totalt sett en lang rekke modeller som genererer en stor mengde resultater, og vi kan her kun komme inn på et utvalg av disse. En god del av resultatdiskusjonen er relativt vanskelig tilgjengelig. Vi er i høy grad klar over dette, men kan vanskelig formidle resultatene fra denne type modeller uten å gå inn på en del detaljer og resonnementer som virker kompliserte for lesere som mangler erfaring i bruk av denne type modeller.

Behovsindikatorene for barneverntjenester viser seg å ha betydning for kostnader og aktivitet i barnevernet, og den variabelen som slår sterkest ut blant de behovsindikatorene vi har benyttet, er andelen skilte og separerte. Flere andre behovsindikatorer bidrar også til å forklare noe av nivået på antall tiltak og kostnader, men totalt sett bidrar behovsindikatorene likevel kun til å forklare en relativt liten del av variasjonen i de variablene vi studerer. Vi tar imidlertid et klart forbehold om at vårt sett av behovsindikatorer neppe gir noen veldig presis måling av hvordan det underliggende behovet for barneverntjenester har utviklet seg gjennom den perioden vi studerer, og alle konklusjoner omkring sammenhengen mellom behov og kostnads- eller aktivitetsutvikling er derfor nokså tentative.

Et annet viktig resultat er at inntektsnivået til kommunene har en klar betydning for hvor mye midler barnevernet har til rådighet. Bortsett fra antall undersøkelser per barn i kommunen og utgifter til tiltak innenfor opprinnelig familie, er alle de variablene som vi har studert på et høyere nivå i de rikeste kommunene. Dette funnet rimer dårlig med en argumentasjon man noen ganger hører når det gjelder barnevernet, nemlig at det er så kraftige lovbestemmelser og rettigheter innenfor barnevernet at det ikke er rom for å tilpasse barnevernsutgiftene til de lokale inntektsforholdene.

Sterkere kommunaløkonomisk disiplin gjennom høy partikonsentrasjon i kommunestyret, gir lavere utgifter til barnevern. Samtidig finner vi at kommuner med høy andel representanter fra partier på venstresiden gir mer midler til barnevernet. Når en ser dette i sammenheng med resultatet om at rikere kommuner bruker mer på barnevern, blir konklusjonen at det er rom for lokale prioriteringer og valg selv om

rettighetslovgivningen vedrørende barnevern i prinsippet er udiskutabel. For en mer utførlig diskusjon omkring dette vises det til kap. 2.6

Vi finner også at kommuner med høyt nivå på privatpersoners inntekt, også har høyere kostnadsnivå i barnevernet, først og fremst på funksjon 244 og funksjon 251. Dette tolker vi som at gjennomsnittlig personinntekt i noen grad er koblet til det generelle kostnadsnivået i kommunen, og at dette dermed også får visse kostnadsmessige konsekvenser for barnevernet.

Resultatene tyder også på at antall undersøkelser i seg selv ikke er noen kostnadsdriver. Tvert i mot er det slik at kommuner som gjennomfører mange undersøkelser, har *lavere* totale kostnader til barnevern. Dette gjelder vel å merke når vi kontrollerer for øvrige aktivitetsmål for barneverntjenesten i kommunene (antall stillinger, antall tiltak m.v.). Tolkningen er altså at det, for gitt antall stillinger og tiltak, er lavere kostnader i kommuner som gjennomfører mange undersøkelser.

Til sist nevnes at vi finner en rekke signifikante forskjeller mellom hvilke Buf-regioner kommunene i datasettet tilhører. Et eksempel på et slikt resultat, er at kommuner i region vest har lavere kostnader til funksjon 244 og 251, samtidig som de har høyere kostnader til funksjon 252. Ut fra vår informasjonstilgang er det imidlertid vanskelig å komme med noen overbevisende forklaringer på hvorfor det er slik. En del av de signifikante forskjellene mellom regioner som her avdekkes, bør kunne være interessant stoff for senere forskning å forfølge nærmere.

## Kap. 3 Spørreundersøkelse og caseundersøkelser

---

Spørreundersøkelsen dekker totalt sju temabolk. For hver temabolk er det også (i varierende grad) flettet inn en del supplerende informasjon fra intervjuer med i alt seks barneverntjenester. Vi viser nedenfor noen korte momenter fra hver av disse sju temabolkene og med henvisning til de avsnittene i rapporten der det finnes mer utførlige beskrivelser.

### Kostnadsforholdene (avsnitt 3.2)

Barneverntjenestene selv trekker fram dyrere tiltak utenfor opprinnelig familie som den aller viktigste forklaringen på økte kostnader. Deretter følger økt antall meldinger og flere undersøkelser. Den første ikke helt i tråd med det statistiske materialet, som vi husker viste en realkostnadsnedgang på 15 % for kostnaden per barn

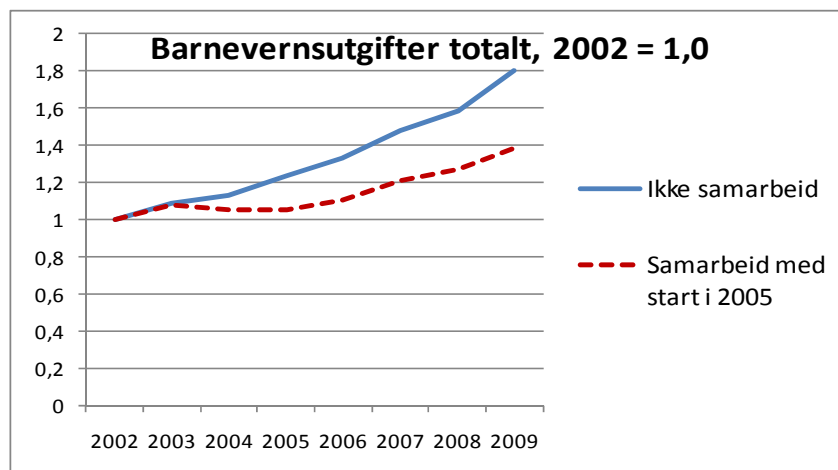
med tiltak utenfor opprinnelig familie fra 2002 til 2009. Hovedforklaringen på et slikt misforhold, er nok så sikkert forskjellen mellom reelle og nominelle kostnader. Imidlertid fant vi en svak oppgang i kostnad per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie fra 2008 til 2009, og siden undersøkelsen ble gjennomført i 2010 domineres naturlig nok inntrykket av de siste årenes erfaringer. Vi spurte også om forhold som evt. kan ha bidratt til lavere kostnader, men det var få forhold som fikk noen tilslutning.

### Samarbeid med andre aktører i og utenfor kommunene (3.3)

Et klart flertall rapporterer om betydelig mer dialog og kontakt med andre instanser innenfor kommunene selv. Dette er trolig et tegn på at man har fått økt fokus på forebyggende og helhetlig barnevernsarbeid, og der flere instanser nå samarbeider bedre med barnevernet enn tidligere. Terskelen for å kontakte barnevernet synes også å ha gått noe ned, men det er likevel tungt å lykkes med å komme tidlig nok inn i hver enkelt sak, og å unngå ”brannslukking” i stedet for vellykket forebygging.

### Særlige problemstillinger omkring etablering av interkommunale samarbeid (3.4)

Både spørreundersøkelse og kostnadsstatistikk indikerer isolert sett at kommuner som inngår i interkommunale samarbeid, har raskere kostnads- og aktivitetsvekst enn gjennomsnittet for kommuner som driver separat barnevern. Dette er imidlertid før vi kontrollerer for kommunestørrelse. Hvis vi først fjerner alle kommuner med flere enn 5 000 innbyggere, og deretter deler inn i kommuner som hhv. inngår eller ikke inngår i interkommunale samarbeid (etablert senest i 2005), får vi det bildet som figuren nedenfor viser. Vi ser da at kostnadsveksten har vært raskere i de småkommunene som ikke har inngått i interkommunale barnevern.



For øvrig framheves det at hovedinntrykket av interkommunale samarbeid omkring barnevern er at dette er en vellykket modell for å møte de utfordringene småkommunene står overfor, og at man gjennom slik etablering gjennomgående får bedre fagmiljøer og totalt sett en mer velfungerende barneverntjeneste. Antall kommuner som inngår i interkommunale barnevern ligger nå på snaut 110 kommuner, men det eksakte tallet er noe usikkert pga. at det stadig er bevegelse og at en del kommuner i skrivende stund er i ferd med å etablere interkommunale løsninger.

### **Samfunnsmessige utviklingstrekk og leveårsutviklingen (3.5)**

Så godt som samtlige kommuner oppfatter at det underliggende behovet for barneverntjenester har vært (i større eller mindre grad) økende. Vi har også testet om svarfordelingen omkring dette spørsmålet samvarierer med kommunestørrelse, men finner her ingen effekt. Dvs. at synspunktene omkring dette spørsmålet ikke ser ut til å være systematisk forskjellig i små og store kommuner. De som har rapportert klart økende behov for barneverntjenester, har også kunnet fylle ut supplerende informasjon om hvilke samfunnstrekk som skaper økt behov for barneverntjenester, og et utvalg av svar omkring dette vises i kap. 3.5.

### **Synspunkter på forvaltningsreformen og det statlige barnevernet (3.6)**

De fleste kommuner er klart på den kritiske siden når det gjelder hva forvaltningsreformen har betydd for dem og hvordan kommunenes dialog og nytte av det statlige barnevernet per i dag fungerer. Frustrasjonen synes særlig å gå ut på at Bufetat er byråkratisk og tungrodd, samt at det er mye tidkrevende og frustrerende tau-trekking omkring fordeling av utgifter til kostnadskrevenne tiltak mellom stat og kommune. Det skal imidlertid også sies at kommunenes tilfredshet med Bufetat varierer betydelig, og at et mindretall av kommuner tross alt synes å være til dels godt fornøyd med mange forhold vedrørende det statlige barnevernet. Det er en klar tendens til at graden av tilfredshet med Bufetat er størst i de minste kommunene, mens de større kommunene gjennomgående er mest kritiske og har minst nytte av Bufetats tjenester.

Vi har også testet om kommunenes regiontilhørighet spiller noen systematisk rolle for graden av tilfredshet med Bufetat. I hovedsak gir dette få signifikante utslag, men det er en viss tendens til at kommuner i region Midt-Norge uttrykker større grad av tilfredshet enn kommuner i øvrige regioner.

### **Effekter av NAV-reformen (3.7)**

Hvor sterkt barnevernets organisering, ledelse og økonomi har blitt påvirket av NAV-reformen, varierer fra helt ubetydelig til nokså sterkt. Det er særlig i mange av de minste kommunene at reformen har hatt ganske stor betydning. NAV-reformen kan således være en av flere forklaringer på hvorfor kostnadsvekst og økning i antall stillinger har vært størst i de minste kommunene. NAV-reformen sammenfaller også med den store etableringsbølgen vi har sett av interkommunale barnevern, og kan således også ha vært en av flere utløsende faktorer bak at mange småkommuner nå inngår i interkommunale barnevernsløsninger. En del kommuner som tidligere hadde felles sosial- og barneverntjenester, kan også rapportere om at det som tidligere kunne vurderes mer flytende og helhetlig, nå blir mer fragmentert og at saker går litt fram og tilbake mellom barnevern og NAV.

### **Om budsjettprosess og økonomiske rammer (3.8)**

Spørsmålene i denne seksjonen forsøker bl.a. å fange opp hvor stor grad av økonomisk knapphet barnevernene selv opplever at de har, og hvordan dette har utviklet seg over tid (til det bedre eller verre). Videre tester vi ut hvordan de subjektive oppfatningene omkring disse spørsmålene samsvarer med faktisk ressursbruk til barnevern og inntektsnivået i hver enkelt kommune. Vi finner at kommunens ressursbruk stort sett ikke samvarierer med kommunens oppfatninger om grad av økonomisk knapphet. Det oppleves altså ingen mindre grad av knapphet på ressurser i barneverntjenestene til kommuner som rent faktisk bruker mye på barnevern. Kommunens inntektsnivå gir imidlertid klart utslag på oppfatningene om knapphet: barneverntjenestene i kommuner med høyt nivå på frie inntekter per innbygger opplever mindre grad av knapphet. Totalt sett varierer imidlertid oppfatningen omkring grad av økonomisk knapphet i barneverntjenestene betydelig, og det bør sies at det langt fra er alle kommuner som rapporterer om at økonomien i barnevernet er dårlig. Kommunene er imidlertid ganske så samstemte i at den økonomiske situasjonen for barneverntjenestene har utviklet seg negativt over tid, dvs. at veksten i oppgaver har vært større enn veksten i økonomiske rammer. Dette er kanskje et noe nedslående funn, men er i god overensstemmelse med statistikken i kap. 1, der eksempelvis både antall tiltak og antall undersøkelser har økt betydelig mer enn antall stillinger.

## Kap. 4 Konklusjoner og avsluttende kommentarer

---

Vi gir her en punktvis oppstilling av en del konklusjoner og påstander fra rapportens siste kapittel. Begrunnelsene og diskusjonene kan ikke gjengis her uten å gjenta det som også står i kapittel 4, og vi henviser derfor dit for mer om hvert kulepunkt.

- Den viktigste, enkeltstående årsaken til at kostnadene til barnevernet i Norge har økt, er utvilsomt en klar vekst i antall barn som er omfattet av barnevernstiltak.
- Vår forståelse av kostnadsveksten er i hovedsak positiv eller konstruktiv; det har vært ønskelig å kanalisere mer ressurser til barnevernet for å øke bemanningen, behandle flere saker og iverksette flere tiltak.
- Det er en økende trend i samfunnets behov for barneverntjenester som har sammenheng med endringer i samfunnsforhold, sosiale forhold og levekår. Dette gjelder alle typer kommuner (store og små), og bidrar til å forklare noe av økningen i antall meldinger, undersøkelser og tiltak.
- Mange kommunale barneverntjenester har blitt bedre organisert og drevet, slik at de avdekker en større andel av de underliggende behovene for barneverntjenester enn tidligere. Dette er dermed også en forklaring på økning i aktiviteter og kostnader i barnevernet. Denne forklaringen gjelder i særlig stor grad for mindre kommuner, hvor det de senere årene har foregått en betydelig styrkning av barneverntjenestene. Dette har dels skjedd gjennom etablering av interkommunale barnevern, men også ved at ressursbruken har blitt økt betydelig i de småkommunene som fortsatt driver en separat barneverntjeneste.
- I starten av perioden vi studerer, 2002 til 2009, var ressursbruken per innbygger i aktuell alder for barnevernet (0 til 17 år) klart lavere i kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere. Fra 2002 til 2009 har det imidlertid skjedd en bemerkelsesverdig stor grad av konvergens, slik at driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år i 2009 ligger på tilnærmet samme nivå for små, mellomstore og store kommuner.
- Selv om barnevernet er lovpålagt, er det likevel et lokalt spillerom, både for å drive godt og mindre godt barnevern og for å bruke mer eller mindre ressurser. Dette demonstreres av at både kommunenes nivå på frie inntekter per innbygger og politiske forhold i kommunestyret (andelen representanter på venstresiden), klart påvirker prioriteringen av barnevern.



- Økningen i andelen av alle barn som er omfattet av barneverntiltak har økt nokså jevnt gjennom hele perioden fra 3,2 % i 2002 til 4,2 % i 2009. Foreløpig er det lite i materialet dette prosjektet har framskaffet som skulle tyde på at vi har nådd en topp, eller at økningen nå vil stoppe opp.
- Det må være mulig å oppnå en mer effektiv, mer harmonisk og mindre konfliktfylt arbeidsform mellom det kommunale og statlige barnevernet enn det som synes å være tilfelle i dag. Eksempelvis burde det være mulig å få klarere retningslinjer om hvem som plikter å finansiere hva, slik at man unngår like mye saksbehandling, søknadsprosedyrer, uklarheter og forhandlinger som det mange kommuner i dag beretter om.
- Det har de senere årene blitt lagt økt fokus på å komme tidligere på banen med forebyggende og endringsorienterte tiltak. Et godt forebyggende arbeid forutsetter et tett og systematisk samarbeid med ulike instanser, noe som er både tids- og ressurskrevende.
- Det viser seg fortsatt å være vanskelig å få barnehagene til å bli aktive meldingsinstanser overfor barnevernet; andelen av alle meldinger som kommer fra barnehager lå i 2008 såpass lavt som 3,2 %.
- Lavere vilje blant folk flest til å påta seg rollen som fosterforeldre kan vise seg å bli en alvorlig flaskehals for et velfungerende barnevern, og kan bidra til å øke kostnadene ved å presse opp de økonomiske vilkårene en må tilby fosterforeldrene. Dette kan imidlertid også føre til et ugunstig utvalg av fosterforeldre ved at vi får mindre idealisme og mer rent økonomisk motivasjon blant de fosterforeldrene man lykkes i å rekruttere.



# 1. Faktabeskrivelser og statistikk

## 1.1 Introduksjon

---

Dette kapitlet inneholder faktabeskrivelser i form av utvalgt statistikk for barnevernet i norske kommuner. Hovedsiktemålet er å gi en innledende oversikt over de viktigste utviklingstrekkene når det gjelder kostnader, ressursbruk/bemanning, tiltak, kostnader per tiltak m.v. Det foreligger totalt sett et meget omfattende statistikkmateriale fra Kostra og Statistikkbanken, og vi kunne med letthet ha framstilt et tresifret antall sider med diverse tabeller og figurer basert på dette materialet. Vi har her forsøkt å velge ut det som framstår som de viktigste variablene for de temaene som analyseres i dette prosjektet. I det følgende ser vi derfor på hhv. kostnader, ressursbruk/bemanningstall og tiltaksbruk og tiltakssammensetning i tre underkapitler. Data er hentet fra SSB (Kostra/Statistikkbanken), bortsett fra enkelte spesialdata for barnevern (tiltak/meldinger m.v.) på kommunenivå. Disse dataene er på mer detaljert nivå enn det som er allment tilgjengelig på Statistikkbanken, og har blitt bestilt særskilt i tillegg.

Når en skal studere kostnadsutviklingen for en hvilken som helst type vare eller tjeneste, er det visse generelle forhold en bør ha klart for seg. Generelt kan enhver kostnad forklares ut fra tre grunnleggende forhold: i) hvor mye som produseres, ii) hvor stor kostnaden er per enhet av det som produseres, og iii) hvilken kvalitet det som produseres har. Mens det kan være en enkel oppgave å tallfeste eksakt både mengdebegrepet og kvalitetsdimensjonen for en del tradisjonelle fysiske varer/produkter, er det som regel betydelig verre for de fleste tjenester, og dette er åpenbart tilfelle også for barnevernet. Det vil dermed være prinsipielt vanskelig å splitte totalkostnaden i en mengdekomponent og en enhetskostnadskomponent på en fullgod måte. Videre vil det kunne være svært varierende kvalitet på de tjenestene som de enkelte barneverntjenestene tilbyr sine brukere uten at dette vil fanges godt opp av det foreliggende statistiske materialet. Det som kan se ut som forskjeller i kostnader per enhet av en identisk tjeneste, kan derfor ofte like gjerne være forskjeller i kvalitet på tjenestene. Hvis kvaliteten er ukjent eller uobserverbar, bør

man derfor være svært forsiktig med å tolke forskjeller i enhetskostnader som forskjeller i kostnadseffektivitet. For barnevern finnes det knapt nok noen statistikk overhodet som kan være egnet til å definere kvaliteten på tjenestene. Kvalitetsdimensjonen må derfor forbigås i stillhet, i alle fall i de delene av rapporten som omhandler statistikk og kvantitative analyser.

Selv om det vil være problematisk å skille kostnader på en fullgod måte i en mengdekomponent og en enhetskostnadskomponent, vil vi forsøke å følge en slik inndeling i deler av framstillingen. Vi dette kapitlet vil vi derfor starte med statistikk for driftsutgifter og budsjettandeler til barnevern (avsnitt 1.2), dernest vise statistikk som sier noe om omfanget (mengden) av barneverntjenester (avsnittene 1.4 og 1.5), samt vise statistikk for enhetskostnader, dvs. kostnader per tiltak i og utenfor opprinnelig familie (avsnitt 1.6). I tillegg vil vi se på utviklingen i bruk av innsatsfaktorer (i første rekke antall stillinger) i et eget avsnitt (1.3).

## 1.2 Kostnadsutvikling

---

Oppdragsgivers tilbudsforespørsel påpeker at ”Barnevernstjenesten er et område i vekst i kommunene. Det er en liten tjeneste sammenlignet med store sektorer som skole og pleie- og omsorg, men barnevern utgjør en økende andel av budsjettene i kommunene.” Det er et ubestridelig faktum at budsjettandelen til barnevern har vist en økning i løpet av de siste årene. Økningen har imidlertid vært nokså moderat, og gir i seg selv ingen stor indikasjon på en betydelig vekst i utgiftene til barnevern. Følgende tabelloversikt viser hvordan budsjettandelene for en del kommunale hovedsektorer har utviklet seg over tid fra 2002 til 2009. Disse budsjettandelene er basert på kommunenes netto driftsutgifter, som er det mest brukte utgiftsbegrepet når en konstruerer budsjettandeler.

Tabell 1. Budsjettandeler til ulike kommunale tjenesteområder fra 2002 til 2009. Hver sektors netto driftsutgifter i % av totale netto driftsutgifter. Kilde: Statistikkbanken, SSB.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Adm, styring og fellesutg.	9,7	10,4	9,6	9,9	8,9	8,9	8,3	9,1
Barnehage	3,5	3,1	2,5	2,4	2,3	2,6	3	2,9
Grunnskole	29,2	29,7	30,2	30,1	30,1	29,8	29,5	28,8
Kommunehelse	4,5	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2	4,3	4,5
Pleie og omsorg	33,4	32,7	33	32,7	33,7	33,9	34,2	34,3
Sosialtjeneste	6	6	6,2	6,1	5,9	5,4	5,2	5,5
<b>Barnevern</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>
Kultur og kirke	5,5	5,5	5,6	5,6	5,7	5,8	5,8	5,5
Annet	5,1	4,9	5,2	5,6	5,9	6,2	6,4	6,1

Det mest slående med tallene i Tabell 1 er kanskje at budsjettandelene til de fleste sektorene generelt har forandret seg lite gjennom perioden. Det betyr at den prosentvise økningen i ressursbruk på de fleste sektorene har vært relativt lik den prosentvise økningen i totale netto driftsutgifter. For barnevernet ser vi en svak økning i budsjettandel, fra 3,1 % i 2002 til 3,3 % i 2009. Dette innebærer altså at veksten i utgifter til barnevern har vært noe større enn økningen i totale driftsutgifter, men basert på disse tallene alene får man som nevnt ovenfor neppe inntrykk av at det har vært noen særlig betydelig kostnadsvekst i barnevernet. Imidlertid bør det sies at budsjettandeler ved sin natur er relativt stabile, og at det kun er store endringer som vil synes godt så lenge man kun viser budsjettandeler med 1 desimal. Vi skal senere se andre måter å framstille tall på som får fram kostnadsveksten til barnevernet på en tydeligere måte.

En del lesere vil kanskje undres over at barnehagesektoren – en sektor som har blitt kraftig utbygd de senere årene – ikke viser en klart økende budsjettandel. Forklaringen på dette, er at barnehageutgiftene blir delt mellom staten (statstilskudd og skjønnsmidler), foreldrebetaling og kommunene. Det er kun kommunenes egne utgifter (dvs. totalutgift fratrukket foreldrebetaling og tilskudd fra staten) som fanges opp når vi lager budsjettandeler basert på Kostras nettoutgiftsbegrep. Siden brutto- og nettoutgiftene dermed vil fange opp noe ulike utviklingstrekk, viser vi derfor også en tilsvarende oppstilling som i for budsjettandeler basert på brutto driftsutgifter.

Tabell 2. Budsjettandeler til ulike kommunale tjenesteområder fra 2002 til 2009. Hver sektors brutto driftsutgifter i % av totale netto driftsutgifter.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Adm, styring og fellesutg.	9,4	8,5	7,6	7,8	6,9	6,8	6,4	6,9
Barnehage	7,2	7,7	8,3	8,9	9,8	10,5	11,3	11,6
Grunnskole	22,9	23,4	23	22,8	22,5	22,1	21,6	21,2
Kommunehelse	4,1	4,1	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7
Pleie og omsorg	26,3	26,1	26	25,7	26,3	26,4	27	26,4
Sosialtjeneste	5	4,8	4,8	4,7	4,6	4,2	4,1	4,4
<b>Barnevern</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>
Kultur og kirke	4,6	4,7	4,5	4,6	4,7	4,7	4,5	4,5
Annet	18,3	18,4	19,6	19,4	19	19,2	19	18,9

Den største forskjellen mellom budsjettandelene basert på hhv. netto og brutto driftsutgifter, gjelder som forventet hhv. barnehager og ”Annet”. Som nevnt ovenfor har den totale ressursbruken til barnehager vokst kraftig, og dette fanges opp av budsjettandeler basert på brutto driftsutgifter. Statens finansieringsandel har økt betydelig pga. en opptrapping av statstilskudd og skjønnsmidler, og derfor har altså kommunenes netto budsjettandel til barnehager falt over tid, jf. den forrige tabellen. ”Annet” er en samlesektor som bl.a. inkluderer alle tekniske tjenester. Størstedelen av disse har brukerfinansiering ut fra et selvkostprinsipp, og dermed er kommunenes brutto driftsutgifter betydelige, samtidig som nettoutgiftene er små eller rundt null.

I fortsettelsen av rapporten vil vi selvsagt i hovedsak fokusere på kostnadsutviklingen til barnevernsektoren alene, dvs. uten å trekke inn andre sektorer. Det er da et spørsmål om det er brutto eller netto driftsutgifter som er mest relevant å studere. Svaret på dette vil avhenge av formålet – hva vi ønsker å finne ut. Forskjellen mellom brutto og netto driftsutgifter er generelt sett relativt liten for barnevernsektoren, og langt mindre enn for eksempelvis barnehager eller teknisk sektor. Dette skyldes at det er beskjedent omfang av brukerbetalinger, tilskudd og refusjonsordninger innenfor det kommunale barnevernet. I 2002 var summerte brutto driftsutgifter til barnevern for alle kommuner kun 6 % høyere enn den tilsvarende summen av alle netto driftsutgifter. I 2008 hadde det tilsvarende forholdstallet økt noe, til 9,7 %. I 2008 var differansen mellom brutto og netto driftsutgifter null i 66 kommuner, og for 249 kommuner var differansen mindre enn 5 %. Det vil si at

valget mellom brutto og netto driftsutgifter vil ha relativt liten betydning for kostnadstallene i de fleste kommuner. I motsatt ende av skalaen finner vi at differansen er mer enn 30 % i 30 kommuner og mer enn 100 % i ni kommuner.

Et potensielt problem med brutto driftsutgiftsbegrepet, er at noen kostnader ser ut til å bli telt dobbelt i enkelte kommuner som inngår i interkommunale barnevern. Kostratallene tyder på at noen vertskommuner har registrert samtlige kostnader for hele det interkommunale barnevernet, dvs. at bruttokostnaden i sin helhet føres i vertskommunen. Samtidig vil den enkelte kommunes andel av totalkostnaden også framgå som en bruttoutgift når de kommunene som ikke er vertskommuner sender refusjon til vertskommunen. Muligheten for slik dobbelttelling er ikke til stede med bruk av netto driftsutgifter, og dette taler for at nettoutgiftene er det mest presise målet på kostnadsutviklingen både i den enkelte kommune og for landet totalt. For resten av rapporten vil vi derfor fokusere på netto driftsutgifter.

Hittil har vi kun sett på nasjonale tall, og de nasjonale tallene har vist at det i gjennomsnitt har vært en moderat vekst i budsjettandelen til barnevern over tid fra 2002 til 2009. Hvis vi sorterer kommunene etter innbyggertall og deretter lager gjennomsnitt for hhv. kommuner med mindre enn 5000, mellom 5 og 40 tusen, samt mer enn 40 000 innbyggere, får vi et noe annet bilde, jf. følgende tabell.

Tabell 3. Budsjettandeler (andel av totale netto driftsutgifter) til barnevern, 2002 til 2009. Sortert etter antall innbyggere i 2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% vekst i andel 02-09
<b>Under 5000</b>	2,08	2,19	2,28	2,30	2,43	2,57	2,69	2,83	36,1 %
<b>5000 til 40000</b>	2,85	2,85	2,92	3,04	3,05	3,14	3,24	3,35	17,4 %
<b>Over 40000</b>	3,56	3,62	3,70	3,77	3,67	3,58	3,57	3,58	0,4 %

Vi ser her en relativt tydelig forskjell i både nivå og endring over tid mellom de tre gruppene for innbyggertall. De største kommunene har høyest nivå på budsjettandelen gjennom hele perioden. Samtidig har disse kommunene hatt svært stabil budsjettandel gjennom perioden, og ender opp på eksakt samme andel i 2009 som i 2002. Helt motsatt er det med kommuner med under 5 000 innbyggere; disse har betydelig lavere nivå, både ved starten og slutten, men samtidig betydelig større vekst. De middelstore kommunene ligger i en mellomstilling både når det gjelder nivå og veksthastighet. Siden det relativt tydelige skillet basert på kommunestørrelse er et interessant fenomen i vår studie av kostnadsutviklingen, viser vi nedenfor

også en figur basert på samme datamateriale som i Tabell 3, siden en figur som regel er mer effektiv for å formidle forskjellene.

På grunn av det tydelige skillet mellom kommuner av ulik størrelse, kommer vi for øvrig til å benytte den samme størrelsesinndelingen også i en rekke andre sammenhenger videre ut over i rapporten. Før vi går videre, viser vi derfor hvilket antall kommuner og hvilke andeler av total befolkning disse størrelsesgruppene utgjør. Vi bruker her folketall og kommunestruktur som gjelder for 2009.<sup>2</sup>

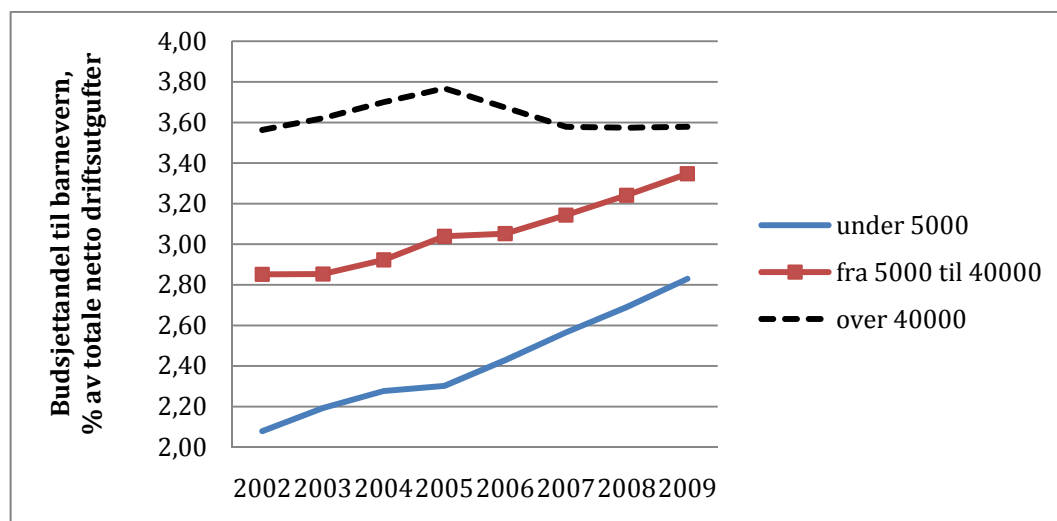
- Det er 234 kommuner med inntil 5 000 innbyggere i 2009. Samlet innbyggertall i disse er 566 496, og dette utgjør 11,7 % av totalt innbyggerantall i Norge.
- Det er 177 kommuner med innbyggertall fra 5 til 40 000. Samlet innbyggertall er her 2 269 139, dvs. 46,7 % av befolkningen.
- Antall kommuner med over 40 000 innbyggere er på 19, og disse har i 2009 et innbyggerantall på 2 022 564 eller 41,6 % av totalt folketall.

Tallene ovenfor viser tydelig at selv om det er flest kommuner i gruppen av småkommuner, utgjør disse en meget lav andel av samlet folketall. I de nasjonale, aggregerte tallene for kostnader og tiltaksbruk m.v., vil det derfor stort sett være utviklingen i de største og mellomstore kommunene som preger utviklingen, siden de to største kommunegruppene til sammen har 88,3 % av totalt innbyggertall i landet. Med disse tallene som bakteppe viser vi så en figur med samme informasjon vi tidligere så i Tabell 3 ovenfor:

---

<sup>2</sup> Antall kommuner har gått ned gjennom perioden 2002 til 2009 på grunn av en del kommunesammenslåinger. I tabellene brukes hele tiden den gjeldende kommunestrukturen per i dag som grunnlag for statistikken.





Figur 1. Budsjettandel til barnevern, små, middelstore og store kommuner

Budsjettandelene sier noe om kostnadsutviklingen i barnevernet relativt til utviklingen i andre sektorer og kommunenes totale driftsutgifter. Budsjettandelene blir også preget av forskjeller i totale inntekter for de ulike kommunegruppene man velger å dele inn i. For eksempel er det et kjent fenomen at totale driftsinntekter (og dermed utgifter), er høyere per innbygger i gruppen av småkommuner. Dette skyldes bl.a. at mange kraftkommuner med høye kraftinntekter er småkommuner. Det skyldes også særskilte tilskudd til distriktskommuner og kommuner i Nord-Norge. Selv om budsjettandelene i de foregående figurene og tabellene er på lavere nivå i de minste kommunene, kan dermed *nivået på barnevernsutgifter målt i kroner per innbygger eller per barn i aldersgruppen 0-17 år* være like høyt eller høyere. Dette vil vi se i de kommende, alternative måtene å framstille kostnadstallene på. Det at alternative måter å framstille kostnadstallene på gir noe forskjellig inntrykk, tilsier at en bør forsøke flere framstillingsmåter for ikke å overfortolke inntrykket en får basert på kun en framstillingsform.

Det mest mulig direkte målet på kostnadsutviklingen som sådan, må være å presentere selve tallene i kroner og øre for netto driftsutgifter til barnevernet totalt, og til de tre aktuelle Kostrafunksjonene innenfor barnevernet. Det at antall kroner øker over tid til barnevernet, vil imidlertid delvis skyldes at alt kommunene bruker penger på (lønn, husleie, energi, innkjøpsvarer) blir dyrere fra år til år. For å få et relevant mål på kostnadsveksten som tar hensyn til slik generell kostnadsøkning,

bruker vi den kommunale deflatoren hentet fra TBUs rapporter.<sup>3</sup> Dette gir en konsistent behandling av kostnadsvekst med det som ellers brukes i kommunaløkonomisk sammenheng og i statsbudsjett og kommuneproposisjoner hvert år, og er også i tråd med den pris- og kostnadskorreksjon som ligger til grunn i definisjonen av realvekst i kommunenes inntekter. Vi viser først betydningen av slik deflatering ved å se hvordan dette slår ut på kommunenes totale driftsutgifter (sum over utgifter til alle kommunale sektorer). Tallene er framstilt på indeksform, dvs. at vi lar nivået i 2002 være definert som 100 slik at alle tall for årene etter 2002 vises som prosent av nivået i 2002.

Tabell 4. Indekser for totale netto driftsutgifter til alle kommunale tjenester, nominelt og reelt, 2002 til 2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Nominelle tall</b>	100	106,8	108,2	112,1	119,5	128,8	139,5	150,5
<b>Kommunal deflator</b>	100	103,7	107,1	109,8	113,8	118,8	126,4	131,3
<b>Reelle tall</b>	100	103,0	101,0	102,1	105,0	108,5	110,4	114,6

Fra indeksen for nominelle driftsutgifter, ser vi at indekstallet har økt fra 100 i 2002 til 150,5 i 2009, dvs. en vekst på 50,5 %. En god del av denne utgiftsveksten er forklart av at kostnadsnivået samtidig har økt med 31,3 % i den samme perioden. Når vi da korrigerer for kostnadsveksten ved å lage om utgiftstallene til reelle tall, finner vi en realvekst i summerte netto driftsutgifter på 14,6 %. Utviklingen i kommuneøkonomien har vært nokså varierende gjennom den studerte perioden, og vi ser at det var meget lav realvekst i totale nettoutgifter i perioden 2002-2005. Det er dermed først i perioden 2006 til 2009 at vi har hatt en mer enn neglisjerbar, reell vekst i de totale nettoutgiftene i kommunene. Omgjort til en gjennomsnittlig vekstrate per år for hele sjuårs perioden 2002–2009, får vi en årlig realvekst i summerte nettoutgifter på 1,97 % per år. Den klart høyeste realveksten har vært det siste året, dvs. fra 2008 til 2009, da realveksten var på hele 3,8 %.

Tallene for totale, netto driftsutgifter til alle kommunale tjenesteområder er et nyttig bakteppe når vi nå går videre til realveksten i utgiftene til barnevern. Vi viser

<sup>3</sup> Se vedlegg 6 i TBUs rapport for våren 2010 og våren 2009, jf.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>

her både barnevern samlet og de enkelte barnevernfunksjonene i Kostra, dvs. funksjonene 244, 251 og 252. For de som ikke er bevandret i Kostra-funksjoner, er de tre funksjonene som er aktuelle for barnevern i Kostra definert/forklart som følger:

- Funksjon 244 "Barneverntjeneste". Her føres all generell administrasjon og saksbehandling.
- Funksjon 251 "Barneverntiltak i familien". Her skal alle kostnader til tiltak for barn som gjennomføres selv om barnet fortsatt har tilhold i barnets opprinnelige familie. Denne kategorien av tiltak omfatter derfor alle hjelpeorienterte og veiledende tiltak overfor familiene m.v.
- Funksjon 252 "Barneverntiltak utenfor familien". Dette er tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie, dvs. når barnet må plasseres til fosterhjem eller i institusjon m.v.

Gitt denne inndelingen viser vi nedenfor reell kostnadsutvikling for barnevernsutgifter samlet (sum for de tre funksjonene 244, 251 og 252) og hver enkelt funksjon separat. På samme måte som i forrige tabell er tallene framstilt som indekstall der 2002 = 100.

Tabell 5. Indekser for reelle netto driftsutgifter til barnevern, 2002 til 2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Barnevern totalt (sum 244,251,252)</b>	100	106,5	107,4	108,2	112,4	114,1	116,4	124,0
<b>funksjon 244</b>	100	101,9	103,5	105,1	108,0	116,6	122,9	131,8
<b>funksjon 251</b>	100	102,7	108,5	114,4	116,3	120,9	119,4	123,0
<b>funksjon 252</b>	100	110,8	109,6	108,1	113,8	110,4	111,3	119,3

Vi ser at det har vært en realvekst i samtlige utgiftstyper vedrørende barnevern, og for samtlige av utgiftstypene har realveksten vært sterkere enn for totale kommunale driftsutgifter vist i Tabell 4. Totalt har nettoutgiftene til barnevern økt med 24 % fra 2002 til 2008, dvs. 9,4 prosentpoeng mer enn det vi fant for alle kommunale tjenester vist i forrige tabell. Dette dokumenterer på en relativt tydelig måte det som er utgangspunktet for hele prosjektet, nemlig at kostnadene til barnvern er økende, og at utgifter til barnevern er en økende utgiftspost relativt til de fleste andre tjenesteområder. Det er særlig det siste året at det har vært en svært kraftig vekst i barnevernutgiftene; realveksten fra 2008 til 2009 er på hele 6,5 % og dette må sies å være meget kraftig når vi husker på at det her er snakk om vekst ut over veksten i kostnadsnivået målt ved deflatoren. Vi ser at veksten fordeler seg noe

ulikt på de tre barnevernrelaterte funksjonene. Den klart høyeste veksten finner vi for funksjon 244, der realveksten 2002–2009 har vært på 31,8 %. Dette tilsvarer en årlig vekstrate på 4,02 %. Utgifter til tiltak innenfor opprinnelig familie har vært lavere, og er i nærheten av de totale barnevernsutgiftene (23 % realvekst), mens utgifter til tiltak utenfor opprinnelig familie er lavest (19,3 %). Vi kan imidlertid merke oss at det særlig er tiltak utenfor opprinnelig familie som bidrar til den svært høye veksten fra 2008 til 2009. Fram til og med 2008 var det her en meget moderat vekst; 11,3 % i løpet av seks år. Det siste året, fra 2008 til 2009, er imidlertid veksten på hele 7,2 %. Utviklingen blir altså nokså annerledes når vi får med 2009-tallene sammenlignet med hvilket inntrykk vi ville fått hvis vi kun hadde tall til og med 2009. 7,2 % reell vekst på kun ett år er et meget høyt tall, så høyt at vi ville få en dobling av nivået i løpet av kun 10 år.

En ytterligere måte å framstille utgiftsveksten til barnevernet på, er å se på reelle netto driftsutgifter per barn i målgruppen, dvs. barn i alderen 0-17 år. Før vi gjør dette, bør vi imidlertid også vise hvordan selve antallet med barn i målgruppen 0-17 år utvikler seg over tid, jf. følgende tabell.

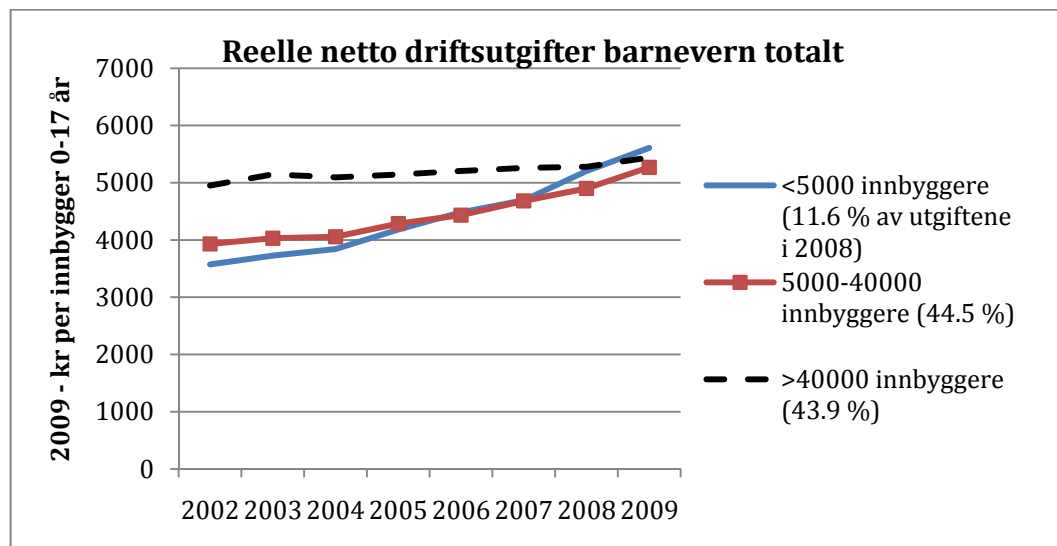
Tabell 6. Antall barn i målgruppen for barnevernet (0-17 år), 2002–2009. 1000 personer.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% endr 02-09
<b>Sum kommuner &lt; 5 000</b>	136,3	135,1	133,9	132,0	130,9	128,8	127,3	125,9	-7,6
<b>Sum kommuner 5 000 – 39 999</b>	523,5	526,1	527,7	531,1	534,0	533,5	534,2	535,6	2,3
<b>Sum kommuner &gt; 40 000</b>	413,8	419,0	424,3	429,7	434,0	437,0	442,0	447,7	8,2
<b>Sum hele landet</b>	1073,6	1080,2	1085,9	1092,7	1098,8	1099,3	1103,5	1109,2	3,3

For landet samlet er det en meget moderat vekst i antall barn i aldersgruppen 0-17 år; den øker med ca. 35 000 barn eller 3,3 % i løpet av hele perioden. For hele landet samlet sett kan derfor neppe økt antall barn i aldersgruppen for barnevernet være noen vesentlig kostnadsdriver. Vi ser imidlertid en relativt betydelig forskyvning i antall barn fra de minste til de største kommunene, og dette er i tråd med den generelle tendensen til sentralisering og fraflytning fra de minste kommunene.

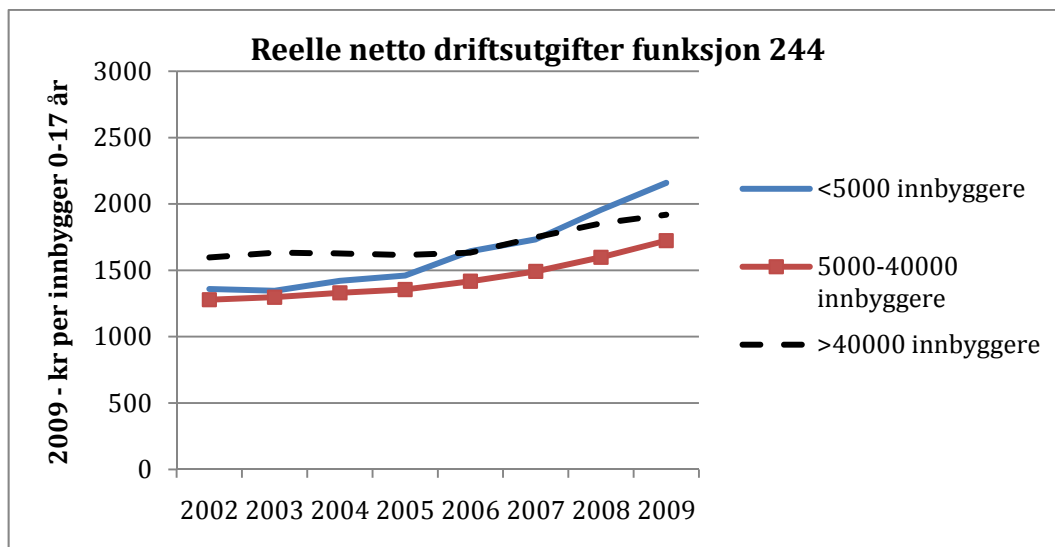
Med tallene for totalt antall barn i målgruppen som bakteppe, går vi så over til å vise reelle, netto driftsutgifter per barn i aldersgruppen 0-17 år. Vi ser først på totale barnevernsutgifter, dernest for de tre aktuelle Kostrafunksjonene separat. Alle

tall er her målt i antall 2009-kroner per innbygger i alderen 0-17 år. Videre har vi igjen skilt inn i de tre kommunegruppene basert på antall innbyggere.



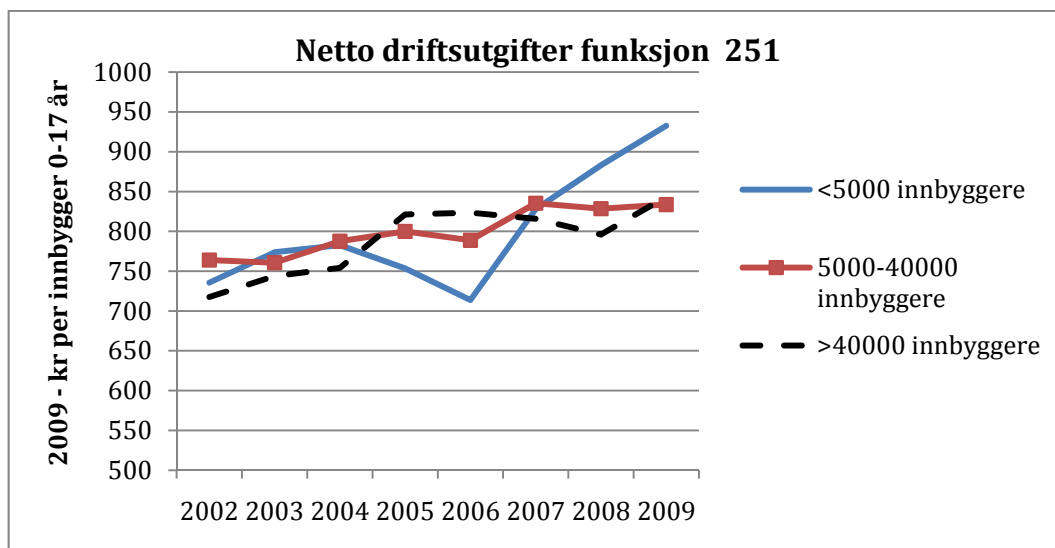
Figur 2. Reelle netto driftsutgifter til barnevern total (sum for funksjon 244, 251 og 252), 2002-2009.

I de største kommunene har realutgiften kun vist en meget svak vekst gjennom hele perioden, fra ca. 5 000 i 2002 til ca. 5 400 i 2009. De mindre kommunene startet med betydelig lavere nivå i 2002, om lag 3 500 kroner, men har hatt en klart høyere vekst fram til 2009 slik at det i 2009 faktisk er høyest utgifter per barn i alder 0-17 år i de minste kommunene. Utgiftsveksten i de mellomstore kommunene plasserer seg mellom de minste og de største kommunene. Vi ser en fascinerende stor grad av konvergens ved at det er minimal forskjell i utgiftene per innbygger 0-17 år i 2009 for de tre størrelsesgruppene av kommuner.



Figur 3. Reelle netto driftsutgifter til funksjon 244, 2002-2009.

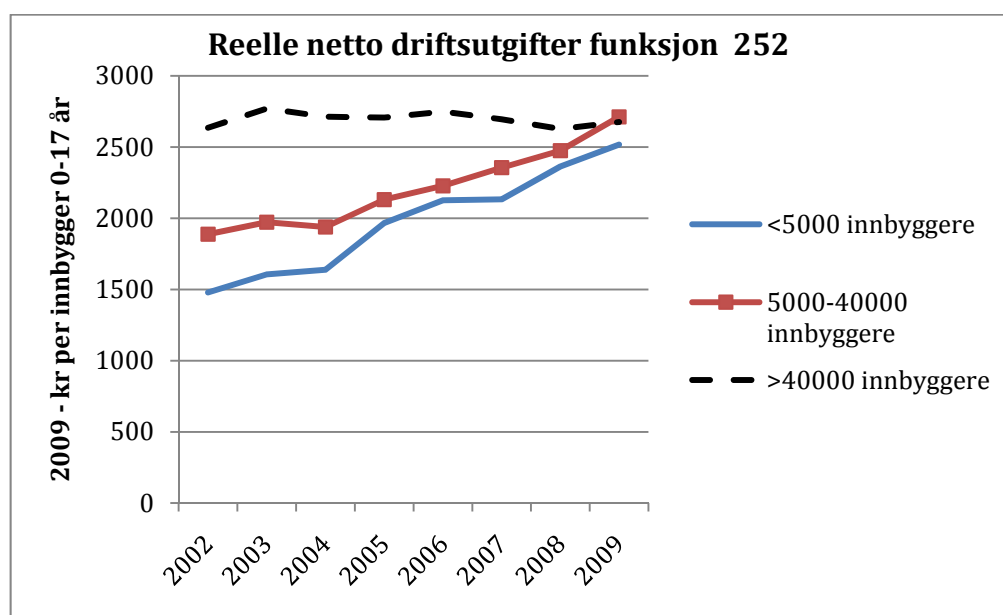
Utgifter til funksjon 244 har ikke like tydelige forskjeller verken på nivå eller i veksttakt som den forrige figuren viste. Også for funksjon 244 ser vi imidlertid at veksten er høyest i de minste kommunene.



Figur 4. Reelle netto driftsutgifter til funksjon 251 (tiltak i opprinnelig familie), 2002–2009.

Utgifter til tiltak i opprinnelig familie har et noe mer varierende forløp fra år til år enn de øvrige funksjonene. Det er her først et tydelig fall i blant de minste kommu-

nene fra 2004 til 2006. Deretter blir det en hurtig vekst de siste tre årene. Vi har ingen god forklaring på hva som ligger bak dette noe spesielle forløpet. Det skal imidlertid også sies at skalaen på den vertikale aksen er oppblåst på funksjon 251, sammenlignet med 244 og 252 i de øvrige figurene. Dette fordi det brukes klart minst penger på funksjon 251 slik at antall kroner per innbygger 0-17 år blir relativt lave tall (i størrelsesorden 700 til 900 kroner). Dermed vil et gitt utslag i selve grafene for funksjon 251 slik skalaen er valgt, telle betydelig mindre for totalutgiften enn tilsvarende store bevegelser i grafene for de to øvrige funksjonene.



Figur 5. Reelle netto driftsutgifter til funksjon 252 (tiltak utenfor opprinnelig familie), 2002–2009.

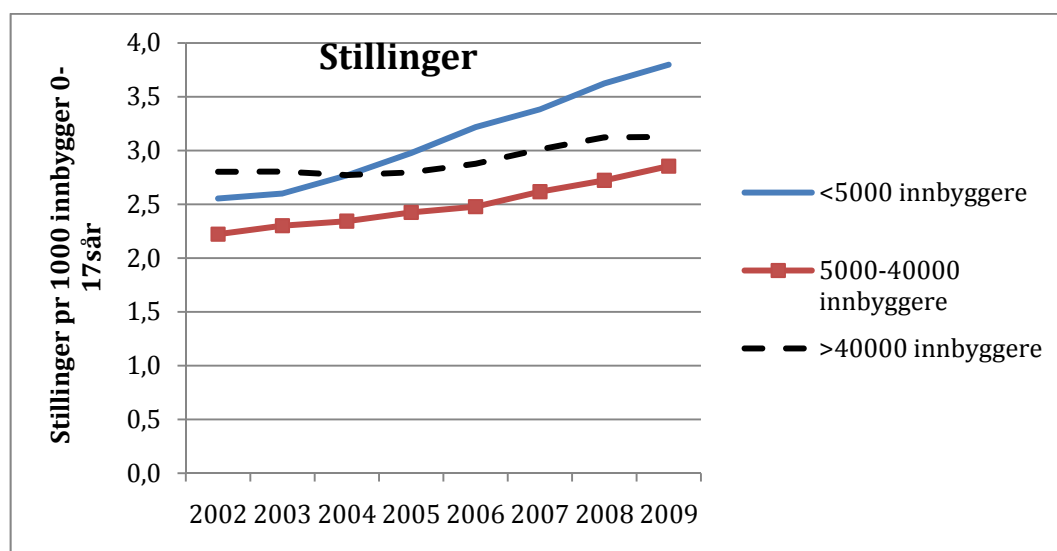
Utviklingen for reelle netto driftsutgifter til funksjon 252 har mye av det samme bildet som i den første figuren (totale utgifter til barnevern). Den konvergensen vi har hatt i de samlede utgiftene til barnevern, skyldes i all hovedsak det som har skjedd med utgifter til tiltak utenfor opprinnelig familie. Utviklingen for denne utgiftstypen blir dermed en nøkkel for å forstå utviklingen i totalutgiftene. Fra et klart forskjellig utgangspunkt i 2002, ser vi at de ender opp på nesten samme nivå i 2009. I de mest folkerike kommunene har reelle driftsutgifter per innbygger 0-17 år ligget tilnærmet konstant gjennom hele perioden, ca. 2 600 til 2 700 kroner (2009-kroner). De mindre kommunene har hatt en klar, og til dels sterk, økning i realutgiften, og er altså i ferd med å komme opp på samme nivå som de største kommunene. Kommunene i mellomgruppen ser vi akkurat innhenter de største kommune-

ne i 2009. Det er snakk om en bratt vekst for både de mellomste og de minste kommunene. Vekstraten for de minste kommunene er på 7,9 % per år, og for de mellomstore kommunene er den 5,3 % per år.

Det vil utvilsomt bli spennende å se om prosessen med sterk vekst i utgiftene for de mindre kommunene vil fortsette, eller om det mer har vært snakk om en nivåinnhenting, der de minste kommunene har hentet inn de største for deretter å stabilisere seg på omtrent dette nivået. Dette er to alternative forklaringer og scenarier for framtidig kostnadsutvikling som den historiske utviklingen hittil naturlig nok ikke kan avgjøre. Imidlertid vil dels annet tallmateriale og dels resultater fra spørreundersøkelsen og casestudiene gi en pekepinn på hva vi kan forvente av framtidig kostnadsutvikling og vi kommer derfor tilbake til dette tema i senere avsnitt.

### 1.3 Ressursinnsats og årsverk

Noe av forklaringen på økende utgifter til barnevernet er åpenbart knyttet til økende bemanning over tid. Det framkommer også klart fra følgende oversikt over utviklingen i antall stillinger per barn i alderen 0-17 år. Igjen bruker vi samme inndeling etter kommunestørrelse som i foregående avsnitt.



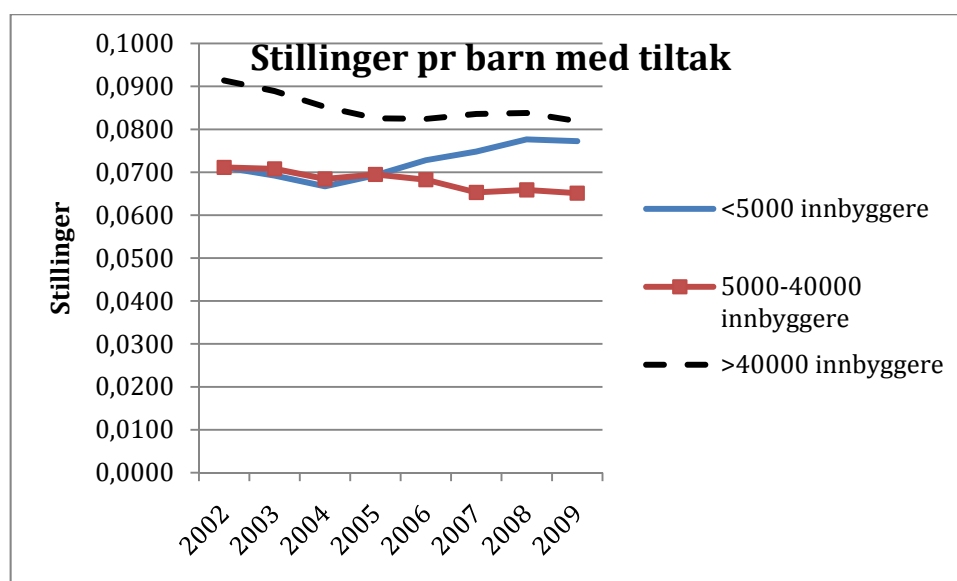
Figur 6. Antall stillinger per 1000 innbyggere 0-17 år, 2002–2009.

Vi ser her at samtlige kommunekategorier har økt bemanningen i forhold til antall innbyggere i målgruppen for barnevernet. På bakgrunn av kostnadsutviklingen i



forrige avsnitt, er det lite overraskende at økningen i antall stillinger har vært sterkest blant de minste kommunene. Nivået er også klart høyere i de minste kommunene mot slutten av perioden vi studerer. Dette er naturlig med tanke på at en del funksjoner og oppgaver ikke er tilstrekkelig delbare til at de kan gjøres små nok (lave nok stillingsbrøker), selv om kommunene har få innbyggere. Det er som regel lite aktuelt å ha ledere, saksbehandlere, familieterapeuter m.v. i svært små stillingsbrøker. Dermed vil det være en del smådriftsulemper i små kommuner som gjør det naturlig at antall stillinger per barn i alder 0-17 år blir høyest i de minste kommunene. Selv om dette kan sies å være naturlig, ser vi altså at dette ikke var tilfelle ved starten av den studerte perioden. Dette skyldes nok først og fremst at mange barneverntjenester i småkommunene var betydelig underbemannet og med meget lavt aktivitetsnivå.

Vekst i antall stillinger sier noe om i hvilken grad barneverntjenestene har fått økt kapasitet til å håndtere meldinger, undersøkelser og tiltak. Det er imidlertid også sentralt å se på antall stillinger i forhold til antall barn som faktisk har fått ulike barnevernstiltak. Dette vises i følgende figur.

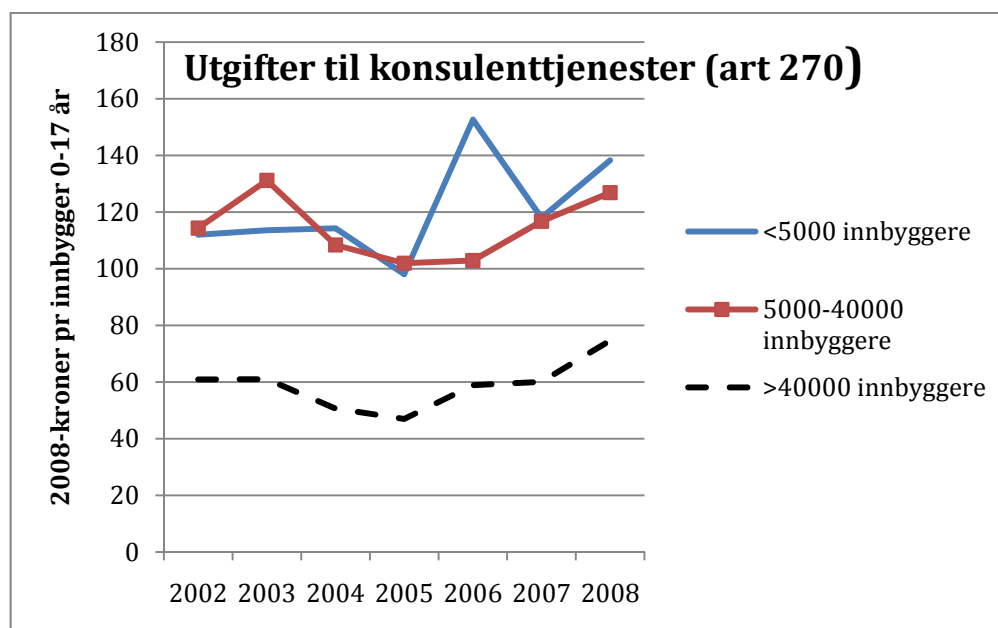


Figur 7. Antall stillinger i barnevernet per barn med tiltak, 2002–2009.

Her ser vi at det kun er i de minste kommunene at det har blitt flere stillinger i forhold til antall barn med tiltak. I de mellomstore og store kommunene ser vi imidlertid at grafene er fallende. Til tross for veksten i antall stillinger blant alle kommunetyper vist i Figur 6, må altså antall barn med barnevernstiltak ha økt enda

raskere i de mellomstore og største kommunene, hvilket vi kommer tilbake til i avsnitt 1.5. Tallene tyder dermed på økt press på de ansattes kapasitet, eventuelt økt effektivitet, ved at det har blitt flere barnevernssaker per ansatt i de mellomstore og største kommunene.

Antall ansatte (årsverk) er utvilsomt det viktigste målet på ressursinnsatsen i det kommunale barnevernet. Det brukes imidlertid også en del innleide tjenester fra private konsulenter. Dette gjelder eksempelvis juridisk kompetanse i saksbehandlingen, ulike aktivitetstilbud og forebyggende opplegg overfor ungdommer. Bruken av slike private tilbydere varierer sterkt mellom kommunene. Dette skyldes blant annet at tilbudet av denne type tjenester er avhengige av et marked rundt seg. De blir da typisk konsentrert om enkelte regioner og byområder, mens de er lite tilgjengelige og aktuelle andre steder. Selv om bruken av innleide konsulenter kan være absolutt betydelig i enkeltkommuner, blir de nasjonale tallene for betaling til private konsulenter (ført over art 270 i Kostra) av nokså liten betydning for totalutgiftene, jf. følgende figur.<sup>4</sup>



Figur 8. Utgifter til innkjøpte tjenester fra private konsulenter (art 270 i Kostra).

<sup>4</sup> Vi har her kun med tall til og med 2008. Dette skyldes at vi her har benyttet en egen database med samtlige arter og funksjoner i Kostra som vi ennå ikke har fått operativ for 2009-årgangen.

Skalaen (kroner per innbygger 0-17 år) viser her et nivå på ca. 60 til 140 kroner. Vi husker fra Figur 2 at det tilsvarende tallet for totale utgifter til barnvern var på drøyt 5 000 kroner. Det vil si at innkjøp ført over art 270 kun utgjør i størrelsesorden 2 % av totalutgiftene. Selv om vi ser en viss økning mot slutten av dataserien, vil denne utgiftstypen derfor uansett utgjøre nokså lite for de totale barnevernsutgiftene.

## 1.4 Meldinger og undersøkelser

Vi viser her først antall meldinger fra ulike instanser for hhv. 2002 og 2008. Pga at disse dataene ble bestilt særskilt til prosjektet før 2009-data forelå, er 2008 den siste tilgjengelige årgangen.

Tabell 7. Meldingsinstanser, 2002 og 2008.

	2002		2008	
	antall	prosent	antall	Prosent
Barnet selv	380	1,9	419	1,5
Mor/far	4393	21,9	4847	16,9
Familie for øvrig	838	4,2	896	3,1
Naboer	645	3,2	644	2,2
Barnevernstjenesten	2184	10,9	3258	11,4
Sosialkontortjenesten	1062	5,3	885	3,1
Barnevernsvakt	1335	6,6	1863	6,5
Politi/lensmann	1497	7,5	3599	12,6
Barnehage	439	2,2	924	3,2
Helsestasjon	1024	5,1	1458	5,1
Skole	2019	10,1	3639	12,7
Pedagogisk/psykologisk tjeneste(PPT)	388	1,9	302	1,1
Psykisk helsevern for barn og unge/psykisk helsevern for voksne	722	3,6	1044	3,6
Lege/sykehus	903	4,5	1322	4,6
Andre (gammel inndeling <sup>5</sup> )	2251	11,2	3538	12,4
Sum	20080	100,0	28638	100,0

<sup>5</sup> Fordi grupperingen av tiltak i statistikkrapporteringen ble endret fra 2006 til 2007, har vi måttet slå sammen enkelte kategorier til nye kategorier som er sammenlignbare over hele perioden. Dette gjelder blant annet kategorien "Andre tiltak", som i 2007 ble delt opp i flere nye kategorier.

Veksten i antall meldinger totalt har vært betydelig; ca. 43 %. Den største absolute økningen i antall meldinger kommer fra politi/lensmann med 2 102 flere meldinger, fulgt av skole med 1 620 og barnevernstjenesten selv med 1 074. De absolute tallene er nyttige i visse sammenhenger, men andelene i prosent er ofte vel så informative.

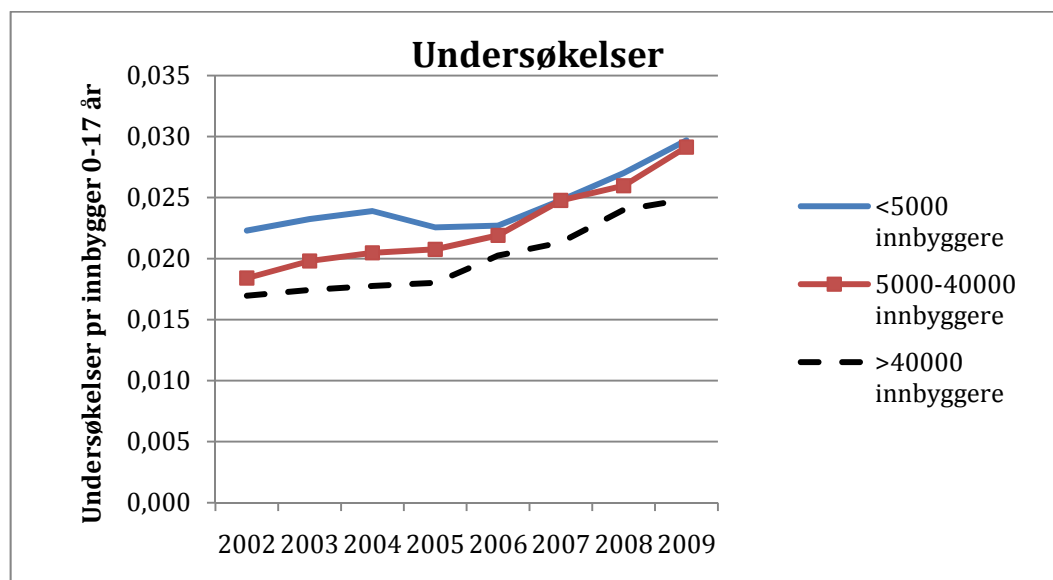
Den klart største meldingsinstansen både i 2002 og i 2008 var foreldrene selv. Selv om antall meldinger fra foreldre har økt, har imidlertid andelen gått ned siden totalt antall meldinger har økt langt mer enn det som er tilfellet for meldinger fra foreldrene.

Et annet interessant trekk ved dataene, er at barnhager fortsatt er en nokså ubetydelig meldingsinstans. Riktignok har antall meldinger fra barnehager mer enn fordoblet seg fra 2002. Nivået er likevel lavt også i 2008, og kun 3,2 % av meldingene kom altså fra barnehager i 2008. Dette er kanskje en skuffende lav andel, dels med tanke på at det har vært en voldsom økning i antallet barn med barnehageplass i perioden, og dels med tanke på at det har vært et betydelig fokus på at barnevernstiltak bør settes inn tidligere. Det har lenge vært et siktemål for barnevernet å komme tidligere på banen og komme med endringsorienterte hjelpetiltak i opprinnelig familie i stedet for ren brannsløkning i form av omsorgsovertagelser i ungdomsskolealder. I et slikt perspektiv er det trolig noe skuffende at så lite som 3,2 % av meldingene kom fra barnehager.

Tematikken med lavt omfang av meldinger fra barnehager er også belyst og omtalt av flere av casekommunene, der flere kommuner har pekt på at de har lyktes bedre med å etablere gode rutiner og dialog/kontakt mot skolene enn mot barnehagene. En viktig og rent praktisk årsak til dette, er at det er langt flere barnehager i hver kommune enn det er skoler, siden de fleste skoler er av langt større størrelse enn barnehagene. Dermed er det kapasitetsmessig betydelig enklere for barnevernet å etablere faste møtepunkter og personlig kontakt med skolene og deres personalgrupper enn det er i hver enkelt barnehage.

Det kan for øvrig neppe framstå som noen seier for siktemålet om tidlig og forebyggende inngripen at den klart største økningen av meldinger, både absolutt og andelsmessig, kommer fra politi/lensmann.

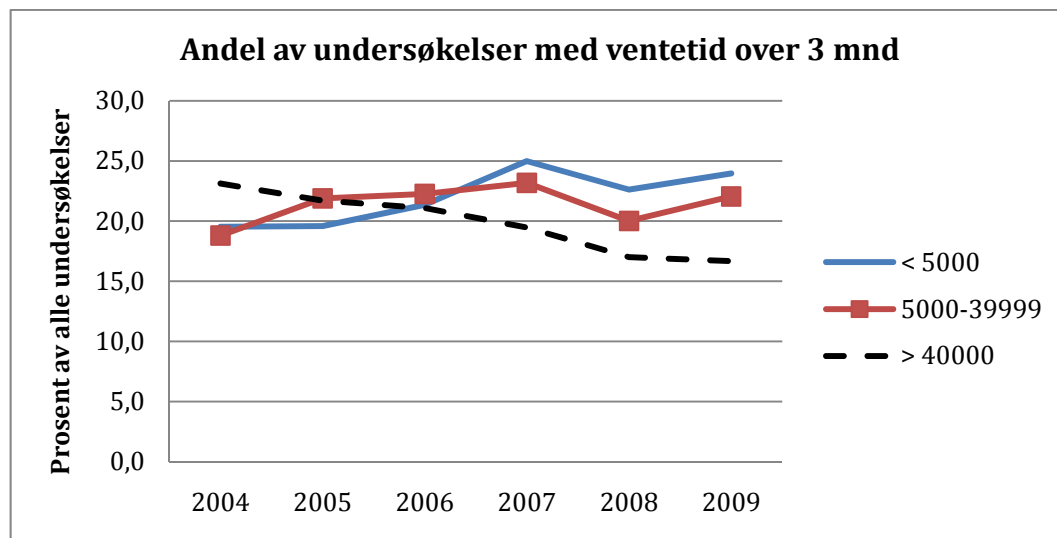
Når det gjelder undersøkelser, er statistikken igjen basert på allment tilgjengelige tall fra Statistikkbanken, slik at også 2009 blir med i oversikten. Vi har her igjen splittet opp i de tre gruppene for kommunestørrelse.



Figur 9. Antall undersøkelser per 1000 innbyggere 0-17 år. 2002–2009.

Figuren viser en tydelig vekst i andelen av barn i aldersgruppen 0-17 år der det blir foretatt undersøkelse, og veksten gjelder for alle kommunetyper. Landsgjennomsnittet for 2002 varierte litt over og litt under 2 % for de tre størrelsesgruppene av kommuner. Når vi kommer til 2009 ser vi at andelen har økt til nærmere 3 % for de minste og mellomstore kommunene i 2009 og til ca. 2,5 % for de største kommunene. Mens de øvrige variablene vi har presentert stort sett har hatt høyest vekst blant de minste kommunene, ser vi at den største vekstraten her finnes blant de mellomstore kommunene. På landsbasis har antall undersøkelser vokst med ca. 42 % fra 2002 til 2009. Spørsmålet er så om barnevernet har hatt kapasitet nok til å håndtere dette økte omfanget av undersøkelser, uten at det har blitt lengre ventetid på undersøkelser. Hvordan dette forholder seg, framgår av følgende figur:<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De to følgende figurene viser kun data fra og med 2004, da dataene om undersøkelser med ventetid ikke var tilgjengelige fra 2002 og 2003 i Statistikkbanken.



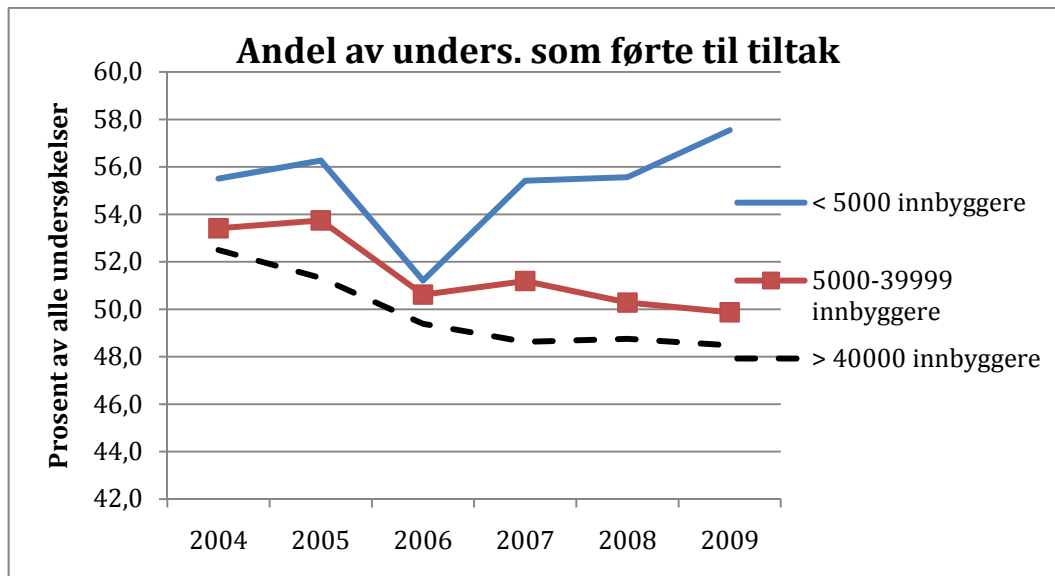
Figur 10. Andel av alle undersøkelser med ventetid over 3 måneder, 2002–2009.

Den gunstigste utviklingen finner vi her i de største kommunene, der andelen med ventetid over tre måneder har gått jevnt nedover. I de minste og mellomstore kommunene er det imidlertid en viss økning i andel av undersøkelser med ventetid over tre måneder. På landsbasis blir dette til sammen en meget moderat økning; fra ca. 20 % i 2004 til ca. 21 % i 2009. Konklusjonen blir altså at man har kunnet håndtere en betydelig økning i antall undersøkelser uten en særlig merkbar økning i andelen med ventetid over tre måneder. Det er imidlertid kun i de største kommunene at man har lyktes med å bringe andelen merkbart nedover.

Når det gjelder vårt hovedanliggende – kostnadsutviklingen – er meldinger og undersøkelser selvsagt kostnadskrevende i seg selv; og da spesielt for utgifter ført på funksjon 244. Likevel er det først når undersøkelsene leder til tiltak at kostnadene virkelig blir betydelige. Det er derfor nokså åpenbart at mye av kostnadsveksten er koblet til en økning i antall tiltak. Utviklingen når det gjelder tiltak er temaet for neste avsnitt.

## 1.5 Tiltak og tiltakssammensetning

Som en overgang fra forrige avsnitt (undersøkelser) til dette avsnittet (tiltak), ser vi først på hvor stor andel av alle undersøkelser som ledet til tiltak.



Figur 11. Andel av alle undersøkelser som førte til tiltak, 2004–2009.

På landsbasis er det en viss reduksjon i andelen av alle undersøkelser som førte til tiltak; den går ned fra 43,4 % i 2004 til 41,3 % i 2009. Vi ser at denne utviklingen ikke synes å være styrt av noen tydelig trend – grafene går både opp og ned fra år til år. Det er et betydelig fall i andelen i 2006, dels i de mellomstore kommunene og spesielt i de minste. Utslaget her synes veldig kraftig, men det bør påpekes at skalaen på grafen er nokså finmasket. Vi har ikke oppfattet noe spesielt som har skjedd i 2006 som kan bidra til å forklare dette noe spesielle forløpet. Selv om andelen av undersøkelser som fører til tiltak altså går svakt ned på landsbasis, blir det likevel en betydelig økning i antall tiltak: antall undersøkelser øker langt mer enn det andelen av undersøkelser som fører til tiltak synker.

Fra oppdragsgivers tilbudsforespørsel heter det at ”...-andelen barn med barneverntiltak i forhold til antall innbyggere 0-17 år er økt fra 3,3 prosent i 2000 til 4,1 prosent i 2008. Den samlede kostnadsveksten handler altså i stor grad om at flere barn og unge får tiltak av barneverntjenesten.” Dette er utvilsomt korrekt og det er liten tvil om at økt omfang av barnevernstiltak er en vesentlig forklaring bak den observerte kostnadsøkningen i barnevernet. Følgende tabell viser utviklingen i samlet antall barn med barnevernstiltak i de tre størrelsesgruppene av kommuner samt for hele landet.

Tabell 8. Antall barn med barnevernstiltak, 2002–2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% økn 02-09
<b>&lt; 5 000</b>	4898	5149	5336	5480	5511	5745	5923	6351	29,7
<b>Fra 5 til 40 000</b>	16397	17166	17940	18881	19541	20929	21625	22640	38,1
<b>&gt; 40 000</b>	13589	14229	14919	15489	16100	16577	17247	18117	33,3
<b>Hele landet</b>	34884	36544	38195	39850	41152	43251	44795	47108	35,0

Vi ser en betydelig økning i antall barn med tiltak for samtlige kommunegrupper. Økningen i prosent er høyest for de mellomstore kommunene og lavest i de minste kommunene. Siden dette er absolutte tall, bør vi imidlertid også trekke inn at utviklingen i antall barn i målgruppen for barnevernet har utviklet seg forskjellig gjennom perioden, som tidligere vist i Tabell 6. Hvis vi i stedet for absolutte tall ser på antall barn med barnevernstiltak i prosent av totalt antall barn i aldersgruppen 0-17 år, får vi dermed et noe annet inntrykk:

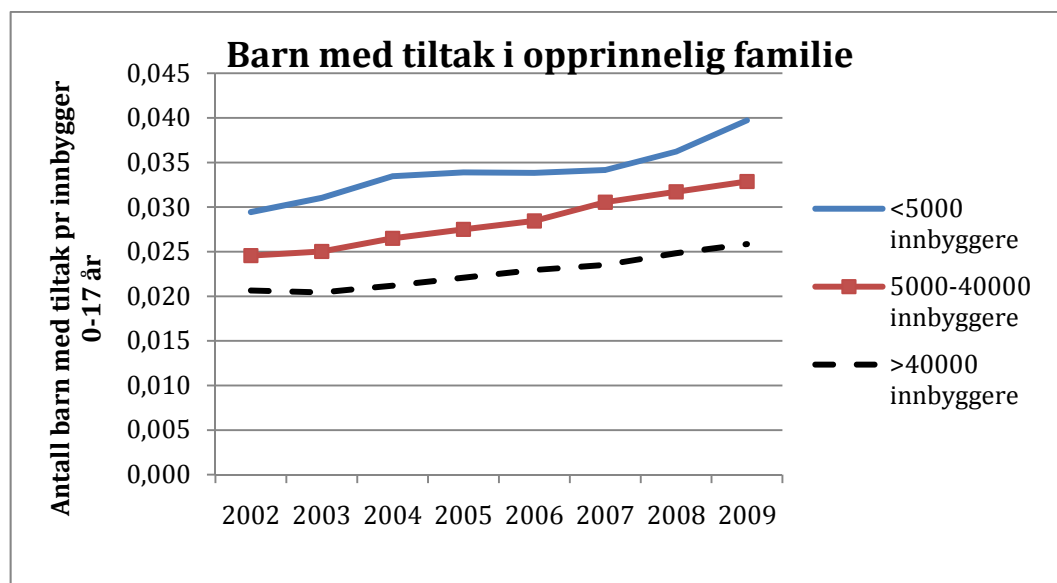
Tabell 9. Antall barn med barnevernstiltak i prosent av antall barn i alder 0-17 år, 02-09.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% økn 02-09
<b>&lt; 5 000</b>	3,6	3,8	4,0	4,2	4,2	4,5	4,7	5,0	40,4
<b>Fra 5 til 40 000</b>	3,1	3,3	3,4	3,6	3,7	3,9	4,0	4,2	35,0
<b>&gt; 40 000</b>	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	23,2
<b>Hele landet</b>	3,2	3,4	3,5	3,6	3,7	3,9	4,1	4,2	30,7

Når vi ser på antall barn med barnevernstiltak som andel av alle barn i aldersgruppen, ser vi at økningen har vært størst i de minste kommunene. Vi ser også at nivået på andelen av barn med barnevernstiltak har vært høyest i de minste kommunene gjennom hele perioden. Nivået på andelene er nokså likt i de mellomstore og de største kommunene, og ligger i 2009 på nær 4 % mot hele 5 % i de minste kommunene. Den store økningen i andelen av barn med tiltak i de minste kommunene, fra 3,6 til 5,0 %, er nødvendigvis den vesentligste forklaringen på det vi så fra statistikken over kostnader per barn i alder 0-17 år (jf. Figur 2), nemlig at kostnadene målt på denne måten økte klart raskest i de minste kommunene.

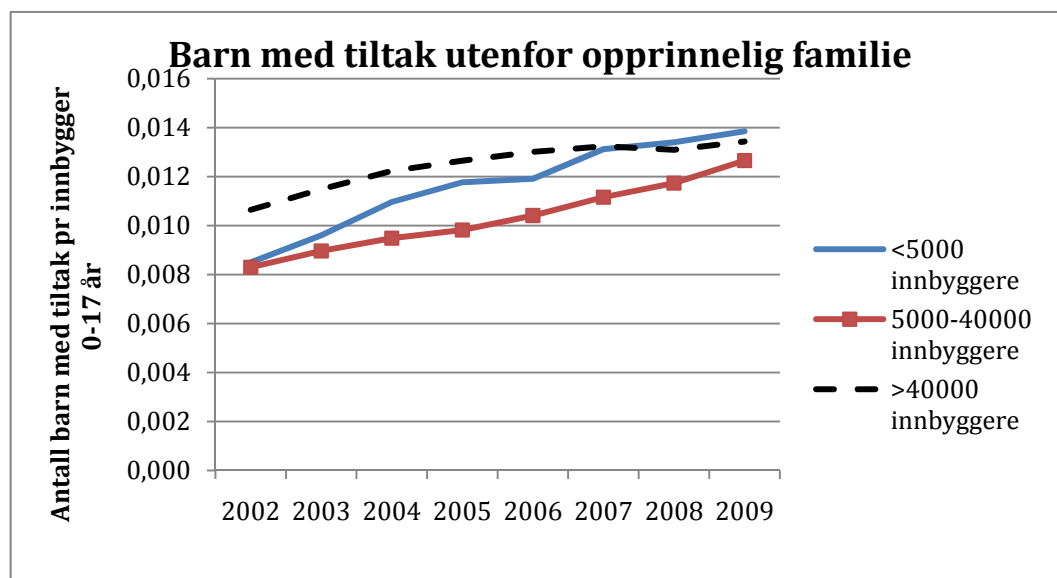
Oversiktene i tabellene ovenfor gjelder samtlige barnevernstiltak. Nedenfor viser vi utviklingen separat for hhv. tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie.





Figur 12. Utviklingen i antall tiltak innenfor opprinnelig familie, 2002–2009.

På basis av tabellene med totalt antall tiltak, er det selvsagt lite overraskende at mye av den samme veksten også vises for tiltak i opprinnelig familie. Det er betydelig flere barn med tiltak i opprinnelig familie enn utenfor opprinnelig familie; ca. 70 % av alle tiltak er tiltak i opprinnelig familie. Grafen over tiltak i opprinnelig familie får dermed mye av det samme forløpet som Tabell 9, dvs. en tydelig vekst i alle kommunetyper. Det er interessant å merke seg at tiltaksdataene (totalt og i opprinnelig familie) ikke viser den samme tendensen til konvergens mellom kommunekategoriene som mye av det øvrige tallmaterialet viser; nivåforskjellen mellom kommunegruppene beholdes eller endog øker svakt over tid.



Figur 13. Utviklingen i antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie, 2002–2009.

I de tyngre tiltakene (utenfor opprinnelig familie) framtrer igjen tendensen til konvergensen mellom de tre størrelsesgruppene av kommuner – det er her svært liten nivåforskjell mellom kommunegruppene når vi kommer til 2009. Videre har vi også det samme trekket vi gjennomgående så fra kostnadsutviklingen, dvs. at nivået innledningsvis i perioden var høyest i de største kommunene, men at veksten har vært større i de øvrige kommunegruppene slik at de mot slutten har hentet inn denne nivåforskjellen. De største kommunene har meget lav eller ingen vekst fra 2006 til 2008, men det er en svak økning i vekstraten igjen fra 2008 til 2009. Hvis vi husker tilbake til tabell 6 i avsnitt 1.2, husker vi at det var en markert økning i kostnadene til tiltak utenfor opprinnelig familie i det siste året, dvs. fra 2008 til 2009. Figuren over antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie viser imidlertid ingen tegn til noen særskilt stor økning fra 2008 til 2009. Det må bety at kostnaden per barn med tiltak må ha økt noe, hvilket vi kommer tilbake til i avsnitt 1.6.

Ut over omfanget av undersøkelser og tiltak som vist i figurene ovenfor, finnes det også et omfattende statistikkmateriale angående tiltakssammensetningen, alderen til barn per tiltak, hvem som har meldt tiltak m.v. I forhold til kostnadsutviklingen, er det her et problem at det ikke er mulig å få oversikt over hvordan kostnadene fordeler seg til de ulike, finmaskede tiltakstypene. Det er selvsagt likevel nyttig å se hvordan tiltakssammensetningen har endret seg over tid.

Vi viser først utviklingen for gjennomsnittsalderen til barn med barnevernstiltak. Det har vært et betydelig fokus på å få til en vridning i retning av tidligere inngripen og økt fokus på forebyggende tiltak. Dette ut fra en tanke om at sjansene for å oppnå en positiv utvikling for barna øker ved å gjennomføre tidlige og mer forebyggende tiltak, i stedet for tunge omsorgsovertagelser sent i ungdomsalder. Statistikken viser imidlertid en svak, motsatt tendens, dvs. at gjennomsnittsalderen på barn med barnevernstiltak er svakt økende:<sup>7</sup>

Tabell 10. Gjennomsnittsalder for barn med tiltak.

<b>Gjennomsnittsalder for barn med tiltak</b>		
	Omsorgstiltak	Hjelpetiltak
<b>2000</b>	10,89	10,12
<b>2001</b>	10,99	10,21
<b>2002</b>	10,98	10,29
<b>2003</b>	10,97	10,42
<b>2004</b>	10,96	10,47
<b>2005</b>	11,02	10,58
<b>2006</b>	11,07	10,63
<b>2007</b>	11,15	10,58
<b>2008</b>	11,17	10,56

Gjennomsnittsalder stiger noe i løpet av perioden 2000 til 2008; økningen er på ca 0,4 år for barn med hjelpetiltak og på snaut 0,3 år for barn med omsorgstiltak.

Tabell 11 viser sammensetningen av tiltak fordelt på en inndeling med 24 kategorier. Til forskjell fra den øvrige tiltaksstatistikken som viser antall barn med tiltak, ser vi her på antall tiltak totalt. Legg merke til at det er en betydelig økning i bruken av restkategorien ”Andre” i tabellen nedenfor, og dette påvirker utviklingen i andelene til de øvrige kategoriene. Vi viser også de absolutte tallene for de ulike tiltakskategoriene, samt endring i antall fra 2002 til 2008.

<sup>7</sup> Barnevernstiltak har en dobbelt klassifisering i statistikkoversiktene. De deles dels inn etter de to hovedfunksjonene 251 og 252 i Kostra, dvs. innenfor og utenfor opprinnelig familie. De deles imidlertid også inn etter hvilken paragraf i barnevernsloven tiltaket er fattet på grunnlag av, og skillet går her på hhv. hjelpetiltak og omsorgstiltak. Det er selvsagt en relativt nær sammenheng mellom tiltak utenfor opprinnelig familie og omsorgstiltak. Sammenhengen er imidlertid langt fra 1 til 1. Vi har gjennomgående valgt å fokusere på skillet mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie der dette har vært mulig. Når det gjelder statistikken som er grunnlaget for å beregne barnets alder, er det bare publisert tall fordelt på omsorgstiltak og hjelpetiltak. Data for 2009 er ikke tilgjengelig fra denne statistikken, da den ikke publiseres sammen med Kostrastatistikken.

Tabell 11. Statistikk over sammensetning av tiltak, 2002 og 2008.

	Andeler av alle tiltak		Antall tiltak		Vekst 2002–2008
	2002	2008	2002	2008	2008
Økonomisk stønad	14,2 %	9,8 %	6712	6568	-144
Barnehage	7,5 %	5,9 %	3541	3993	452
Støttekontakt	6,8 %	4,2 %	3246	2848	-398
Tilsyn	6,7 %	2,3 %	3152	1484	-1668
Besøkshjem/avlastningshjem	15,8 %	12,9 %	7496	8671	1175
Hjemkonsulent/avlastning i hjemmet	2,8 %	2,3 %	1337	1517	180
Skolefritidsordning (SFO)	2,6 %	5,7 %	1222	3805	2583
Fritidsaktiviteter	4,4 %	4,7 %	2065	3131	1066
Utdanning/arbeid	0,4 %	0,5 %	208	328	120
Medisinsk undersøkelse og behandling	0,6 %	0,6 %	304	393	89
Behandling av barn med særlige opplæring	0,3 %	0,1 %	149	86	-63
Foreldre-/barn plasser (inkl mødre hjem)	0,4 %	0,2 %	181	163	-18
Bolig/hybel	0,8 %	1,6 %	401	1051	650
Beredskapshjem	0,8 %	0,6 %	398	402	4
Fosterhjem (utenom familien)	7,1 %	5,0 %	3387	3349	-38
Fosterhjem (familieplassering)	2,5 %	2,1 %	1200	1411	211
Forsterket fosterhjem (utenom familien)	3,5 %	4,2 %	1646	2769	1123
Forsterket fosterhjem (familieplassering)	0,2 %	0,5 %	107	366	259
Barne- og ungdomshjem	2,5 %	2,1 %	1189	1402	213
Andre behandlingsinstitusjoner	0,7 %	0,1 %	332	97	-235
Poliklinisk psykiatrisk behandling	1,5 %	0,3 %	700	201	-499
MST – multisystemisk terapi	0,4 %	0,5 %	199	300	101
PMT – Foreldreopplæring	0,0 %	0,8 %	18	550	532
Andre tiltak	17,3 %	32,9 %	8193	21928	13735
	100,0 %	100,0 %	47383	66813	19430

Det kan være krevende nok å få oversikt over de viktigste utviklingstrekkene basert på denne tabellen. Det er et problem at andelen klassifisert som ”andre tiltak” har økt til hele 32,9 % - hvilket kan gjøre at endringer i prosentfordelingen blir litt uoversiktlig for de øvrige tiltakskategoriene.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Tiltak under kategorien Andre utgjør for 2008 underkategoriene Andre hjemmebaserte tiltak (2,9 %), Vedtak om deltagelse i ansvarsgruppe (3,5 %), Vedtak om råd og veiledning (10,2 %) og ”Andre tiltak” (16,2 %).

Det er til sammen fire ulike kategorier for fosterhjem i tabellen. Hvis vi summerer disse, kommer vi fram til en samlet andel (av alle tiltak) med fosterhjemstiltak på 13,4 % i 2002 og 11,8 % i 2008. Andelen av tiltak klassifisert som forsterkede fosterhjem er imidlertid klart økende, og dette er dyre tiltak som dermed vil kunne bidra til å forklare noe av kostnadsveksten innenfor funksjon 252.

Bruken av MST har økt noe og PMT/PMTO har økt betydelig siden det var minimal bruk av dette i 2002.<sup>9</sup> MST er et kostnadskrevende tiltak, men antallet med dette tiltaket er for lavt til at det kan prege kostnadsutviklingen i vesentlig grad. PMTO har gjennom hele den studerte perioden vært gratis å benytte for kommunene, og har dermed ingen kobling til kostnadsutviklingen overhodet, bortsett fra dersom kommunene kan vri tiltaksbruken bort fra andre (dyrere) tiltak og over til PMTO. Dette har altså skjedd i noen grad, men PMT/PMTO har for lavt samlet omfang til at dette kan være noen vesentlig forklaring. Se for øvrig Tabell 16 i avsnitt 1.6 nedenfor når det gjelder utviklingen over tid i kommunenes egenandeler eller satser for bruk av hhv. MST, PMTO og andre statlige tiltak.

Blant de noe lettere tiltakstypene, ser vi den største økningen i bruk av kategoriene Skolefritidsordning og Fritidsaktiviteter. Også for Bolig/Hybel er det en betydelig økning i andelen, men her er det snakk om en økning fra et meget lavt nivå i 2002. Bruken av besøkshjem/avlastningshjem har andelsmessig gått ned, men har absolutt sett likevel hatt en økning på 1175.

## 1.6 Kostnad per tiltak, refusjonssatser m.v.

---

Den siste typen statistikkvariabler vi ønsker å kommentere, er tallstørrelser som sier noe om utviklingen over tid for *kostnader per tiltak*. Dette blir en form for enhetskostnad eller prisvariabel for hva hvert enkelt barn som har barnevernstiltak koster. I tillegg vil vi vise hvordan utviklingen har vært når det gjelder satser for kommunal egenbetaling for ulike tjenester som Bufetat tilbyr til kommunene.

Vi ser først på kostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Disse tallene framkommer ved å ta alle kostnader ført på funksjon 252 (tiltak utenfor opp-

---

<sup>9</sup> MST står for Multisystemisk Terapi, mens PMTO står for Parental Management Training – Oregonmodellen.

rinnelig familie), og dividere på alle barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Vi får da nominell kostnad per barn, og konverterer dette til realkostnad (faste 2009-priser) ved å bruke TBU-deflatoren som omtalt tidligere. Dette blir et relativt grovmasket uttrykk for kostnaden per barn med tiltak, sammenlignet med den mer finmaskede tiltaksoversikten vist i forrige avsnitt. Vi har imidlertid ikke tilgang til (og så vidt vi vet finnes det heller ikke) kostnadstall som kan kobles mot et mer finmasket tiltaksnivå enn det som følger Kostrafunksjonene 251 og 252.

Tabell 12. Kostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Faste 2009-kroner i 1000 kr.

Kommunestørrelse	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<5000	208,8	209,0	194,5	217,5	222,7	205,3	211,4	211,8
5000-39999	227,9	220,0	206,8	217,8	216,7	215,2	213,1	217,3
> 40000	286,0	301,1	277,9	244,7	247,1	215,9	204,4	210,2
> 40000 uten Oslo	244,4	231,5	211,3	220,2	210,5	210,4	203,7	201,6
Alle kommuner	251,5	255,4	237,8	229,9	231,2	214,5	209,1	213,7
Alle kommuner uten Oslo	231,8	223,1	207,1	218,7	214,9	212,3	209,4	211,0

Det som framtrer som en tydelig konklusjon ut fra disse tallene, er at det ikke kan være en kostnadsøkning per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie som forklarer kostnadsveksten. Vi ser at realkostnaden per barn går relativt klart ned både for hele landet samlet, for kommuner med mer enn 40 000 innbyggere og for mellomstore kommuner. Det er kun de minste kommunene som har en viss – og meget svak – reell vekst i kostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Tallene for Oslo er her spesielle pga. at regnskapene for Oslo tidligere omfattet alle tiltak – både kommunale tiltak og tiltak som nå er statlige. Det gir derfor et bedre uttrykk for realitetene å se på tallene for de største kommunene utenom Oslo, og vi har derfor inkludert en egen linje for de største kommunene utenom Oslo. Vi ser da at det er en meget betydelig reduksjon i den reelle kostnaden per barn med tiltak utenfor hjemmet i kommuner med over 40 000 innbyggere, også når Oslo utelates. Det er også interessant å merke seg at det er små nivåforskjeller i kostnadene per barn mellom de tre størrelsesgruppene av kommuner de siste årene av tabellen (2008 og 2009).

Vi husker fra de tidligere viste Tabell 5 og Figur 13 at det var en særlig stor økning i driftsutgiftene til tiltak utenfor familie fra 2008 til 2009, uten at det var noen tilsvarende stor økning i antall barn med tiltak utenfor familie. Tabell 12 gir en for-

klaring på dette. Fra og med 2003 til og med 2008 var det en nokså jevn reduksjon i realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Fra 2008 til 2009 blir imidlertid denne tendensen brutt, ved at realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie øker fra kr. 209 100 til 213 700 (alle kommuner inkl. Oslo). I tallene der Oslo er trukket ut i tabellens siste linje, får vi riktignok ikke like stor økning, kun fra kr. 209 400 til 211 000. Likevel er det en viktig observasjon at vi fra 2008 til 2009 fikk en særlig kraftig økning i utgiftene til tiltak utenfor opprinnelig familie i Tabell 5, og at *både* antall barn på slike tiltak og kostnaden per barn med tiltak altså bidrar til denne særskilt kraftige økningen.

Den tilsvarende utviklingen når det gjelder tiltak i opprinnelig familie vises i følgende tabell:

Tabell 13. Kostnader per barn med tiltak i opprinnelig familie. Faste 2009-kroner i 1000 kr.

Kommunestørrelse	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
< 5 000	27,4	27,4	26,6	25,4	23,6	26,2	24,6	25,3
5 000–39 999	32,6	31,3	30,6	29,9	28,7	27,8	27,0	26,1
> 40 000	36,7	38,9	40,2	42,0	42,7	42,1	39,0	38,2
> 40 000 uten Oslo	37,1	37,7	35,9	37,6	38,2	38,1	34,6	34,9
Alle kommuner	33,2	33,3	33,4	33,7	33,3	32,9	31,2	30,5
Alle kommuner uten Oslo	32,9	32,4	31,4	31,5	30,8	30,5	28,9	28,5

Kostnadene per barn med tiltak i opprinnelig familie ligger i en helt annen størrelsesorden enn tiltak utenfor opprinnelig familie; drøyt 30 000 kroner i gjennomsnitt mot rundt 210 000 kroner for tiltakene utenfor opprinnelig familie. Også for tiltak i opprinnelig familie, ser vi en reduksjon i realkostnaden. Reduksjonen er imidlertid mindre markant enn for tiltak utenfor opprinnelig familie. På landsbasis ser vi en reduksjon i realkostnaden per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie fra 33 200 kroner i 2002 til 30 500 i 2009, dvs. ca. 8 %. Vi presiserer igjen at vi her viser realkostnader, og tolkningen av disse tallene blir dermed at de nominelle kostnadene per barn har vokst noe fra år til år, men veksten har vært saktere enn den kommunale deflatoren vist i Tabell 4. Når vi ser bort fra Oslo, ser vi at det her har vært en reduksjon i realkostnaden i samtlige størrelsesgrupper av kommuner, men reduksjonen er altså prosentvis nokså beskjeden. De minste og mellomstore kommunene har nesten samme nivå i 2009, mens de største kommunene ligger en god del høyere.

Tallene for realkostnadsutviklingen per barn med tiltak vist i de to foregående tabellene, avviker noe fra det kommunene selv oppfatter angående kostnadsutviklingen per tiltak, jf. omtale av dette fra spørreundersøkelse og casekommuner i kapittel 3. At det finnes et avvik mellom det statistikken viser og det kommunene selv oppfatter, skyldes nok flere forhold. For det første er det som tidligere nevnt et kjent problem at folk flest ikke skiller godt nok mellom nominelle og reelle tall, og at de dermed i for stor grad oppfatter nominell økning også som reell økning. Vi merker oss imidlertid at tendensen med fallende realkostnad over tid bremser opp og viser tegn til økning fra 2008 til 2009. Siden spørreundersøkelsen ble gjennomført i 2010, blir naturlig nok svarene dominert av kommunenes siste erfaringer. I tillegg er som før nevnt klassifiseringen av tiltak hhv. innenfor og utenfor opprinnelig familie nokså grov, og dette kan skjule at enkelte konkrete tiltak faktisk har blitt dyrere også i reell forstand. Det vi har kunnet gjøre for å belyse dette ut fra våre data, er å utnytte at kommunenes betaling til fosterhjem føres over spesielle arter i Kostra, nemlig artene 050 og 165. Art 050 skal inneholde arbeidsgodtgjørelse, mens art 165 skal inneholde utgiftsgodtgjørelse for fosterforeldre. Ved å trekke ut kostnader ført på funksjon 252 og disse to artene, får vi dermed isolert kommunenes betalinger for fosterhjems plasser på en forhåpentligvis relativt presis måte. Vi kommer på denne måten fram til følgende kostnadsindeks for kommunenes betaling for fosterhjems plasser.

Tabell 14. Nominell og reell kostnadsindeks for kommunenes betaling for fosterhjems plasser, 2002 = 100.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Nominell indeks</b>	100	103,2	109,1	116,6	118,4	130,3	139,0
<b>Reell indeks</b>	100	99,5	101,9	106,2	104,1	109,7	110,0

Ut fra disse tallene, finner vi en nominell økning i betaling for fosterhjems plasser på 39 %. Dette er en del høyere enn veksten i deflatoren vist i Tabell 4, slik at vi dermed også kan påvise en realvekst på 10 %, hvilket jo ikke er ubetydelig. Likevel må det ut fra Tabell 12 totalt sett ha blitt brukt mindre kroner per barn med tiltak utenfor familie over tid. Det er da, så vidt vi kan se, tre logisk mulige forklaringer på dette. Den første er at andre tiltak som også klassifiseres som tiltak utenfor opprinnelig familie, har blitt billigere og at dette mer enn oppveier at fosterhjem har blitt dyrere. Den andre forklaringen er at tiltakssammensetningen systematisk har forandret seg (internt blant gruppen av tiltak utenfor opprinnelig familie), fra dyre-



re tiltak til billigere tiltak. Det har her vært et eksplisitt siktemål å redusere bruken av institusjonsplasseringer og øke bruken av fosterhjem, jf. følgende formulering i brev fra Barne- og likestillingsdepartementet om satser for kommunenes betaling i statlige barneverntiltak for 2009:

”Kommunale egenandeler skal være utformet på en slik måte at de stimulerer til vridning av tiltak fra institusjon. Forventet generell prisøkning blir derfor også i 2009 lagt på institusjonsbaserte tiltak alene.”

Den tredje muligheten er at den gjennomsnittlige varigheten på tiltakene for de barna som er omfattet av statistikken, har gått ned over tid. Hvis varigheten er kortere i gjennomsnitt mot slutten av tallserien, vil dette naturlig nok bidra til å forklare hvorfor kostnaden per barn med tiltak har gått ned i reelle termer. Vår statistikk kan imidlertid ikke bidra til å dokumentere hvorvidt det har vært systematiske endringer i varigheten på tiltakene, og det er generelt vanskelig å komme med noen definitive forklaringer på hvorfor tallmaterialet totalt sett viser en reduksjon i kostnaden per barn med tiltak.

Vi minner igjen om at alle tabellene ovenfor i dette avsnittet har vist kostnader *per barn med tiltak* hhv. i og utenfor opprinnelig familie. En ting er kostnaden per barn med tiltak, og en annen ting er selvsagt kostnaden *per tiltak* som sådan. Dersom det har vært en systematisk endring over tid i antall tiltak per barn som har tiltak, vil utviklingen i kostnaden per barn med tiltak og kostnaden per tiltak kunne bli forskjellig. De generelt tilgjengelige dataene fra Kostra/Statistikkbanken viser her kun antall barn med tiltak i og utenfor familie, mens de spesielt bestilte dataene over tiltakssammensetning viser antall tiltak. Problemet er at de sistnevnte dataene ikke er splittet mellom tiltak hhv. i og utenfor familie. Vi kan dermed kun kontrollere hvordan antall tiltak per barn med tiltak har utviklet seg for summen av tiltak i og utenfor opprinnelig familie, ikke for hver kategori separat. Nedenfor viser vi hva vi får ut av skillet mellom antall barn med tiltak og antall tiltak ut fra våre tilgjengelige data:

Tabell 15. Betydningen av skillet mellom antall barn med tiltak og antall tiltak. Tall i 1000 faste 2008-kroner.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Netto driftsutgift F251 + F252 per barn med tiltak</b>	73,97	75,21	71,67	76,12	76,35	73,89	75,15
<b>Netto driftsutgift F251 + F252 per tiltak</b>	62,60	64,72	60,08	62,53	60,16	56,85	56,89
<b>Antall tiltak per barn med tiltak</b>	1,24	1,23	1,25	1,27	1,32	1,37	1,40

Den første linjen i denne tabellen viser akkurat det samme som Tabell 12 og Tabell 13 ovenfor, bare at antall barn og kostnader på funksjonene 251 og 252 er slått sammen, samt at tallene er uttrykt i faste 2008 priser i stedet for 2009-priser. Det kan i første omgang synes rart at netto driftsutgifter per barn med tiltak når vi her summerer over funksjon 251 og 252 stiger fra 2002 til 2008, mens de separate tallene for 251 og 252 i de tidligere tabellene begge viste en klar reduksjon. Dette skyldes at det har skjedd en viss vridning fra 251 til 252 gjennom perioden, dvs. at andelen av alle tiltak som er tiltak utenfor opprinnelig familie har økt noe over tid. Siden disse tiltakene er vesentlig dyrere enn tiltak i opprinnelig familie, bidrar dette til en svak økning i kostnaden per barn med tiltak som vist i tabellens første linje. Dette er for så vidt interessant i seg selv, siden vi her får fram informasjon som ikke eksplisitt har framgått av de tidligere tabellene. Hovedhensikten med tabellen er imidlertid det som framgår fra de to siste radene. Vi ser i den siste raden at antall tiltak per barn med tiltak øker fra 1,24 i 2002 til 1,4 i 2008 og denne økningen foregår nokså jevnt gjennom perioden. Når det i gjennomsnitt benyttes flere tiltak per barn som har tiltak, betyr dette nødvendigvis at kostnaden per tiltak vil utvikle seg mer negativt over tid (synke raskere eller øke saktere), enn kostnaden per barn med tiltak. Dette framgår tydelig av den midterste linja, der vi altså ser en reduksjon i gjennomsnittskostnaden per tiltak fra ca. 63 til 57 000 samtidig som gjennomsnittskostnaden per barn med tiltak altså har gått svakt opp fra ca. 74 til 75 000.

Det siste tallmaterialet som bør inkluderes for å si noe om kostnader per tiltak, er diverse satser for kommunenes betaling for ulike former for statlige barneverntiltak. Kilden for dette tallmaterialet er diverse årganger av brev med satser som hvert år sendes ut fra BLD (tidligere BFD). Det har vært en del endringer i navn eller kategorisering over tid, og dette framgår i de fleste tilfeller fra de kategorinavnene vi har inkludert i tabellen.

Tabell 16. Satser for kommunenes betaling for statlige barnverntiltak, nominelle kroner per barn for ulike tiltak, 2002–2010.

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barne- og ungdomshjem/Barnevernsinstitusjoner (fra 2007)	22000	22000	22000	23650	24380	25260	28319	32324	33358
Tiltak for foreldre og barn med full forpleining/Sentre for foreldre og barn med full forpleining (fra 2007)	22000	22000	22000	23650	24380	25260	28319	32324	33358
Tiltak for foreldre og barn hvor det føres egen husholdning/Sentre for foreldre og barn der det føres egen husholdning (fra 2007)	13200	13200	13200	14250	14690	15220	17063	19476	20099
Fosterhjem ("kommunale" fra 2010)	22000	22000	22000	23650	24380	25260	25260	25260	26068
Statlige familiehjem og statlige beredskapshjem	22000	22000	22000	23650	24380	25260	25260	25260	26068
MST (Multisystemisk terapi)	11000	11000	11000	11800	12190	12630	12630	12630	13034
Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	11000	11000	11000	11800	12190	12630	13160	13740	14180
FFT (Funksjonell familierterapi) (fra 2008)							12630	12630	13034
PMT (før 2007)/PMTO (fra 2007)	0	0	0	0	0	0	0	0	0

De fleste av disse tallene viser satser som kommunene faktisk betaler til staten for bruk av de ulike tiltakene. Unntaket fra dette er de ordinære fosterhjemmene (eksplisitt kalt "kommunale fosterhjem" i brevet med satser for 2010), der satsen viser maksimal kommunal betaling. Dette fordi det i utgangspunktet er kommunene som betaler hele beløpet til de fosterforeldrene det er snakk om. Dersom denne betalingen overstiger satsen vist i tabellen, vil imidlertid kommunen få refundert det overskytende. Satsen har dermed ingen betydning for kommunene med mindre betalingen til det enkelte fosterhjem overstiger maksimalsatsen i tabellen. For de fleste fosterhjem ligger betalingen lavere enn maksimalsatsen, slik at det kan være en økning i kommunenes betaling fra år til år som ikke framgår av selve satsene i tabellen. For øvrig kan det bemerkes at satsutviklingen har fulgt samme mal hvert år fordi departementet til enhver tid har regulert opp satsstrukturen ut fra en forventet kostnadsvekst. Det er to unntak fra dette. De tre første årene (02 til 04) var satsene nominelt uforandret. Det andre unntaket er at de tre første kategoriene (ulike institusjonsbaserte tiltak) fra og med 2008 har blitt regulert opp til dels betydelig, mens de øvrige tiltakene har blitt beholdt uforandret i perioden 2007 til 2009. Dermed har vi fått den satsvridningen som framgikk av sitatet fra BLDs brev vist

ovenfor, dvs. at satsene på institusjonsbaserte tiltak har blitt dyrere å bruke for kommunene i forhold til de øvrige tiltakskategoriene.

På samme måte som kostnadstall og andre tall som uttrykkes i løpende (nominelle) kroner, er det sentralt å korrigere for generell pris- og kostnadsvekst. Hvis vi regner om de nominelle satsene til reelle satser ved hjelp av den kommunale deflatoren og uttrykker alle satsene på indeksform der nivået i 2002 settes lik 100, får vi følgende oversikt over reell satsutvikling over tid:

Tabell 17. Satser for kommunenes betaling for statlige barnverntiltak 2002–2010, reell utvikling vist som indekstall med 2002 = 100.

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barne- og ungdomshjem/Barnevernsinstitusjoner (fra 2007)	100	96,4	93,4	97,9	97,4	96,7	101,9	111,9	112,0
Tiltak for foreldre og barn med full forpleining/Sentre for foreldre og barn med full forpleining (fra 2007)	100	96,4	93,4	97,9	97,4	96,7	101,9	111,9	112,0
Tiltak for foreldre og barn hvor det føres egen husholdning/Sentre for foreldre og barn der det føres egen husholdning (fra 2007)	100	96,4	93,4	98,3	97,8	97,1	102,3	112,4	112,5
Fosterhjem ("kommunale" fra 2010)	100	96,4	93,4	97,9	97,4	96,7	90,9	87,5	87,5
Statlige familiehjem og statlige beredskapshjem	100	96,4	93,4	97,9	97,4	96,7	90,9	87,5	87,5
MST (Multisystemisk terapi)	100	96,4	93,4	97,7	97,4	96,7	90,9	87,5	87,5
Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	100	96,4	93,4	97,7	97,4	96,7	94,7	95,1	95,2

Det framgår at satsene for fosterhjem, familiehjem/beredskapshjem og MST har hatt en reell reduksjon på 12,5 %. Dvs. at satsutviklingen for disse ikke har holdt følge med økningen i den kommunale deflatoren. For de 3 øverste tiltakene i tabellen (institusjonsbaserte), har det imidlertid vært en reell vekst på ca. 12 %.

## 1.7 Oppsummering og foreløpige konklusjoner

Den mest effektive formen for å formidle utvikling over tid for en serie ulike tallstørrelser (der de ulike tallseriene har innbyrdes forskjellige måleenheter og størrelsesorden), er trolig å bruke indekstall. Nedenfor gir vi derfor en samlet framstilling av de mest sentrale dataene omtalt i de ulike avsnittene ovenfor, der samtlige tall

vises på indeksform der 2002 = 100. Noen av disse tallene er vist på identisk måte i tidligere tabeller, mens andre har hatt annen skalering. Her er poenget å få fram de viktigste tallene samlet på ett sted og knytte noen oppsummerende kommentarer og konklusjoner til disse. De øverste fire radene i tabellen viser hhv. totale kostnader og kostnader for hver enkelt Kostrafunksjon, mens de øvrige radene viser utviklingen for ulike variabler som er aktuelle kostnadsdrivere for barneverntjenesten.

Tabell 18. Indekstall for et utvalg av viktige variabler, 2002 til 2009.

Kostnader	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Reell nettoutgift barnevern totalt (sum funksj. 244,251,252).</b>	100	106,5	107,4	108,2	112,4	114,1	116,4	124,0
<b>Reell nettoutgift f. 244</b>	100	101,9	103,5	105,1	108,0	116,6	122,9	131,8
<b>Reell nettoutgift f. 251</b>	100	102,7	108,5	114,4	116,3	120,9	119,4	123,0
<b>Reell nettoutgift f. 252</b>	100	110,8	109,6	108,1	113,8	110,4	111,3	119,3
Kostnadsdrivere	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Totalt antall barn med tiltak i løpet av året</b>	100	104,8	109,5	114,2	118,0	124,0	128,4	135,0
<b>Antall barn med tiltak i oppr. familie (funksjon 251)</b>	100	102,5	108,2	110,5	114,0	120,5	125,3	133,8
<b>Antall barn med tiltak utenfor oppr. familie (funksjon 252)</b>	100	109,2	116,0	117,9	123,4	129,1	133,2	140,5
<b>Antall stillinger i alt</b>	100	102,0	102,6	105,5	109,3	114,5	118,4	122,8
<b>Antall undersøkelser i alt</b>	100	105,0	111,5	114,2	124,5	133,3	146,9	160,2
<b>Realkostnad per barn med tiltak i opprinnelig familie (f. 251)</b>	100	100,4	100,5	101,5	100,4	99,0	93,9	91,7
<b>Realkostnad per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (f.252)</b>	100	101,5	94,6	91,4	91,9	85,3	83,1	85,0

Netto driftsutgifter til barnevernet samlet har hatt en reell økning på 24 %. Hovedforklaringen bak denne veksten må være at

- Antall barn med tiltak i løpet av året har vokst med 35 %.
- Antall stillinger har vokst med 23 %.

I tillegg ser vi at antall undersøkelser har vokst med 60 %. Kostnadene knyttet til undersøkelser vil i hovedsak være personalkostnadene, slik at økning i antall undersøkelser neppe har spesielt stor kostnadsdrivende effekt ut over det som allerede fanges opp via økningen i antall stillinger. Tvert imot viser analyser i kap. 2 at flere undersøkelser isolert sett gir lavere kostnader (for gitt antall stillinger og tiltak). Det kan derimot være slik at den betydelige økning i antall undersøkelser er en av flere bakenforliggende årsaker til økningen i antall stillinger.

Vi ser videre at antall barn med tiltak har vokst betydelig mer enn kostnadene. Dette er også relatert til det vi ser i de to siste linjene i tabellen, som viser en nedgang i realkostnad per barn med tiltak i og utenfor familie. Hvis realkostnaden per tiltak hadde holdt seg konstant gjennom perioden, ville nødvendigvis kostnadsøkningen ha blitt enda større enn de 24 % det faktisk har vært.

Hvis vi ser mer spesifikt på de funksjonsinndelte kostnadene, ser vi for det første at kostnader til funksjon 244 har økt mest gjennom perioden, ca. 32 %. Det har dermed vært en viss kostnadsvekst utover veksten i antall stillinger. Dette kan dreie seg om andre kostnader enn personalrelaterte kostnader på funksjon 244, eller det kan dreie seg om at personalkostnadene per årsverk har økt utover ordinær kostnadsvekst.

Neste kostnadskategori er kostnader til tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251). Disse har økt med 23 %, og hovedforklaringen på dette må åpenbart være at antall barn med tiltak i opprinnelig familie har økt med nesten 34 %. Samtidig har altså kostnaden per barn med tiltak i opprinnelig familie gått ned med ca. 8 %, hvilket også følger naturlig av de foregående tallene.<sup>10</sup>

Endelig kommer vi til kostnader til tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252). Sammenhengen mellom variablene er kvalitativt sett som for tiltak i opprinnelig familie, men enda sterkere. Dvs. at økningen i antall barn her er på hele 40,5 %, samtidig som reduksjonen i kostnad per barn med tiltak også er større; 15 %. Antallet og kostnadene per barn trekker altså klart i hver sin retning, og reduksjonen i realkostnad per barn med tiltak bidrar til at realkostnadene tross alt ikke har økt med mer enn 19,3 %. Vi ser imidlertid at realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie øker det siste året vi studerer, dvs. fra 2008 til 2009, og økningen er her på ca. 2,2 %. Den særskilt sterke økningen i utgifter til tiltak uten-

---

<sup>10</sup> Sammenhengen mellom mengdeendring, kostnad per mengdeenhet og økningen i totale kostnader er som følger. Hvis  $m$  er mengdeendring,  $c$  er endring i kostnad per mengdeenhet, og  $K$  er endring i total kostnad, vil vi ha at  $1+K = (1+m)(1+c)$ . I tilfellet med tiltak innenfor opprinnelig familie, er her  $K = 0,23$ ,  $m = 0,338$  og  $c = -0,083$ . Altså får vi at  $(1+m)(1+c) = 1,338 \cdot 0,917 = 1,227$  som tilnærmet tilsvarende svarer hvor mye indeksen for kostnader til tiltak innenfor opprinnelig familie har økt med (23 %). For tiltak utenfor opprinnelig familie har vi tilsvarende at  $m = 0,405$ ,  $c = -0,15$  og  $(1+m)(1+c) = (1+K) = 1,194$  som kun med en liten avrundingsfeil tilsvarende svarer økningen i total kostnad til tiltak utenfor familie vist i tabellen (19,3 %).

for opprinnelig familie fra 2008 til 2009 fra Tabell 5, skyldes altså at vi her får en kostnadsøkning *både* fra flere barn med tiltak og fra kostnad per barn med tiltak.

Alt det ovenstående gjelder nasjonale tall, dvs. summerte tall for alle kommunene. I mye av tallmaterialet vist tidligere i kapitlet har vi også sett på separate tall for tre størrelsesgrupper av kommuner. Vi har da sett at det har vært sterkest vekst i bemanning og kostnader i de minste kommunene (kommuner med færre enn 5 000 innbyggere). I begynnelsen av tidsperioden vi har studert, lå nivået på utgiftene til barnevern per barn i målgruppen (0-17 år) klart høyere i de største kommunene. Det har imidlertid skjedd en satsing og opptrapping i ressursbruken i de minste kommunene, slik at det er omtrent likt nivå på utgifter per barn i målgruppen i 2009 i små, middelstore og store kommuner.

Forskjellen i utgiftsvekst mellom de ulike størrelsesgruppene av kommuner kan gjøre det aktuelt å stille et spørsmål om hvorvidt kostnadsutviklingen fram til 2009, først og fremst har vært preget av at kostnadsnivået i de minste og mellomstore kommunene har måttet hente inn det kostnadsnivået som allerede har vært etablert i de største byene. I så fall kunne det tenkes at utgiftsveksten nå stopper opp. Idéen bak en slik tanke måtte være at barneverntjenestene i de største kommunene har nådd et nivå som vil holde seg relativt konstant de kommende årene. Statistikken for antall undersøkelser og antall barn med barnevernstiltak vist i avsnittene 1.4 og 1.5 gir imidlertid nokså liten støtte til en slik hypotese. Dette fordi veksten i undersøkelser og tiltak skjer i samtlige kommunetyper og ikke viser noen klare tegn til avmatning av veksten i 2009. Det er riktignok lavere økning i både antall undersøkelser og antall tiltak i de største byene, men veksten er likevel absolutt merkbar også der. Så lenge omfanget av undersøkelser og tiltak fortsetter å øke i alle kommunetyper, inkludert de største, er det dermed lite som tilsier at vi ikke burde forvente en forutsatt realkostnadsvekst også i årene framover. Materiale fra spørreundersøkelsen presentert i kapittel 3 peker i samme retning; det er lite derfra som tyder på at behovet for mer ressurser til barnevernet er i ferd med å reduseres.





## 2. Kvantitative analyser

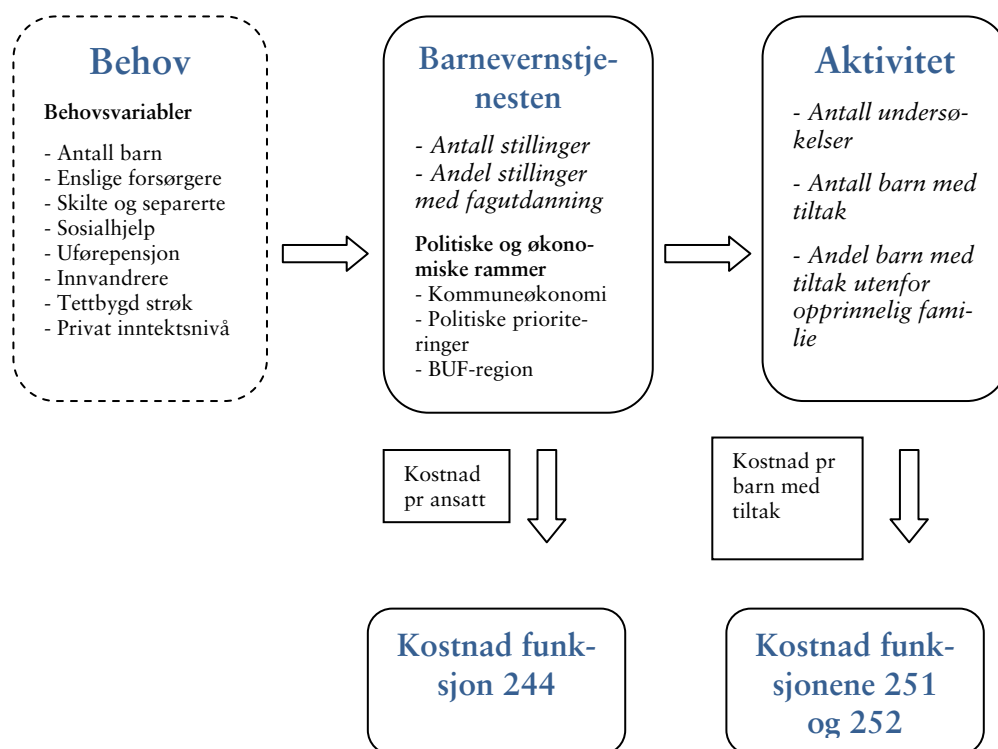
I kapittel 1 har vi presentert statistikk som gir et godt innblikk i hvordan kostnadsutviklingen har vært over tid, i hvilke deler av barnevernstjenesten veksten har vært størst, og at kostnadsutviklingen har vært ulik i kommuner av ulik størrelse. Selv med et lite antall dimensjoner som dette, åpner det for et stort antall figurer og tabeller som det vil være interessante å studere nærmere. For å studere kostnadsutviklingen opp mot enda flere variabler, går vi i dette kapittelet over til å bruke regresjonsmodeller. Vi kan da se på variasjonen i mange flere variabler samtidig. Interessante variabler er her blant annet kommunenes inntektsnivå, den politiske sammensetningen og sosiale utfordringer som varierer mellom kommunene. En annen fordel er at vi ved hjelp av regresjonsmodellene måler effekten av en variabel *kontrollert for effekten av alle andre variabler i analysen*. På den måten kan vi få bedre kontroll med hvordan variablene virker sammen, noe som blir mer nødvendig når antall variabler øker.

En annen motivasjon for de kvantitative analysene, er at det er betydelig variasjon fra kommune til kommune når det gjelder kostnader, tiltak, undersøkelser og den innbyrdes sammenhengen mellom disse. Statistikken vist i forrige kapittel blir et gjennomsnitt av all denne variasjonen. I de kvantitative analysene blir variasjonen mellom hver kommune på en gitt tidsenhet (tverrsnittsvariasjon) og over tid (tidsserievariasjon), utnyttet til å si noe om *hvor mye høyere* kostnaden typisk vil bli hvis eksempelvis antall barn med tiltak utenfor familien øker med 10 % – og alle andre forhold er uforandret. Dette gir da både mer presis innsikt enn kun den beskrevne statistikken, ved at vi både får testet hvilke variabler som systematisk (signifikant) påvirker kostnadene og innsikt omkring *hvor stor* effekten av hver enkelt variabel er. Effekten vi måler er et veid gjennomsnitt av samvariasjonen som måles mellom kommuner og over tid. Siden antallet kommuner er høyere enn antallet år-ganger, betyr dette at gjennomsnittet vil være dominert av tverrsnittsvariasjonen.

I tråd med det vi omtalte om kostnader generelt i avsnitt 1.1, vil vi i de følgende analysene ta utgangspunkt i at en kostnadsvekst enten kan skyldes at man gjør mer, at det man gjør har blitt dyrere, eller en kombinasjon av disse to. Vi vil derfor legge opp analysene slik at vi så langt det er mulig kan se separat på henholdsvis

hva som gjøres og hva dette koster. Samtidig har vi mulighet til å dele kostnadene opp i barnevernstjenestens interne drift, som i hovedsak består av lønnskostnader til de ansatte<sup>11</sup>, og kostnadene til tiltak som i hovedsak består av utgifter til eksterne aktører. Det betyr ikke at vi mener at disse ulike delene av kostnadsbildet er uavhengige av hverandre, men som figuren nedenfor angir, vil vi etablere modeller som tar utgangspunkt i at det er én årsaksretning.

Vi vil analysere kostnadene i det kommunale barnevernet i henhold til figuren nedenfor. Vi tar utgangspunkt i behovene for barnevernstjenester, som naturlig vil variere fra kommune til kommune, og også over tid. Behovene antar vi er uavhengige av barnevernstjenestens organisering og arbeid. Behovet trenger ikke være sammenfallende med antall meldinger, siden antall meldinger vil kunne variere etter barnevernstjenestens kontakt med potensielle meldingsinstanser. Behovene som sådan er ikke observerbare for oss, derfor er de plassert i en boks med stiplet kantlinje. I stedet har vi et sett med indikatorer som vi antar at kan si noe om behovet for barnevernstjenester.



Figur 14. Plan for analyser av barnevernskostnader

<sup>11</sup> I gjennomsnitt utgjør lønnskostnader i overkant av 70 % av brutto driftsutgifter på funksjon 244.

På bakgrunn av behovene blant kommunens befolkning, gjennomfører det kommunale barnevernet undersøkelser og tiltak. Statistikken i Kostra angir ikke antall tiltak, men antall barn med tiltak. Dette mener vi også gir en meningsfull variabel å analysere, ettersom pakken av tiltak vil være sammensatte og tilpasset det enkelte barns behov. Barnevernets mål er da heller ikke tiltakene i seg selv, men velferden til det enkelte barnet som har behov for hjelp.

Vi ville i utgangspunktet velge å dele aktiviteten opp i tiltak i og utenfor opprinnelig familie, da dette kan sees på som to ulike deler av barnevernstjenesten. Også kostnadmessig er dette et naturlig skille fordi det er høyere kostnader ved tiltak utenfor familie. Skillet samsvarer også med hvordan kostnadene er fordelt i regnskapet på henholdsvis funksjon 251 og funksjon 252. Imidlertid er rapporteringen av antall barn med tiltak hhv. i og utenfor opprinnelig familie mangelfull, særlig for små kommuner i årene etter 2004. Vi viste i kapittel 1 at kommunestørrelse er en viktig dimensjon, og vi bør derfor unngå å miste et stort antall småkommuner i datagrunnlaget. Et alternativt mål, med mer stabil rapportering, er inndelingen i barn med omsorgstiltak og barn med hjelpetiltak. Dette målet er ganske sterkt korrelert med fordelingen av tiltak i og utenfor familie<sup>12</sup>. I tillegg har vi med et sett av variabler som beskriver tiltakssammensetningen i hver kommune. I avsnitt 1.5 ga vi i Tabell 11 en oversikt over de tiltakene som gis, fordelt på 24 tiltakstyper. I alle analysene hvor antall tiltak inngår som forklaringsvariabel, er også disse tiltaksandelene inkludert som variabler. Dette vil også være med på å minimere eventuelle målefeil knyttet til at andelen barn med tiltak utenfor hjemmet er byttet ut med andelen omsorgstiltak. For å unngå for omfattende tabeller, utelater vi imidlertid å vise resultatene for alle disse 24 tiltaksvariablene fra resultatrapporteringen.

Barnevernet er i stor grad lov- eller rettighetsbasert. Dette tilsier at kommunene har lite spillerom til selv å velge eller prioritere omfanget av barnevernstiltak. Slik sett skulle man forvente at kommunens økonomi (målt ved frie inntekter per innbygger) eller politiske forhold i kommunen (sammensetning av kommunestyret) burde ha minimalt å si for omfanget av barneverntjenestene. Selv om en tjeneste i stor grad er lovpålagt, vil det i praksis likevel alltid være et visst rom for å tilpasse tjenesteomfanget til økonomiske rammer og politiske prioriteringer. Det vil således

---

<sup>12</sup> Korrelasjonskoeffisienten mellom andel barn med tiltak utenfor familie og andel barn med omsorgstiltak av alle barn med tiltak, er 0,69.

være naivt å tro at det finnes kommunale tjenester som er fullstendig immune eller fredet fra økonomiske og politiske vurderinger, dvs. at de er 100 % styrt av absolute lovbestemmelser og ytre forhold. For å studere effekten av kommunenes inntektsnivå, bruker vi kommunenes frie inntekter, det vil si summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Når det gjelder politiske forhold i kommunene, inkluderer vi variabler som ofte brukes i empiriske analyser av kommunesammenheng. Den første er andelen kommunestyrerepresentanter fra partier på venstresiden. Vi har ingen klare forventninger til om sosialistiske partier bevilger mer eller mindre ressurser til barnevern, men er åpne for at det kan være systematiske forskjeller. Den andre politiske variabelen er en indeks for partikonsentrasjon.<sup>13</sup> Flere studier har vist at kommuner med høy partikonsentrasjon generelt har lavere kostnadsnivå.<sup>14</sup> Tolkningen har vært at det er lettere å opprettholde streng budsjett disiplin når kommunestyret ikke er for fragmentert.

Kommunale forskjeller i barnevernets omfang og aktivitet vil åpenbart også gi forskjeller i utgifter til barnevernet. Men samtidig kan det være at kostnaden per ansatt eller kostnaden per barn med tiltak varierer. Etter at vi har sett på barnevernets omfang, vil vi derfor se på enhetskostnadene for å få et fullstendig bilde av kostnadsvariasjonen. Til slutt i kapitlet tar vi for oss de samlede kostnadene fordelt på de tre barnevernsfunksjonene.

Vi vil imidlertid starte med å se på de samlede kostnadene til barnevernet. På den måten vil vi først kunne identifisere hvilke faktorer innenfor barnevernstjenesten som er kostnadsdrivende, og hva som kan ha ledet til kostnadsøkningen. Deretter vil vi se nærmere på hvilke forhold som ligger bak dette, for eksempel om det er behovene for barnevernstjenester eller om det er andre forhold som har ført til kostnadsveksten de senere årene. Vi mener at dette oppsettet gir utgangspunkt for en helhetlig analyse av barnevernets omfang og dets tilpasning til behovene for barnevernstjenester.

---

<sup>13</sup> Indeksen tilsvare Herfindahls indeks, også kjent som Herfindahl-Hirschman-indeksten, som ble utviklet for å måle markeds-konsentrasjon. Formelen for indeksen er  $H = \sum_{i=1}^N s_i^2$ , hvor  $s_i$  er andelen kommunestyrerepresentanter fra parti  $i$ . Hvis det kun er ett parti representert, vil indeksen ha verdien 1, er det flere partier, får indeksen en verdi mindre enn 1.

<sup>14</sup> Se for eksempel Borge (2000).

Tabell 19 viser beskrivende statistikk over de variablene som vil inngå i analysene i dette kapitlet. Vi viser gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier. Standardavviket er et mål på spredningen i variabelverdiene.

Vi ser at kostnadene har økt med 32,1 % utover ordinær kostnadsøkning i kommunesektoren fra 2002 til 2008. Dette utgjør ca. 4,75 % årlig vekst. Dette er klart høyere enn tilsvarende tall i Tabell 5. Årsaken er at gjennomsnittet i Tabell 19 er et uveid gjennomsnitt av kostnad per innbygger, mens det i Tabell 5 er presentert nasjonale tall ved at totalt beløp for alle kommuner er delt på totalt antall barn i alle kommuner. Når den ene metoden viser en klart høyere vekst enn den andre, betyr det at veksten har vært høyere i de minste kommunene. Vi vil imidlertid kontrollere for kommunestørrelse i analysene som følger.

Datasettet består av 355 kommuner målt over sju årganger, dvs. til sammen 2485 observasjoner. Vi har valgt å balansere panelet, det vil si at vi har fjernet alle kommuner som ikke er observert i alle sju årgangene. Dette er gjort fordi det er kostnadsutviklingen over tid som er rapportens hovedanliggende, og at vi risikerer en upresis måling av denne utviklingen hvis det er variasjon i hvilke kommuner som inngår i hver årgang i datasettet.

Som mål på kommunestørrelse har vi valgt å bruke antall innbyggere i alderen 0-17 år. Dette har vi gjort fordi vi antar at dette er det mest relevante målet for å studere eventuelle stordriftsfordeler i barnevernsarbeidet, særlig når de avhengige variablene også er delt på antall innbyggere i alderen 0-17 år. Variabelen vil uansett være sterkt korrelert med det totale innbyggertallet, og selv om det selvsagt er mest vanlig å bruke totalt antall innbyggere som mål på kommunestørrelsen, velger vi derfor antall 0-17 åringer her.

Tabell 19. Beskrivende statistikk

	<b>N=355 kommuner</b>	<b>Gjen- nomsnitt 2008</b>	<b>Stan- dard- avvik</b>	<b>Min</b>	<b>Maks</b>	<b>Vekst 2002– 2008</b>
Kostnadsmål, avhengige variabler, alle målt i 1000 kr, 2008 priser	Netto driftsutgifter barnevern per innbygger 0-17 år	5,05	2,05	1,25	20,70	32,1 %
	Netto driftsutgifter f251 og f152 per tiltak	56,89	29,92	0	283,91	10,0 %
	Netto driftsutgifter f251 og f252 per barn med tiltak	75,15	33,21	0,00	242,14	1,6 %
	Netto driftsutgifter f251 per barn med tiltak i oppr. familie	26,21	15,86	-15,58	127,67	30,02
	Netto driftsutg. f252 per barn med tiltak utenfor oppr. fam.	204,91	61,75	0	45313	235,17
	Netto driftsutgifter f244 per stilling i barnevernet	572,12	249,30	0,00	2286,00	2,6 %
Barnevernsvariabler	Antall stillinger i barnevernet per innbygger 0-17 år	0,316	0,172	0,061	2,633	30,4 %
	Andel stillinger med fagutdanning	0,911	0,107	0	1	1,7 %
	Antall undersøkelser per innbygger 0-17 år	0,027	0,012	0,002	0,081	29,5 %
	Antall barn med tiltak per innbygger 0-17 år	0,047	0,016	0,014	0,115	30,1 %
	Andel barn med omsorgstiltak av alle barn med tiltak	0,184	0,116	0,000	0,667	6,4 %
	Gjennomsnittlig alder for barn med tiltak	10,53	1,35	6,84	17,45	3,9 %
Behovsvariabler	Gjennomsnittlig personinntekt i kommunen	314070	33688	242700	478200	33,4 %
	Andel bosatt tettbygd	0,539	0,260	0	1	2,1 %
	Andel skilte og separerte	0,068	0,015	0,034	0,103	15,1 %
	Andel innvandrere	0,061	0,030	0,008	0,203	54,7 %
	Delindeks fra levekårsindeksen: Uføretrygd	5,842	2,724	1	10	2,6 %
	Delindeks fra levekårsindeksen: Sosialhjelp	5,487	2,639	1	10	-1,7 %
Politiske og økonomiske variabler	Delindeks fra levekårsindeksen: Lav utdanning	5,961	2,614	1	10	5,1 %
	Antall innbyggere 0-17 år	2687	4797	153	55946	1,7 %
	Frie inntekter per innbygger	35,02	6,94	25,37	64,10	1,2 %
	Andel venstresidepolitikere i kommunestyret	0,386	0,163	0	1	-6,8 %
	Herfindahls indeks for partikonsentrasjon	0,251	0,073	0,144	0,606	-0,2 %
	Tid	6	0	6	6	.

Kommunene har ulikt behov for barnevernstjenester. Dette har tidligere vært analysert i forbindelse med det kommunale inntektssystemet.<sup>15</sup> Borgeutvalgets rapport

<sup>15</sup> Se NOU (2005:18) og Langørgeren m.fl. (2005).

fra 2005 (NOU 2005:18) anbefaler at kommunene kompenseres etter kriteriene *Innbyggere 0-21 år, Barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre og Andel fattige*. Vi velger å bruke antall barn 0-17 år ettersom dette er etablert standard i barnevernsstatistikken. Det vil trolig være høy korrelasjon mellom antall innbyggere i alderen 0-17 og 0-21 år, og dermed vil det ikke ha stor betydning for resultatene om vi velger det ene eller andre målet. De to øvrige variablene er ikke tilgjengelig som ferdige tabeller fra SSB, men ble laget spesielt til Borge-utvalgets utredning. De har heller ikke blitt inkludert i kostnadsnøklerne i dagens inntektssystem. I stedet har man der kriteriet *Skilte og separerte 16-59 år*. Denne variabelen er tilgjengelig for alle årene i perioden 2002-2008. En annen aktuell variabel er *andel enslige forsørgere*, men det er mange kommuner som har et lavt antall av disse, og for disse oppgis ikke det nøyaktige antallet i statistikken. Av disse to variablene inkluderer vi derfor bare *Skilte og separerte*. Når det gjelder fattigdom, er det hos SSB tilgjengelig tall for andel fattige personer per kommune i årene 2005-2007, etter ulike definisjoner av fattigdom. Tester viser at variabelen har signifikant forklaringskraft på barnevernsutgiftene, men vi har dessverre ikke data for perioden før 2005. Vi har som et alternativ testet et mål på inntektsulikhet som ofte brukes, nemlig medianinntekt dividert på gjennomsnittsinntekt, kombinert med en variabel for gjennomsnittsinntekt, men dette ga ingen signifikante effekter, så vi utelater den fra de kommende analysene. Gjennomsnittlig personinntekt beholder vi som variabel. I tillegg til disse vi nå har nevnt inkluderer vi *Andel innvandrere* og et utvalg delindekser fra Statistisk sentralbyrås *Indeks for levkårsproblemer* som fremstår som relevante. Disse er indikatorene for henholdsvis sosialhjelp, uføretrygd og lav utdanning.<sup>16</sup> Indikatorene er dessverre ikke godt egnet til å beskrive behovsendringer over tid fordi de er relatert til gjennomsnittsnivået for hvert år, men resultatene viser at de har en betydning når det gjelder å forklare utgiftsforskjeller i barnevernet mellom kommuner.

---

<sup>16</sup> Levekårsindeksen har vært gjenstand for kritikk på grunn av metodiske svakheter. Kritikken gjelder imidlertid hovedsakelig den samlede indeksen, ikke delindeksene som vi her bruker.

Vi inkluderer binærvariabler for fire av de fem Buf-regionene når vi ikke teller med Oslo.<sup>17</sup> Region sør er holdt utenfor, og det betyr at binærvariablene måler alle andre regioner mot sør. Dersom vi analyserer kostnadene i barnevernet og får en positiv parameterverdi for region øst, da vil det bety at region øst har høyere kostnader enn region sør utover det som forklares av de øvrige variablene i modellen. Dersom vi får statistisk signifikante parametere for Buf-regionene, betyr det at det er egenskaper ved disse regionene som vi ikke fanger opp med de øvrige variablene i modellen. Dette kan skyldes at det er forklaringsvariabler som vi mangler, eller at ulike arbeidsmetoder i de ulike regionene i seg selv skaper forskjeller regionene i mellom. Sannsynligvis vil begge forklaringene ha noe for seg, uten at vi på noen måte kan skille dem fra hverandre statistisk.

Tabell 20. Kommuner i utvalget fordelt på Buf-region

	Andel kommuner i utvalget	Andel kommuner populasjonen
Nord	0,180	0,205
Øst	0,225	0,205
Midt-Norge	0,189	0,198
Vest	0,200	0,198
Sør	0,206	0,193

Vi ser av Tabell 20 at fordelingen blant Buf-regionene i vårt utvalg av kommuner er i relativt god overensstemmelse med hvor mange kommuner som faktisk er i regionene. Regionene øst, sør og vest er i noen grad overrepresentert, mens regionene nord og midt-Norge er noe underrepresentert, men alt i alt er vi såpass nær den reelle kommunefordelingen at regiontilhørighet ikke bør gi systematiske skjevheter.

## 2.1 Innledende kostnadsanalyser

I de første analysene vi presenterer er den avhengige variabelen netto driftsutgifter til barnevern per innbygger i alderen 0-17 år, dvs. summerte utgifter til alle de tre barnevernsfunksjonene. Dette gir en første oversikt over hvilke forhold som har betydning for kostnadene. Vi har estimert tre modeller hvor det varierer hvilke forklaringsvariabler som er inkludert. I Modell 1 forklarer vi kostnadene ved hjelp av

<sup>17</sup> Vi utelater Oslo fra beregningene i dette kapitlet fordi Oslo både er kommune og Buf-region. Dette gir regnskapsmessige utfordringer, og håndteringen av disse utfordringene er endret i løpet av den perioden vi ser på.



det vi velger å kalle ”barnevernsvariabler”, det vil si variabler som direkte viser omfanget og aktiviteten til den kommunale barnevernstjenesten. I tillegg til de barnevernsvariablene som vises i Tabell 19 og i Tabell 21, har vi som nevnt i forrige avsnitt også med 23 variabler som detaljert viser sammensetningen av tiltak som kommunen benytter, jf. Tabell 11.<sup>18</sup> Til slutt har vi også med en tidsvariabel som viser om det gjennom den tidsperioden vi ser på har vært en reduksjon eller økning i utgiftene utover det som forklares av de øvrige variablene.

I Modell 2 utelater vi variablene som beskriver barnevernstjenesten, men inkluderer i stedet behovsvariablene og variablene som beskriver de økonomiske og politiske rammene, inkludert variablene for Buf-regionene. Hensikten med dette er å se den separate effekten av behovene på kostnadene. Som beskrevet i Figur 14, er det naturlig å anta at behovene påvirker kostnadene gjennom barnevernstjenestens aktivitet. I Modell 3, hvor vi har med både barnevernsvariabler og behovsvariabler, vil dermed de to settene av variabler i stor grad forklare det samme, slik at behovsvariablene i liten grad forventes å ha noen selvstendig forklaringskraft på kostnadene. I Modell 2 vil vi derimot se ”bruttoeffekten” av behovsvariablene på kostnadene.

På grunn av funksjonsformen til regresjonsmodellene, er det for en del variabler slik at effekten av forklaringsvariablene ikke kan leses direkte ut i fra regresjonsparameterne i tabellen. Vi har derfor inkludert en oversikt i en egen boks på neste side over hvordan parameterne skal tolkes. Vi vil også inkludere tolkningene til de mest sentrale variablene i resultatdiskusjonen. Resultatene presenteres i Tabell 21, og vi går nedenfor gjennom disse for hhv. Modell 1, 2 og 3.

### **Modell 1 – kun barnevernsvariabler.**

Hvis vi først ser på Modell 1, ser vi for det første at antall stillinger i barnevernet, antall barn med tiltak og andelen barn med omsorgstiltak er viktige kostnadsdrivere internt i barnevernet. Alt annet enn en klar, positiv effekt ville selvsagt vært svært overraskende for disse variablene. Resultatene viser at 10 % høyere antall stillinger øker utgiftene med ca 3,6 % for gitt antall tiltak.<sup>19</sup> Tilsvarende finner vi at

---

<sup>18</sup> Kategorien Andre tiltak er utelatt fra analysen som residualkategori.

<sup>19</sup> I gjennomsnitt utgjør personalkostnadene på funksjon 244 ca 24 % av netto driftsutgifter til barnevern.

10 % høyere antall barn med tiltak øker kostnadene med 5,7 % for gitt bemanning. Videre finner vi at en kommune hvor andel barn med omsorgstiltak er 0,1 høyere enn gjennomsnittet, vil ha 8,2 % høyere utgifter enn gjennomsnittskommunen.<sup>20</sup>

Stillinger med fagutdannede ser ikke ut til å medføre høyere kostnader enn andre stillinger. Resultatene tilsier også at antall undersøkelser ikke er kostnadsdrivende i seg selv. Forklaringen på dette er trolig at undersøkelser utføres av ansatte i barnevernstjenesten, og at kostnaden med undersøkelser dermed allerede er fanget opp av variabelen for antall stillinger. Faktisk er det her slik at kommuner med høyere antall undersøkelser (igjen gitt omfanget av de øvrige variablene som er med i modell 1) har signifikant *lavere* kostnader. Det er noe usikkert hvordan en skal tolke dette, men en mulighet kan være at kommuner som utfører mange undersøkelser kommer tidligere inn og dermed kan bruke forebyggende tiltak med lavere tiltaks-kostnader per barn. Dette burde imidlertid fanges opp av variabelen for gjennomsnittlig alder, og kanskje også variabelen for andel barn med omsorgstiltak. En annen mulighet er at vi ser effekten av en mangel ved våre data, nemlig varigheten av tiltakene. Siden vi analyserer årlige kostnader, vil kostnad per tiltak bli anslått for lavt når tiltak settes i verk sent i året og dermed ikke får full kostnadseffekt. I et år med mange undersøkelser og mange påbegynte tiltak, vil vi kunne få et mønster slik som dette.

For variabelen *gjennomsnittlig alder for barn på tiltak* får vi et positivt parameterestimat, men effekten er ikke signifikant på 5 % nivå. Vi kontrollerer her for type tiltak som er i bruk, så resultatet bør derfor ikke tolkes i retning av at barnas alder ikke har betydning for kostnadsnivået. Mekanismen er trolig derfor heller den at barnas alder har betydning for hva slags tiltak som benyttes, og at effekten på kostnadsnivået hovedsakelig fanges opp av ulik tiltakssammensetning for barn av ulik alder, og dermed i mindre grad direkte av barnets alder i seg selv.

---

<sup>20</sup>  $8,2 = (e^{0,1 \cdot 0,7895} - 1) \cdot 100$ , jf. for øvrig egen ramme med forklaring på tolkningen av parameterestimatene.

### Leseveiledning for resultattabellene

Hver modell har én avhengig variabel og et sett av forklaringsvariabler. For hver forklaringsvariabel presenterer vi to tall, parameterestimater og t-verdi. T-verdien er tallet i parentes. I tillegg oppgis justert  $R^2$  for hver modell.

**Parameterestimater** viser hvor mye en gitt forskjell i variabelverdien i gjennomsnitt påvirker den avhengige variabelen. Dette er avhengig av hvilken form vi har valgt å inkludere variabelen på. I de fleste av våre modeller er den avhengige variabelen på logaritmisk form, og det samme gjelder mange av forklaringsvariablene. Variabler som ikke er på logaritmeform er enten på andelsform eller de er binærvariabler, det vil si at de enten har verdien 0 eller 1. Tidsvariabelen er på lineær form.

Slik tolkes parameterestimaterne (X) avhengig av tallform for hhv. forklaringsvariabel og avhengig variabel:

Form på forklaringsvariabel (↓)	Avhengig variabel på logaritmeform:	Avhengig variabel som andel:
Logaritmisk	Parameteren angir elasticiteten. 1 % forskjell i forklaringsvariabelen gir X % forskjell i avhengig variabel.	Hvis verdien på forklaringsvariabelen øker med 10 %, vil andelen øke med $0,1 * X$
Andel	Hvis andelen øker med 0,1 (for eksempel fra 0,3 til 0,4) vil avhengig variabel øke med $(e^{0,1 * X} - 1) * 100$ %. Her må man altså beregne antilog av X ganger endringen og trekke fra 1.	Hvis forklaringsvariabelen øker med 0,1 vil avhengig variabel øke med $0,1 * X$
Binærvariabel (Buf-regionene)	Gjennomsnittet for observasjoner med binærverdien 1 er $(e^X - 1) * 100$ % høyere enn for observasjoner med binærverdien 0.	Gjennomsnittlig andel er X høyere for observasjoner med binærverdi 1 enn for observasjoner med binærverdi 0
Lineær (Tidsvariabelen)	Gjennomsnittlige vekstrate, med andre ord kan parameteren leses som at avhengig variabel øker med $X * 100$ % hvert år	Andelen øker med X hvert år

**T-verdien** indikerer den statistiske signifikansen. Med andre ord er den et mål på sannsynligheten for at den reelle verdien er null eller har motsatt fortegn av det modellen estimerer. En t-verdi på 1,66 eller høyere (i absoluttverdi) angir signifikans på 10 % nivå og er en normal grense for hva som regnes som statistisk signifikant. Om et positivt parameterestimat har t-verdien 1,66 betyr det at det er 10 % sannsynlighet for at den reelle effekten av denne variabelen er 0 eller negativ. Grensen for 5 % signifikans er t-verdi på 1,96 og grensen for 1 % signifikans er t-verdi på 2,54.

$R^2$  er et mål på den samlede forklaringskraften til en modell. Hvis  $R^2$  er tett opp mot 1, vil det si at nær 100 % av variasjonen er forklart av variablene i modellen.  $R^2$ justert er justert for antallet forklaringsvariabler i modellen.

Tabell 21. Resultater, overordnede kostnadsanalyser

2485 observasjoner		Modell 1	Modell 2	Modell 3
<b>Avhengig variabel</b>	ln	<b>Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år</b>		
Konstantledd		2,3619 (14,37)	-6,9726 (-4,94)	-2,024 (-1,93)
Antall stillinger i barnevernet per innbygger 0-17 år	ln	0,3589 (20,81)	.	0,3163 (18,12)
Andel stillinger med fagutdanning		0,0288 (0,53)	.	0,0535 (0,99)
Antall undersøkelser per innbygger 0-17 år	ln	-0,0422 (-3,20)	.	-0,0417 (-3,2)
Antall barn med tiltak per innbygger 0-17 år	ln	0,5736 (27,37)	.	0,5888 (27,57)
Gjennomsnittlig alder for barn med tiltak	ln	0,1113 (1,94)	.	0,0684 (1,23)
Andel barn med omsorgstiltak av alle barn med tiltak		0,7895 (10,28)	.	0,9126 (11,99)
Antall innbyggere 0-17 år	ln	0,0480 (7,57)	0,0322 (2,1)	0,0331 (2,92)
Frie inntekter per innbygger	ln	.	0,946 (11,77)	0,3227 (5,42)
Andel bosatt tettbygd		.	0,145 (2,8)	0,0763 (2,05)
Gjennomsnittlig personinntekt i kommunen	ln	.	0,322 (2,99)	0,2572 (3,24)
Andel skilte og separerte		.	7,4551 (8,43)	3,0316 (4,7)
Andel innvandrere		.	-0,1205 (-0,29)	-0,1508 (-0,5)
Uføretrygd Levekårsindeks		.	0,0102 (2,68)	-0,0013 (-0,47)
Sosialhjelp Levekårsindeks		.	0,0095 (2,61)	-0,0026 (-0,97)
Lav utdanning Levekårsindeks		.	0,0123 (4,03)	0,0046 (2,08)
Andel venstresidepolitikere i kommunestyret		.	0,1591 (2,71)	-0,0168 (-0,39)
Herfindahls indeks for partikon-sentrasjon		.	-0,5339 (-3,89)	-0,0328 (-0,33)
Tid		0,0154 (4,82)	0,0313 (7,48)	0,0079 (2,35)
Region nord		.	-0,0099 (-0,32)	-0,106 (-4,66)
Region øst		.	-0,0931 (-3,8)	0,0298 (1,66)
Region midt-Norge		.	-0,1062 (-3,5)	-0,1051 (-4,81)
Region vest		.	-0,0079 (-0,25)	0,0324 (1,4)
Observasjoner		2485	2485	2485
R <sup>2</sup> justert		0,6063	0,2753	0,6365

Store kommuner, målt ved antall innbyggere i alderen 0-17 år, har høyere kostnader til barnevern enn andre kommuner. Merk at vi her kontrollerer for antall stil-

linger, antall tiltak med mer, slik at dette resultatet må skyldes noe annet enn at store kommuner har flere stillinger eller flere tiltak. Dette kan indikere at større kommuner betaler mer per tiltak som gjennomføres. Vi vil se nærmere på dette i analysen av kostnad per tiltak i avsnitt 2.3 nedenfor. Resultatet tyder separat sett ikke på at det er stordriftsfordeler i barnevernsarbeidet – snarere det motsatte. Vi bør imidlertid være forsiktige med å legge for mye vekt på produksjonstekniske mål som stordriftsfordeler i disse analysene. Dette fordi vi ikke har et godt mål på ”produksjonen” i barnevernet. ”Produksjonen” i barnevernet er jo egentlig ikke tiltaket i seg selv, men barnas velferd. Kommuner som eksempelvis velger billige tiltak fremfor gode tiltak, vil dermed kunne komme ut som effektive når antall tiltak er det produksjonsmålet som er tilgjengelig, noe som åpenbart er uheldig. Fra andre deler av dette prosjektet, vet vi at mange kommuner har hatt en underdimensjonert barnevernstjeneste, og da bør begreper som effektivitet og stordriftsfordeler brukes med forsiktighet.

Tidsvariabelen er en interessant variabel siden kostnadsveksten over tid står sentralt i våre analyser. I Modell 1 har parameteren til tidsvariabelen en signifikant positiv verdi. Parameterestimatet på 0,0154 betyr at kostnadsveksten, utover det som forklares av endringer i barnevernsvariablene og normal prisstigning, har vært 1,54 % per år i gjennomsnitt. Det er altså noe økning i reelle kostnader utover det som skyldes bemanning, antall barn med tiltak og tiltakssammensetningen. Det kan for eksempel være på grunn av økte kostnader på innkjøpte tiltak, økte personalkostnader per stilling eller økte utgifter til ekstern ekspertise, utover normal kostnadsvekst målt ved den kommunale deflatoren. I avsnitt 1.6, Tabell 12 og Tabell 13, så vi at reelle kostnader per tiltak hadde gått ned, både for funksjon 251 og 252, med unntak av at kostnad per tiltak utenfor hjemmet hadde økt noe i de minste kommunene, samtidig som både fosterhjemskostnadene og satsene for institusjonsplasser hadde økt. En mulig forklaring vi fremsatte, var at det har vært en vridning i tiltaksbruken fra dyre institusjonsplasser til, relativt sett, rimeligere fosterhjem. I Modell 1 kontrollerer vi for tiltakssammensetningen slik at vi i stor grad vil kunne fange opp en slik effekt. I så måte stemmer det at vi her finner en kostnadsøkning over tid. Vi kommer for øvrig tilbake til kostnad per tiltak og kostnad per ansatt i avsnitt 2.3.

## Modell 2 – kun behovsvariabler og kommunale kjennetegn

I denne modellen fjerner vi samtlige direkte mål på barnevernsaktiviteter (stillinger, undersøkelser, tiltak). I stedet ser vi på hvilken isolert effekt vi får av kjennetegn ved kommunens demografi, økonomi og politiske forhold. Vi ser da for det første at vi får en svært markant reduksjon i modellens forklaringskraft; justert  $R^2$  går ned fra 0,606 i modell 1 til 0,275 i modell 2. Sistnevnte tall innebærer at forklaringsvariablene i modell 2 kun forklarer 27,5 % av variasjonen i utgiftene til barnevern. Resten forklares altså av andre forhold enn det som er inkludert i modellen.

Vi ser at kommunenes inntektsnivå har stor betydning for utgiftene til barnevern. En kommune med 10 % høyere frie inntekter har i gjennomsnitt 9,5 % høyere utgifter til barnevern. Dette tyder altså på at utgiftene til barnevern slett ikke er ”immune” eller fredet i forhold til forskjeller i kommunenes inntektsnivå, selv om barnevernet, som før kommentert, har sterke føringer i form av å være lovpålagt. Vi forfølger dette temaet nærmere i de mer detaljerte analysene i de påfølgende avsnittene.

Mange av de behovsindikatorerne vi har tatt med i modell 2 ser ut til å fange opp forskjeller i behov for barnevernstjenester. Andel enslige forsørgere, andel skilte og separerte, samt indikatorer for personer med uføretrygd, sosialhjelp og lav utdanning fra levekårsindeksen, gir alle høyere kommunale utgifter til barnevern. Andel innvandrere har derimot ingen kostnadseffekt. Den av behovsvariablene som ser ut til å ha størst betydning er andelen skilte og separerte. Fra Tabell 19 har vi også at denne andelen har økt med 15,1 % i perioden; andelen har økt fra 0,059 til 0,068. Denne økningen på 0,009 gir en predikert økning i kostnader på 6,9 %. Det ser dermed ut til at økningen i antall skilte og separerte, enten for egen del eller som representant for en større gruppe av sosiale problemer, har en klar rolle i å forklare noe av økningen i barnevernskostnader. Til sammenligning vil en kommune med verdien 10 på levekårsindikatoren for lav utdanning ha 5,9 % høyere utgifter enn en kommune med verdien 1 i følge modellberegningene.

Høy personinntekt medfører høyere kostnader. Dette er ikke nødvendigvis noe som henger sammen med behovet, men kan nok heller indikere et høyere kostnadsnivå. Eventuelt kan det også si noe om innbyggernes preferanser for et godt utbygd barnevern. De politiske variablene har begge signifikante effekter i modell 2. Høy an-

del partier på venstresiden medfører høyere utgifter, mens høy partikonsentrasjon medfører lavere kostnader. I følge modellen vil en kommune med kun representanter fra venstresiden ha ca. 16 % høyere kostnader til barnevern enn en kommune som kun har representanter fra høyresiden.<sup>21</sup>

Parameterestimatet for tidsvariabelen i modell 2 er signifikant positiv med en verdi på 0,0313, det vil si en årlig vekst på 3,13 %. Det viser at det har vært en kostnadsøkning i barnevernet som ikke skyldes endringer i de behovsvariablene vi har med i modellen. Dette kan enten skyldes at det er viktige behovsvariabler som vi har utelatt, eller det kan skyldes at (deler av) kostnadsøkningen ikke skyldes økt behov for barnevernstjenester, men at man har brukt mer ressurser på å dekke de behovene som eksisterer.

### **Modell 3 – samtlige forklaringsvariabler samtidig**

I modell 3 har vi med både barnevernsvariabler og behovsvariabler. Hvis barnevernsvariablene er presise nok til å beskrive omfanget av barnevernstjenester og kostnadene ved disse, vil vi forvente at behovsvariablene ikke har noen selvstendig forklaringskraft i denne modellen. Hvis, for eksempel, enslige forsørgere utløser flere barnevernstiltak, bør kostnadene ved dette fanges opp av tiltaksvariabelen og ikke av variabelen for enslige forsørgere. Vi ser at alle behovsvariablene får svekkede parameterestimer. Andel skilte og separerte og indikatoren for lav utdanning er imidlertid fortsatt signifikant positive. Det tyder på at disse gruppene av befolkningen utløser kostnader som ikke fanges fullstendig opp av barnevernsvariablene.

Kommunale frie inntekter har en signifikant positiv effekt på kostnadene også i Modell 3. De politiske variablene har ingen effekt, noe som er forventet ettersom man må anta at den politiske innflytelsen fanges opp av barnevernsvariablene. Tidsvariabelen er signifikant positiv, men svakere enn både i Modell 1 og Modell 2. Økning i barnevernets omfang og aktivitet, og økning i behovene, forklarer altså

---

<sup>21</sup> Man skal være forsiktig med å bruke parameterestimatene til å anslå effekten av ekstreme verdier, slik som kun venstreside eller kun høyreside, ettersom estimatene i utgangspunktet er beregnet å gjelde mindre endringer fra gjennomsnittsverdien, men det kan likevel være av interesse å illustrere ca hvor store effekter det er snakk om.

mye av kostnadsøkningen, men det er likevel en signifikant kostnadsøkning over tid som det gjenstår å forklare.

Til slutt har vi binærvariablene for Buf-regionene. Disse vil fange opp effekter som evt. er særegne for kommunene i hver region. Dersom øvrige variabler i tilstrekkelig grad fanger opp alle øvrige, relevante forhold for kostnadene i barnevernstjenesten, vil eventuelle effekter her være knyttet til særskilte regionale forskjeller i hver Buf-region som påvirker kostnadsnivået i denne regionens kommuner. Eventuelle utelatte variabler som korrelerer med Buf-regionenes inndeling, vil imidlertid også kunne fanges opp av disse variablene. Vi må her påpeke at disse variablene også dekker årene 2002 og 2003, altså to årganger før forvaltningsreformen, så noe av resultatet vil også stamme fra en tid hvor denne regioninndelingen ikke hadde den samme betydningen. Region sør er utelatt og fungerer som residualkategori. Det vil si at alle de øvrige regionene måles mot nivået i denne regionen.

I Modell 2 ser vi at region øst og region Midt-Norge har lavere kostnader enn de øvrige regionene, gitt sitt behovsnivå. Når vi kontrollerer for både behov og barnevernsvariablene, finner vi at regionene nord og Midt-Norge har lavere kostnader enn de øvrige kommunene. Dette tyder på at kostnadene per barn med tiltak eller kostnadene per ansatt er lavere i disse regionene.

## 2.2 Analyser av barnevernets omfang og aktivitet

---

Tabell 22 viser resultater for fem ulike modeller som omhandler barnevernstjenestens omfang og aktivitet (stillinger, undersøkelser og tiltak). Modell 4 analyserer antall stillinger per innbygger i alderen 0-17 år. Forklaringsvariablene er her behovsvariabler, politiske og økonomiske rammer og binærvariabler for Buf-regionene. I Modell 5 er andel av bemanningen med fagutdanning avhengig variabel. Modell 6 analyserer antall undersøkelser per barn i kommunen, og vi inkluderer der de avhengige variablene fra Modell 4 og 5, dvs. bemanning og andelen fagutdannede, som forklaringsvariabler. Dette fordi vi antar at bemanningen har betydning for antallet undersøkelser som gjennomføres. Årsaksrekkefølgen kan diskuteres her. Det kan også være at kommunene øker bemanningen fordi behovet for antall undersøkelser øker. Vi forsøker imidlertid å fange opp behovet gjennom behovsvariablene, og slik sett blir det riktig å tolke dette som en effekt som går fra



bemannning til undersøkelser. Et annet argument er at tilstrekkelig bemanning vil være en nødvendig forutsetning for å gjennomføre de undersøkelsene det er behov for, mens behovet for undersøkelser ikke trenger å medføre den nødvendige bemanningen. Den samme argumentasjonen gjelder når vi i Modell 7 inkluderer undersøkelsene som forklaringsvariabel i analysen av tiltak. I Modell 8 er andelen barn med omsorgstiltak avhengig variabel.

Vi vil først kommentere resultatene for barnevernsvariablene på tvers av alle modeller. Fra modell til modell varierer disse mellom å være avhengige variabler og forklaringsvariabler. Dermed kan vi fokusere på samspillet mellom disse variablene, noe som får betydning for hvordan vi tolker resultatene for alle de øvrige variablene. Deretter vil vi kommentere resultatene for de øvrige variablene slik at vi tar for oss variabel for variabel på tvers av modellene.

#### **Resultater - barnevernsvariablene**

Modell 4 er uten barnevernsvariabler blant forklaringsvariablene, og er dermed uaktuell her. Fra Modell 5 ser vi at andelen stillinger med fagutdanning synker jo større bemanningen per innbygger er, så de kommunene som har lav bemanning har i større grad fagutdannede personer i barnevernstjenesten. Bemanningen ser definitivt ut til å ha betydning for antall undersøkelser, men det er langt fra noe 1 til 1 forhold. En kommune med 10 % høyere bemanning enn gjennomsnittet, vil ha 2,6 % høyere antall undersøkelser, alt annet likt. Samtidig viser Modell 7 at både bemanning og antall undersøkelser har betydning for antall barn med tiltak. Resultatene tyder på at hver fjerde undersøkelse utover gjennomsnittet fører til tiltak. Fra samme datamateriale finner vi at i gjennomsnitt fører 55 % av avsluttede undersøkelser til tiltak. Til sammen betyr det, ikke overraskende, at det er mindre sannsynlighet for at en undersøkelse leder til tiltak når kommunen gjennomfører mange undersøkelser. Med andre ord er det – naturlig nok – de mest alvorlige sakene man undersøker først. Til slutt ser vi fra Modell 8 at kommuner med flere stillinger har høyere andel omsorgstiltak, mens kommuner med mange barn på tiltak og undersøkelser har en lavere andel omsorgstiltak.

Tabell 22. Resultater, analyser av barnevernets omfang og aktivitet

		<b>Modell 4</b>	<b>Modell 5</b>	<b>Modell 6</b>	<b>Modell 7</b>	<b>Modell 8</b>
<b>2485 observasjoner</b>		Stillinger per innb. 0-17 år	Andel stillinger med fagutdanning	Undersøkelser per innbygger 0-17 år	Tiltak per innbygger 0-17 år	Andel barn med omsorgstiltak
<b>Variabelform avhengig variabel</b>		ln	andel	ln	ln	andel
<b>Konstantledd</b>		-7,6542 (-5,92)	-0,3138 (-0,82)	-0,5101 (-0,29)	-2,3418 (-2,29)	-0,0235 (-0,06)
<b>Antall stillinger per innb 0-17 år</b>	ln		-0,0712 (-12,07)	0,2608 (9,36)	0,2256 (13,62)	0,0552 (7,87)
<b>Andel stillinger med fagutdanning</b>				0,2745 (2,97)	-0,0516 (-0,95)	0,007 (0,32)
<b>Antall undersøkelser per innbygger 0-17 år</b>	ln				0,2556 (21,73)	-0,0209 (-3,98)
<b>Antall barn med tiltak per innbygger 0-17 år</b>	ln					-0,1125 (-13,66)
<b>Antall innbyggere 0-17 år</b>	ln	-0,0108 (-0,77)	-0,0136 (-3,3)	-0,0862 (-4,56)	-0,0701 (-6,32)	0,0285 (6,23)
<b>Frie inntekter per innbygger</b>	ln	0,5016 (6,81)	0,0726 (3,33)	-0,3943 (-3,94)	0,3356 (5,72)	0,1491 (6,18)
<b>Andel bosatt tettbygd</b>		-0,1484 (-3,13)	-0,0281 (-2,02)	0,0714 (1,12)	0,1626 (4,35)	0,0444 (2,9)
<b>Gjennomsnittlig personinntekt</b>	ln	0,3224 (3,27)	0,0779 (2,69)	-0,14 (-1,05)	-0,0276 (-0,36)	-0,0803 (-2,53)
<b>Andel skilte og separerte</b>		4,6654 (5,76)	0,7615 (3,19)	2,723 (2,48)	-0,5869 (-0,91)	1,4443 (5,5)
<b>Andel innvandrere</b>		1,1983 (3,11)	-0,3294 (-2,91)	0,7062 (1,36)	-0,5284 (-1,74)	-0,5187 (-4,18)
<b>Uføretrygd Levekårsindeks</b>		0,0119 (3,41)	-0,0016 (-1,56)	0,0044 (0,93)	0,0051 (1,87)	0,0023 (2)
<b>Sosialhjelp Levekårsindeks</b>		0,0042 (1,27)	0,0004 (0,4)	0,0253 (5,68)	0,0181 (6,9)	-0,0003 (-0,31)
<b>Lav utdanning Levekårsindeks</b>		0,0056 (2,01)	-0,0028 (-3,41)	0,0121 (3,22)	0,0033 (1,52)	0,0011 (1,22)
<b>Andel venstresidepolitikere</b>		0,2797 (5,21)	0,0282 (1,78)	-0,0792 (-1,09)	0,0524 (1,24)	-0,02 (-1,16)
<b>Herfindahls indeks for partikonsentrasjon</b>		-0,2315 (-1,84)	-0,1798 (-4,87)	0,011 (0,06)	-0,583 (-5,87)	-0,0126 (-0,31)
<b>Tid</b>		0,0285 (7,42)	0,0057 (4,97)	0,0261 (4,97)	0,0237 (7,7)	0,0041 (3,18)
<b>Region nord</b>		0,0853 (3,00)	0,0099 (1,18)	0,127 (3,31)	-0,0686 (-3,05)	0,0419 (4,56)
<b>Region øst</b>		-0,0951 (-4,24)	-0,005 (-0,76)	-0,1517 (-5,01)	-0,0277 (-1,56)	-0,0451 (-6,21)
<b>Region midt-Norge</b>		-0,1081 (-3,89)	0,0195 (2,39)	0,0016 (0,04)	0,0623 (2,84)	0,0181 (2,02)
<b>Region vest</b>		-0,047 (-1,6)	0,0063 (0,73)	-0,0764 (-1,94)	-0,0544 (-2,36)	-0,0098 (-1,03)
<b>R<sup>2</sup> justert</b>		0,2603	0,1179	0,1911	0,4727	0,2078

### Behovsvariabler

Modell 4 viser at bemanningen i barnevernet er tydelig påvirket av behovene for barnevernstjenester. Bortsett fra levekårsindeksen for sosialhjelp, finner vi med et 5 % signifikansnivå at økte behov gir høyere bemanning i barnevernet. I de øvrige modellene (5 til 8) har behovsvariablene varierende innflytelse. Dette er naturlig i og med at vi i disse modellene kontrollerer for bemanningen slik at den effekten som vises i Modell 4 allerede er hensyntatt. For variabelen *andel skilte og separerte* finner vi signifikant positive parameterestimater i flere av modellene. Dette kan bety at mange av de utfordringene som følger av skilte og separerte fanges opp med både undersøkelser og tiltak litt uavhengig av antall stillinger i barnevernstjenesten. Det er ikke urimelig å se for seg at ulike typer barnevernsbehov i ulik grad er avhengig av at barnevernstjenesten er godt utbygd. Tilsvarende ser vi også at kommuner med mange personer med sosialhjelp ikke har høyere bemanning (mod. 4), men likevel har flere undersøkelser (mod. 6) og tiltak (mod. 7). Et annet interessant resultat er at andelen fagutdannede er lavere i kommuner med høy verdi på levekårsindeksens delindeks for lav utdanning. Dette kan tyde på at andelen fagutdannede i barnevernstjenesten også er et spørsmål om generell tilgang på høyt utdannet arbeidskraft i den aktuelle kommunen.

### Kommunestørrelse og bosettingsmønster

Kommunestørrelsen, målt ved antall innbyggere i alderen 0-17 år, har i Modell 4 ingen klar betydning for antall stillinger per innbygger 0-17 år. Samtidig har store kommuner lavere antall undersøkelser og antall tiltak (mod. 5 og 6). Det er altså ingenting som tyder på stordriftsfordeler, det vil si at store kommuner kan gjøre samme jobb som små kommuner med færre ansatte per innbygger. Samtidig finner vi at større kommuner har en høyere andel barn med omsorgstiltak (for gitt antall tiltak), så bildet er sammensatt. Disse resultatene rimer for øvrig godt med det vi så av figurene i avsnitt 1.3. Vi ser også at store kommuner har lavere andel ansatte med fagutdanning. Disse kommunene vil normalt ha en mer omfangsrik barnevernstjeneste, slik at de uansett har en stab med fagutdannede. Det er mulig at dette gir bedre rom for å ansette personer med andre kvalifikasjoner i tillegg.

Når det gjelder variabelen andel bosatt tettbygd, ser vi at kommuner med mer tettbygd bosetting har lavere antall stillinger enn andre kommuner, alt annet likt. Det er uklart for oss om dette kan skyldes at man har kortere reiseavstander i tettbygde

strøk, og at man dermed bruker mindre arbeidstid på reising, eller om det er andre forhold som ligger bak. Mer tettbygde kommuner har ellers flere barn med tiltak (mod. 7) og høyere andel omsorgstiltak (mod. 8). Dette kan muligens skyldes behovsforskjeller som de øvrige behovsvariablene ikke fanger opp.

### **Kommunalt og privat inntektsnivå**

Kommunens frie inntekter per innbygger har betydning for både bemanning og antall barn med tiltak, samtidig som bemanningen også har sin egen effekt på antall barn med tiltak. Kommuner med høye inntekter har derimot lavere antall undersøkelser for gitt bemanning. Dette tyder på at den økte bemanningen som kommer som en følge av høye inntekter, ikke nødvendigvis fører til flere undersøkelser. Med andre ord er det ikke tegn til at fattige kommuner ikke gjennomfører de undersøkelsene som er nødvendige.<sup>22</sup> Derimot er det flere barn med tiltak i kommuner med høyere inntekter (mod. 7). Det ser dermed ut til at inntektsnivået er av betydning for hvor mange undersøkelser som ender med tiltak. Modell 8 viser også at det er større andel barn med omsorgstiltak, som generelt er de dyreste tiltakene, i kommuner med høye inntekter.<sup>23</sup> Det er selvsagt lite trolig at barnevernstjenesten i de rikeste kommunene gir tiltak til og gjennomfører omsorgsovertakelser overfor barn som ikke har behov for tiltak. Resultatene må derfor heller oppfattes som indikasjoner på det motsatte, det vil si at det i kommuner med lavt inntektsnivå, eksisterer behov for barnevernstjenester som ikke blir like godt dekket som i kommuner med høyere nivå på frie inntekter.

Når det gjelder gjennomsnittlig personinntekt for personer bosatt i kommunen, ser vi at der hvor det er høyt inntektsnivå, er bemanningen og andelen fagutdannede høyere (mod. 4 og 5). Gitt denne bemanningen, er det imidlertid ingen påviselige forskjeller i antall undersøkelser eller antall tiltak per barn i Modell 6 og 7, mens vi fra Modell 8 ser at andelen omsorgstiltak er lavere.

---

<sup>22</sup> En analyse (ikke vist i rapporten) av undersøkelser uten bemanningsvariablene og de politiske variablene bekrefter at det ikke er høyere antall undersøkelser i rike kommuner.

<sup>23</sup> Den avhengige variabelen i Modell 8 er på andelsform fordi det er en del nullobservasjoner som hindrer oss i å bruke logaritmer. Se leseveiledningen til tabellene for tolkning av parameterne.

### Politiske forhold

Vi så i avsnitt 2.1 at kommuner der kommunestyret har mange representanter fra venstresiden, har større totale utgifter til barnevern. Tabell 22 viser at dette først og fremst skyldes at disse kommunene har høyere bemanning enn andre kommuner. Gitt denne bemanningen, skiller de seg ikke vesentlig fra andre kommuner når det gjelder de øvrige variablene (undersøkelser og tiltak) vi analyserer. Andelen fagutdannede er lavere i kommuner med høy partikonsentrasjon i kommunestyret. Det er ikke åpenbart hvorfor denne variabelen har en klarere effekt her enn i Modell 4.

### Tidsvariabelen

Tidsvariabelen viser at det har vært signifikant økning både i bemanning, andelen med fagutdanning, undersøkelser, tiltak og andelen tiltak utenfor opprinnelig familie, utover det som forklares av øvrige variabler i modellene 4 til 8. Vi så fra Tabell 19 at både bemanningen, antall undersøkelser og antall barn med tiltak har økt tilnærmet likt, med ca. 30 % fra 2002 til 2008, så antall undersøkelser og tiltak per stilling er uforandret fra 2002 til 2008. Grunnen til at vi likevel finner at antall undersøkelser og antall tiltak har økt for gitt bemanning, er at modellen kun kontrollerer for den marginale effekten av bemanning. Generelt vil det ikke være et én-til-én-forhold mellom bemanning og aktivitet i alle kommuner. En forskjell i bemanning på 10 %, vil normalt ikke medføre en 10 % forskjell i antall undersøkelser, fordi det vil være noe slakk eller fordi bemanningsøkningen eksempelvis medfører grundigere heller enn flere undersøkelser. I følge estimatene i Modell 6, vil en 10 % forskjell i bemanning i gjennomsnitt gi en 2,6 % forskjell i antall undersøkelser.

### Regionale forskjeller

Omfanget og sammensetningen av barnevernstjenester i kommunene varierer i følge modellene i Tabell 22 systematisk mellom Buf-regionene. Region nord har høyere bemanning, høyere antall undersøkelser og høyere andel barn med omsorgstiltak enn sammenligningsgrunnlaget, som er region sør. I gjennomsnitt har kommunene i region nord 8,9 % flere stillinger per barn i kommunen enn i region sør. Samtidig har kommunene i region nord lavere antall barn med tiltak enn det bemanningen og antall undersøkelser ellers skulle tilsi. I region øst er bemanningen, antall undersøkelser og andelen omsorgstiltak lavere enn i region sør, alt annet likt. I region vest ligger kommunene ganske likt kommunene i region sør. I Region midt-Norge har kommunene lavere bemanning enn i region sør, men gitt bemanningen har de

flere tiltak og høyere andel omsorgstiltak. Det er vanskelig fra vårt ståsted å komme med noen gode forklaringer på hvilke bakenforliggende forhold som forårsaker disse regionale forskjellene, og vi kan derfor i denne omgang ikke gjøre stort mer enn å ta dem til etterretning.

## 2.3 Analyser av kostnad per tiltak og per stilling

---

Modell 9 analyserer summerte kostnader til funksjonene 251 og 252 til sammen per totalt antall tiltak i og utenfor familie. Modell 10 analyserer de samme kostnadene som i Modell 9 men målt som *per barn med tiltak* i stedet for per tiltak. Modell 11 og Modell 12 analyserer også kostnader per barn med tiltak, men der både kostnad og antall barn med tiltak er splittet opp på tiltak hhv. i og utenfor opprinnelig familie. Modell 13 analyserer kostnader på funksjon 244 per stilling i barnevernstjenesten. Sistnevnte avhengige variabel blir et mål på kostnadene per stilling. Kostnadene på funksjon 244 omfatter først og fremst lønnsutgifter, men også andre utgifter som følger av det arbeidet de ansatte utøver. Kostnader som ikke øker med antall stillinger, vil vi i resultatene måle som en stordriftsfordel. Vi vil her kun kommentere utvalgte variabler som viser interessante funn.

Kommuner som har mange barn med tiltak, har i gjennomsnitt billigere tiltak. Det kan også se ut til at de har færre tiltak per barn ettersom effekten er større i Modell 10 enn i Modell 9. Videre finner vi klart og tydelig at kostnadene per barn med tiltak er høyere i kommuner med mange stillinger. Dette gjelder først og fremst tiltak for barn i opprinnelig familie (effekten er langt større i modell 11 enn i modell 12), og dette henger trolig sammen med at en god del av tiltaksutgiftene for tiltak innenfor opprinnelig familie utføres av kommunens egne ansatte, mens dette i langt mindre grad er tilfelle for tiltak utenfor opprinnelig familie. For den enkelte ansatte i barnevernet fordeles kostnader mellom funksjonene 244 og 251 ut fra tidsbruken til saksbehandling og konkrete tiltak. Resultatet i Modell 11 tyder da på at kommuner med flere ansatte i barnevernet, får større ressursbruk (årsverksinnsats) per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie, og dermed høyere enhetskostnader for disse tiltakene. Samtidig ser vi at antall stillinger slår negativt ut på utgifter til funksjon 244 per stilling i Modell 13. Resultatene fra modell 11 og 13 til sammen tyder i så fall på at kommuner med mange ansatte i barnevernet, bruker en større

andel av totalt ansatte på tiltak på funksjon 251 og mindre på saksbehandlingsressurser/administrasjon i funksjon 244.

Tabell 23. Resultater, enhetskostnader

		<b>Modell 9</b>	<b>Modell 10</b>	<b>Modell 11</b>	<b>Modell 12</b>	<b>Modell 13</b>
<b>2292 observasjoner<sup>24</sup></b>		Netto driftsutgifter 251+252 per tiltak	Nto.dr.utg 251+252 per barn med tiltak	Nto.dr.utg 251 per barn med tiltak i fam.	Nto.dr.utg 252 per barn med tilt.utenf.fam.	Nto.dr.utg 244 per stilling i barnevernet
		ln	ln	ln	ln	ln
<b>Konstantledd</b>		-2,7620 (-2,69)	-1,6207 (-1,55)	-8,4056 (-4,23)	3,0937 (2,22)	0,5991 (0,36)
<b>Antall barn med tiltak per innbygger 0-17 år</b>	ln	-0,1161 (-4,73)	-0,2181 (-8,70)	-0,2221 (-4,67)	-0,0513 (-1,54)	.
<b>Andel barn med omsorgstiltak av alle med tiltak</b>		0,0814 (0,96)	0,9802 (11,34)	-0,2405 (-1,47)	0,6564 (5,71)	.
<b>Antall stillinger i barnevernet per innbyg. 0-17 år</b>	ln	0,0942 (4,64)	0,1782 (8,61)	0,2084 (5,3)	0,0514 (1,87)	-0,3685 (-11,52)
<b>Andel stillinger med fagutdanning</b>		0,1801 (2,98)	0,0512 (0,83)	0,0588 (0,5)	-0,0268 (-0,33)	0,2747 (2,71)
<b>Antall undersøkelser per innbygger 0-17 år</b>	ln	0,0146 (0,96)	-0,0499 (-3,22)	-0,0487 (-1,65)	-0,0214 (-1,04)	0,0437 (1,92)
<b>Antall innbyggere 0-17 år</b>	ln	0,0078 (0,65)	0,0664 (5,40)	0,1208 (5,17)	0,0023 (0,14)	0,0064 (0,32)
<b>Frie inntekter per innbygger</b>	ln	-0,0263 (-0,4)	0,2792 (4,18)	0,0906 (0,71)	0,0555 (0,62)	0,5169 (4,83)
<b>Andel bosatt tettbygd</b>		-0,0173 (-0,44)	0,0303 (0,76)	-0,3454 (-4,55)	0,1045 (1,96)	0,2464 (3,77)
<b>Gjennomsnittlig personinntekt i kommunen</b>	ln	0,4491 (5,73)	0,2283 (2,85)	0,7349 (4,84)	0,1246 (1,17)	0,2578 (2,04)
<b>Andel kommunestyre-repr. fra partier på venstresiden</b>		0,1554 (3,17)	0,0111 (0,22)	0,011 (0,12)	-0,0115 (-0,17)	0,2184 (2,68)
<b>Herfindahls indeks for partikonsentrasjon</b>		-0,0446 (-0,38)	0,1111 (0,93)	0,085 (0,38)	0,149 (0,94)	-0,7631 (-3,96)
<b>Tid</b>		-0,0117 (-3,23)	0,0120 (3,24)	-0,0185 (-2,62)	0,0008 (0,16)	0,0148 (2,71)
<b>Region nord</b>		-0,0344 (-1,48)	-0,0842 (-3,56)	-0,1136 (-2,53)	-0,0043 (-0,14)	-0,2717 (-7,11)
<b>Region øst</b>		0,0447 (2,30)	0,0892 (4,49)	0,0462 (1,23)	0,0972 (3,68)	-0,0499 (-1,56)
<b>Region midt-Norge</b>		-0,118 (-5,79)	-0,0967 (-4,65)	-0,1713 (-4,34)	0,0279 (1,01)	-0,2841 (-8,41)
<b>Region vest</b>		0,0525 (2,59)	0,0407 (1,96)	-0,1499 (-3,81)	0,1467 (5,32)	-0,2119 (-6,39)
<b>R<sup>2</sup> justert</b>		0,581	0,526	0,191	0,117	0,113

<sup>24</sup> Det har i disse analysene falt ut noen observasjoner fra det opprinnelig balanserte panelet. Det er imidlertid snakk om et så lite antall at vi velger å anta at dette ikke påvirker resultatene.

### **Kommunestørrelse og bosettingsmønster**

Modell 11 viser at store kommuner har høyere utgifter per tiltak for barn i opprinnelig familie, mens utgiftene er lavere i kommuner med en høy andel bosatt i tettbygd strøk (gitt kommunestørrelsen). Sett i sammenheng, kan dette tyde på at reiseavstand er av betydning for utgifter på funksjon 251, og at grisgrendte kommuner naturlig nok vil ha en del reiserelaterte merutgifter til tiltak innenfor opprinnelig familie. For enhetskostnadene på funksjon 252 og funksjon 244, viser modell 12 og 13 at det ikke er noen effekt av kommunestørrelse som sådan, samtidig som andelen i tettbygde strøk her gir høyere kostnader. Den sistnevnte effekten synes det vanskelig å finne noen klar begrunnelse på.

### **Kommunalt og privat inntektsnivå**

Når det gjelder kommunenes frie inntekter per innbygger, kan det i første omgang synes underlig at utgift per tiltak er klart høyere i modell 10, samtidig som modell 11 og 12 viser null effekt når utgifter og tiltak splittes mellom i og utenfor opprinnelig familie. Forklaringen ligger tilbake i modell 8 fra Tabell 22, der vi så at rike kommuner har en større andel barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Dermed har de rikeste kommunene høyere utgifter per barn med tiltak totalt sett i modell 10. Rike kommuner har også høyere utgifter på funksjon 244 per stilling.

Ser vi så på gjennomsnittlig personinntekt i kommunen, bidrar høyere personinntekt til økte enhetskostnader for både tiltak og stillinger, men effekten er ikke signifikant for tiltak utenfor hjemmet. Tolkningen av dette resultatet er trolig at kostnadsnivået generelt i en kommune (lønnsnivå, husleie, nivå på honorarer fra private tjenesteleverandører m.v.) er høyere i kommuner med høy gjennomsnittlig personinntekt. Dette er i tråd med tidligere analyser omkring kostnadsforhold og faktorprisforskjeller i kommunene, jf. Eriksen m.fl. (2007) og Håkonsen m.fl. (2008).

### **Politiske forhold**

De politiske variablene påvirker først og fremst kostnaden per stilling (mod. 13), og ikke tiltakskostnadene (mod. 11 og 12). Kommuner hvor kommunestyret har mange representanter fra venstresiden, har høyere kostnader per stilling. Fra avsnitt 2.2 husker vi at disse kommunene i gjennomsnitt også har flere stillinger. Kommuner med lite partifragmentering i kommunestyret har lavere utgifter per stilling.



### Tidseffekt

Resultatet for tidsvariabelen (gitt alle øvrige variabler) viser at det er en signifikant reduksjon i tiltaksutgifter per tiltak gjennom perioden. Reduksjonen estimeres i modell 9 til en reell reduksjon på nesten 1,2 % i året. Men ettersom det samtidig har vært en økning i antall tiltak per barn, finner vi i Modell 10 det motsatte, dvs. at tiltaksutgifter *per barn med tiltak* har økt med 1,2 % pr år. Dette er en klart sterkere økning enn det vi viste i Tabell 15, noe som kan forklares med at økningen har vært størst i de minste kommunene, jf. det før omtalte poenget med at hver kommune teller med like stor vekt i analysene i dette kapitlet slik at kostnadsutviklingen i de mange småkommunene dermed får større betydning her. Modellene 10, 11 og 12 til sammen støtter det vi skrev i avsnitt 1.6, nemlig at økningen i samlet tiltakskostnad per barn på tiltak i modell 10 *ikke* skyldes at de enkelte tiltakene har blitt dyrere, men at det har vært en vridning fra rimelige tiltak under funksjon 251 til dyre tiltak på funksjon 252. Som i den enklere statistikken, finner vi nemlig ingen økning i utgift per barn med tiltak verken på funksjon 251 eller 252 når vi ser på disse separat. Tvert om ser vi at modell 11 viser en reduksjon per år på 1,85 % for utgift per barn med tiltak i opprinnelig familie. Det presiseres igjen at vi her kontrollerer for endringer i de totalt 24 ulike tiltakstypene vist i Tabell 11 i kap. 1 selv om disse forklaringsvariablene ikke er vist i resultattabellene. I prinsippet skal da reduksjonen i realkostnad per år fanget opp av tidsvariabelen i modell 11 ikke skyldes endret tiltakssammensetning. Et forbehold her gjelder imidlertid tiltakskategorien ”annet”. Vi så i Tabell 11 at bruken av denne kategorien har økt kraftig fra 2002 til 2008, og at det skjuler seg ulike tiltak inni denne sekkeposten som kan ha utviklet seg ulikt (internt blant ”annet”-tiltakene) og som vi ikke kontrollerer for. Blant annet ligger tiltakstypen ”råd og veiledning” inne blant tiltakene i kategorien ”annet”, og Bogen m.fl. (2007) viser at det har vært stor og økende bruk av råd og veiledning i en studie av barnevernene i Oslo og Bergen. For gitt bemanning er disse tiltakene ”gratis”, i den forstand at de utføres av barneverntjenestens egne ansatte. I vår statistikk kan vi måle utviklingen for bruk av råd og veiledning kun fra 2007. Økningen er her meget stor, med 2417 tiltak i 2007, 6832 i 2008 og 9112 tiltak i 2009. Økningen av antall tiltak av typen ”råd og veiledning” er altså på hele 277 % på kun 2 år. Dersom mer bruk av råd og veiledningstiltak har erstattet andre og dyrere tiltakstyper, kan dette bidra til å forklare en realkostnadsnedgang per tiltak innenfor opprinnelig familie.

Når det gjelder kostnad per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie i Modell 12, finner vi *ikke* den samme nedgangen som vi så i den beskrivende statistikken i Tabell 12 i avsnitt 1.6: I modell 12 er denne effekten tilnærmet null. Igjen skyldes dette at de minste kommunene får større vekt i resultatene her enn i de nasjonale tallene som kapittel 1 er basert på.

For øvrig viser tidsvariabelen i mod. 13 en økning i kostnad per årsverk på funksjon 244 på ca. 1,5 % per år.

### Regionale forskjeller

Til sist kommer vi til forskjeller mellom Buf-regionene, og igjen finner vi her en rekke signifikante forskjeller. Som tidligere er referanseregionen gjennomsnittsnivået for kommuner som tilhører region sør, så alle utslag er relativt til denne. Tiltakskostnadene per barn med tiltak utenfor familien er 10,2 prosent høyere i kommunene i region øst enn kommunene i region sør,<sup>25</sup> og region vest ligger her hele 15,8 % høyere enn region sør. Når det gjelder utgifter på funksjon 244 per stilling, er det klart lavere nivå på utgiftene i kommuner i regionene nord, Midt-Norge og vest, mellom 20 og 25 % forskjell fra region sør i gjennomsnitt. Utgifter per barn med tiltak i opprinnelig familie er også klart lavere i kommuner i region nord, midt-Norge og vest. Det er interessant – men samtidig vanskelig å forklare ut fra vår informasjonstilgang – at regionene i noen grad bytter plass innbyrdes når det gjelder hvilke enhetskostnader som er høyest i hvilke regioner. Vi tenker da eksempelvis på det faktum at kommuner i region vest har klart *lavere* tiltaksutgifter per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie og *lavere* utgifter på funksjon 244 per stilling, samtidig som kommunene i vest altså har klart *høyere* tiltaksutgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.

## 2.4 Analyser av kostnader på de tre funksjonene

---

Med alle de detaljerte modellene ovenfor som bakteppe, kan det nå være interessant å gå tilbake til der vi startet i avsnitt 2.1 med totale utgifter per barn i aktuell alder for barnevernet (0 til 17 år), men denne gang fordelt på de tre barneverns-

---

<sup>25</sup>=  $(e^{0,0972} - 1) * 100$

funksjonene hver for seg. Som forklaringsvariabler bruker vi her kun behovsvariablene, politiske og økonomiske variabler, samt tidsvariabelen og kategorivariablene for Buf-regioner. Dette for å få en mest mulig ren analyse av hvordan ytre forhold påvirker barnevernskostnadene.

Tabell 24. Analyser av utgifter per barn 0-17 år fordelt på hhv. funksjon 244, 251 og 252

		<b>Modell 14</b>	<b>Modell 15</b>	<b>Modell 16</b>
<b>2292 observasjoner<sup>26</sup></b>		Nto.dr.utg 244 per innbygger 0- 17 år	Nto.dr.utg 251 per innbygger 0-17 år	Nto.dr.utg 252 per innbygger 0- 17 år
		ln	ln	ln
<b>Antall innbyggere 0-17 år</b>	ln	-0,0015 (-0,07)	-0,031 (-1,09)	0,1494 (5,36)
<b>Frie inntekter per innbygger</b>	ln	0,9772 (8,27)	-0,0088 (-0,06)	1,3400 (9,05)
<b>Andel bosatt tettbygd</b>		0,1973 (2,55)	-0,3791 (-3,85)	0,4667 (4,82)
<b>Gjennomsnittlig personinntekt i kommunen</b>	ln	0,5393 (3,43)	0,6998 (3,49)	-0,049 (-0,25)
<b>Andel skilte og separerte</b>		6,3101 (4,78)	-1,6329 (-0,97)	11,4786 (6,94)
<b>Andel innvandrere</b>		-1,2571 (-2,04)	1,7542 (2,23)	-1,6539 (-2,14)
<b>Uføretrygd Levekårsindeks</b>		0,0038 (0,67)	0,0058 (0,8)	0,0121 (1,71)
<b>Sosialhjelp Levekårsindeks</b>		0,0065 (1,2)	0,0176 (2,55)	0,0185 (2,74)
<b>Lav utdanning Levekårsindeks</b>		0,003 (0,66)	0,0005 (0,09)	0,0282 (4,98)
<b>Andel kommunestyrerepr, fra partier på venstresiden</b>		0,2973 (3,4)	0,3035 (2,72)	0,1054 (0,96)
<b>Herfindahls indeks for partikon-sentrasjon</b>		-0,8132 (-3,98)	-0,7226 (-2,78)	-0,0739 (-0,29)
<b>Tid</b>		0,0349 (5,62)	0,0065 (0,82)	0,0443 (5,7)
<b>Region nord</b>		-0,2319 (-5,07)	-0,122 (-2,09)	0,0411 (0,72)
<b>Region øst</b>		-0,1227 (-3,43)	0,0214 (0,47)	-0,0568 (-1,27)
<b>Region midt-Norge</b>		-0,331 (-7,4)	-0,1973 (-3,46)	0,0751 (1,34)
<b>Region vest</b>		-0,2237 (-4,76)	-0,2618 (-4,37)	0,2642 (4,49)
<b>R<sup>2</sup> justert</b>		0,1635	0,0465	0,1774

<sup>26</sup> Det har i disse analysene falt ut noen observasjoner fra det opprinnelig balanserte panelet. Det er imidlertid snakk om et så lite antall at vi velger å anta at dette ikke påvirker resultatene.

### **Kommunalt og privat inntektsnivå**

Vi har tidligere sett klare utslag av kommunenes frie inntekter på totalutgifter, stillinger, tiltak m.v. Det nye nå er at vi – noe overraskende – finner at kommunens inntekter har en klar innflytelse på funksjon 244 og funksjon 252, mens funksjon 251 i følge resultatene i modell 16 er så godt som uavhengig av inntektsnivået. På forhånd ville vil heller trodd det motsatte, dvs. en sterkere effekt av inntektsnivået på funksjon 251 enn på 252. Tanken er da at tjenestene på funksjon 252 er såpass rettighetsbestemt at kommunens økonomi burde ha minst betydning for tiltakene utenfor opprinnelig familie, mens tiltak innenfor opprinnelig familie omfatter tiltak som i større grad er forebyggende og av kategorien ”føre var” som ikke i like stor grad er lovpålagt. I stedet viser altså modell 16 at kommuner med 10 % høyere inntekter enn gjennomsnittet har hele 13,4 % høyere utgifter på funksjon 252. Det er altså snakk om en inntektselastisitet som er høyere enn 1! For tiltak innenfor opprinnelig familie, viser modell 15 at kommunens inntektsnivå ikke gir noen signifikant effekt overhodet. Vi kommer nærmere tilbake til en diskusjon omkring effekten av kommunalt inntektsnivå i oppsummeringsavsnittet 2.5 nedenfor.

Når det gjelder gjennomsnittlig personinntekt, ser vi at høyere personinntekt gir høyere utgifter på funksjon 244 og 251, mens funksjon 252 er uberørt av denne variabelen. Dette rimer godt med vår tidligere tolkning om at gjennomsnittlig personinntekt i noen grad er relatert til det generelle kostnadsnivået i hver enkelt kommune. Funksjonene 244 og 251 er her de mest ”lokale” (foregår i den samme kommunen), mens tiltak utenfor opprinnelig familie kan foregå i institusjoner og fosterhjem som kan ligge i andre kommuner og evt. også regioner. Koblingen mot nivå på personinntekt blir dermed naturlig nok svakere.

### **Politiske og regionale forhold**

Vi har tidligere gjennomgående sett at andel partier på venstresiden gir mer barnevernutgifter, og et mer konsentrert (mindre fragmentert) kommunestyre gir mindre utgifter til barnevern. Det samme mønsteret vises i modell 14 og 15, mens modell 16 ikke har noen effekt av de politiske variablene. Dvs. at politiske forhold ikke synes å gi noen utslag for tiltak utenfor opprinnelig familie, mens de politiske forholdene har betydning for de to øvrige funksjonene.

Når det gjelder Buf-regionene, er også utslagene størst og klarest for funksjon 244 og 251, og i hovedsak fraværende for funksjon 252. Unntaket er her region vest,

som ligger klart lavere i utgifter til funksjon 252 enn de øvrige regionene. Det ser ut fra resultatene som det også er en signifikant innbyrdes forskjell i utgifter til funksjon 252 mellom region midt-Norge og region øst, hvor førstnevnte ligger høyere i kostnader.<sup>27</sup> For region vest, ser vi at mønsteret tidligere omtalt i tilknytning til modellene 11 til 13 i Tabell 23 gjentar seg også for de funksjonsinndelte kostnadene i Tabell 24. Dvs. at region vest har signifikant lavere utgifter til funksjon 244 og 251, samtidig som kostnadene til funksjon 252 er signifikant høyere. Ut fra det tidligere omtalte resultatet fra Tabell 23, kan det altså synes som at forskjellene i funksjonsinndelte kostnader i Tabell 24 skyldes forskjellene i enhetskostnader påvist i Tabell 23. Vi har imidlertid ingen informasjon som er egnet til å peke på noen bakenforliggende årsak til de regionale forskjellene som observeres. Eksempelvis kjenner vi ikke til noen forhold som kan bidra til å forklare hvorfor kommuner i region vest har klart *lavere* tiltaksutgifter per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie og *lavere* utgifter på funksjon 244 per stilling, samtidig som kommunene i vest altså har klart *høyere* tiltaksutgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.

### Behovsvariabler

Når det gjelder behovsvariablene, ser vi at effekten også for disse varierer en del mellom de tre funksjonene. Høy andel skilte og separerte gir høyere kostnader på funksjon 244 og funksjon 252, men ikke på funksjon 251. Det motsatte gjelder for kommuner med stor innvandrerbefolkning. Disse har altså – isolert sett – høyere kostnader på funksjon 251, men lavere på funksjon 244 og 252. Personer med sosialhjelp har mer betydning for kostnader på tiltaksfunksjonene enn på funksjon 244. Dette stemmer overens med resultatene i avsnitt 2.2, hvor vi så at indeksen for sosialhjelp påvirket antall tiltak og undersøkelser, men ikke antall stillinger. Lav utdanning har kun effekt på funksjon 252, mens effekten av personer med uføretrygd er fordelt med en svakt positiv, men ikke signifikant effekt, på alle tre funksjoner.

---

<sup>27</sup> T-verdiene i tabellen viser at verken midt-Norge eller region øst er signifikant forskjellig fra *referanseregionen* (region sør) for utgifter til funksjon 252. Siden midt-Norge er høyere og øst lavere enn sør, ville vi imidlertid ved å bytte referansekategori til enten midt-Norge eller øst, få signifikant forskjell mellom øst og midt-regionene.

## 2.5 Effekt av kommunestørrelse

Statistikken som vi presenterte i kapittel 1 tydet klart på at veksten i barneverns-kostnadene var ulik i kommuner av ulik størrelse, nærmere bestemt ved at de fleste variabler økte raskest i de minste kommunene. Vi vil avslutningsvis i dette kapitlet teste dette nærmere ved å kjøre alle analysene om igjen, men denne gangen ved å legge til et interaksjonsledd mellom kommunestørrelse og variabelen TID.<sup>28</sup> Hvis parameterestimatet til dette interaksjonsleddet er signifikant forskjellig fra null, har tidsutviklingen i den avhengige variabelen vært systematisk ulik for kommuner av ulik størrelse. Tabell 25 gir en oversikt over resultatene. Et negativt parameterestimat for interaksjonsleddet viser i disse modellene at veksten over tid har vært lavere i de største kommunene, eller med andre ord at *veksten har vært størst i de små kommunene*.

Tabell 25. Resultater for alle modeller med interaksjon mellom tid og kommunestørrelse

Modell som er tillagt interaksjonsledd	Avhengig variabel	Tid	Tid * kommunestørrelse
Modell i)	Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år	0,0153 4,80	-0,0061 -2,24
Modell ii)	Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år	0,0313 7,5	-0,0154 -4,27
Modell iii)	Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år	0,0078 2,33	-0,0054 -2,03
Modell iv)	Bemanning i barnevernet per innbygger 0-17 år	0,0285 7,43	-0,0110 -3,31
Modell v)	Andel stillinger med fagutdanning	0,0057 4,97	-0,00005 -0,05
Modell vi)	Undersøkelser per innbygger 0-17 år	0,0258 4,95	0,0248 5,58
Modell vii)	Tiltak per innbygger 0-17 år	0,0237 7,70	-0,0012 -0,45
Modell viii)	Andel omsorgstiltak	0,0041 3,18	-0,0021 -1,91
Modell ix)	Netto driftsutgifter f251 og f252 per tiltak	-0,0112 (-3,06)	-0,0058 (-1,95)
Modell x)	Netto driftsutgifter f251 og f252 per barn med tiltak	0,0130 (3,49)	-0,0095 (-3,11)
Modell xi)	Netto driftsutgifter f251 per barn med tiltak i opprinnelig familie	-0,0188 (-2,66)	0,0033 (0,57)
Modell xii)	Netto driftsutgifter f252 per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie	0,0019 (0,38)	-0,0108 (-2,67)
Modell xiii)	Netto driftsutgifter f244 per årsverk	0,0155 (2,82)	-0,0072 (-1,47)

<sup>28</sup> Variablene i denne modellkjøringen er av tekniske årsaker fratrukket sitt eget gjennomsnitt.

Fra modellene i) til iii) er det klart at det har vært en signifikant høyere kostnadsvekst over tid i de små kommunene. Tilsvarende viser modell iv) at det tydelig har vært en høyere bemanningsvekst i små kommuner, mens det ut fra modell v) har ikke vært noen påviselig forskjell i andelen stillinger med fagutdanning. Veksten i antall undersøkelser, for gitt bemanning, har faktisk vært størst (mod. vi) i de største kommunene, og det er ingen påviselig forskjell (mod. vii) av kommunestørrelse for veksten i antall tiltak. Derimot ser det ut til at det kan ha vært en høyere vekst i andelen omsorgstiltak blant de små kommunene. Dette resultatet er riktignok kun signifikant på 10 % nivå (mod. viii). Det samme gjelder for summerte tiltakskostnader per totalt antall tiltak (dvs. både i og utenfor opprinnelig familie) i mod. ix). Her finner vi innenfor et signifikansnivå på 10 % at det har vært størst vekst blant de små kommunene. Når vi i modell x) ser på totale tiltakskostnader per *totalt antall barn på tiltak*, finner vi imidlertid igjen en klart signifikant forskjell, dvs. høyere vekst over tid i de minste kommunene. Til slutt har vi modellene xi) til xiii) med utviklingen for enhetskostnader for hhv. tiltak i og utenfor oppr. familie, samt kostnad til 244 per årsverk. Vi ser der at det blant disse kun er signifikant forskjellig utvikling over tid for enhetskostnaden til tiltak utenfor opprinnelig familie (mod. xii); dvs. større kostnadsvekst i de minste kommunene. Totalt sett får vi fram mye av det samme mønsteret som i den beskrivende statistikken – dvs. systematisk større kostnadsvekst i de minste kommunene – men det er altså ikke signifikante utslag for alle de variabler vi her har studert, og for vekst i antall undersøkelser er det høyest vekstrate for de største kommunene.

## 2.6 Oppsummering

---

Mange av de resultatene vi har presentert i dette kapitlet har (naturlig nok) vært bekreftelser av det vi så av statistikken i kapittel 1, nemlig at det har vært en økning i antall stillinger, antall undersøkelser og antall tiltak, samt en dreining over mot flere omsorgstiltak eller tiltak utenfor opprinnelig familie. Til sammen har det altså vært en betydelig vekst i den kommunale barnevernstjenestens omfang. Denne veksten har også for de fleste variablene vært størst blant de minste kommunene, særlig gjelder dette veksten i antall stillinger som drar med seg vekst også i antall barn med tiltak. I gjennomsnitt for hele perioden 2002 til 2008 er det likevel de største kommunene som har de høyeste kostnadene. Dette ser ut til å skyldes høye-

re andel omsorgstiltak og høyere kostnader per barn med tiltak, kontrollert for type tiltak.

Av forhold vi ikke kan lese rett ut fra beskrivende statistikk i kapittel 1, finner vi at inntektsnivået til kommunene har en klar betydning for hvor mye midler barnevernet har til rådighet. Bortsett fra antall undersøkelser per barn i kommunen og utgifter til tiltak innenfor opprinnelig familie, er alle de variablene som vi har studert på et høyere nivå i de rikeste kommunene. Vi finner også at politiske forhold spiller en rolle; kommuner med høyere andel representanter fra venstresiden har høyere samlede barnevernsutgifter og flere stillinger i barnevernet per innbygger 0-17 år. Vi oppfatter disse resultatene som interessante og viktige, siden de bryter med en argumentasjon man ofte hører når det gjelder barnevernet, nemlig at barnevernet er underlagt så klare lovbestemmelser at det ikke er rom for å tilpasse barnevernsutgiftene til de lokale inntektsforholdene. Det er selvsagt ingen grunn til å bestride at barnevernloven gir svært klare lovmessige føringer og rettigheter. Poenget er imidlertid at våre analyser viser at lokale valg og tilpasninger likevel spiller en rolle for barnevernet. Det er tross alt en betydelig forskjell mellom de best og dårligst drevne barneverntjenestene i landet, og mellom kommunene som bruker hhv. minst og mest på barnevern, selv om loven er den samme. Dette viser i seg selv at man er avhengig av lokale ressurser, lokale prioriteringer og den menneskelige faktor. Det å skape en totalt sett mest mulig velfungerende barneverntjeneste er naturlig nok en krevende og sammensatt oppgave, og løses ikke kun ved å vedta lovbestemmelser.<sup>29</sup>

Det er imidlertid overraskende at effekten av kommunens inntektsnivå er svært klar for funksjon 252, mens den er svak og ikke signifikant på funksjon 251. På forhånd ville vi trodd at det kanskje var motsatt, dvs. at kommunens inntektsnivå spilte minst rolle for omsorgsovertagelser og de tyngre tiltakene (utenfor opprinnelig familie) og større rolle for de lettere tiltakene som føres på funksjon 251. Det er slik sett vanskelig å se gode begrunnelser på hvorfor resultatene viser en tydelig virkning av kommunenes inntekter på utgiftene til tiltak *utenfor* opprinnelig familie

---

<sup>29</sup> Som et talende eksempel på dette, har det i forbindelse med casestudier ved en evaluering av interkommunale barnevern (Brandtzæg, 2006) blitt omtalt eksempler på småkommuner som *aldri noensinne* har hatt en omsorgsovertagelsessak. Sannsynligheten for at dette ville skje med en aktiv og velfungerende barneverntjeneste gjennom eksempelvis 30 år, virker nokså lav.



og svak eller ingen virkning på utgifter til tiltak innenfor opprinnelig familie. For øvrig vises det også til kap. 3.8 og 3.9, der problematikken omkring kommunens inntektsnivå og grad av økonomisk knapphet i barnevernet m.v. omtales i lys av resultater fra spørreundersøkelsen.

Vi har også sett at høyt nivå på privatpersoners inntekt, medfører et høyere kostnadsnivå i barnevernet. Dette gjelder for hhv. samlede barnevernsutgifter, kostnaden per stilling på funksjon 244 og kostnaden per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie (funksjon 251). Tolkningen av dette resultatet er trolig at kostnadsnivået generelt i en kommune (lønnsnivå, husleie, nivå på honorarer fra private tjenesteleverandører m.v.) er høyere i kommuner med høy gjennomsnittlig personinntekt og at dette også i noen grad påvirker kostnadsnivået i barnevernet.

Vekst i *behov* for barnevernstjenester viser seg også å ha betydning, og den variabelen som slår sterkest ut blant behovsindikatorene, er andelen skilte og separerte, en andel som har vokst betydelig i den perioden vi ser på. Flere andre behovsindikatorer bidrar også til å forklare noe av nivået på antall tiltak og kostnader, men totalt sett er effekten av behovsindikatorene langt fra nok til å forklare størstedelen av variasjonen i de forhold vi studerer. Vi tar imidlertid forbehold om at vårt sett av behovsindikatorer neppe gir noen veldig presis måling av hvordan det underliggende behovet for barneverntjenester har utviklet seg gjennom den perioden vi studerer.

Et annet interessant resultat, er at antall undersøkelser i seg selv ikke framstår som noen kostnadsdriver. Tvert i mot er det slik at kommuner som gjennomfører mange undersøkelser, har *lavere* totale kostnader til barnevern. Dette gjelder vel å merke når vi kontrollerer for øvrige aktivitetsmål for barneverntjenesten i kommunene (antall stillinger, antall tiltak m.v.). Tolkningen er at det, for gitt antall stillinger og tiltak, er lavere kostnader i kommuner som gjennomfører mange undersøkelser. Det er noe uklart hvordan en skal begrunne/forklare dette resultatet, men en mulighet kan være at kommuner som driver mange undersøkelser totalt sett lykkes bedre i forebyggende barnevernsarbeid og at dette igjen bidrar til lavere samlede kostnader. Det kan imidlertid også være forhold vi ikke har kontrollert for, blant annet ved at vi ikke har data for gjennomsnittlig varighet av tiltakene i de enkelte kommunene. Resultatet er uansett interessant, og framstår som spennende å forfølge videre i senere studier.

Når det gjelder kategorivariablene for hvilken Buf-region hver kommune i datasettet tilhører, har vi generelt funnet en rekke signifikante forskjeller mellom regionene. Det er imidlertid vanskelig å finne noen forklaringer på hvorfor kostnadsnivåer eller andel barn med tiltak ser ut til å ha systematiske forskjeller mellom regionene. Det er viktig å understreke at det er kostnadene i *kommunene* vi hele tiden studerer – ikke kostnadene Buf-regionene som sådan. For hver enkelt kommune i datasettet kontrollerer vi for en rekke kommunespesifikke variabler som inntekt blant innbyggere og kommunen selv, behovsindikatorer, politiske forhold og tidsutvikling. Når det da blir et signifikant utslag av Buf-region-tilhørighet, må det altså finnes en felles variasjon mellom kommuner innen samme region. En mulighet kan da være at det finnes særtrekk i måten det statlige barnevernet arbeider på i den enkelte Buf-region, som fører til kostnadmessige utslag i kommunene som tilhører denne regionen. Det er imidlertid også mulig at det finnes andre regionale særtrekk som ikke har direkte med hvordan det statlige barnevernet jobber på i hver region, men eksempelvis er utslag av forskjeller i samfunns- eller kostnadsforhold som ikke fanges opp av våre øvrige variabler. Ut fra den informasjonen vi for øvrig sitter på, er det uansett vanskelig å forklare resultatforskjellene mellom kommunene som tilhører de ulike regionene. Vi observerer eksempelvis resultatet om at region vest har klart lavere kostnader til funksjon 244 og 251, samtidig som de har klart høyere kostnader til funksjon 252, men kan altså vanskelig begrunne det. De regionale forskjellene som er påvist i dette kapitlet, kan imidlertid være interessant stoff for senere forskning å forfølge nærmere.

# 3. Resultater fra spørreundersøkelser og intervjuer

## 3.1 Innledning

---

De to foregående kapitlene har stort sett omtalt tall og statistisk materiale. I tillegg til å studere diverse statistikk og gjennomføre økonomiske analyser, har vi imidlertid også gjennomført intervjuer med totalt seks barneverntjenester. Videre har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle barneverntjenester i landet. I dette kapitlet vil vi presentere og diskutere funn fra både spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene felles. Dette blant annet fordi både caseundersøkelsene og spørreskjemaene omhandler mye av de samme temaområdene. Det ville dermed blitt mye gjentakelser dersom materialet fra casene og spørreskjemaene skulle blitt presentert hver for seg. En annen grunn til å presentere spørreundersøkelse og casemateriale i et felles kapittel, er at vi på denne måten integrerer materiale fra casekommunene ”flytende” i fortolkningen av de ulike tabellene og oversiktene fra spørreundersøkelsene som supplerende forklaringer og utdypinger. Dette er en framgangsmåte vi har gode erfaringer med fra tidligere prosjekter av lignende karakter som dette, og som vi håper vil fungere godt for leseren også i dette tilfellet.

Caseundersøkelsene ble gjennomført i tre selvstendige kommunale barnevern (Ålesund, Sandefjord, Nore og Uvdal) og i tre interkommunale barneverntjenester (Vest-Telemark, Indre Namdal, Molde og Midsund). I alle tilfeller var det lederen for barnevernet som det ble avtalt et personlig intervju med. I de fleste casene ble lederen av barneverntjenesten supplert av andre informanter, noe avhengig av den interne organiseringen i hver konkrete case. Det ble sendt ut en del relevant statistikk på forhånd for den enkelte casekommune/kommuner som viste hvordan de lå an sammenlignet med gjennomsnittstall for landet. Denne statistikken dekket utvalgte deler av det som i denne rapporten er presentert i kapittel 1. Dette var et utgangspunkt for å ha enkelte faste punkter å knytte samtalen mot. Det ble også

sendt ut en del spørsmål i tilknytning til statistikk materialet og øvrige forhold på forhånd. Samtalene ble imidlertid ført på nokså fritt grunnlag. Et viktig siktemål med caseundersøkelsene var å få forbedret vår egen innsikt omkring en del relevante forhold som ”rører seg” ute i barnevernet, og som det kanskje ellers ville være vanskelig å få konkret informasjon om. En annen viktig hensikt var å få fram fenomener og problemstillinger som var aktuelle å innarbeide i spørreundersøkelsen. Ved å gjennomføre caseundersøkelsene først, var det lettere å formulere relevante og sentrale spørsmål omkring kostnadsutviklingen m.v. i spørreskjemaene. Spørreundersøkelsen ble dermed den siste delen av vårt prosjektopplegg. Vi sendte ut et elektronisk spørreskjema adressert til alle kommuner (postmottak) og interkommunale barnevern i landet. Skjemaene til hhv. kommunale og interkommunale barneverntjenester på de fleste spørsmålene identiske, men det har vært visse tilpasninger av spørsmålenes ordlyd, samt at en sekvens kun var aktuell for de kommunale, mens en annen sekvens kun var myntet på de interkommunale. Totalt gikk det ut skjemaer til 321 selvstendige barneverntjenester og til 37 interkommunale barnevern.

Første utsending foregikk midt i mai måned, og med svarfrist satt til 28. mai. Svarprosenten var da lite tilfredsstillende, og det ble derfor også gjennomført to purreunder. Etter ferdig purring, har vi fått inn svar fra 170 av de selvstendige kommunene, dvs. en svarprosent på 53 %. Imidlertid var tre av svarene så forsinket at de kom etter at vi hadde laget endelige resultatoversikter og figurer/tabeller. Av tids- og ressurs hensyn har vi ikke prioritert å gjøre alt dette på nytt for å få med ytterligere 3 observasjoner. Den reelle svarprosenten er derfor 167 av 321, dvs. 52,2 %. Blant de interkommunale, fikk vi svar fra 17 av 37, dvs. ca. 46 %. De drøyt 52 % av alle kommuner med selvstendige barneverntjenester, spenner over relevant variasjon i både geografi, kommunestørrelse, kommunalt inntektsnivå m.v., og det har ikke vært prioritert å gjennomføre formelle frafallsanalyser.

I gjennomgangen av materiale fra spørreskjemaene og casekommunene nedenfor, vil vi i hovedsak følge den temamessige inndelingen som ble benyttet i spørreskjemaene. Vi vil i noe varierende grad supplere med stoff og inntrykk fra casekommunene underveis. Videre vil vi også på enkelte spørsmål gå tilbake og se på sammenhenger (eller manglende sammenhenger) mellom det Kostratall eller kvantitative analyser har vist om de samme eller tilstøtende fenomener som det spørreskjemaet

avdekker. Som vi vil komme tilbake til, viser det seg at det ikke alltid er like god sammenheng mellom det statistikken viser og det kommunene selv oppfatter.

## 3.2 Om kostnadsutviklingen

---

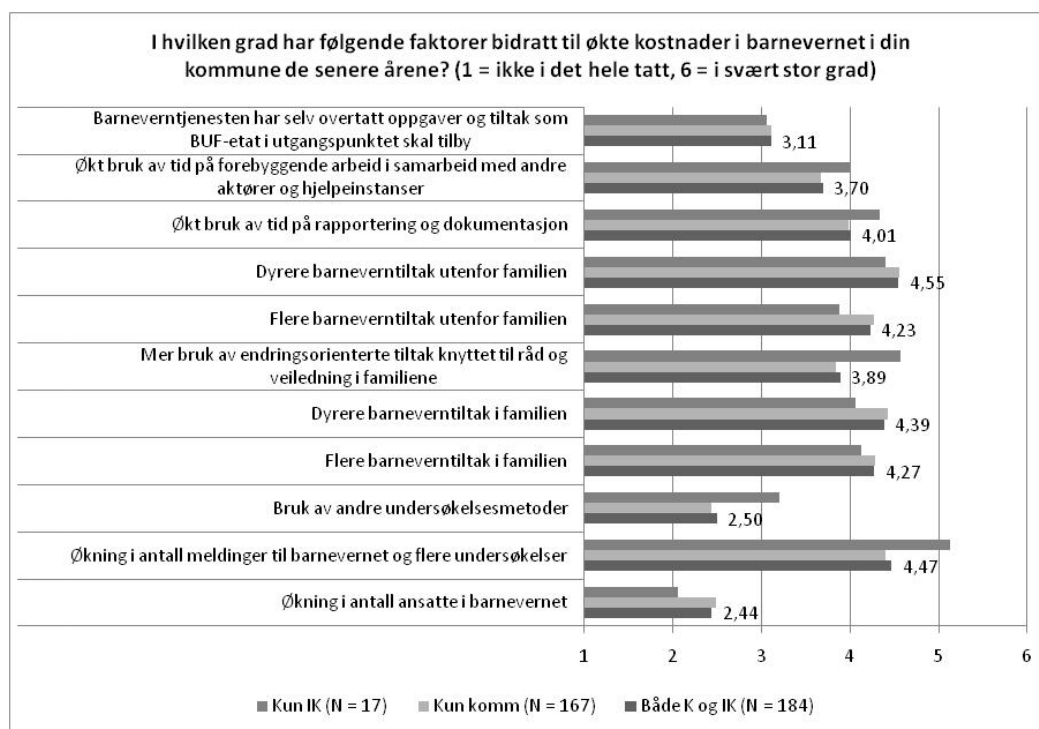
Det første spørsmålet vi stilte lyder ”I hvilken grad har følgende faktorer bidratt til økte kostnader i barnevernet i din kommune de senere årene?”, og det ble deretter listet opp i alt 11 faktorer der det skulle fylles ut svar i en skala fra 1 = ikke i det hele tatt, til 6 = i svært stor grad. En del av de faktorene som nevnes har vi også direkte informasjon om for hver enkelt kommune fra Kostra-statistikk, bl.a. om mengden (antall) tiltak og utviklingen i kostnad per tiltak. Som nevnt i forrige avsnitt, trenger det imidlertid ikke være fullt samsvar mellom det barnevernet selv mener er de viktigste faktorene for å forklare økte kostnader, og det statistikken viser. Vi kommer derfor tilbake til en enkel sjekk av grad av samsvar mellom kommunenes svar og de faktiske forholdene senere i avsnittet.

De faktorene som i størst grad trekkes fram som forklaringer på økte kostnader i barnevernet er (jf. Figur 15 nedenfor):

- dyrere barneverntiltak utenfor familien
- økning i antall meldinger og til barnevernet og flere undersøkelser
- dyrere barneverntiltak i familien
- flere barneverntiltak i familien
- flere barneverntiltak utenfor familien
- mer tid på rapportering og dokumentasjon

Samlet sett tyder altså tilbakemeldingene på at de viktigste årsakene til kostnadsøkningene i barnevernet kan relateres til en økning i antall tiltak, og at tiltakene har blitt dyrere. Det som gjennom caseundersøkelsene blir trukket fram som den viktigste årsaken til at antall tiltak har økt, er at det de senere årene har vært økt fokus på forebyggende arbeid og økt samarbeid med andre hjelpeinstanser, som skoler, barnehager, helsestasjoner, PP-tjenesten, psykiatri osv. Dette har resultert i at man har fått bedre rutiner for tverrfaglig samarbeid, samhandling og ansvarsdeling mellom ulike aktører. Som en del av dette har man også fått et åpnere barnevern. Sperrere for å kontakte barnevernet har blitt mindre, og dette har resultert i en økning i antallet meldinger, undersøkelser og tiltak. Samtidig har også levekårs-

utviklingen og samfunnsforhold bidratt til økende behov for barnevern, og det er ingen enkel oppgave å stadfeste om det er endringer i de ytre samfunnsforholdene eller om det er endringer i kommunenes evne til å fange opp de underliggende behovene som har endret seg mest. Vi kommer mer tilbake til dette spørsmålet i avsnitt 3.5 nedenfor.



Figur 15. I hvilken grad ulike faktorer har bidratt til kostnadsøkning i barnevernet de senere årene. 1 = ikke i det hele tatt og 6 = i svært stor grad.

Analyse av Kostra-dataene viser at det er de minste kommunene som har hatt den største kostnadsutviklingen (jf. Figur 2 og flere andre figurer fra kap. 1). Kostra-dataene viser også at det er de minste kommunene som har hatt den største økningen i bemanningen per innbygger. Dette er ikke unaturlig tatt i betraktning at det er mange mindre kommuner som tidligere har hatt et svært begrenset barnevern. Gjennom casestudiene har det f.eks. blitt vist til kommuner som kun har hatt en stillingsressurs på 20 % avsatt til barnevern. At det har vært et spesielt behov for å styrke bemanningen i barnevernet i små kommuner, er også dokumentert gjennom andre utredninger, f.eks. Brandtzæg (2006) og Kvello & Wendelberg (2003). Her er det også vist til at antallet tiltak i en del mindre kommuner har ligget betydelig lavere enn det antallet innbyggere skulle tilsi.

Ved at kommunene har økt bemanningen og/eller styrket fagmiljøene gjennom etablering av interkommunale samarbeid, er tilbakemeldingene at det har blitt lettere ”å se” og håndtere saker på en bedre måte enn tidligere. Når kommunene får tjenester med fagmiljøer som klarer å ta tak i barnevernssaker og håndtere disse på en bedre måte, resulterer dette også i at meldingene og saksmengden øker. Slik sett er altså en forklaring til veksten i antall saker og tiltak at et bedre fungerende barnevern ”skaper sin egen etterspørsel”, og dette er spesielt relevant i småkommuner og kommuner som har etablert interkommunale barnevern.

Vi ser også fra svarfordelingen i Figur 15 at de interkommunale barnevernene i større i større grad enn andre barneverntjenester rapporterer om økt vekst i antall meldinger, undersøkelser, bruk av endringsorienterte tiltak knyttet til råd og veiledning i familiene, bruk av tid på forebyggende i samarbeid med andre aktører og mer bruk av tid på rapportering og dokumentasjon. Figur 17 viser også at de interkommunale barneverntjenestene samlet sett vurderer kostnadsutviklingen som en del høyere enn kommunale barnevern. Dette er ikke unaturlig siden vi blant de interkommunale barneverntjenestene finner en overvekt av små kommuner. Dermed blir svarene fra de interkommunale barnevernene i stor grad bare en ny bekreftelse på de problemene som har preget barnevernet i småkommunene. Små kommuner med begrenset barnevern har bl.a. hatt betydelige utfordringer med å håndtere store og tunge barnevernsaker. I følge Kvello & Wendelberg (2003) var det flere av de minste kommunene som aldri hadde hatt en omsorgsovertakelse. Andre utredninger dokumenterer også en styrking av barneverntjenestene i små kommuner bidrar til at slike saker i større grad kommer på bordet (Brandtzæg 2006, 2009).

Når det gjelder kostnaden per tiltak i og utenfor opprinnelig familie, husker vi fra kap. 1.6 at kostnadene per barn med tiltak gikk ned reelt sett både for tiltak i og utenfor opprinnelig familie (hhv. 8,3 og 15 % reduksjon). Dette rimer i utgangspunktet dårlig med kommunenes oppfatning om at dyrere tiltak utenfor familie har høyest score blant alle de 11 faktorene, mens dyrere tiltak i opprinnelig familie er nr. 3 blant de 11 mest kostnadsrivende faktorene. En av flere forhold som kan bidra til å forklare et slikt tilsynelatende misforhold mellom oppfatninger og statistikk, er det nokså velkjente fenomenet med at folk flest ofte skiller dårlig mellom

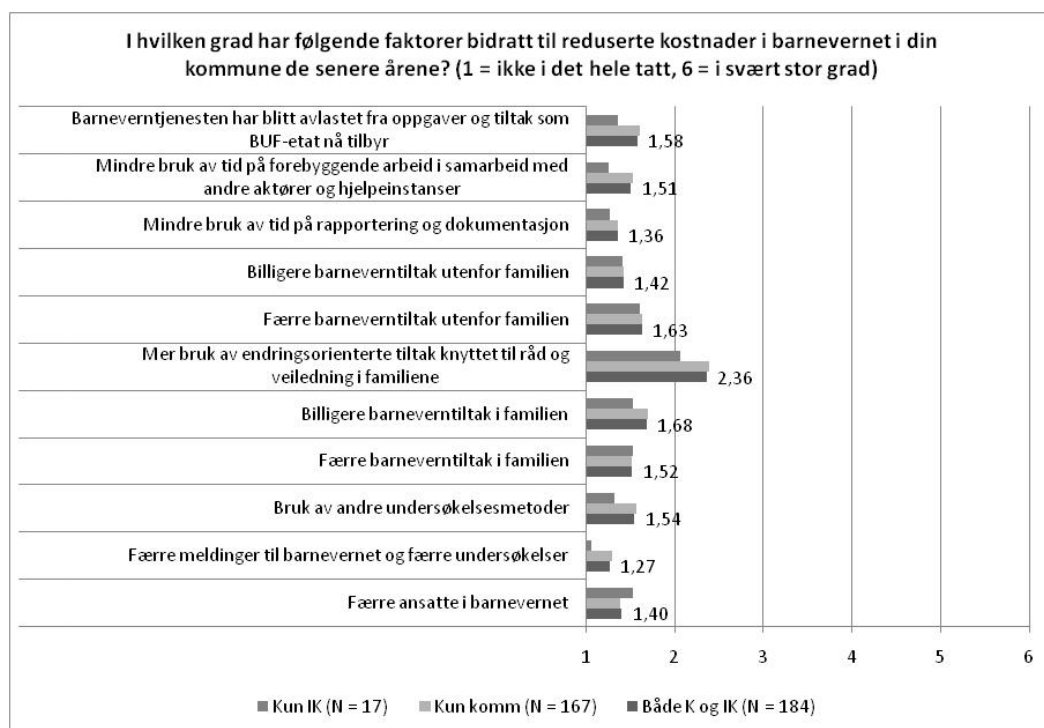
reelle og nominelle tallstørrelser når det gjelder utvikling over tid.<sup>30</sup> Vi husker imidlertid at vi fant en viss økning i kostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie fra 2008 til 2009. Siden spørreundersøkelsen ble gjennomført i 2010 og vi brukte ordlyden ”de senere årene”, er det rimelig at de ferskeste inntrykkene, dvs. fra de aller siste årene, dominerer svaret. Vi kjenner foreløpig ikke til hva kostnadsstatistikken vil vise når vi også får tilsvarende statistikk fra 2009 til 2010, men det kan jo tenkes at statistikken da vil bli mer i tråd med det kommunene her har rapportert. Et ytterligere mulig relevant forhold, er at statistikken for kostnader i kap. 1.6 er beregnet som ”kostnad per barn med tiltak”, i motsetning til ”kostnad per tiltak”. Det er dermed mulig at visse tiltak innenfor de nokså grove kategoriene i og utenfor opprinnelig familie kan ha blitt dyrere selv om statistikken viser at samlet antall kroner per barn med tiltak i gjennomsnitt har gått ned i reelle termer. Et siste forhold er selvsagt at spørsmålet blir besvart ut fra hva personene som svarer mener eller føler der og da, og at mange av de som svarer først og fremst har en barnevernfaglig kompetanse og erfaring. De kjenner derfor ikke nødvendigvis detaljert til kostnadsutviklingen i reelle termer over tid for de ulike tiltakstypene.

Vi stilte også et spørsmål med motsatt ordlyd, dvs. vi ba kommunene peke ut i hvilken grad 11 mulige kostnadsreducerende faktorer har bidratt til reduserte kostnader i den aktuelle kommunen. Svarfordelingen på dette spørsmålet vises i Figur 16.

---

<sup>30</sup> Et velkjent eksempel på dette er når eldre personer på karakteristisk vis uttrykker sin frustrasjon over ”hvor dyrt allting har blitt nå for tida”, mens en rekke varer og tjenester jo i realiteten har falt drastisk i pris når vi korrigerer for generell pris- og kostnadsvekst.





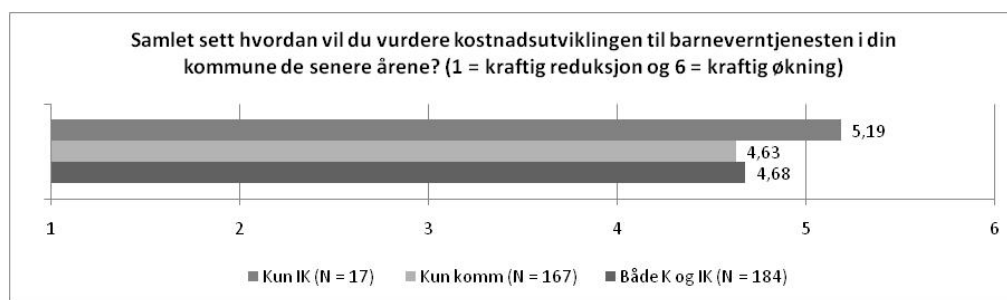
Figur 16. I hvilken grad ulike faktorer har bidratt til reduserte kostnader i barnevernet.

Ut fra Figur 16 ser vi at det er få faktorer som i særlig grad pekes ut som at de har bidratt til kostnadsreduksjon. Billigere tiltak i eller utenfor familie får minimal tilslutning som en kostnadsreduserende faktor, selv om statistikken vist i kap. 1.6 og 1.7 altså viser at reduserte kostnader per barn med tiltak har ”reddet” barnevernet fra enda større kostnadsvekst. Den eneste faktoren som i noen grad trekkes fram som en kostnadsreduserende faktor, er mer bruk av tid til endringsorienterte tiltak knyttet til råd og veiledning i familiene. Som vi har sett i det foregående, rapporteres det om at dette er tiltak som også har ført til økte kostnader. Erfaringer fra Sandefjord kan tjene som eksempel på en mulig forklaring på dette.

I Sandefjord, som har et stort barnevern med til sammen 33 ansatte, har man de senere årene forsøkt å gjennomføre en del snuoperasjoner for å få en bedre og mer effektiv barneverntjeneste. Man har etablert et mottaksteam med klare rutiner, tatt i bruk mer effektive undersøkelsesmetoder og styrket sitt eget tiltaksapparat. Det siste blir også framhevet som en økonomisk gevinst i form av man slipper å kjøpe inn tjenester. I tillegg bidrar dette til økt kompetanse i organisasjonen, noe som gir et bedre barnevern og et bedre og mer attraktivt fagmiljø. Gjennom tiltaksarbeidet har det de senere årene vært økt fokus på å jobbe med endringstiltak slik at barn

skal ”slippe å være klienter hele sitt liv”. Det blir i den forbindelse vist til at avlastende tiltak i liten grad fører til varige endringer, og at det er behov for råd og veiledning i hjemmet gjennom intensive tiltak slik at man gir hjelp til å klare seg selv. Dette framheves som gode løsninger for barnevernet og for barna og familiene det gjelder. Selv om dette kan bidra til økte kostnader for barnevernet i en overgangsfase, er det ingen tvil om at dette er en samfunnsøkonomisk lønnsom strategi for barnevernet i et langsiktig perspektiv. Vårt inntrykk er imidlertid at det ikke er så mange kommuner som har kommet like lang i dette arbeidet som Sandefjord, som også har kostnader til barnevern som ligger under landsgjennomsnittet. At Sandefjord er en stor kommune, og at man har kompetansen og tiltakene i egen organisasjon, blir sett på som viktig for å utvikle et godt barnevern. Barneverntjenester i mindre kommuner har gjerne dårlig kapasitet og lite ressurser til selv å drive med ulike former for råd og veiledningstiltak i familiene, og er således avhengig av å kjøpe inn slike tiltak. Dette kan videre bidra til at kostnadene per tiltak blir dyrere i disse kommunene.

Det siste spørsmålet i denne seksjonen av spørreskjemaet går på den samlede kostnadsutviklingen i løpet av de senere årene: ”Samlet sett hvordan vil du vurdere kostnadsutviklingen til barneverntjenesten i din kommune de senere årene?”. Dette spørsmålet fungerer nærmest som en ”temperaturmåler”, dvs. at det gir en umiddelbar vurdering av hvordan de som arbeider i barnvernet selv oppfatter sin egen kostnadsutvikling.



Figur 17. Hvordan kostnadsutviklingen til barneverntjenesten vurderes samlet sett.

Vi ser at det gjennomgående er en oppfatning av at det har vært en nokså kraftig økning i kostnadene de siste årene, og dette er som forventet ut fra det statistikken i kap. 1 også formidler. De interkommunale barnevernene uttrykker en kraftigere økning enn gjennomsnittet av de enkeltstående barnevernene. Som vi skal komme

tilbake til i avsnitt 3.4, bør dette ikke tolkes som at det er etablering av interkommunale barnevern som sådan som skaper ekstra høy kostnadsvekst. Svaret reflekterer snarere at det er et klart flertall av relativt små kommuner blant de interkommunale barnevernene, og at kostnadsveksten har vært høyest i småkommunene.

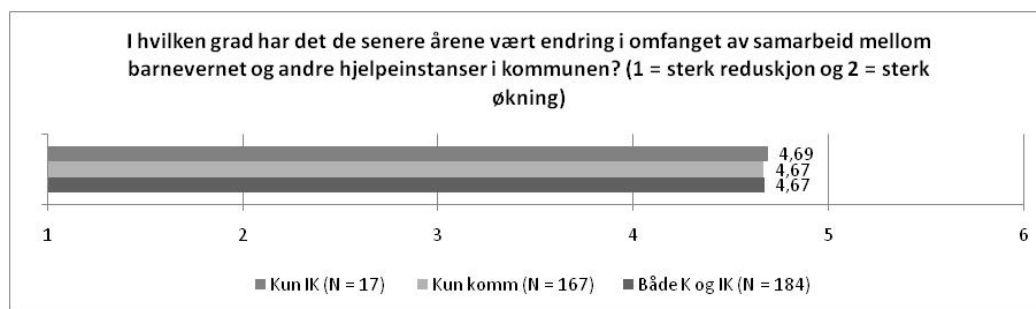
Vi har sjekket om det er noen systematisk sammenheng mellom hver enkelt kommunes svar på enkelte av spørsmålene om kostnadsøkning vist i Figur 15 og den faktiske (målte) økningen i tilsvarende statistikk fra Kostra. Dette går på hhv. antall tiltak i og utenfor opprinnelig familie og på kostnader per barn med tiltak i og utenfor opprinnelig familie. Resultatene er noe blandet. For barneverntiltakene innenfor opprinnelig familie finner vi kun en svak, positiv sammenheng mellom statistikken og svarene på spørreundersøkelsen. Sammenhengen er imidlertid så svak at den ikke er signifikant på 10 % nivå. For tiltak utenfor opprinnelig familie, ser vi imidlertid en langt klarere sammenheng mellom kommunenes oppfatninger (avkryssninger i spørreundersøkelsen) og den faktiske utviklingen i Kostratallene. Det er en klar, positiv sammenheng (signifikant på 5 % nivå) mellom både svarfordeling og faktisk utvikling både når det gjelder veksten i antall tiltak utenfor opprinnelig familie ( $t = 3,37$ ) og kostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie ( $t = 2,25$ ). For tiltak utenfor opprinnelig familie er altså oppfatningene mer i overensstemmelse med den faktiske utviklingen.

I spørsmålet om kostnadsutviklingen i barnevernet samlet sett (Figur 17), kan man også enkelt sammenholde svarfordelingen mot regnskapstallene fra Kostra som summen av alle kostnader ført på funksjonene 244, 251 og 252. Vi har også kontrollert mot vekst i frie inntekter per innbygger. Skalaen i spørreskjemaet går her fra 1 = kraftig reduksjon til 6 = kraftig økning. Vi finner her klart signifikante effekter av både veksten i kommunenes netto utgifter til barnevern og av kommunenes frie inntekter per innbygger. Den førstnevnte er positiv, dvs. som forventet; kommunene med høyest faktisk vekst i netto utgifter krysser i gjennomsnitt av for en høyere svarkategori i skalaen fra 1 til 6 i spørreskjemaet. Den andre effekten er imidlertid negativ, dvs. at kommuner med høyere vekst i frie inntekter i større grad krysser av for et lavere svaralternativ i spørreskjemaet. Tolkningen av dette er muligens at de kommunene som har hatt høyest vekst i frie inntekter, ikke opplever samme grad av press på kostnader og krav om kostnadskutt. Dermed oppleves ikke kostnadsøkningen like stor, selv om den i realiteten er høyere i kommuner med større vekst i inntektene enn blant kommuner med lav vekst i inntektene.

### 3.3 Samarbeid med andre aktører i kommunen

Som nevnt har det fra sentralt hold vært lagt økt vekt på styrkning av forebyggende arbeid de senere årene, noe som innebærer behov for bedre samarbeid og koordinering mellom bl.a. barnevern, skole, kultur, helse og barnehage.

På spørsmål til barneverntjenesten om i hvilken grad det de senere årene har vært endring i omfanget av samarbeid mellom barnevernet og andre hjelpeinstanser i kommunen, er det et klart flertall som gir uttrykk for at det har vært en betydelig økning (jf. Figur 18). Ut fra spørreundersøkelsen synes det ikke å være vesentlige forskjeller mellom kommunale og interkommunale barnevern. Dersom man har et interkommunalt barnevern som dekker mange kommuner, har vi gjennom caseundersøkelsene fått tilbakemeldinger på at det kan bli flere aktører å forholde seg til sammenlignet med om tjenesten hadde dekket en kommune. Kommuner som samarbeider parallelt om flere hjelpetjenester for barn og unge, unngår noe av denne problematikken.

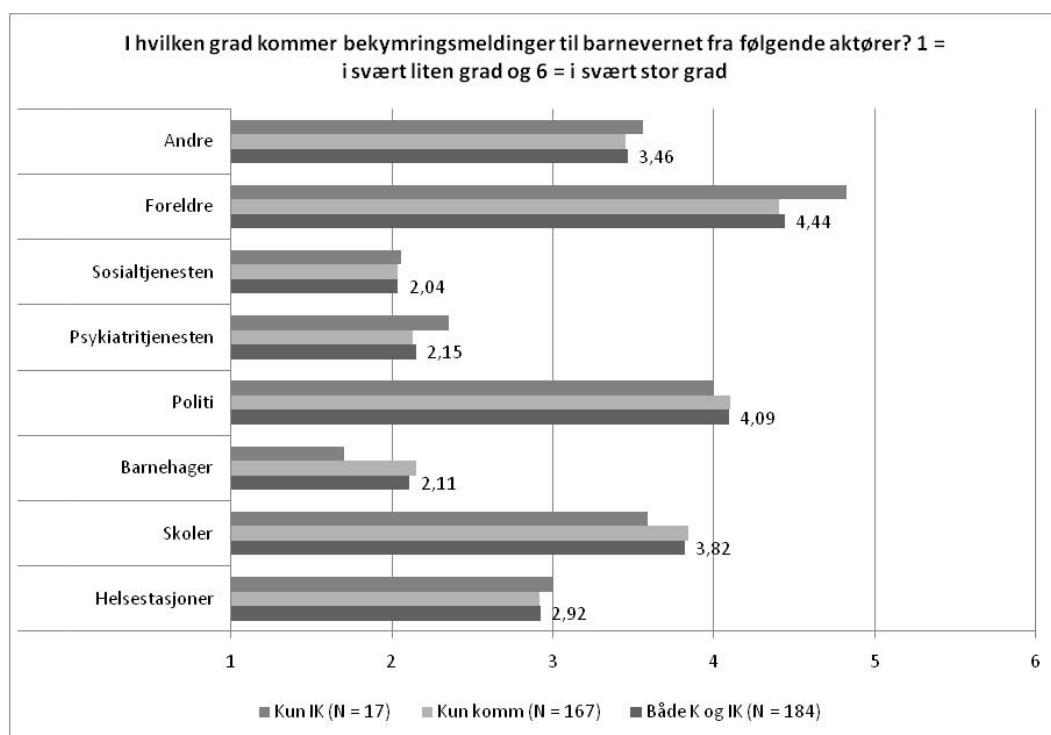


Figur 18. I hvilken grad det de senere årene har vært endring i omfanget av samarbeid mellom barnevernet og andre hjelpeinstanser i kommunen.

En viktig målsetning med å øke det forebyggende arbeidet er å komme tidligere inn i saker. I alle casekommunene blir det pekt på at dette er en stor utfordring. Det vises til flere eksempler på saker hvor barnevernet først har blitt involvert ”når det ikke har vært noen annen utvei”. Dersom barnevernet hadde vært involvert på et tidligere tidspunkt, kunne man ha hindret at saker utvikler seg til store tunge omsorgssaker. For å lykkes med dette, er det nødvendig at barnevernet informerer aktuelle samarbeidspartnere og etablerer et samarbeid slik at samarbeidspartnere er trygge på hva barnevernet er og gjør. Det er videre viktig at samarbeidspartnerne er trygge på hva de skal gjøre når de føler en bekymring, og et godt sam-

arbeid med barnevernet kan bidra til at det blir lettere å gjøre en riktig vurdering. Tilbakemeldinger gjennom casekommunene er at det ikke er alle som er like flinke til å overholde sin meldeplikt, og det blir pekt på at det er nødvendig å drive et kontinuerlig informasjonsarbeid i forhold til dette.

Gjennom spørreundersøkelsen ble barneverntjenestene stilt spørsmål om i hvilken grad det kommer bekymringsmeldinger fra ulike aktører (jf. Figur 19). Vi ser at det er foreldrene som i størst grad tar kontakt. Videre følger skoler, politi og ”andre”. Ut fra tilbakemeldingene gjennom caseundersøkelsene, er inntrykket at gruppen ”andre” i stor grad omfatter venner og familie. En av hensiktene med dette spørsmålet, er å fange opp alle meldinger, ikke kun meldinger som fører til undersøkelser. Statistikken for meldinger i Kostra (jf. kap. 1.4) viser her kun meldinger som fører til tiltak, og utviklingen i hvor *alle* meldinger kommer fra er dermed ikke observerbar direkte.

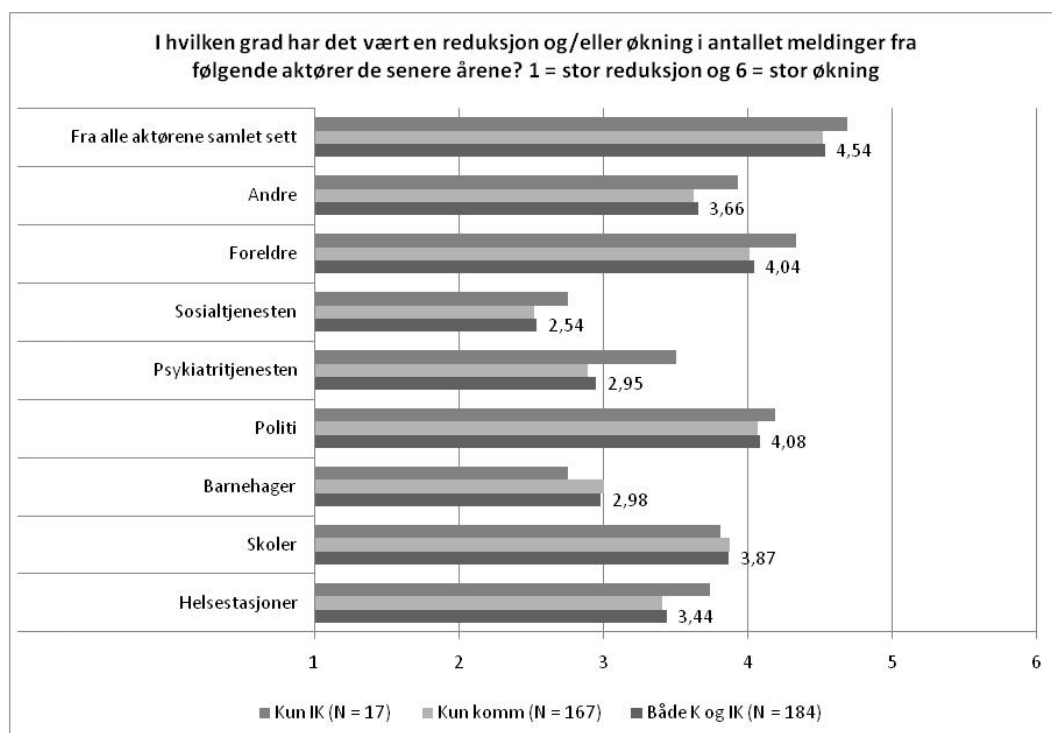


Figur 19. I hvilken grad det kommer bekymringsmeldinger fra ulike aktører.

Inntrykket fra spørreundersøkelsen må sies å være i god overensstemmelse med inntrykket man får fra statistikken i Kostra. Foreldre, politi og skoler er de viktigs-

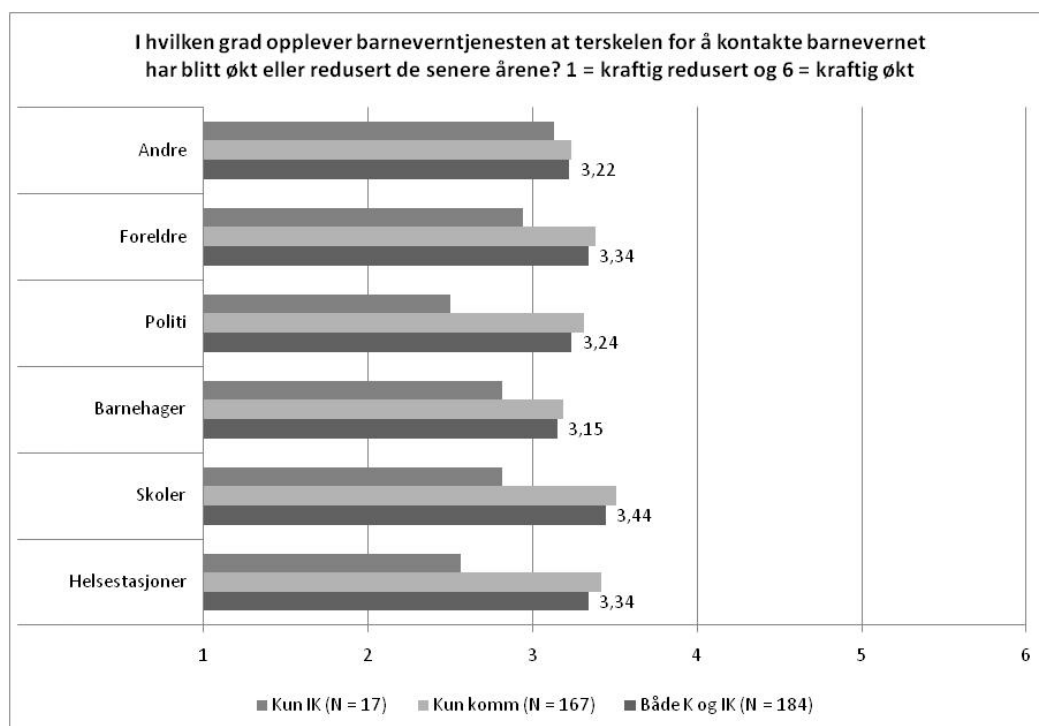
te meldingskildene som utpekes, mens barnehagene er blant de aktørene som i minst grad sender meldinger til barnevernet. Dette er også et inntrykk som bekrefte gjennom casestudiene. Årsakene til dette synes å være flere, bl.a. at det blant barnehageansatte er en del usikkerhet i forhold til hvordan de skal forholde seg til en bekymring, at det er frykt for at man skal gjøre noe galt, og at man får et dårlig forhold til foreldrene. En annen utfordring er at det i kommunene gjerne er langt flere barnehager enn skoler. Det er derfor vanskelig å få til tverrfaglige møter og samarbeid med barnehagene som på tilsvarende måte som med skolene. I en av de større casekommunene ble det f.eks. vist til at kommunen har ca. 50 barnehager. Som et ledd i økt satsing på forebyggende arbeid og tidlig intervensjon, har barnevernet i løpet av det siste året gjennomført besøk i alle barnehagene for å fortelle og informere. Dette har vært et krevende arbeid tidsmessig, og en del av dette har vært gjort på overtid. En stor utfordring knyttet til dette blir uttrykt på følgende måte: *”informasjon er ferskvare – man må ikke tro at man er ferdig – dette er vedvarende arbeid”*.

Både Kostra-dataene og spørreundersøkelsen bekrefter at det samlet sett har vært en økning i antall meldinger de senere år. Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen tyder på at den største økningen i meldinger kommer fra foreldre, politi, skoler og andre (jf Figur 20), hvilket også er i god overensstemmelse med Kostratallene.



Figur 20 I hvilken grad det har vært en reduksjon og/eller økning i antallet meldinger fra ulike aktører de senere årene.

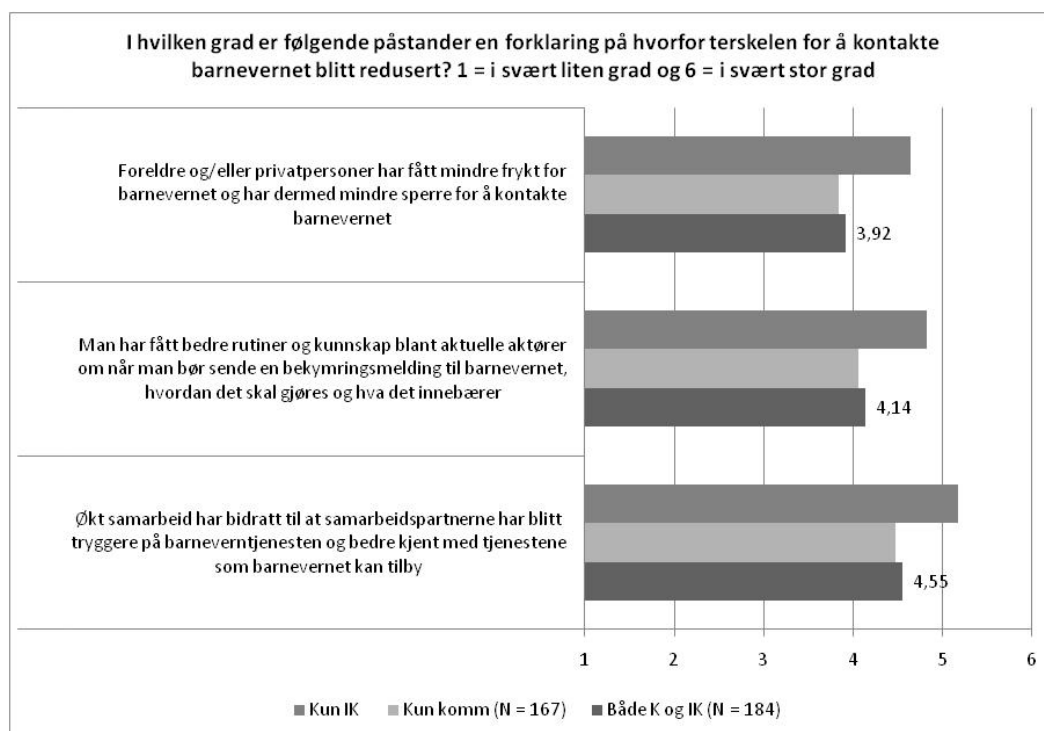
Omfanget av meldinger fra helsestasjoner synes å ha vært stabilt, mens det synes å ha vært en liten nedgang fra barnehager, sosialtjenesten og psykiatritjenesten. Det er verdt å merke seg at de interkommunale barneverntjenestene rapporterer en noe større økning enn de kommunale barneverntjenestene. Dette er ikke unaturlig siden det som tidligere påpekt er mindre kommuner som har hatt små og sårbare barneverntjenester som typisk etablerer interkommunalt samarbeid. Gjennom det interkommunale samarbeidet får man da en tjeneste med et større og sterkere fagmiljø som blir i stand til håndtere oppgaver og saker på en bedre måte. Dette er noe som i seg selv kan bidra til økte meldinger til barnevernet. utfordringer knyttet til inhabilitet og nærhet til brukere blir også redusert, og det kan også være lettere å ta kontakt med barnevernet når man slipper å gi seg til kjenne i egen kommune (Brandtzæg 2006). Figur 21 bekrefter også at terskelen for å kontakte barnevernet har blitt redusert, og dette gjelder i størst grad blant de interkommunale tjenestene.



Figur 21. I hvilken grad barneverntjenesten opplever at terskelen for å kontakte barnevernet har blitt økt eller redusert de senere årene.

Spørreundersøkelsens neste spørsmål viser at tendensen til redusert terskel for kontakt har sammenheng med at økt samarbeid har bidratt til at samarbeidspartnerne har blitt tryggere på barneverntjenesten, at de har blitt bedre kjent med tjenestene som barnevernet kan tilby. Man har fått bedre rutiner og kunnskap blant aktuelle aktører om når en bekymringsmelding til barnevernet bør sendes, hvordan det skal gjøres og hva det innebærer (jf. Figur 22). Det gis samtidig uttrykk for at foreldre og/eller privatpersoner har fått mindre frykt for barnevernet og dermed har mindre sperre for å kontakte barnevernet. For de interkommunale barneverntjenestene synes disse faktorene å ha hatt spesielt stor effekt.



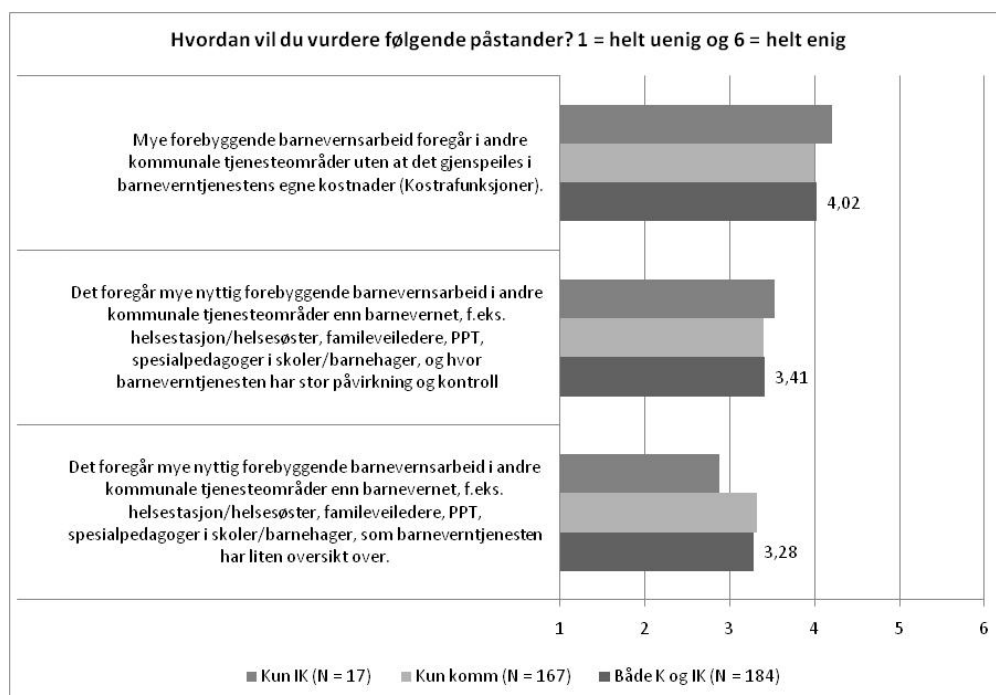


Figur 22. I hvilken grad ulike påstander er en forklaring på hvorfor terskelen for å kontakte barnevernet er blitt redusert.

Blant aktører som ikke sitter tett på barnevernet, er det enkelte som uttrykker bekymring for at antallet meldinger til barnevernet øker. I den grad dette skyldes levekårsutvikling og samfunnsmessige utviklingstrekk er det grunn til å uttrykke bekymring. Tilbakemeldinger gjennom spørreundersøkelsen og casestudiene tyder imidlertid på at bedre samarbeid mellom barnevernet og andre hjelpeinstanser kan være en vel så viktig årsak til økning i antall meldinger, undersøkelser og tiltak som endringer i levekårsutviklingen. Dette gjelder i særlig grad blant de mindre kommunene som tidligere har hatt lite velfungerende barneverntjenester med minimale ressurser/bemanning. Samtidig meldes det også om at det fortsatt er mye å gå på i forhold til samarbeid om forebygging og tidlig intervensjon. Dette indikerer at bekymringen for at antallet meldinger til barnevernet til en viss grad er uberettiget, og at det kanskje er vel så stor grunn til å bekymre seg for at omfanget av meldinger i en del kommuner fortsatt er for lavt i forhold til hva det ideelt sett burde vært i et best mulig fungerende barnevern. Sån sett synes det å være behov for mer ressurser til samarbeid og forebygging. Dette vil i mange tilfeller være samfunnsøkonomisk meget lønnsom ressursbruk i et langsiktig perspektiv, ved at tidligere intervensjon med hjelpeorienterte tiltak kan føre til varige endringer som gir bedre livskva-

litet, yrkesdeltakelse m.v. for de barna som på denne måte blir fanget opp bedre enn i dag.

Et godt forebyggende barnevern – i vid forstand – krever i prinsippet godt sammen- sydde og helhetlige handlinger fra en rekke instanser og aktører som går langt uten- for barneverntjenestene selv. Et eksempel på dette kan være adferdsvansker blant småbarn i barnehager. Slike adferdsvansker fører ofte til at det settes inn ekstra spesialpedagogiske ressurser til de barna det gjelder, og en vesentlig del av spesial- pedagogisk arbeid overfor barn med adferdsvansker er – og i stadig økende grad – knyttet til foreldresamarbeid og foreldreveiledning. Overfor en del av de familiene man da samarbeider med, kan dette arbeidet like gjerne defineres som forebyggen- de barnevern og tiltak i opprinnelig familie som det kan kalles ”spesialpedago- gikk”. Grensene i slike tilfeller blir åpenbart flytende, og mye av slikt arbeid kan være helt ukjent for barnevernet i kommunen – særlig ut fra at barnehagene er blant de aktørene som er minst flinke til å melde saker til barnevernet. Det nevnte eksemplet er selvsagt nettopp kun det – et mer eller mindre enkeltstående eksempel. Eksemplet kan imidlertid tjenes som motivasjon for det neste spørsmålet i undersø- kelsen, som går litt mer generelt på samarbeid med andre aktører i kommunen og i hvor stor grad forebyggende barnevernarbeid i andre kommunale tjenester er styrt og kontrollert av barnevernet selv. jf. Figur 23.



Figur 23. Vurdering av påstander knyttet til barnevernsarbeid blant samarbeidspartnere.

Det gis relativt klar tilslutning til den første påstanden, dvs. at det foregår en del forebyggende barnevernarbeid der kostnaden ikke føres på barnevernfunksjonene 244, 251 eller 252 i Kostra. De to øvrige påstandene har gjennomsnittssvar nær 3,5, dvs. nær midten av skalaen som går fra helt uenig til helt enig. Hvis vi går bak gjennomsnittet og ser på hele svarfordelingen, ser vi imidlertid at oppfatningene er relativt divergerende:

Tabell 26. Vurdering av påstander om forebyggende barnevern i andre kommunale tjenester enn barnevernet selv, prosentvis fordeling (N = 184)

	Ingen forme ning	1 (helt uenig)	2	3	4	5	6 (helt enig)
Mye forebyggende barnevernsarbeid foregår i andre kommunale tjenesteområder uten at det gjenspeiles i barneverntjenestens egne kostnader (Kostrafunksjoner).	14,1	4,9	12,0	13,0	21,7	15,2	19,0
Det foregår mye nyttig forebyggende barnevernsarbeid i andre kommunale tjenesteområder enn barnevernet, f.eks. helsestasjon/helsesøster, familieveiledere, PPT, spesialpedagoger i skoler/barnehager, som barneverntjenesten har liten oversikt over.	3,3	8,2	23,9	23,9	19,0	16,8	4,9
Det foregår mye nyttig forebyggende barnevernsarbeid i andre kommunale tjenesteområder enn barnevernet, f.eks. helsestasjon/helsesøster, familieveiledere, PPT, spesialpedagoger i skoler/barnehager, og hvor barneverntjenesten har stor påvirkning og kontroll på dette.	1,1	8,7	17,9	24,5	23,9	19,6	4,3

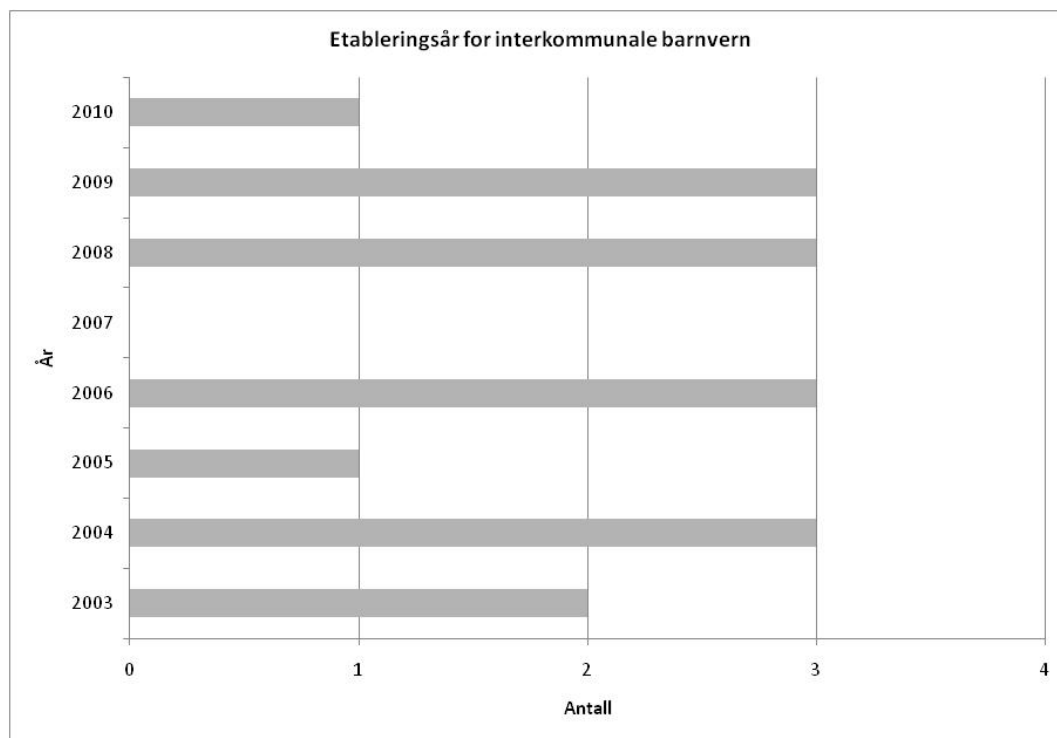
Når det gjelder den første påstanden (forebyggende barnevern som ikke gjenspeiles i barnevernets egne Kostra-funksjoner), ser vi at 65 % av kommunene som har noen oppfatning, har krysset av for svarkategori 4,5 og 6. Tilsvarende har dermed kun 35 % krysset av for kategoriene som uttrykker stor eller noe grad av uenighet, kat. 1-3. Det er tydeligvis slik at det finnes en del barnevernsrelaterte utgifter som føres andre steder, i alle fall i en del kommuner.

Går vi videre til de to siste påstandene, ser vi at oppfatningene er relativt spredt utover skalaen. Det at gjennomsnittet ligger nær 3,5 er således ikke veldig informativt i seg selv. På den siste påstanden ser vi at det er ca 24. % som svarer 5 eller 6. Samtidig er 8,7 % helt uenige og 17,9 % nokså sterkt uenige (svar = 5). Dette tyder på at det ikke finnes noe samstemt svar som er gyldig for ”det norske barnevernet” generelt, men at det finnes ulike opplevelser og oppfatninger fra kommune til kommune når det gjelder hvor stor oversikt og grad av styring og kontroll barnevernet selv har med annet relevant forebyggende arbeid som foregår i kommunen.

Dette indikerer også at det i mange kommuner er behov for mer ressurser til samarbeid om forebygging og tidlig intervensjon.

### 3.4 Spesielt om interkommunale samarbeid

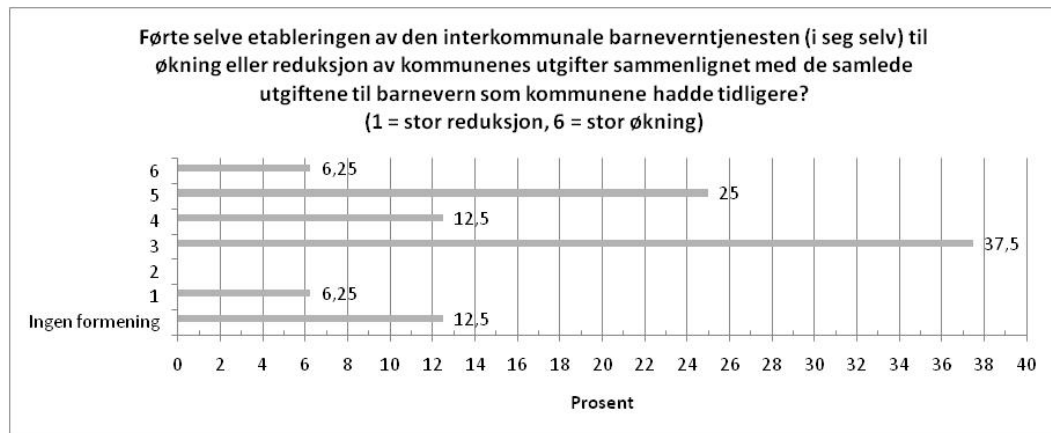
Som et ledd i kartleggingen av kostnadsutviklingen i barnevernet, er det noen spørsmål som er stilt spesifikt til interkommunale barnevern. Dette dreier seg i første rekkes om endringer i kostnadsutviklingen som kan relateres til selve etableringen av det interkommunale samarbeidet. Til sammen er det etablert 37 interkommunale barnevern som omfatter ca. 100 kommuner. Vi har svar fra 16 av disse, og som dekker til sammen dekker 49 kommuner. De første interkommunale barneverntjenestene ble etablert som forsøk i 2003 (jf. Figur 24).



Figur 24. Etableringsår for interkommunale barnevern (N = 16)

Erfaringene fra forsøkene med interkommunale barnevern, viste at selve etableringen av et interkommunalt barnevern i seg selv kunne føre til endrete kostnader for kommunene (Brandtzæg 2006). Vi har derfor spurt spesielt om dette i spørreunder-

søkelsen (jf. Figur 25). For et klart flertall av de interkommunale barneverntjenestene har kostnadene vært stabile eller økende som følge av selve etableringen.

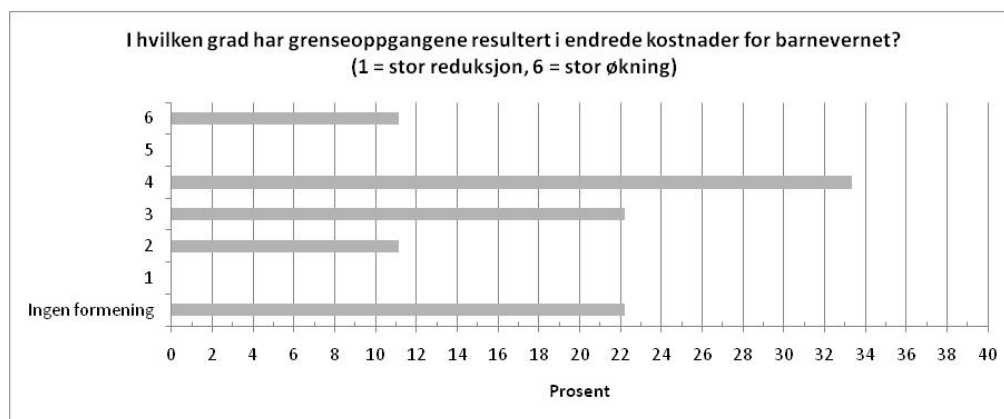


Figur 25. Hvorvidt etableringen av en interkommunal barneverntjeneste i seg selv fører til økte kostnader.

I interkommunale barneverntjenester som eksplisitt har gitt uttrykk for en økning som følge av etableringen, har det vært en økning i utgifter til drift eller tiltak eller begge deler. Økningen i kostnader knyttet til drift dreier seg om innkjøp av nytt utstyr, leie av lokaler og økte reiseutgifter. I forhold til tiltak, pekes det på at man gjennom et større kompetansemiljø, får andre faglige tilnærminger, nye rutiner og andre måter å jobbe på som gir økt legitimitet i befolkningen og blant samarbeidspartnerne. Dette har resultert i flere meldinger, flere undersøkelser, flere tiltak og økte kostnader. Dette kan igjen utløse behov for flere ansatte. Dette har vi sett eksempler på fra casestudiene, og disse sammenhengene er også i tråd med tidligere evalueringer av interkommunale barnevern (Brandtzæg, 2006).

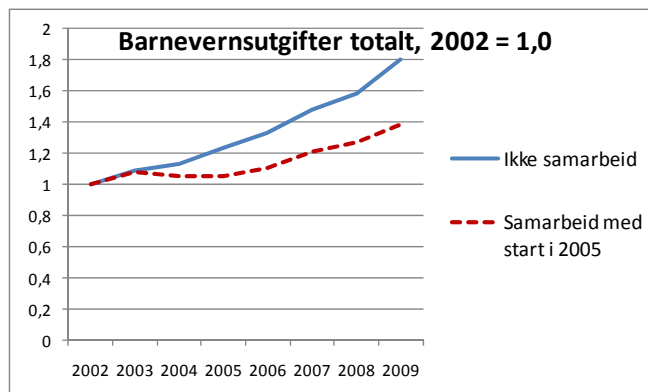
Ved etablering av interkommunale barnevern kan det være behov for grenseoppganger i forhold til hvilke tiltak og kostnader som skal ligge til barnevernet og hvilke som skal ligge til andre tjenesteområder. Tidligere har vi sett at det har vært behov for dette, spesielt i tilfeller hvor barneverntjenesten og sosialtjenesten har vært samorganisert. I denne undersøkelsen er det ni av de interkommunale barneverntjenestene som svarer at de har gjennomført slike grenseoppganger. Dette dreier seg om at det i en del kommuner tidligere ikke var så klart skille mellom tiltak hjemlet i Lov om barnevern og helse- og sosiallovgivningen. Konkret nevnes avklaringer i forhold til ansvar for tiltak som leksehjelp, tiltak for barn med diagnoser, psykiske problemer og funksjonshemminger. Hvorvidt disse grenseoppgangene har

bidratt til økte eller reduserte kostnader ser ut til å ha virket begge veier (jf. Figur 26), men samlet sett er inntrykket at det ikke er snakk om store utslag. Gjennom casestudiene har vi bl.a. sett at grenseoppgangene har bidratt til større konsentrasjon om kjernebarnevernet, noe som innebærer at noen kostnader nå blir ført på andre budsjetter hvor de egentlig hører hjemme, f.eks. dekking av leksehjelp. Dette er et eksempel på at reduserte kostnader til barnevern kan gjenspeiles i en økning i utgifter på andre etaters budsjetter.

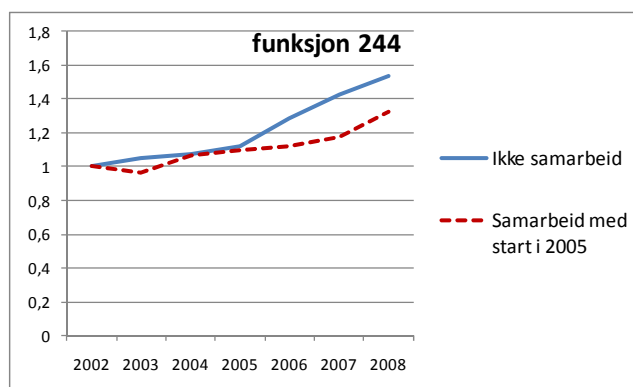


Figur 26. I hvilken grad har grenseoppgangene har resultert i endrede kostnader for barnevernet

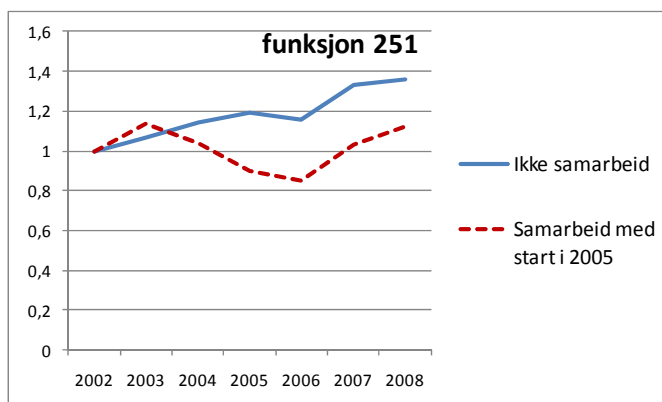
Når det gjelder de interkommunale barneverntjenestene, synes de viktigste årsakene til kostnadsøkningene å ha sammenheng med at man får større tjenester med sterkere fagmiljøer. Bedre og mer velfungerende tjenester bidrar i seg selv til flere meldinger, undersøkelser og tiltak, noe som også bidrar til økte kostnader. Det er ikke dermed sagt at etablering av interkommunale barnevern bidrar til større kostnadsvekst sammenlignet med om hver enkelt kommune skulle styrket barneverntjenesten på tilsvarende måte hver for seg. Dersom vi ser på kostnadsutviklingen i barnevernet i små kommuner med og uten interkommunalt samarbeid (jf. Figur 27 til Figur 30), ser vi at kommuner med interkommunale barnevern har hatt en mer moderat kostnadsutvikling enn andre små kommuner uten interkommunalt barnevern. Dette indikerer at etablering av interkommunale barnevern er en mer kostnadseffektiv måte å styrke barneverntjenesten på i små kommuner, enn om hver enkelt kommune skal styrke tjenesten på egen hånd. Dette er også samsvar med evalueringen av forsøkene med interkommunale barnevern (Brandtzæg 2006).



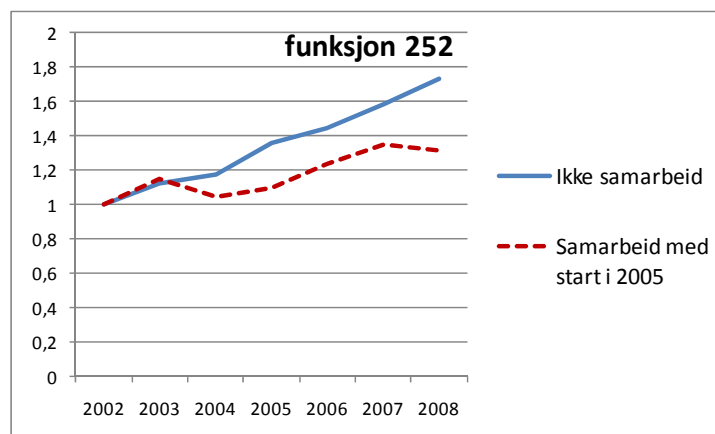
Figur 27. Kostnadsutvikling totalt for barnevernsutgifter i små kommuner (< 5000 innbyggere) med og uten interkommunalt samarbeid. Indekstall der 2002 = 1 for nominelle netto driftsutgifter.



Figur 28. Kostnadsutvikling for drift av barneverntjenester (f. 244) i små kommuner (< 5000 innbyggere) med og uten interkommunalt samarbeid. Indekstall der 2002 = 1 for nominelle netto driftsutgifter.



Figur 29. Kostnadsutvikling for tiltak i hjemmet i små kommuner (< 5000 innbyggere) med og uten interkommunalt samarbeid. Indekstall der 2002 = 1 for nominelle netto driftsutgifter.



Figur 30. Kostnadsutvikling for tiltak utenfor hjemmet i små kommuner (< 5000 innbyggere) med og uten interkommunalt samarbeid. Indekstall der 2002 = 1 for nominelle netto driftsutgifter.

I små kommuner som har hatt felles sosial- og barneverntjeneste, har innføringen av NAV-reformen også resultert i at mindre kommuner har skilt ut barnevern som en egen tjeneste. I forbindelse med slike omorganiseringer har vi sett eksempler på at barneverntjenesten må styrkes gjennom både gjennom ansettelse av egen barnevernleder og flere saksbehandlere (Brandtzæg, 2009). Den store veksten i etableringen av interkommunale barnevern blant småkommuner kan således i noen grad ha blitt utløst av NAV-reformen og omorganiseringer som fulgte i kjølvannet av denne. Vi kommer tilbake til dette tema i avsnitt 3.7 nedenfor.

### 3.5 Samfunnsmessige utviklingstrekk og levekårsutviklingen

I denne temabolken ønsker vi å belyse i hvilken grad barneverntjenestene mener at det underliggende behovet for barneverntjenester har økt på grunn av trekk ved samfunnsutvikling og levekårsutvikling. Som omtalt også i flere foregående avsnitt er det i utgangspunktet to alternative – men ikke gjensidig utelukkende – forklaringer til hvorfor omfanget av barnevernstiltak har økt gjennom de siste årene. Den første forklaringen er at det underliggende *behovet for barneverntjenester* har økt. Dette kan igjen skyldes endringer i levekår og sosiale forhold; større inntektsforskjeller, flere samlivsbrudd og enslige forsørgere, flere foreldre med rusproblemer (eller tyngre rusproblemer blant de som har det), osv. Den andre forklaringen er at *barnevernet har blitt flinkere til å fange opp de barneverntilfellene som til enhver tid har vært der*, enn de var tidligere. Som allerede påpekt, er selvsagt disse to for-



klaringene ikke gjensidig utelukkende, og mye tyder på at begge forklaringene har noe for seg. Det vil åpenbart kunne være store forskjeller fra kommune til kommune om det er den ene, andre eller begge som i størst grad forklarer økningen i omfanget av barnevernstjenester. I kapittel 2.1 har vi sett på noen variabler som kan være egnet til å forklare levekårsutviklingen, og hovedresultatet derfra var at endringer i levekårsindikatorer kun i liten grad bidrar til å forklare veksten i antall tiltak. På den annen side er det åpenbart slik at endringene i disse statistikkvariablene ikke er noe perfekt mål på den underliggende levekårsutviklingen i samfunnet. Det er derfor fullt mulig at levekårsutviklingen har utviklet seg i negativ retning, dvs. på en måte som skaper større behov for barneverntjenester, uten at dette fanges godt nok opp av statistikkvariablene brukt i kap. 2.1. Det er derfor også interessant å se hvordan de ansatte i barnevernet selv vurderer spørsmålet om hvorvidt samfunnsendringer og levekårsutvikling har medført store eller små endringer i behovet for barneverntjenester.

Tabell 27. ”I hvilken grad synes behovet for barneverntjenester å ha endret seg som følge av samfunnsendringer og levekårsutvikling?” Svarfordeling i prosent. N = 184.

Ingen formening/ikke svart	1 (Sterk reduksjon)	2	3	4	5	6 (sterk økning)
13,6	0,0	0,5	2,2	12,0	45,1	26,6

Det er her nokså slående at ingen kommuner har krysset av for svarkategoriene 1 og 2, mens kun én kommune har krysset av for kategori 3, dvs. kategorier som markerer reduksjon i behovet for barneverntjenester som følge av samfunnsendringer og levekårsutvikling. Så godt som samtlige av de kommuner som har en formening omkring spørsmålet, markerer altså at de mener at behovet for barneverntjenester er økende pga endringer i samfunnsforhold og levekår, og kategori 5 og 6 er de mest utbredte kategoriene. Dette markerer nokså tydelig at kommuner flest oppfatter at samfunnet og levekårene utvikler seg i en retning som skaper økende behov for barneverntjenester. Vi har også kontrollert om kommunestørrelse systematisk samvarierer med svarfordelingen på spørsmålet om samfunns- og levekårsendringer, men finner her ingen signifikant effekt. Dvs. at synspunktene omkring dette spørsmålet ikke ser ut til å være systematisk forskjellig i små og store kommuner.

Det synes imidlertid vanskelig å fange opp økte behov for barneverntjenester ut fra foreliggende statistiske variabler. Som nevnt fant vi i kostnadsanalysene i kap. 2

kun relativt moderate effekter av de variablene som skulle forsøke å fange opp levekårsutviklingen. Det at disse variablene kun i relativt svak grad gir en god prediksjon på det faktiske behovet for barneverntjenester, får vi også bekreftet via svarfordelingen på spørsmålet i Tabell 27 ovenfor. Vi har her testet om det er noen sammenheng mellom svarfordelingen på spørsmålet og nivået på de statistiske målene som forsøker å fange opp endringer i det faktiske behovet. Denne sammenhengen er meget svak og langt fra signifikant. Dette tyder altså på at det er vanskelig å fange opp variasjon i det faktiske behovet for barneverntjenester i den enkelte kommune ved hjelp av målbare behovsindikatorer på en særlig nøyaktig måte – behovet varierer på en måte som kun i beskjeden grad fanges opp av endringer i behovsvariablene benyttet i de kvantitative analysene fra kap. 2.

Nedenfor vises et utvalg av utfyllende svar på dette spørsmålet, dvs. kommunens kommentarer til følgende supplerende spørsmål: ”Hvilke samfunns-/levkårsendringer dreier dette seg om?”. Utvalget av svar er kun hentet fra kommuner som svarer 5 eller 6 på spørsmålet vist i tabellen ovenfor.

- Stadig større press om å "lykkes" - mange som faller utenfor. Kan virke som om særlig enslige forsørgere sliter for å strekke til, både økonomisk men også på andre områder. Mindre nettverk blant folk, slik at det offentlige må være støtten. Mye psykiske problemer både blant voksne og unge, relativt mye rus.
- Det dreier seg om flere enslige foreldre. Etter ny lov om barnefordeling, og deling av kostnader gjør at flere vil ha barna, og kanskje også de som ikke er skikket (slipper å betale til mor/far). Har mange ulike kulturgrupper i barnevernet. Innvandringen gir økte behov.
- Samlivskonflikter, øking i rus og psykiatri, marginale nettverk, mye flytting.
- Foreldre mindre tid. Foreldre stort fokus på sjølvrealisering.

Poenget om å skulle ”lykkes” og å oppnå selvrealisering er nok et generelt trekk i vårt moderne og rike samfunn, som i langt mindre grad preget holdninger og individenes aspirasjoner i tidligere tider. Det er selvsagt svært sørgelig at dette blir en så sterk drivkraft for enkelte foreldre at det går så direkte utover barna at det genererer saker for barnevernet. Det er også interessant at flere enslige foreldre trekkes fram, siden dette er den av behovsindikatorerne som slår sterkest ut i de kvantitative analysene i kapittel 2.

Et annet forhold som i noen grad har blitt trukket fram blant casekommunene og enkelte av kommunene som besvarte spørsmålet fra Figur 21, er at terskelen for å ta kontakt med barnevernet har gått ned, og da spesielt blant foreldre. I den grad dette er tilfelle, er det trolig først og fremst positivt, siden et velfungerende barne-

vern er avhengig av at resten av samfunnet ikke frykter og har kontaktvegring overfor barnevernet. Noen av casekommunene har imidlertid også indikert at terskelen kan være i ferd med å bli ”for lav”, dvs. at enkelte foreldre oppfatter barnevernet mer som en generell ”servicestasjon” for foreldre som trenger avlastning i en travel hverdag og lignende. For å måle om denne type holdninger til barnevernet har noen utbredelse, har vi inkludert et spørsmål som går direkte på denne problematikken. Svarfordelingen (i prosent) vises i følgende tabell.

Tabell 28. I hvilken grad mener du at barneverntjenesten blir oppfattet som en generell velferdsordning – dvs. en tjeneste hvor man kan få tilgang til avlastningstiltak i en travel hverdag? Svarfordeling i prosent. N = 184.

Ingen formening/ikke svart	1 (i svært liten grad)	2	3	4	5	6 (i svært stor grad)
2,2	9,8	26,6	20,1	23,9	13,0	4,3

Vi ser her at hovedtendensen er at kommunene kun i relativt liten grad opplever at barneverntjenesten blir oppfattet som en generell velferdsordning, og summen av svarkategori 1,2 og 3 er på 56,6 %. På den annen side er det altså også 41,2 % som svarer enten 4, 5 og 6, riktignok da med den store majoritet på svarkategori 4. Det er altså en tendens til polarisering i oppfatningene omkring dette spørsmålet, og dette kan kanskje tyde på at det er en del lokale forskjeller i hvordan barnevernet blir oppfattet blant innbyggere og brukere rundt om i kommunene. Fenomenet med at barnevernet er i ferd med å få en noe annen klang og rolle blant innbyggerne og brukerne for øvrig, er tydeligvis relevant i *noen, men slett ikke alle*, kommuner. I de kommunene der dette er tilfelle, vil en slik senket terskel for å nærme seg og ta kontakt/benytt barnevernet trolig generere dels flere saker og dels andre typer saker for barnevernet. Dermed kan dette i en viss grad også bidra til økte kostnader.

Svarene på spørsmålene i denne temabolken gir totalt sett ingen klare eller sterke konklusjoner omkring hvorvidt det er endringer i samfunnsforhold og levekår eller at barnevernet fanger opp en større andel av de til enhver tid underliggende sakene, som forklarer størstedelen av veksten i omfanget av barneverntjenester. Vi tror en rimelig tolkning av resultatene herfra og øvrige resultater fra rapporten, er at begge forklaringene er relevante. Dette ikke minst i lys av hva den beskrivende statistikken fordelt etter kommunestørrelse har vist i kap. 1. Den klart største veksten har skjedd i småkommuner. Mange slike kommuner har tidligere hatt et helt minimalt

barnevern som knapt nok har hatt saker i det hele tatt. Vi tror derfor at hovedforklaringen på at det har vært klart større vekst i barnevernsutgifter i småkommunene, er at disse har blitt flinkere over tid til å ta tak i de tilfellene som faktisk finnes, snarere enn at veksten i behovet for barneverntjenester har vært størst i småkommunene. Sagt på en annen måte: Vi tror neppe at forklaringen på større vekst i bemanning, tiltak og kostnader i småkommuner er at det har vært en mer uheldig samfunnsutvikling i småkommunene enn i andre kommuner. Det synes rimeligere å forklare dette med at de små kommunene – fra et til dels meget dårlig utgangspunkt – har fått et mer velfungerende barnevern enn tidligere (blant annet gjennom etablering av interkommunale barnevern), og at barnevernet derfor avdekker en større andel av latent behov for barnevernets tjenester.

I de store kommunene er veksten i antall saker og kostnader mer moderat, men det er tross alt en ikke utbetdelig vekst også der. Så vidt vi har kunnet registrere har det ikke skjedd like omfattende endringer i intern organisering og rutiner de siste årene i de store kommunene som i småkommunene. Det er derfor nærliggende å tolke økningen i antall saker (meldinger, undersøkelser og tiltak) i de større kommunene mer som et uttrykk for et økende behov for barneverntjenester pga endringer i samfunnsforhold og levekår i vid forstand, og mindre som et utslag av endringer i disse kommunenes evner til å avdekke saker. Totalt sett kan dette oppsummeres som følger:

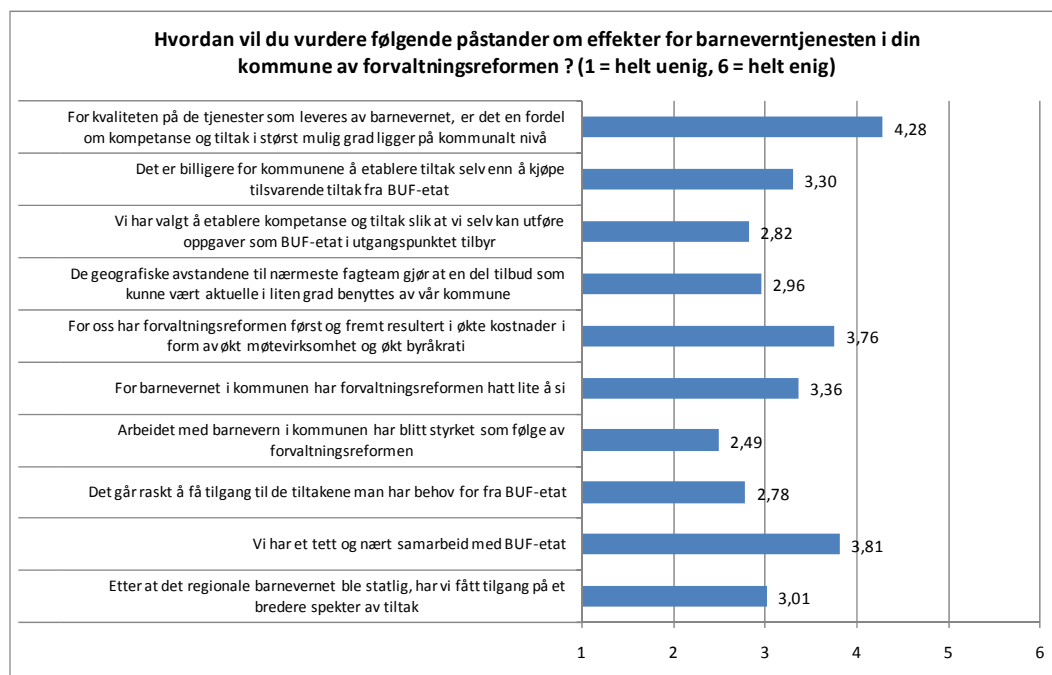
- Det er en økende trend i samfunnets behov for barneverntjenester som skyldes endringer i samfunnsforhold, sosiale forhold og levekår. Denne forklaringen bidrar til å forklare noe av økningen i antall meldinger, undersøkelser og tiltak, og dette gjelder i prinsippet for alle kommunetyper (store og små).
- Kommunenes barneverntjenester har i tillegg blitt bedre organisert og drevet slik at de avdekker en økende andel av de underliggende behovene for barneverntjenester. Dette gjelder først og fremst (i størst grad) i de mindre kommunene, der det har foregått en betydelig økning i bemanning og der det har blitt etablert en rekke interkommunale barneverntjenester de siste årene.

### 3.6 Effekter av forvaltningsreformen og synspunkter på det statlige barnevernet

---

Forvaltningsreformen, der det fylkeskommunale barnevernet gikk over til å bli statlig og regionalisert gjennom Buf-regionene, skjedde som kjent i 2004. Det er en dårlig skjult hemmelighet at mange kommuner er skuffet over effektene av denne reformen og negative til måten Buf-regionene og fagteamene fungerer på. Gjennom både caseundersøkelser og diverse medieoppslag, KS-uttalelser m.v., får en et klart inntrykk av at mange kommuner opplever at det statlige barnevernet kun i liten grad bidrar til å løse de behovene kommunene selv opplever at de har. Flere utredninger peker også på dette, bl.a. Econ (2007), Rambøll Management (2008) og Gautun (2009).

Noe av forklaringen på at mange kommuner er skuffede og lite fornøyde, kan trolig spores tilbake til de meget høye ambisjonene reformen hadde og hvordan dette ble kommunisert og markedsført overfor kommunene. De som arbeider med barnevernet ute i kommunene ser ut som om de i relativt stor grad opplever at realitetene ikke har stått i stil til det de ble forespeilet. Gautun (2009) peker på at det er en god del frustrasjon i det kommunale barnvernet som skyldes at de kommunale barnevernarbeiderne opplever at Bufetat ikke utfører sine lovpålagte kjerneoppgaver på en tilfredsstillende måte, noe som innebærer at de institusjonsplasser og fosterhjem som skaffes til veie, ikke er gode nok. Videre gis det uttrykk for at kommunale barnevernarbeidere opplever Bufetat som en byråkratisk og tungrodd organisasjon, der det har skjedd en utvikling hvor beslutningene flyttes fra fagteam oppover i Bufetat. Undersøkelsen tyder også på at man i det kommunale barnevernet opplever at Bufetat stjeler tid og krefter som kunne blitt brukt på barna og familiene. Et gjennomgående negativt syn på Bufetat og det statlige barnevernets tjenester og samspill med kommunene, bekreftes da også relativt tydelig gjennom vår spørreundersøkelse. Imidlertid skal det også sies at det er en betydelig polarisering blant kommunene når det gjelder synet på hvor godt eller dårlig Bufetat og deres tjenester fungerer. Et flertall av kommuner er kritiske (og til dels svært kritiske), mens andre kommuner synes å være til dels meget godt fornøyd. Spørrebatteriet omkring Bufetat og forvaltningsreformen omfatter totalt 10 påstander der kommunene uttrykker i hvor stor grad de er enige eller uenige.



Figur 31. Synspunkter på effekter av forvaltningsreformen – samlefigur med gjennomsnittsverdier blant alle som har svart 1 til 6.

Vi har her forsøkt å gruppere påstandene slik at de seks øverste i hovedsak er negative påstander, mens de fire nederste i hovedsak er positivt ladede påstander. I skalaen der 1 = helt uenig og 6 = helt enig, ser vi at det kun er en påstand der kommunene veldig klart uttrykker å være enige. Det er påstanden om at det er en fordel for kvaliteten på tjenestene som leveres av barnevernet at kompetanse og tiltak i størst mulig grad ligger på kommunalt nivå (4,28 i gjennomsnitt). Av de øvrige mer negativt betonte påstandene, ser vi at det er relativt stor grad (3,76) av enighet omkring påstanden om at forvaltningsreformen først og fremst har resultert i økte kostnader i form av økt møtevirksomhet og byråkrati. De øvrige fire negative påstandene ligger relativt nær 3 i gjennomsnitt, hvilket uttrykker en lunken tilslutning til påstandene, og litt nærmere uenig enn enig.

De fire positivt ladede påstandene viser at det er nokså sprikende og blandede relasjoner og erfaringer mellom kommunene og Bufetat. Påstanden om at det er et tett og nært samarbeid med Bufetat har relativt høy tilslutning i gjennomsnitt (3,81). Samtidig er den påstanden som har lavest grad av enighet blant alle de ti påstandene, at arbeidet med barnevern i kommunen har blitt styrket som følge av forvaltningsreformen. En så lav grad av enighet som 2,49 på dette spørsmålet er nok rela-

tivt nedslående hvis man vurderer dette opp mot hensikten med forvaltningsreformen.

Generelt sett vil gjennomsnittsverdiene på påstandene vist i Figur 31 kun gi et nokså grovt inntrykk av kommunenes oppfatninger – spredningen på kategoriene 1 til 6 er her minst like interessant som gjennomsnittet. Vi viser derfor også en tabell med prosentfordeling blant de mulige svaralternativene.

Tabell 29. Grad av enighet/uenighet for ulike påstander omkring forvaltningsreformen, samarbeid med Bufetat m.v. Prosentfordeling for hvert svaralternativ. (IF/IS = ingen formening/ikke svart. 1 = helt uenig, 6 = helt enig.)

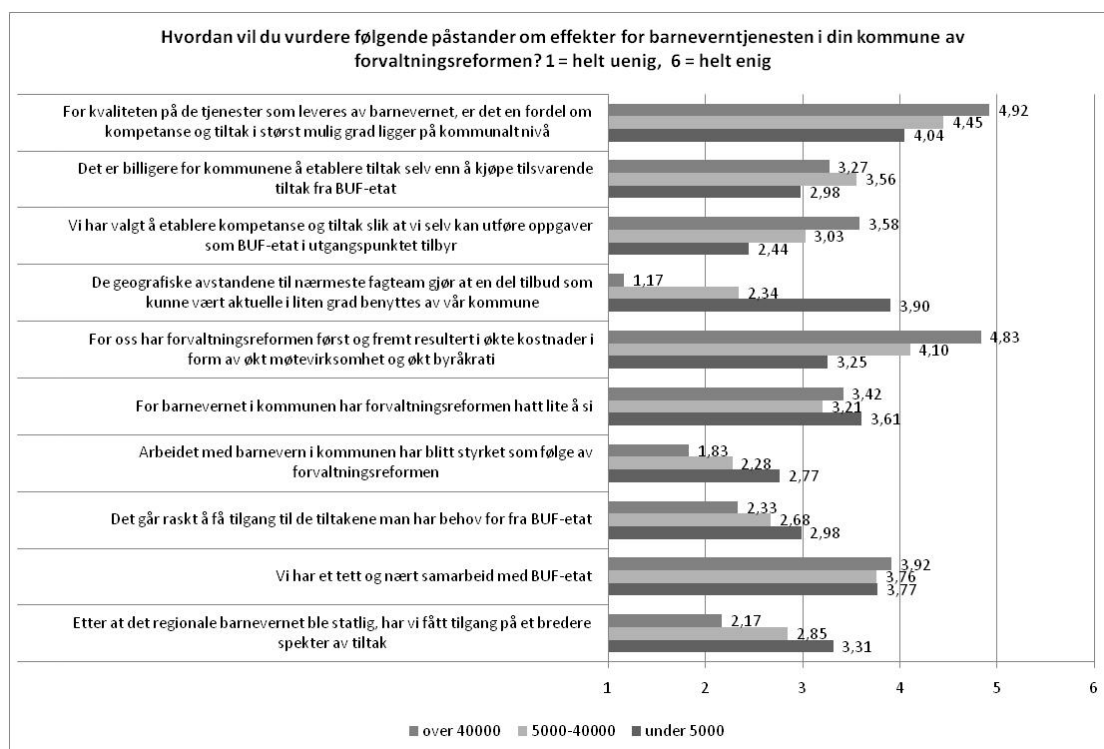
	IF/IS	1	2	3	4	5	6
For kvaliteten på de tjenester som leveres av barnevernet, er det en fordel om kompetanse og tiltak i størst mulig grad ligger på kommunalt nivå	6,0	3,8	9,8	14,7	17,4	24,5	23,9
Det er billigere for kommunene å etablere tiltak selv enn å kjøpe tilsvarende tiltak fra Bufetat	16,8	13,0	14,1	19,0	19,6	6,5	10,9
Vi har valgt å etablere kompetanse og tiltak slik at vi selv kan utføre oppgaver som Bufetat i utgangspunktet tilbyr	3,3	25,0	23,9	11,4	20,1	12,5	3,8
De geografiske avstandene til nærmeste fagteam gjør at en del tilbud som kunne vært aktuelle i liten grad benyttes av vår kommune	2,7	35,3	15,8	8,2	11,4	9,2	17,4
For oss har forvaltningsreformen først og fremst resultert i økte kostnader i form av økt møtevirksomhet og økt byråkrati	7,6	4,9	15,8	22,3	18,5	15,8	15,2
For barnevernet i kommunen har forvaltningsreformen hatt lite å si	5,4	12,0	18,5	21,2	17,9	16,3	8,7
Arbeidet med barnevern i kommunen har blitt styrket som følge av forvaltningsreformen	10,3	25,5	26,6	15,2	14,1	6,5	1,6
Det går raskt å få tilgang til de tiltakene man har behov for fra Bufetat	4,3	19,0	27,7	20,7	15,2	9,2	3,8
Vi har et tett og nært samarbeid med Bufetat	2,7	5,4	11,4	21,7	25,5	23,9	9,2
Etter at det regionale barnevernet ble statlig, har vi fått tilgang på et bredere spekter av tiltak	6,0	16,3	22,8	15,8	26,1	8,7	4,3

For flere av påstandene ser vi en betydelig spredning i kommunenes oppfatninger. En del av disse forskjellene er naturlige og skyldes bl.a. geografi. Eksempelvis er noen kommuner (14,5 %) helt enige i at de geografiske avstandene til nærmeste fagteam gjør at en del tilbud blir lite benyttet, mens andre kommuner (40 %) naturlig nok er helt uenige i dette. På denne påstanden ser vi også en systematisk effekt av hvilken Buf-region kommunene tilhører. Det er signifikant flere kommuner fra Region Nord som er enige i at de geografiske avstandene er til hinder for å utnytte tilbud. Vi har også testet ut effekten av Bufregionene på de øvrige spørsmålene, og det er generelt sett få sterke regionale forskjeller på spørsmålene om forvaltningsreformen. Det er imidlertid en viss tendens til at region Midt synes å være noe mer fornøyd med måten Bufetat fungerer på enn de øvrige regionene. Med dette mener vi at det er en tendens til at kommuner i region Midt uttrykker lavere grad av enighet på et par av de negativt ladede spørsmålene og samtidig høyere grad av enighet på enkelte av de positivt ladede spørsmålene. For øvrig synes det å være få systematiske effekter av regiontilhørigheten på synspunktene omkring forvaltningsreform og Bufetat.

Vi har også testet ut effekten av kommunestørrelse (samtidig som vi også kontrollerer for Buf-region), og vi finner der en del resultater i tråd med det man kunne forvente. De minste kommunene har signifikant (på 1 % nivå) større grad av enighet på påstanden om at de geografiske avstandene til nærmeste fagteam gjør at en del tilbud i liten grad benyttes. Samme gjelder påstandene om at ”Arbeidet med barnevern i kommunen har blitt styrket som følge av forvaltningsreformen”, samt ”Etter at det regionale barnevernet ble statlig, har vi fått tilgang på et bredere spekter av tiltak”. Det er også en tendens (signifikant på 10 % nivå) til at de mindre kommunene er mer enige i påstanden om at ”Det går raskt å få tilgang til de tiltakene man har behov for fra Bufetat.” Vi finner også to påstander der større kommuner gir signifikant større grad av enighet (1 % signifikansnivå). Dette gjelder påstandene om at ”For oss har forvaltningsreformen først og fremst resultert i økte kostnader i form av økt møtevirksomhet og økt byråkrati” og ”Vi har valgt å etablere kompetanse og tiltak slik at vi selv kan utføre oppgaver som Bufetat i utgangspunktet tilbyr.” Totalt sett må vi kunne oppsummere disse utslagene av kommunestørrelse, slik at de minste kommunene tenderer til å være mer fornøyd med det statlige barnevernet, mens de større kommunene motsatt er mer kritiske og ser seg bedre i stand til å klare seg på egen hånd. Dette rimer for øvrig også godt med inn-



trykket fra samtalene med casekommunene. Siden det her er såpass markerte utslag av kommunestørrelse, vil det være nyttig å få oversikt over disse utslagene i form av en ny figur av samme type som i Figur 31, men separat for små, mellomstore og store kommuner. Dette er vist i Figur 32 nedenfor:



Figur 32. Synspunkter på effekter av forvaltningsreformen, sortert etter kommunestørrelse.

Vi ser at figuren viser nokså markerte skiller, der de store kommunene er klart mer enige i de negativt ladede påstandene nr. i), iii) og v) i den rekkefølgen som er vist i figuren. Samtidig er de minste kommunene mest enige i påstand nr. iv), vi), viii) og x). Tendensen er altså – litt grovt sagt – at de største kommunene er mest kritiske, mens de minste kommunene tenderer til å være mer fornøyd. En viktig årsak til dette synes å være at store kommuner har mye bedre tilgang på kompetanse og tiltak enn små kommuner, og at de således har mindre nytte av Bufetats tilbud. At det er forskjeller mellom store og små kommuner i forhold til behov for tjenester fra Bufetat er også dokumentert i en utredning av Rambøll Management (2008). Negative effekter knyttet til økt byråkratisering blir dermed mer fremtredene for store kommuner. Gjennom casestudiene har vi også inntrykk av at kommuner med spesialisert kompetanse og lang erfaring også har medarbeidere som er attraktive

for Bufetat. Det hevdes at Bufetat kan tilby bedre lønns- og arbeidsvilkår, noe som bidrar til at erfarne medarbeidere har forlatt det kommunale barnevernet til fordel for Bufetat.

Et område som tydeligvis er en kilde til uklarhet og frustrasjon mellom kommunene og Bufetat, er systemet rundt refusjon av kommunenes utgifter til fosterhjem. Flere av casekommunene har vært inne på dette, og det virker som om det hersker en del usikkerhet omkring nøyaktig hva som er kommunenes og hva som er statens finansieringsansvar. Dette synes å gjelde spesielt for forsterkningstiltak i fosterhjemmene og hvilke utgiftstyper som skal inkluderes eller ekskluderes i søknader om å få refundert kommunale utgifter som overstiger kommunenes egenandel (jf. Tabell 16). Flere av casekommunene rapporterer om betydelig frustrasjon og mye tidkrevende søknadsrunder og detaljert dokumentasjon for å komme fram til hva som faktisk er refusjonsberettiget eller ikke. Det finnes et eget rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet som i prinsippet skal klargjøre disse spørsmålene, BLD (2007). Kapittel 7 i dette rundskrivet omhandler hhv. kommunenes og statens økonomiske ansvar ved opphold i fosterhjem, herunder også ekstraavgifter og utgifter til forsterkingstiltak. Hvorfor det da likevel i praksis hersker uenighet mellom kommuner og Bufetat i konkrete tilfeller, mangler vi detaljert nok kunnskap til å fastslå. Gautun (2009) peker på at ansatte i både stat og kommune opplever at rundskrivet har avklart en del utydeligheter som var knyttet til hvem skulle ha ansvar for å dekke noen typer utgifter, men påpeker også at det fortsatt er en del uklarheter og konflikter i møtet med fagteamene om hvem som skal dekke ulike utgifter. Eksempler som nevnes her, er barn med rettigheter etter flere lovverk, store transportutgifter knyttet til barn som bor utenfor hjemmet, og ufortusette utgifter som dukker opp når barn er plassert. Samtidig hevder de kommunale informantene i Gautuns undersøkelse at rundskrivet er skrevet til fordel for staten, og at rundskrivet har medført en økning i kommunens kostnader.

Når det fortsatt tydeligvis brukes mye tid på dokumentasjon og forhandlinger/drakamper knyttet til fordeling av kostnader, tyder dette på at det burde være mulig å få etablert mer definitive klargjøringer og konkretiseringer angående hva som faktisk skal finansieres av hhv. stat og kommune.

Et annet interessant forhold angående satser og betaling til fosterforeldre er følgende problemstilling, som ble formidlet fra en av casekommunene: En av kjerneoppgavene til Bufetat/Bufregionene, er å rekruttere fosterfamilier slik at kommunene

har tilgang til fosterfamilier når det oppstår behov for omsorgsovertagelser. Det er imidlertid kommunene som skal gi endelig godkjenning av hver enkelt fosterfamilie for hvert enkelt barn som trenger plassering, og det er også kommunene som skal inngå avtaler om betaling til hver enkelt fosterfamilie. Det blir kun refusjon fra staten dersom kommunens samlede utlegg til en konkret fosterfamilie overstiger maksimalsatsen vist i Tabell 16. Dette kan skape uheldige incitament angående kostnadsutviklingen. Bufregionene har stort press på seg til å framskaffe nok fosterhjem. I en situasjon der det synes å være økende mangel på villige fosterforeldre, vil det her kunne oppstå et prispress. Det kan i den forbindelse nevnes at flere casekommuner har kommet inn på at det å være fosterforeldre ikke i samme grad som tidligere er basert på idealisme, men at det i økende grad også er rent økonomiske motiver. Det vises blant annet til at det er et økende antall fosterforeldre som ikke har ordinært arbeid og at de dermed er ”profesjonelle fosterfamilier”. Vår informant fra en av casekommunene hadde klart inntrykk av at den aktuelle Bufregionen har ”pratet opp” prisen under rekrutteringsfasen, dvs. signalisert og forespeilet enn høyere betaling og nærmest instruert de aktuelle fosterforeldrene om å kreve en høyere betaling enn det den aktuelle kommunen vanligvis hittil har gitt. De veiledende satsene for fosterhjemsgodtgjøring ligger som kjent betydelig under maksimal kommunal egenandel.<sup>31</sup> Det er således mye å gå på i økt betaling før kommunene blir berettiget til noen kompensasjon fra staten/Bufetat. Ved å signalisere høyere betaling under rekrutteringsarbeidet, kan altså Bufregionene øke sin suksess som rekrutteringsinstans, samtidig som regningen skyves over på kommunen når kommunen skal gjøre avtaler om betalingsnivå med fosterforeldrene. Incitamentene er her altså uheldig fordelt mellom kommunene og staten i forhold til rollene som hhv. den som skal rekruttere tilstrekkelig med fosterfamilier og den som skal betale for disse fosterfamiliene.

Vi sitter ikke med noen konkret informasjon om hvor utbredt dette problemet måtte være. Selve fenomenet synes imidlertid å være relevant nok til å nevnes i en rapport om kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet, spesielt i det lengre løp.

---

<sup>31</sup> Veiledende satser (fra 1. juli 2009) for fosterhjemsgodtgjørelse vises på følgende link: <http://www.fosterhjem.no/Aktuelt/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=701>; Den høyeste satsen er for barn på 15 år og eldre, der utgiftsdekning er på kr. 6450 og arbeidsgodtgjøring er på kr. 6135, til sammen kr. 12585 per måned. Sammenholdt med maksimal kommunal egenandel vist i Tabell 16 på kr. 26069 for 2010, er det altså fortsatt ca. 13500 kroner per måned å gå på, og for yngre barn enda mer.

Vår informant blant casekommunene påpekte også at mange fosterforeldre inngår i regionale nettverk for fosterforeldre der informasjon og erfaringer utveksles. Ved å være godt organisert og opptre mer ensartet overfor kommunene i sine regioner, kan fosterforeldre i en region over tid forbedre sin posisjon i forhold til å forhandle fram bedre økonomiske vilkårene i sine avtaler med de respektive kommuner. I et marked er det som kjent en fordel å være en godt organisert tilbyder og utøve monopolmakt for å øke prisen, og mer økonomisk bevisste fosterforeldre kan i framtiden utnytte dette til å forbedre sine vilkår. Dette vil bli et større problem jo større behov det vil bli for flere fosterforeldre, og jo mindre idealisme/mer kynisme det evt. vil utvikle seg til å bli blant potensielle fosterfamilier. Det presiseres imidlertid at dette kun er spekulasjoner om en mulig framtidig utvikling fra vår side. Det som foreløpig kan dokumenteres, er de tallene vi husker vi fra Tabell 14 i avsnitt 1.6, dvs. at det har vært en reell vekst i betaling per barn i fosterhjem på ca. 10 % fra 2002 til 2009.

Temabolken angående forvaltningsreform og Bufetat, hadde også et åpent spørsmål der kommunene kunne uttrykke generelle synspunkter og utfyllende kommentarer omkring hvilken betydning forvaltningsreformen evt. har hatt for kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Et utvalg av sitater sortert etter en del temaer som gjentar seg i dette materialet, vises punktvis og tematisk sortert nedenfor.

#### **Byråkratisk og tungrodd saksbehandling**

- Økt byråkratisering gir økte saksbehandlingsutgifter.
- Bufetat har bygget opp et svært byråkrati, noe som forsinker tilbudet til barna, og fordyrer et tilbud.

#### **Bufetat bidrar til å ”prate opp” kostnadene til fosterhjems plasseringer**

- Bufetat har vært sterkt kostnadsdrivende når det gjelder fosterhjem. De rekrutterer fosterhjem med lovnader om økonomiske godtgjøring som ikke tar hensyn til kommunenes økonomi.

#### **Uklarhet og dragkamp om hva hhv. kommune og stat skal betale for**

- Tidlegare tok fylkeskommunen alle kostnader bortsett fra kommunen sin egenandel. I dei seinare år har presset blitt større på at kommunen må betale ekstrakostnader som avlastning, ferietiltak o.a. (gjeld spesielt institusjonar og ungdomsfamiliar). Når det gjeld kommunale fosterheimar sørger staten for å heve terskelen for å få refusjon. Eksempel: i 1995 fekk kommunen refundert alle kostnader utover kr 11 000,- per mnd. Fra 01.01.2010 er dette økt til kr 26 068,- per mnd. Med

det resultat at der er nesten ingen plasseringer å kreve refusjon for. Per i dag får vi refusjon kun i 1 sak av totalt 12 kommunale fosterheimplasseringar. Nytt er også en forskyvning av tidspunktet for økning f.eks 01.01. Tidlegare kom økningen om våren/sommeren. Kommunen har ingen valg, vi må bare godta det staten vedtar.

- Stort sentralt byråkrati medfører en utgiftsøkning på statlig hold. Dette medfører igjen at fagteamene pålegges innsparinger, som igjen legges over på kommunen i form av gjentatt og stadige diskusjoner om kostnader, press på kommunen til å dekke mer av utgiftene, endring av regler for refusjoner som gis tilbakevirkende kraft. Gjentatt og stadige diskusjoner om å få barn/unge definert som psykisk utviklingshemmede (gjelder særlig barn/ungdom med atferdsproblemer) slik at utgiftene og ansvaret for tiltakene kan legges over på kommunen. Ingen skriftlighet fra fagteamets side, kun muntlige tilbakemeldinger som igjen blir gjenstand for diskusjoner i ettertid. Manglende lydhørhet fra fagteamets side i forhold til kommunens erfaringer og kjenneskap til barn og familiers behov, har ved flere anledninger medført overprøving og styring av tiltak og innhold i tiltaket på en slik måte at det har påført barn/ungdom altfor mange replasseringer på svært kort tid.
- Bufetat har no gitt beskjed om at frikjøp/forsterkingstiltak inn mot krevjande fosterheimplasseringar i større grad må dekkast av kommunen sjølv. Dei vil refundere ca maks 4 arbeidsgodtgjevingar, istaden for som tidlegare der kommunen dekker inntil kommunal eigenandel og Bufetat det øvrige ved kostnads-krevjande fosterheimstiltak. Dette vil medføre for ein skilde kommuner ein superstor auke i utgifter ved fosterheimplasseringar. Dette har vi nyleg blitt kjent med så vi kjenner ikkje fullt ut konsekvenser for vår kommune.

#### **Bufetats tjenester og tiltak passer ikke alltid så godt til de lokale behov**

- Vanskeligere å få tilgang på en del tjenester, trangere nåløye og for lite individuelt tilpassede tjenester, noe som gjør at vi må forsøke å løse utfordringene lokalt og for egne, kommunale midler. Krever også mer ressurser i form av arbeid for ansatte.
- For få og smale tiltak som medfører at familier blir presset inn i kostbare tiltak som ikke har ønsket effekt og ofte ender med plassering.

#### **Store avstander og mye reising for en del kommuner**

- Avstanden har ført til at vi bruker en del ressurser borte fra kontoret på møter osv. Lang kjørevei gjør at ressursbruken blir mer enn ved bynære strøk.
- Hvor institusjonene ligger, lang vei å kjøre til akuttmøter/ oppfølging på inst. Går mye saksbehandlingssressurser, ofte 1 arbeidsdag og 2 saksbeh. Fosterhjem ligger ofte langt unna kommunen vår. Egenandel systemet øker mer enn forventet og økningene kommer sent på året, da er budsjett lagt for neste år. Med mange plasseringer er dette betydelige utgifter. Kutter ut tiltak/ refusjoner som tidligere er gitt. Forskjeller mellom fagteam i samme region på hva de går med på og ikke med på. Likt barnevern i hele Norge?
- Kommunen må drive med mye reising, T/R institusjoner tar mange ganger hele dager. I tillegg stilles det krav om referat skriving til utsending. Bufetat gjør ikke dette. Mye kreves av kommu-

nen som skal skriftliggjøres. Dette gir kostnader i menneskelige og direkte økonomiske kostnader som reiseutgifter, km. kostnader og timer som brukes til alle referater som skal sendes til samarbeidspartnere.

#### Dyre statlige tiltak

- Dyre hjemmebaserte tiltak samt at den kommunale egenandelen stadig vekk økes. Dessuten er Bufetat blitt mer tilbakeholdne med å videreføre tiltak etter 18 år hvis ikke kommunen tar en større (stor) del av kostnadene.
- Nivået på utgifter til plassering i fosterhjem eller institusjon er etter hvert blitt såpass høyt at det tærer på kommuneøkonomien. Noen hjemmebaserte tiltak er alt for dyre - priser seg ut.
- De statlige tiltakene som i alle fall små kommuner er helt avhengig av er svært kostbare (f.eks. institusjonsplass), også hjemmebaserte tiltak er kostnadskrevene for kommunen.
- En del av akutttiltakene blir ganske dyre, ikke minst fordi det i tillegg til satsene for tiltakene ofte kommer mange tillegg som transport, avlastning, innkjøp av klær og utstyr med mer.

En del av sitatene ovenfor underbygger noe av det som har vært omtalt tidligere i dette avsnittet. Andre sitater er i tråd med temaer omtalt andre steder i rapporten, blant annet når det gjelder satsutviklingen for statlige tiltak vist og kommentert i avsnitt 1.6. Det er også en del sitater som underbygger det vi flere steder har kommentert om at distinksjonen mellom hva som er nominell og hva som er reell vekst, ikke er like klar når en snakker om kostnadstall, det være seg i barnevernet, i media eller andre steder. Det er helt korrekt at satsene har økt, og at de har økt betydelig i nominelle termer. En sammenligning av tallstørrelser over tid uten å korrigerer for generell pris- og kostnadsvekst er imidlertid som regel nokså forvirrende, og for kommunale tjenester bør dette gjøres ved å benytte med den kommunale kostnadsdeflatoren anbefalt av Teknisk Beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. En får dermed konsistent bruk av tall i forhold til andre kommunaløkonomiske rapporter og dokumenter, herunder statsbudsjettet og kommuneproposisjonene. Vi har selvsagt likevel forståelse for at representanter for de enkelte kommune tjenestesektorer kan ha problemer med å skille nominelle og reelle tall på rett måte.

Det er også verdt å igjen framheve de sitatene som indikerer at grensene mellom hva hhv. kommunene og staten har ansvar for å finansiere, ikke er tilstrekkelig klare. Selv om det altså finnes egne rundskriv og forskrifter som skal regulere dette, synes det altså som om dette *i praksis* ikke er like klart som bestemmelsene i rundskrivet egentlig burde tilsi.

### 3.7 Effekter av NAV-reformen

---

I denne seksjonen har vi spurt om hvorvidt NAV-reformen har ført til organisatoriske endringer som har berørt barneverntjenesten. Videre har vi spurt om de evt. endringene har ført til behov for å styrke bemanningen i barneverntjenesten, og om det har blitt foretatt nye fordelinger mht. hvilke kostnader som skal tilhøre barnevernet og andre tjenesteområder. Bakgrunnen for disse spørsmålene, er at vi dels fra tidligere prosjekter og dels fra caseundersøkelsene har kjennskap til en del kommuner der NAV-reformen faktisk har ført til endringer som har hatt betydning for organisering og kostnadsfordeling for barneverntjenesten. Mange kommuner hadde tidligere felles sosialtjeneste og barneverntjeneste, med felles økonomi/budsjett og bemanning. Dersom sosialtjenesten går inn i NAV, og barnevernet blir skilt ut som en separat kommunal tjeneste, vil det åpenbart bli en del vurderingstilfeller vedrørende både stillinger og kostnadsfordeling. En del kommuner har måttet øke den spesifikke bemanningen til barnevernet, pga. at barnevernet tidligere kun ble ivaretatt gjennom en viss stillingsprosent og der resten av stillingen var definert som sosialtjeneste. Spørsmålet er da om slike eksempler mer er enkeltstående tilfeller, eller om denne type omorganiseringer har vært utbredte nok til at dette har påvirket de aggregerte tallene på nasjonalt nivå i Kostra. Merk at spørsmålene i denne bolken kun har gått til selvstendige kommunale barneverntjenester. For interkommunale barnevern ville disse spørsmålene til dels bli lite relevante og til dels vanskelige å svare på, siden de ulike kommunene i et interkommunalt barnevern i prinsippet kan ha blitt berørt av omorganiseringen i NAV på nokså forskjellig vis.

Vårt første spørsmål omkring dette temaet var som følger: ”Førte innføring av NAV-reformen i din kommune til organisatoriske endringer som berørte barneverntjenesten?”. Det er lite overraskende at mange barneverntjenester ble berørt av NAV-reformen, og svarfordelingen ble 53 % ja, 45 % nei og 2 % ”vet ikke”. Mer interessant er neste spørsmål, som går på om de organisatoriske endringene har medført behov for økt bemanning i barneverntjenesten. Dette spørsmålet gikk kun til de 53 % eller 88 kommunene som svarte ja på det første spørsmålet.

Tabell 30. Blant ja-svar på forrige spørsmål: Har disse endringene medført behov for å styrke bemanningen i barneverntjenesten?

Svaralternativ	1 (svært liten grad)	2	3	4	5	6 (svært stor grad)	Ingen formening
Andel i prosent	25,0	8,0	6,8	14,8	10,2	27,3	27,3

Vi ser her et svært blandet bilde, der de mest utbredte svarkategoriene er hhv. ”i svært stor grad” (27 %), ”ingen formening” (27 %) og ”i svært liten grad” (25 %). Hvis vi summerer svarkategori 4, 5 og 6, ser vi at vi kommer opp i 52 %, som altså uttrykker at NAV-reformen – iallfall til en viss grad - har utløst et behov for å styrke bemanningen i barnevernet. Problemstillingen må således sies å være relevant.

De kommunene som svarte ”ja” på spørsmålet om NAV-reformen førte til organisatoriske endringer som berørte barneverntjenesten, fikk også følgende oppfølgings spørsmål: ”Førte NAV-reformen til at det ble gjennomført en grenseoppgang mellom hvilke tiltak og kostnader som skal ligge til barnevernet og hvilke som skal ligge til andre tjenesteområder?” Her svarte kun 28 % eller 25 kommuner ja. Disse 25 fikk et oppfølgings spørsmål om denne grenseoppgangen førte til økte kostnader som ble fordelt til barnevernet.

Tabell 31. Blant ja-svar på forrige spørsmål: I hvilken grad har grenseoppgangene resultert i endrede kostnader for barnevernet? (N = 25)

Svaralternativ	1 (betydelig reduksjon)	2	3	4	5	6 (betydelig økning)	Ingen formening
Andel i prosent	8,0	4,0	24,0	36,0	16,0	4,0	8,0

Vi ser at de fleste kommunene uttrykker en tilnærmet nøytral effekt, dvs. svarkategoriene 3 og 4. Det er derfor lite som tyder på at det for kommuner flest har blitt betydelige omfordelinger av tiltak/aktiviteter og kostnader mellom andre tjenesteområder og barnevernet.

De 88 kommunene som svarte ”ja” på spørsmålet om det hadde blitt foretatt en grenseoppgang mellom hvilke tiltak/kostnader som skal ligge til barnevernet osv., ble også gitt anledning til å komme med utdypende kommentarer om hva disse grenseoppgangene dreier seg om. Her påpeker flere respondenter i samme retning som omtalt i vår introduksjon til temaet ovenfor; dvs. at oppsplitting av tidligere felles sosial- og barneverntjeneste har medført behov for en generell gjennomgang av stillinger, arbeidsoppgaver og kostnadsfordeling. Det er også en del mer generell-



le synspunkter som ikke har like mye direkte relevans for selve kostnadsutviklingen som sådan. Nedenfor vises noen utvalgte sitater fra dette materialet:

#### **Overgangsproblemer for eldre ungdom**

- NAV er mer tilbakeholdne med å jobbe med 18-23 åringene og barneverntjenesten må derfor ta en større del av ansvaret for denne gruppen enn tidligere. Selv om intensjonene i barnevernloven er klare på ettervernsansvaret så tror jeg at NAV "hivler" for mye på det!
- Problemer er i forbindelse med unge som blir 18 år og som trenger et oppfølgings-tilbud. Fordelingen av oppgaver der er uklare.
- Både ungdom som ønsker ettervern i form av oppfølging i egen leilighet samt ungdom som ønsker å flytte ut fra barneverntiltak uten bistand fra barneverntjenesten. Det gjelder også i forhold til betaling for barn med diagnoser.

#### **Nye grenseoppgangsproblemer mellom NAV og barnevernet**

- Tidligere var økonomisk sosialhjelp og tiltak for funksjonshemmede samt flyktingtjenesten i samme avd. som barneverntjenesten. Familier som hadde behov for hjelp fra flere av disse tjenestene kunne vurderes helhetlig. Nå mer fragmentert.
- Dekning av utgifter til samvær for foreldre når barnet er plassert skal nå dekkes gjennom NAV. Barneverntjenesten er nå mer opptatt av å sjekke hvilke rettigheter klienter har gjennom NAV systemet.
- NAV sender folk med behov for økonomiske hjelp til f.eks. ferier og utstyr til barn til barnevernet.
- Økonomisk hjelp til hjemmet som forebyggende barneverntiltak har grenseoppganger til økonomisk sosialhjelp f.eks. ift. dekning av SFO, barnehage, klær, fritid, ferie, utstyr ol.
- Tidligere var barnevern og sosialtjenesten i en og samme stilling i min kommune. Det førte til at barnevernet ble redusert til et minimum som 50 % stilling. Men fra 2010 har det blitt opprettet et interkommunalt barnevern i XXX der tre kommuner er med. Slik at barnevernet har blitt styrket fra høsten 2010.

Materialet fra spørsmålene omkring NAV-reformen i dette delkapittelet, tyder absolutt på at temaet totalt sett har vært relevant nok til å fortjene en plass i spørreskjemaet. NAV-reformen har vært en meget omfattende reform, og denne har medført til dels betydelige organisatoriske og budsjettmessige endringer, som berører barnevernet i mange kommuner. Det er derfor ikke overraskende at reformen har

utløst behov for styrket bemanning i en del kommuner. Dette gjelder spesielt de små kommunene, der modellen med felles sosial- og barnevernstjeneste har vært mest utbredt. Med en slik organisering blir det nærmest per definisjon behov for økt bemanning i et nytt og separat barnevern. Det faktum at både antall stillinger og kostnader til barnevern har økt raskest i de minste kommunene, kan altså i noen grad ha koblinger mot NAV-reformen. Behovet for styrket bemanning i nye og små, selvstendige barneverntjenester, har i mange tilfeller blitt løst ved å opprette interkommunale løsninger i stedet for å tilføre økte ressurser til et selvstendig barnevern. Det kan altså også være en mulig kobling mellom NAV-reformen og den store veksten i interkommunale barnevern de siste 4-5 årene. På nasjonalt nivå, dvs. for aggregerte tall for alle landets barneverntjenester, tror vi imidlertid ikke at NAV-reformen har hatt veldig mye å si. For å forklare ekstra stor bemannings- og kostnadsvekst i de minste kommunene, samt den betydelige etableringen av interkommunale barneverntjenester de siste årene, tror vi imidlertid at NAV-reformen har vært en av flere utløsende faktorer.

### 3.8 Om budsjettprosess og økonomiske rammer

---

Hensikten med spørsmålene i denne seksjonen er blant annet å fange opp subjektive oppfatninger omkring hvor stor grad av økonomisk knapphet (eller evt. romslighet) de som driver barnevernet i praksis selv opplever at det er i deres tjeneste. Videre ber vi også om synspunkter på hvordan forholdet mellom økonomiske rammer og oppgavemengden har utviklet seg over tid – dvs. om det er en tendens til at oppgavene vokser raskere enn budsjetttrammene eller motsatt. Det er imidlertid viktig å ha i tankene det forhold som best oppsummeres med ordtaket ”som man spør, får man svar”, når en fortolker svarene på noen av disse spørsmålene. Det er lite overraskende at kommunale ledere rapporterer om trange økonomiske rammer for sin tjenestesektor. Dette svaret ville vi med nokså stor sikkerhet få enten vi spør ledere for skoler, barnehager, sykehjem m.v. Spørsmålet er likevel ikke tomt eller uinteressant. Alle kommunene svarer ikke nøyaktig det samme, og det kan være interessant å se om det finnes noen tydelig systematikk i kjennetegn ved kommuner som har uttrykt ulik grad av økonomisk knapphet i spørreundersøkelsen. Videre spør vi om det er forskjell mellom hvor pressede de økonomiske rammene er til hhv. forebyggende arbeid og undersøkelser/tiltak. Dette er interessant

for å vurdere i hvilken grad det er det forebyggende arbeidet som blir mest skadelidende under for trange økonomiske rammer.

Nedenfor vises først gjennomsnitt og prosentfordeling for spørsmålet om hvilke endringer det har vært i ressursbehovet gjennom de senere årene for hhv tiltak innenfor opprinnelig familie, tiltak utenfor opprinnelig familie og drift (funksjon 244). Svaralternativene går her fra 1 = klart synkende til 6 = klart økende. I tillegg kunne det også krysses av for ”ingen formening”.

Tabell 32. Vurdering av hvordan behovet for ressurser til ulike tiltak/oppgaver har utviklet seg gjennom de senere årene (1 = klart synkende, 6 = klart økende), IF/IS = ingen formening/ikke svart). Prosentfordeling, N = 167.

	IF/IS	1 klart synkende	2	3	4	5	6 klart økende
<b>Økonomiske ressurser til tiltak i familien</b>	2,4	0,0	1,8	6,6	24,0	40,7	24,6
<b>Økonomiske ressurser til tiltak utenfor familien</b>	3,0	1,8	3,0	7,8	20,4	36,5	27,5
<b>Ressurser til drift (funksjon 244)</b>	4,2	2,4	4,8	12,6	24,0	25,1	26,9

Som forventet er det her særdeles få eller ingen kommuner som har krysset av på ”klart synkende behov”. Også svaralternativ 2 og 3 er meget sjeldne. De klart mest benyttede svarene er kategoriene 4, 5 og 6, som alle markerer økende behov. Kategori 5 er mest vanlig blant disse. Det er samlet sett en noe mindre klar økning i behovet til drift (funksjon 244) enn de to tiltakskategoriene (innenfor og utenfor opprinnelig familie), men også for drift ligger 76 % av svarene i kategori 4-6.

Det er her av interesse å se hvordan svarene på endringer i behov på de tre områdene i tabellen ovenfor samvarierer med den faktiske veksten i netto driftsutgifter til hvert område. Dette måles enkelt ut fra Kostra, siden de tre områdene det spørres om i Tabell 32 har hver sin klart definerte Kostrafunksjon. Interessant nok finner vi her ingen signifikant sammenheng mellom faktisk vekst i netto driftsutgifter og i hvor stor grad kommunene selv mener behovet er økende for verken drift (funksjon 244) eller tiltak innenfor opprinnelig familie (funksjon 251). For tiltak utenfor opprinnelig familie er det imidlertid en meget klar positiv sammenheng, dvs. at de kommunene som i størst grad krysser av i svarkategoriene som markerer økende behov for tiltak utenfor opprinnelig familie, også er de kommunene som har hatt høyest vekst i nettoutgiftene på funksjon 252. Dette kan minne om det resultatet vi omtalte i avsnitt 3.2 om kostnadsutviklingen; det var kun for funksjon

252 at det var klart samsvar mellom oppfatningene uttrykt i spørreskjemaet om antall tiltak og kostnad per barn og den faktiske utviklingen i disse størrelsene slik dette måles i Kostra. Både resultatet fra avsnitt 3.2 og det vi her har funnet om (manglende) samsvar mellom oppfatninger og fakta, tyder på at det er tiltakene utenfor opprinnelig familie som det er enklest å ha en klar formening om når det gjelder hhv. behovsutvikling og kostnadsutvikling.

I det neste spørsmålet kom vi med til sammen fire påstander omkring sammenhengen mellom økonomisk ramme og de underliggende behovene som kommunene kunne si seg mer eller mindre uenige i.

Tabell 33. Hvordan vil du vurdere følgende påstander om forholdet mellom total økonomisk ramme for barnevernet og behovene for barneverntjenester i din kommune?

	IF/IS	1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig
<b>a) Barnevernet har nok ressurser til å drive et godt forebyggende barnevern</b>	1,8	32,9	33,5	10,8	12,0	6,6	2,4
<b>b) Barnevernet har nok ressurser til å gjennomføre undersøkelser og tiltak på en god måte</b>	0,6	24,0	28,7	17,4	16,2	8,4	4,8
<b>c) De økonomiske rammene er meget knappe, og vi føler at vi ikke strekker til i forhold til oppgavene vi burde ha løst</b>	3,0	7,2	18,6	15,0	9,6	18,0	28,7
<b>d) Veksten i økonomisk ramme de siste årene har vært høyere enn veksten i oppgaver, slik at det har blitt gradvis bedre økonomisk ramme i forhold til barnevernets underliggende behov</b>	7,2	55,7	18,6	9,6	4,8	2,4	1,8

Ser vi på påstandene c) og d) først, så ser vi at c) ikke inneholder noen tidsdimensjon og må tolkes som en oppfatning omkring nåsituasjonen, mens påstand d) sier noe om utviklingen over tid. På spørsmål c) ser vi at det er relativt stor spredning i svarene; det er derfor langt fra alle barneverntjenester som i følge dem selv opplever meget knappe økonomiske rammer. 41 % svarer her kategori 1-3, dvs. de er i større eller mindre grad uenige i påstanden. Dette betyr selvsagt samtidig at det finnes et flertall av kommuner som ut fra egen oppfatning opplever relativt knappe rammer. Oppfatningen er imidlertid ikke massiv; det er tross alt kun 28,7 % som svarer "helt enig".

Kommunene er imidlertid langt mer samstemte når det gjelder påstand d), dvs. hvorvidt de økonomiske rammene har vokst raskere enn veksten i oppgaver slik at rammen har blitt gradvis bedre i forhold til de underliggende oppgavene. Her ser vi at hele 55,7 % av kommunene er helt uenige og at ytterligere 28,2 % er nokså eller

litt uenige. Til sammen er det altså hele 84 % av kommunene som uttrykker større eller mindre grad av uenighet overfor påstand d). Dette er interessant med tanke på at ressursene til barnevern tross alt har økt raskere enn de fleste andre kommunale tjenesteområder, jf. Tabell 1 fra kap. 1. Kommunenes oppfatninger tyder altså på at det til tross for en klart økende økonomisk ramme, er slik at oppgavene i barnevernet har vokst enda raskere enn den økonomiske rammen, slik at det blir en økende økonomisk ubalanse over tid i forhold til omfanget av de oppgaver man er satt til å løse. Svarfordelingen på påstand d) tyder således på at man har god grunn til å forvente betydelig vekst i utgiftene til barnevern også i årene framover.

Hensikten med de to øvrige påstandene, a) og b), er å få en indikasjon på om det er forskjeller mellom forebyggende barnevernsarbeid og de mer konkrete, akutte og lovpålagte tiltakene. En bakgrunn for dette spørsmålet er at de juridiske virkemidlene innenfor barnevernet er såpass sterke, at en kommune med dårlig økonomi i prinsippet ikke skal kunne bruke økonomiske argumenter for å la være å gjennomføre tiltak i konkrete barnevernssaker ("dette er en svært alvorlig sak, men vi har dessverre ikke råd til å gjøre noe med den"). Forebyggende barnevernsarbeid er imidlertid (jf. også avsnitt 3.3) langt mer sammensatt og mindre håndgripelig og målbart enn eksempelvis konkrete omsorgsovertagelser. I praksis er det derfor meget vanskelig eller bortimot umulig å styre mengden av forebyggende barnevernstiltak ved hjelp av lovbestemmelser. En kan således forvente at stram kommuneøkonomi vil ha en tendens til å gå sterkere ut over det forebyggende arbeidet enn de konkrete tiltakene, og da selvsagt spesielt omsorgsovertakelser. Vi ser at svarfordelingene i noen grad bekrefter en slik antagelse; ca 66 % av kommunene svarer enten 1 eller 2 (dvs. helt uenig eller nokså uenig) på påstanden om at de har nok ressurser til å drive et godt forebyggende barnevern. Når det gjelder påstanden om at kommunen har nok ressurser til å gjennomføre undersøkelser og tiltak på en god måte, er det et noe lavere antall, ca. 53 %, som svarer 1 og 2. Kommunene selv oppfatter altså at de i mindre grad har nok ressurser til forebyggende arbeid enn til undersøkelser og tiltak. Forskjellen er imidlertid ikke voldsomt stor, og kanskje noe mindre tydelig enn det vi på forhånd hadde forventet. I tillegg husker vi også det noe overraskende funnet fra de kvantitative analysene i avsnitt 2.4 der vi fant at kommunenes inntektsnivå slo klart ut på utgifter til funksjon 252, men ikke på utgifter til funksjon 251. Kostratallene og oppfatningene til de som besvarer spørreskjemaet går altså her i noe motsatt retning.

Det er også interessant å studere hvordan oppfatningene om grad av økonomisk knapphet fra Tabell 33 evt. henger sammen med det faktiske nivået (eller økningen i nivået) på de økonomiske ressursene til barnevern i den enkelte kommune. Vi ser også på nivået på frie inntekter, siden dette også vil kunne ha betydning for kommunenes oppfatninger om ressursituasjonen til barneverntjenester. Resultatene er her nokså blandet, jf. følgende tabell.

Tabell 34. Test av oppfatninger omkring økonomisk ramme i forhold til faktisk nivå og vekst i økonomisk ramme, t-verdier i parentes.

	Påstand a)	Påstand b)	Påstand c)	Påstand d)	Påstand d)
<b>Konstantledd</b>	-0,3184 (-0,68)	0,8689 (1,58)	5,129 (7,57)	1,688 (2,97)	1,7176 (14,2)
<b>Netto driftsutgifter funksjon 244 og 251, 2009</b>	0,1431 (1,6)				
<b>Netto driftsutgifter barnevern 2009</b>		-0,0337 (-0,61)	0,0761 (1,12)		
<b>Vekst i netto driftsutgifter barnevern</b>				-7,0728 (-0,27)	-3,772 (-0,14)
<b>Frie inntekter 2009</b>	0,0599 (5,38)	0,0532 (4,29)	-0,0395 (-2,48)	0,0004 (0,02)	
<b>Vekst i frie inntekter</b>					-9,4643 (-0,49)
<b>Vekst i estimert behov for barnevernstjenester</b>				238,0108 (0,93)	273,0886 (1,23)
<b>Observasjoner</b>	156	158	154	140	140
<b>Justert R<sup>2</sup></b>	0,171	0,096	0,032	-0,012	-0,011

For påstand a) (nok ressurser til å drive et godt forebyggende barnevern), finner vi en klar, positiv effekt av variabelen frie inntekter 2009. Denne er signifikant på 1 % nivå og er altså statistisk sett meget solid. Det er imidlertid kun en meget svak (ikke signifikant på 10 % nivå) sammenheng mellom faktisk nivå på nettoutgifter til funksjonene 244 og 251 og synspunktene om det er nok ressurser til forebygging.

Det samme resultatet gjentar seg for påstand b) (nok ressurser til å gjennomføre tiltak og undersøkelser på en god måte): Også her er det en meget klar positiv effekt av inntektsnivået, mens totale netto utgifter til barnevern ikke gir en signifikant effekt. Det er interessant å merke seg at effekten av inntektsnivået er nesten like sterk for påstand b) som a). Dette resultatet tyder dermed isolert sett ikke på at undersøkelser og tiltak i større grad er ”frikoblet” fra kommunens økonomiske situasjon enn det forebyggende barnevernsarbeidet. Dette er da også helt i tråd med det omtalte resultatet fra avsnitt 2.4, altså at det var en sterkest effekt av kommunens inntektsnivå på kostnader til tiltak *utenfor* opprinnelig familie.

Heller ikke for påstand c) (at de økonomiske rammene er meget knappe og at de ikke strekker til i forhold til oppgavene de burde ha løst), slår kommunens netto utgifter til barnevern signifikant ut. Og igjen ser vi at kommunens inntektsnivå (frie inntekter) har en klart signifikant effekt – denne gangen negativ. Tolkningen er da at jo høyere inntektsnivå kommunen har, jo mindre grad av enighet om at de økonomiske rammene er meget knappe. Dette er selvsagt som en kunne forvente.

Den siste påstanden d) går ikke på nivået som sådan, men kun på endringen over tid (om veksten i økonomisk ramme de siste årene har vært høyere enn veksten i oppgaver). Dette er det kanskje noe vanskeligere å ha like klare oppfatninger omkring som nivået. Vi har her forsøkt med to litt ulike modellalternativer, dvs. en modell der vi benytter nivået på inntektene og en annen der vi bruker veksten i inntekter). I begge modeller har vi også med veksten i totale utgifter til barnevernet, siden spørsmålet eksplisitt handler om veksten i økonomisk ramme. Interessant nok viser det seg at ingen av disse modellene gir noen signifikante sammenhenger overhodet (bortsett fra konstantleddet). Videre ser vi at justert  $R^2$  er svært lav, og faktisk negativ. Dette betyr at variasjonen i de benyttede forklaringsvariablene forklarer så godt som ingenting av variasjonen i kommunenes svar på påstand d). Det er altså *absolutt ingen tendens* til at kommuner som har hatt særlig stor vekst i utgiftene, i større grad sier seg enige i at veksten har vært høy i forhold til veksten i oppgavene. Det er heller ingen tendens til at kommuner som har hhv. høyt nivå eller høy vekst i frie inntekter, i større grad sier seg enige i at veksten i økonomisk ramme har vært større enn veksten i oppgavene innenfor barnevernet.<sup>32</sup>

Noen vil kanskje oppfatte denne tabellens resultater som noe nedslående, dvs. at det ikke synes å være noen klar sammenheng mellom faktisk nivå på barnevernets netto driftsutgifter og barnevernets oppfatninger av hvor knappe eller romslige de økonomiske rammene er. Ved nærmere ettertanke, er det trolig ikke noen god grunn til å bli skuffet, eller å tolke resultatet som en indikasjon på at økte bevilgninger ikke gir en opplevelse av mer romslige økonomiske rammer for den enkelte barneverntjeneste. Mekanismen kan nemlig heller være den at nivået på utgiftene er relativt godt tilpasset nivået på behovene. I så fall vil kommunene med høyest nivå

---

<sup>32</sup> Som vist i tabellen, har vi også forsøkt å inkludere et mål på hvor mye behovet for barneverntjenester har økt, men vi ser at dette overhodet ikke gir noen systematisk effekt (magent lave t-verdier).

på utgiftene også være de kommunene som har høyest behov (og motsatt). Hvis dette er tilfelle, skal det jo nettopp ikke bli noen systematisk effekt av hvor store de faktiske utgiftene har vært på oppfatningene av påstandene om grad av økonomisk knapphet eller romslighet. Dette fordi den opplevde knapphet vil være uavhengig av nivået på utgifter til barnevern dersom utgiftsnivået til enhver tid er godt tilpasset det faktiske behovet.

Det siste spørsmålet fra denne seksjonen, dreier seg om å angi planlagte og/eller gjennomførte endringer i antall årsverk i barneverntjenesten i løpet av 2010. Dette spørsmålet ble inkludert for å få en rask sjekk på om den mye omtalte målsetningen om 400 nye stillinger i det kommunale barnevernet i 2010 kan forventes å bli realisert i praksis. Barneverntjenestene skulle her for det første krysse av for om det er planlagt og/eller gjennomført en økning eller en reduksjon i antall årsverk i løpet av 2010. Svarfordelingen ble 34 % økning, 8 % reduksjon og 58 % ingen formening eller ubesvart. Det store antallet på ingen formening skyldes her trolig at vi dessverre ikke hadde inkludert ”uforandret” som et eget svaralternativ på dette spørsmålet. Dermed fungerte ikke spørsmålet etter hensikten, dvs. de barneverntjenestene som foreløpig har planlagt å gjennomføre 2010 med uforandret bemanning manglet et relevant svaralternativ. Disse endte da i mangel av noe bedre med å svare ”ingen formening”.<sup>33</sup> Vi må derfor trolig legge inn i fortolkningen at en betydelig del av de 58 % som har svart ”ingen formening” i realiteten betyr ”uforandret bemanning”. Selve tellingen av antall planlagte og/eller gjennomførte nye årsverk, blant de kommunene som har planer om bemanningsøkning, fungerer imidlertid trolig likevel etter hensikten. De 34 % som svarte ”ja”, gikk videre til et spørsmål der de ble bedt om å fylle ut hvilket antall årsverk de har planlagt og/eller gjennomført som økt bemanning. Tilsvarende fikk de 8 % som svarte ”reduksjon” et spørsmål om å fylle ut antall stillinger. Blant de 34 % av barneverntjenestene som svarte ”økning”, har vi gått gjennom antallet som er utfylt, og kommer da fram til en sum på antall økte stillinger på 82 i de selvstendige barnevernene og 8 i de interkommunale, dvs. til sammen 90 nye stillinger er planlagt og/eller gjennomført blant de barneverntjenestene som har besvart vår undersøkelse. Fra dette må vi trekke fra den reduksjonen som også er planlagt og/eller gjennomført, og dette

---

<sup>33</sup> Dette ble også påpekt direkte av flere kommuner i et eget felt for utdypende kommentarer på slutten av undersøkelsen.



summerer seg til 6 stillinger. Netto økning i antall årsverk dokumentert gjennom vår undersøkelse er dermed på 84 årsverk (målt som 100 %-stillinger). Siden undersøkelsen dekker drøyt 50 % av alle kommuner, synes dette klart for lavt i forhold til målsetningen om 400 nye årsverk. Det skal dog sies at en stor andel har svart ”ingen formening”, og at det derfor kan være usikkerhet eller uavklarte forhold som har forhindret dem fra å sette inn et konkret tall på antall nye stillinger i løpet av 2010. Fasiten får vi uansett ikke før i 2011, men foreløpig gir altså spørreundersøkelsen nokså klare indikasjoner på at vi ligger en del etter skjema i forhold til å komme opp i 400 nye stillinger totalt i løpet av 2010.

### 3.9 Et utvalg av sluttkommentarer

---

Det siste punktet i spørreskjemaet er et felt der man kunne fylle inn eventuelle sluttkommentarer. I alt er det 66 barneverntjenester som har lagt inn slike kommentarer, noe som tilsvarer omtrent 40 % av alle som har svart på undersøkelsen. I forbindelse med slike undersøkelser er det vanligvis få som legger inn sluttkommentarer. At det er en relativt stor andel som har gitt slike kommentarer i forbindelse med denne undersøkelsen, vitner om at det i mange barneverntjenester er relativt stort engasjement i forhold til de spørsmål som undersøkelsen fokuserer på.

Blant kommentarene er det noen få som har kommet med forklaringer til tidligere spørsmål eller uttrykt ris eller ros til selve spørreskjemaet. Et par av barneverntjenestene har også gitt opplysninger om at de er ferd med å gå over til interkommunale løsninger.

Den klart største andelen av sluttkommentarene (nærmere 50) inneholder ulike beskrivelser av de utfordringer barnevernet står overfor som følge av mangel på ressurser i form av saksbehandlere, kompetanse og tiltak. Dette er kommentarer som alle er av relevans i forhold til en vurdering av kostnadsutviklingen i barnevernet.

Flere peker på at det har vært en betydelig økning i antall meldinger og saker, blant annet som følge av et bredere fokus i ulike instanser på barn og familiers sammensatte hjelpebehov. Dette resulterer i økte krav og forventninger til barnevernet samtidig som kommunen ikke har det tiltaksapparatet som trengs for å håndtere dette. Enkelte peker også på at rekruttering av ønsket kompetanse kan være vanskelig. Det hevdes i den forbindelse av barnevernets oppgaver er i endring, og at hjelpetil-

tak i øktende grad omfatter veiledning av foreldre, barn og skole, men at grunnutdanningen har for lite fokus på dette.

Når det gjelder Bufetat, er det som det også går fram tidligere i rapporten, flere som peker på at overføring til penger til Bufetat først og fremst resulterer mer administrasjon, og at det er behov for å styrke det kommunale barnvernet for at pengene skal komme barna til gode. Flere tar også til orde for en øremerking av midler til kommunalt barnvern. I den forbindelse blir det også hevdet at økte midler til barnevern gjennom økte rammeoverføringer til kommunene ikke kommer barnvernet til gode slik det var tenkt. Dette har blant annet sammenheng med stram kommuneøkonomi, og noen hevder også at det er en utfordring å få politikere og administrasjon til å se at økte ressurser til Bufetat ikke er det samme som en styrking av de kommunale barnvernet. Dette rimer for øvrig godt med det vi tidligere har omtalt i diskusjonen om omfang av lovbestemmelser og rettigheter, og at kommunens inntektsnivå spiller en rolle til tross for omfattende lovbestemmelser vedrørende barnevern og barns rettigheter. Barnevernet har ingen blankofullmakt rett inn i kommunens hovedbudsjett, og opplever – som andre kommunale sektorer – knapphet på ressurser og er avhengig av kommunens totale økonomiske situasjon (jf. også diskusjonen om dette i kap. 2.6). Nedenfor har vi limt inn noen utvalgte sluttkommentarer fra spørreundersøkelsen som synes å være dekkende for et flertall av tilbakemeldingene, og som kan bidra til å illustrere hvordan situasjonen oppleves i en del barneverntjenester:

- Kommunene trenger øremerkede midler til barnevernstillinger hvis vi skal få ei opptrapping! Forebyggende barnevern taper lett i kampen om midler vs. pleie/omsorg og skole/barnehager. Bufetat oppleves veldig byråkratisk, og fagteamene klarer ikke å gi tilbud i samme grad til kommuner ute i periferien som i sentrale strøk. Når kommunen må opprette egne tiltak pga. mangel på hjemmebaserte tilbud (eks. PMTO) fra Bufetat, da burde det følge økonomi med. Det er i kommunene vi trenger fagfolk, kompetanse og økonomiske ressurser, for da kan vi utrette mye godt barnevern lokalt med tverrfaglig samarbeid!
- Trykket på dei som arbeider i barnevernet er enormt. I tillegg er sakene kompliserte og krev stor grad av fagleg og juridisk kunnskap for å arbeide med sakene på ein god måte. Og ikkje minst – vi skal jobbe tett med mange sterke barneskjebner. Forsøke å gi rett hjelp til rett tid – noko vi ofte ikkje makter fordi det er for mange born og familier som treng hjelp og for få hender som kan hjelpe...

- Vi har ikke nok ressurser til å demme opp for det økte antall meldinger, undersøkelser og saker og kommer stadig i manko av folk ved sykemeldinger. For lite folk har medført et overforbruk av dyre innleide konsulenter. Dette må vi endre nå, samt endrer vi organiseringen med barnevernvakta for å frigjøre saksbehandlerstillinger.
- Svært viktig å øke personalressurser og tilrettelegge for kompetanseøkning i det kommunale barnevernet, må også tilrettelegges slik at det er mulig å sette inn nødvendige hjelpe- og omsorgstiltak. Kommunene må få større styring og tilgang til egne hjelpetiltak, og Bufetat bør særlig prioritere arbeidet med å skaffe og tilrettelegge for fosterhjemsplasseringer til barn med sammensatte behov - flerkulturelt, ungdom og funksjonshemmede barn. Bør bygge ut tåbase system og mulighet for familiehjem opp mot institusjon. I tillegg viktig å ha tilstrekkelig gode institusjonsplasser for ungdom med særlig sammensatte vansker. Det bør også bygges ut samarbeid barnevern og psykiatri. ... Det er viktig at staten i større grad tilrettelegger for styrking av det kommunale barnevernet. Det er høy kompetanse og mye godt arbeid i kommunalt barnevern, men oppgavene er så enorme at det må en betydelig målrettet styrking til. Styrking må både gå på antall stillinger i kjernebarnevernet, mulighet for målrettet kompetanseheving og økonomi og tilgang på nødvendige hjelpe- og omsorgstiltak.
- Det har vært en stor øking i antall meldinger. Kompleksiteten i sakene er også økende og svært ressurskrevende. Har hatt ansvar for barneverntjeneste i ca 15 år og utviklingen er urovekkende. I flere saker har vi f.eks. fått meldinger flere ganger. Videre er det vanskelig å avslutte saker og få noen ut av systemet. De gangene vi gjør det, skjer det ofte nye bekymringer og vi må åpne sak igjen. Urimelig med det store presset og ansvaret det kommunale barnevernet har sett i forhold til staten. Vi får lite veiledning fra staten og blir i enkelte sammenhenger overkjørt. STATEN BØR OVERTA ANSVARET ETTER BARNEVERNLOVA. Kjenner til mange kollegaer som legger bort mange meldinger pga. kapasitetsmangel. Min erfaring er at bak hver melding svært ofte er barn som lider. Hva med alle de barna som ikke engang blir åpnet undersøkelse på?? Hvem har ansvaret.

Vi har tidligere konkludert med at det i de fleste kommuner har vært et økende behov for barneverntjenester som skyldes endringer i samfunnsforhold, sosiale forhold og levekår. I mindre kommuner har i tillegg barnverntjenestene blitt bedre organisert og drevet, slik at de i større grad avdekker de underliggende behovene for barneverntjenester. Etter hvert som man får tjenester som fungerer, blir det videre økende behov og krav til disse tjenestene. Flestparten av sluttcommentarene har hatt fokus på å forklare nærmere hvorfor det er behov for mer ressurser til barne-

vernet i en del kommuner for å øke bemanningen, styrke kompetansen og forbedre tjenestetilbudet. Tendensen i disse kommentarene gir liten grunn til å tro at veksten i utgiftene til barnvern vil avta i årene framover. I kap. 3.8 så vi også at det er en gjengs oppfatning i kommunene at selv om den økonomiske rammen til barnvernet har økt, har ikke denne stått i forhold til økningen i omfanget av oppgaver man er satt til å løse. Totalt sett gir derfor undersøkelsen liten grunn til å forvente at trenden fra 2002 til 2009 med økende utgifter til barnevern, er i ferd med å snu.

# 4. Konklusjoner og avsluttende kommentarer

## 4.1 Hovedtrekk om kostnadsutviklingen

---

I en viss forstand er det nokså enkelt å peke på de viktigste årsakene til at kostnadene til barnevern i kommunene har økt i løpet av de siste 7-8 årene. Den beskrivende statistikken i kapittel 1 peker nokså direkte på en del utviklingstrekk man vanskelig kan komme utenom i en oppsummering som dette. For det første er en større andel av barn og unge i alderen 0-17 år omfattet av barnevernstiltak nå enn tidligere. Dette betyr også at antall tiltak er økende, og dette gjelder både tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie. En vesentlig forklaring på økende kostnader er derfor nokså åpenbart at omfanget av barneverntjenester har økt, og denne økningen har vært relativt betydelig. Antall barn med tiltak har totalt sett økt med 12224 personer fra 2002 til 2009, herav har antall barn med tiltak innenfor opprinnelig familie økt med 8292 mens antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie har økt med 4064. Andelen av alle barn på tiltak som har tiltak utenfor opprinnelig familie har gått noe opp, fra 28,8 % i 2002 til 30 % i 2009. Denne andelsmessige forskyvningen mot tiltak utenfor opprinnelig familie er kostnadsdrivende for de totale barnevernskostnadene pga. at tiltak utenfor opprinnelig familie i gjennomsnitt er svært mye dyrere (ca. sju ganger så dyre i 2009) enn tiltak i opprinnelig familie.

Et økt omfang av barnevernstjenester krever åpenbart høyere bemanning for å håndtere et økende antall meldinger, undersøkelser og å administrere en voksende mengde tiltak. Det har derfor blitt flere ansatte i kommunenes barneverntjenester, og det planlegges en ytterligere økning i bemanningen gjennom 2010. (jf. at regjeringen har lagt opp til at det skal bli 400 nye stillinger i kommunalt barnevern i løpet av 2010).

En annen potensielt mulig forklaring på økte kostnader, ville være at kostnaden per gjennomførte tiltak eller per barn som er omfattet av barneverntiltak har økt. De fleste kommunene som har besvart vår spørreundersøkelse, har framhevet dette

som en vesentlig faktor bak kostnadsutviklingen. Her viser imidlertid Kostratallene en motsatt tendens; dvs. at de reelle nettoutgiftene per barn med tiltak har vært fallene, både når det gjelder tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie. Noe av forklaringen på at kommunenes svar gjennom spørreundersøkelsen og Kostratallene viser motsatt tendens, tror vi – som vanlig når det gjelder sammenligning av kostnadstall over tid – er manglende hensyn til forskjellen mellom nominelle og reelle kroneverdier. Kostnadene øker nominelt (”i løpende kroner”) over tid, men så lenge kostnadene vokser saktere enn generell pris- og kostnadsvekst, blir det likevel en reell reduksjon i kostnadene over tid når en ser på realkostnadsutviklingen. I vår undersøkelse har vi benyttet den kommunale deflatoren som mål på generell pris- og kostnadsvekst for kommunale tjenester. Dette er i tråd med all begrepsbruk omkring kommunaløkonomiske forhold, eksempelvis beregninger av reell vekst i kommunenes inntekter fra ett år til det neste i statsbudsjetter og kommuneproposisjoner. Korrigert for generell kostnadsvekst i kommunene, har kommunenes nettoutgifter per barn med tiltak både innenfor og utenfor opprinnelig familie altså vist en fallende tendens gjennom mesteparten av den studerte perioden. Dette betyr at utgiften per barn med tiltak har vokst saktere enn generell kostnadsvekst i kommunene. I tillegg viser statistikken i avsnitt 1.6 at det blir brukt et økende antall tiltak per barn som har tiltak. Dette innebærer at tendensen til synkende kostnader per barn med tiltak blir enda sterkere hvis vi i stedet for kostnader per barn med tiltak måler kostnaden per tiltak som sådan. Dette bidrar til å forsterke inntrykket av at dyrere tiltak ikke kan være noen hovedforklaring på økte kostnader. Tvert imot har altså tiltakene i gjennomsnitt blitt billigere i reelle termer, og dermed bidratt til å *demp*e den kostnadsveksten som naturlig følger av veksten i antall barn med tiltak.

Ovenstående konklusjon omkring kostnaden per tiltak gjelder vel å merke for hele landet samlet, for hele perioden 2002 til 2009 under ett, og for en svært grov inndeling av tiltak i kategoriene hhv. i og utenfor opprinnelig familie. Det er derfor fullt mulig at enkelte tiltak innenfor disse store kategoriene har blitt dyrere også reelt sett, og vi har vist visse indikasjoner på dette i rapporten, jf. avsnitt 1.6. Det skal også framheves at tendensen til redusert kostnad per barn med tiltak brytes for dataseriens siste år, 2009, når det gjelder tiltak utenfor opprinnelig familie. Fra 2008 til 2009 øker nemlig realkostnaden per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie med ca. 2,2 %. Riktignok får vi ikke en like stor økning når vi trekker ut

Oslo, økningen blir da på kun ca. 0,8 %. Likevel er det altså en viktig observasjon at vi fra 2008 til 2009 får en særlig kraftig økning i utgiftene til tiltak utenfor opprinnelig familie, og at dette skyldes *både* at antall barn på slike tiltak øker og at kostnaden per barn med tiltak stiger.

## 4.2 Behovsutvikling, kommuneøkonomi, lovpålegg og samfunnsforhold

---

Selv om mange kanskje er bekymret for økende kostnader til barnevernet, bør det absolutt påpekes at det slett ikke kan være noe mål i seg selv å få lavest mulig kostnadsvekst innfor viktige offentlige velferdstjenester som for eksempel barnevern, helsevesen eller pleie- og omsorg. Målsetningen må være å ivareta befolkningens behov på en best mulig måte totalt sett, og dette innebærer blant annet en best mulig tilpasning til innbyggernes behov av alt det kommunene tilbyr av ulike tjenester. Hvis samfunnets behov for barneverntjenester har vært økende over tid, er det isolert sett bra at dette har blitt møtt med flere og bedre barneverntjenester. Men økte kostnader for ett eller flere tjenesteområder, skaper samtidig behov for – som oftest upopulære – omprioriteringer. Og hvis flere kommunale tjenesteområder opplever økende behov samtidig, må samfunnet totalt sett enten omprioritere en større andel av BNP til kommunal sektor, eller akseptere en generelt dårligere dekning eller kvalitet av kommunale tjenester i forhold til de økende behovene. Siden barnevernet i alle fall til en viss grad er skjermet mot kutt pga. omfattende lovreguleringer, vil dette i så fall kunne gå mer ut over tjenestetilbudet innenfor *andre kommunale tjenestesektorer* enn ut over barneverntjenestene i seg selv.

Poenget om at barnevernet er så preget av rettigheter og lover at kommunene har få muligheter til å kutte eller bremse kostnadsveksten, høres ofte. De kvantitative analysene i kapittel 2 tyder imidlertid klart på at bindingene i praksis ikke frikobler ressursene og aktivitetsnivået i barnevernet fra den enkelte kommunes økonomi og prioriteringer. Det er klare utslag av kommunenes frie inntekter på bl.a. samlede utgifter til barnevern, bemanningsnivå og andel av barn med barnevernstiltak. Også de politiske forholdene i kommunene ser ut til å spille en systematisk rolle; kommuner med større andel av partier på venstresiden har gjennomgående flere stillinger i barnevernet og høyere driftsutgifter til funksjonene 244 og 251 per inn-

bygger i aktuell alder for barnevernet. Videre finner vi at kommuner med et mindre fragmentert kommunestyre (og som dermed kan antas å være lettere å styre i form av god budsjettdisiplin), viser tegn til lavere barnevernsutgifter. Alle disse resultatene lar seg vanskelig forene med en idé om at barnevernet er helt upåvirkelig av kommunens inntektsnivå og politiske prioriteringer. I praksis er det da også svært vanskelig å tenke seg lovbestemmelser som ikke gir *noen* rom for lokal fleksibilitet. En litt annen type argumentasjon som også understøtter dette poenget, er å tenke seg den maksimale variasjonsbredden vi har hatt mellom kommunene med de dårligst fungerende til de best fungerende barneverntjenestene i hele landet. Nøyaktig hvordan man skulle måle de dårligst og best fungerende, kan selvsagt diskuteres, men vi kan skissere mål som saksbehandlingstid, andel av latente barnevernstilfeller som faktisk avdekkes, hvor godt en lykkes å gi hjelpetiltak og forebygging som reduserer behov for senere omsorgsovertagelser m.v. Vi vil anta at variasjonen på disse feltene har vært temmelig stor (selv om dette vanskelig kan dokumenteres ut fra tilgjengelig statistikk). Utviklingen vi har dokumentert i denne rapporten, med betydelig vekst i antall stillinger, flere undersøkelser, flere tiltak og en stor etablering av interkommunale barnevern, bidrar forhåpentligvis til at variasjonsbredden mellom de minst og mest velfungerende barneverntjenestene er mindre nå enn tidligere. Hovedpoenget her er imidlertid at rettighetene jo er de samme for barna i alle kommuner, og at rettighetene også har endret seg lite gjennom de siste årene. I så fall betyr både variasjonen over tid og variasjonen mellom kommuner, at gode barneverntjenester ikke kun kan sikres gjennom ytre lover og regler, men må utvikles og praktiseres lokalt. Innenfor barnevernet som alle andre steder, betyr den menneskelige faktor, kompetanse, motivasjon, organisasjon og ledelse m.v. mye for hvordan tjenestene faktisk fungerer, og dette kan rene lovbestemmelser neppe forandre på.

Det som selvsagt *er* et negativt trekk ved samfunnsutviklingen i vårt samfunn, er at behovet for barneverntjenester ser ut til å vise en økende tendens. Den behovsvariabelen som gir klare utslag i våre modeller, er andelen skilte og separerte. Denne variabelen slår klart ut på viktige størrelser som totale barnevernsutgifter, antall stillinger, og antall undersøkelser. Samtidig har andelen skilte og separerte økt klart gjennom den studerte perioden, med ca. 15 % fra 2002 til 2008. Også andre behovsindikatorer gir flere utslag på utgiftsnivået og/eller stillinger, undersøkelser eller tiltak, eksempelvis variabler fra SSBs levekårsindekser (uføretrygd, sosialhjelp,



lav utdanning). Disse delindeksene er imidlertid lite egnet til å måle utvikling over tid, og det må totalt sett tas klare forbehold om at de behovsindikatorene vi har studert i de kvantitative analysene langt i fra gir noen presis måling av hvordan det underliggende behovet for barneverntjenester faktisk utvikler seg. Resultatene fra spørreundersøkelsen samt caseundersøkelsene tyder imidlertid også klart på at behovet er økende sett fra de som arbeider med barnevern ute i kommunene sin side. Gitt en utvikling der det underliggende behovet er økende, er det i så fall desto viktigere å utvikle velfungerende barneverntjenester. Det er et klart uttalt mål for alt barnevern (statlig og kommunalt) å styrke forebyggende tiltak og hjelp til familier som kan bidra til å skape en bedre situasjon for barna der de bor og som kan redusere behovet for omsorgsovertakelser på et senere tidspunkt. Vi vet da også at en rekke barneverntjenester arbeider målrettet for å oppnå dette. Lykkes man med dette, vil man på sikt kunne spare betydelig med ressurser, på mellomlang sikt i form av reduserte utgifter til dyre omsorgsovertagelser, og på enda lengre sikt i form av sparte trygde- og sosialutgifter og økt verdiskapning og skatteinntekter for hvert utsatt barn som lykkes med å skape seg et normalt fungerende voksenliv i alminnelig inntektsbringende arbeid. Godt forebyggende barnevern kan altså åpenbart være svært lønnsomt, men det vil samtidig – og like åpenbart – være meget vanskelig å dokumentere eller måle hvilken effekt det enkelte barnevernstiltak har hatt for å bidra til et bedre liv som barn, ungdom og voksen.

Selv om kommunene gjennom spørreundersøkelsen rapporterer om økt fokus på forebyggende og helhetlig arbeid og mer samarbeid med andre aktører, viser selve kostnadstallene og det øvrige statistiske materiale fra kapittel 1 foreløpig ikke tydelige tegn til at tiltak og utgifter vris i retning av mer forebygging og tiltak innenfor opprinnelig familie. Som omtalt i avsnitt 4.1 ovenfor, har økningen fra 2002 til 2009 i antall barn med tiltak *utenfor opprinnelig familie* vært om lag dobbelt så stor som økningen i antall barn med tiltak i opprinnelig familie. Videre viser tallene at det er en særlig sterk økning i utgiftene til tiltak utenfor opprinnelig familie det siste året vi har tall for. Fra 2008 til 2009 øker utgiftene til tiltak utenfor opprinnelig familie med hele 7,2 %, mens utgifter til tiltak innenfor opprinnelig familie til sammenligning øker med 3 %.

En kan gjerne håpe at barnevernet i framtiden kan lykkes i å snu en slik tendens, men en må samtidig ta høyde for at samfunnsforhold og sosiale forhold kan endre seg i en retning som gjør at det fortsatt vil måtte bli en økning i antallet omsorgs-

overtagelser og fosterhjems- og evt. også institusjonsplasseringer. Sagt på en annen måte; barnvernet kan strengt tatt ikke ha som mål i seg selv at (eksempelvis) antall tiltak utenfor opprinnelig familie skal reduseres. Dersom behovet for slike tiltak rent faktisk er økende, kan man knapt nok la være å møte behovet med en tiltaksøkning! En kan imidlertid håpe at et bedre og mer helhetlig sammensatt forebyggende tiltaksarbeid på lengre sikt kan dempe behovet for tiltak utenfor opprinnelig familie. Det er likevel et åpent spørsmål om i hvilken grad bedre forebygging kan bidra til en så sterk reduksjon i behovet for omsorgsovertagelser, at dette mer enn oppveier en evt. motsatt tendens som kommer fra endringer i samfunnsforholdene. Vi har intet fasitsvar på dette, men kan kun gjenta det statistikken til og med 2009 viser (jf. Tabell 18), nemlig at alle indikatorer for barnevernets aktiviteter (antall undersøkelser, antall stillinger, antall barn med tiltak totalt og hhv. i og utenfor opprinnelig familie) viser en nokså klar vekst, og at det foreløpig ikke er noe som ser ut til å indikere at denne veksten er i ferd med å avta.

På lang sikt må nødvendigvis det viktigste målet på omfanget av barnevernets aktivitet – andelen av alle barn i målgruppen som har tiltak i og utenfor opprinnelig familie – nå en øvre grense. Dette ganske enkelt fordi vi vel neppe kan tenke oss at vi til slutt ender opp med at alle barn i landet er omfattet av barnevernstiltak. Fra Tabell 9 i avsnitt 1.5 husker vi at andelen av alle barn i alder 0-17 år som er omfattet av barnevernstiltak har økt jevnt og trutt gjennom hele perioden, fra 3,2 % til 4,2 % i 2009. Dette framstår som den aller viktigste drivkraften bak de økte kostnadene til barnevernet gjennom den studerte perioden. Når denne andelen bremses opp og stabiliserer seg, har vi ingen forutsetninger for å mene noe om, men den kan åpenbart ikke fortsette å øke i det uendelige. En må nokså åpenbart forvente at kostnadsveksten vil avta (eller at kostnadsnivået stabiliserer seg) fra det framtidige, men ukjente, tidspunktet der andelen av alle barn som er omfattet av barnevernstiltak, ikke lenger vokser.

### 4.3 Kostnadseffektivitet, administrasjon og samspill med statlig barnevern

---

Det er selvsagt alltid et mål at de offentlige tjenestene som tilbys, framskaffes på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og at det ikke skapes unødig mye byråkrati og

flere uproduktive, administrative årsverk enn strengt nødvendig. Her er det nok en del å gå på, og både caseundersøkelser og spørreskjemaene indikerer at det er et betydelig rom for mer effektiv administrasjon og en generelt bedre organisasjons- og ressursstyringsmodell, og da særlig når det gjelder samspillet mellom kommunalt og statlig barnevern. Likevel er vår fortolkning at det ikke er økt ineffektivitet og økt administrativ ressursbruk som er *hovedforklaringen* på økt kostnadsvekst. Vår fortolkning av kostnadsveksten er derfor i hovedsak konstruktiv; altså at det for de fleste kommuner har vært nødvendig og ønskelig å øke innsatsen på barnevern. Vi tolker også det foreliggende materiale (jf. eksempelvis avsnittene 3.8 og 3.9) i retning av at det fortsatt vil være behov for en ytterligere økning i årene som kommer – det er i alle fall lite i vår undersøkelse som tyder på det motsatte.

Det bør imidlertid framheves at dagens samspill mellom det statlige og det kommunale barnevernet er preget av til dels meget sterk frustrasjon, og at det går med mye ressurser til byråkratisk saksbehandling i skjæringsfeltet mellom kommunalt og statlig barnevern. Forvaltningsreformen skal nå evalueres, og selve reformen som sådan er intet hovedanliggende i denne rapporten. Resultatene fra den delen av spørreundersøkelsen som omhandler samspill med statlig barnevern/Bufetat (jf. avsnitt 3.6), peker likevel på mange tankevekkende forhold. Det skal presiseres at vi i vårt materiale kun får fram saken fra en side – kommunenes, og at saksområdet sikkert kan belyses og suppleres betydelig ved også å innhente synspunkter fra Bufetat og fagteamene. Det skal også nevnes at en del kommuner faktisk rapporterer betydelig grad av tilfredshet med sitt samspill og samarbeid med Bufetat. Når mange kommuner uttrykker frustrasjon over saksbehandling og byråkrati og at de samtidig får skuffende liten nytte av tjenestene til det statlige barnevernet, er det likevel god grunn til å mene at landets samlede ressurser til barnevern (statlig + kommunalt) kan utnyttes på en bedre måte. Det bør således være mulig å få mer barneverntjenester per krone benyttet, eller like mye barnevern for mindre kroner i landets barnevern sett under ett, kort sagt; høyere kostnadseffektivitet. Hvilke grep som bør gjøres omkring organisering, arbeidsdeling og økonomiske virkemidler mellom kommuner og stat (samt evt. fylker) i framtiden for å skape slik økt kostnadseffektivitet, må være den mest vesentlige oppgaven å finne ut av gjennom den evalueringsprosessen av forvaltningsreformen som nå står for døren. Ett konkret grep det burde kunne være mulig å løse med relativt enkle tiltak, må være å unngå så mye dragkamp omkring betalings- og refusjonsordningene mellom det statlige

og det kommunale barnevernet. En skulle tro at en med bedre og klarere beskrivelser og informasjon/opplæring omkring hvilke økonomiske forpliktelser og som ligger til hhv. kommuner og stat, burde kunne redusere frustrasjonen omkring dette viktige saksområdet betydelig.

## 4.4 Kommunestørrelse og etablering av interkommunale barnevern

---

Det har vært stor vekst i etableringen av interkommunale barnevern de siste årene, og det finnes derfor en rekke nyetablerte interkommunale barneverntjenester rundt omkring i landet. Ut fra våre opplysninger, er det per i dag 109 kommuner som inngår i ulike interkommunale barnevernløsninger. Det er noe usikkerhet knyttet til det nøyaktige tallet pga. at det er flere kommuner som er i ferd med å etablere, eller nettopp har etablert nye samarbeidsmodeller. Uansett nøyaktig tall, har veksten i antall kommuner som inngår i interkommunale barnevern vært svært betydelig.

Dersom en ser på kostnadsutviklingen for kommuner som inngår i interkommunale barnevern isolert sett, kan man fort komme til å tro at etablering av interkommunale barnevern i seg selv bidrar til en betydelig kostnadsvekst, dvs. en sterkere kostnadsvekst enn det som ellers ville vært tilfelle. Det mener vi er en feil fortolkning av dataene. Det er nemlig ikke tilfeldig hvilke kommuner som har etablert interkommunale barnevernløsninger. Interkommunale barnevern er naturlig nok mest aktuelt for småkommuner, der det av flere årsaker er vanskeligere og dyrere å få til et velfungerende og kostnadseffektivt enkeltstående barnevern enn det som er tilfelle i større kommuner. Hvis vi da sammenligner kostnadsutviklingen i kommuner som har etablert interkommunale barnevern mot andre småkommuner (under 5 000 innbyggere) som fortsatt har selvstendige barnevern, finner vi at det har vært en *lavere vekst* i utgiftene til barnevern blant de kommunene som har etablert interkommunale barnevern (jf. figurene 27 til 30). Vi tror derfor følgende fortolkning er den mest rimelige: I de fleste tilfeller vil et interkommunalt barnevern fungere på en bedre og mer profesjonell måte enn det de tidligere små og separate barneverntjenester i småkommuner flest har gjort. Dette vil typisk også generere flere saker og slik sett høyere kostnader. Imidlertid har det uansett vært et udekket behov for barneverntjenester i de fleste småkommuner, og det har derfor vært en stor økning

i kostnadene også blant de småkommunene som fortsatt opererer selvstendige barneverntjenester. Vi tror de fleste småkommuner får tilgang til bedre og mer profesjonelle barneverntjenester gjennom interkommunale løsninger enn det de ville være i stand til å få til på egen hånd. Interkommunale barneverntjenester er således mer kostnadseffektive i forhold til en gitt mengde saker og en gitt kvalitet på tjenestene som tilbys. Derfor har kostnadsøkningen tross alt blitt mindre i de kommunene som har etablert interkommunale barnevern enn for gjennomsnittet av småkommuner som fortsatt driver selvstendige barnevern. Og kvaliteten på den tjenesten som tilbys, er nok i mange tilfeller betydelig bedre.

De ovenstående betraktninger er også i tråd med tidligere erfaringer omkring effekten av å etablere interkommunale barnevern, jf. Brandtzæg (2006). Et nytt moment vi her har omtalt i forbindelse med avsnitt 3.7 fra spørreundersøkelsen, er at det også kan være en kobling mellom NAV-reformen, kostnadsutviklingen i småkommunenes barnevern og den etableringsbølgen vi har sett de siste årene for interkommunale barnevern. Spesielt blant småkommuner fantes det fram til NAV-reformen mange felles sosial- og barneverntjenester, der barnevernet hadde felles administrasjon og saksbehandlere ( gjerne i mindre prosentstillinger) med sosialtjenesten. Når sosialtjenesten gikk til NAV, ble det dermed behov for å etablere nye separate stillinger og administrasjon for barneverntjenestene. Dette har i seg selv medført en del økte stillingsbrøker for barneverntjenestene i de småkommunene som har valgt å fortsatt drive sine egne barneverntjenester. En rekke småkommuner har imidlertid i stedet valgt å inngå i ulike interkommunale barnevern, og innføringen av NAV-reformen har dermed trolig – men selvsagt i kombinasjon med en rekke andre forhold – bidratt til å *utløse* noe av den store veksten vi har sett i antallet interkommunale barneverntjenester.

## 4.5 Et par potensielle faresignaler/utfordringer

---

Vi tar også med et par potensielt interessante momenter som springer ut av samtaler i casekommunene vi besøkte. Grunnlaget er således ikke bredt forankret i undersøkelsene, og det er derfor langt fra sikkert at disse to bekymringene/faresignalene vil vise seg å være viktige. Vi synes likevel de er såpass interessante at de fortjener å bli trukket fram som *potensielle* utfordringer i dette avslutningskapitlet.

Det første fenomenet er knyttet til at vi nå for første gang noensinne, er i ferd med å få full barnehagedekning over hele landet. Det betyr for det første at barnehagene er viktigere enn noensinne i den norske samfunnsmodellen, siden en stadig økende andel av barn i førskolealder nå tilbringer sine første år i barnehager. Dermed blir samarbeid mellom barnehager og barnevernet også viktigere enn noensinne. Det at vi får full barnehagedekning, betyr for det andre at konkurransesituasjonen mellom barnehager er i ferd med å bli betydelig forandret. Fram til nå har det stort sett vært underskudd og kø på barnehageplasser, og det har derfor vært nokså enkelt å få fylt opp kapasiteten i den enkelte barnehage. Full barnehagedekning og økt konkurranse om å tiltrekke seg småbarnsforeldre kan – og vi understreker kan – tenkes å forsterke et problem som allerede er meget reelt. Både tiltaksstatistikk og stoff fra case- og spørreundersøkelsene i denne rapporten, viser nemlig at det er relativt vanskelig å få barnehagene til å melde saker til barnevernet. Slik har det vært lenge, og det er flere av våre informanter som peker på at det er vanskeligere å få barnehagepersonalet til å melde saker enn det som er tilfellet eksempelvis for grunnskolene. Det er trolig flere årsaker til dette. En av dem, kan være at de ansatte i barnehagene møter foreldrene i hente/bringesituasjonen hver dag, mens lærere og rektorer kun svært sjelden har direkte og personlig kontakt med foreldrene. Den personlige belastningen knyttet til å gi en kontroversiell melding til barnevernet, er dermed langt større for de barnehageansatte. Fordi det er langt flere barnehager enn skoler, er det for barnevernet også langt mer ressurskrevende å etablere ett tett og nært samarbeid med barnehagene sammenlignet med skolene. Et bedre samarbeid med barnehagene vil i mange tilfeller utløse behov for en styrking av stillingsressurser i barnevernet. Koblingen til den nye situasjonen med full barnehagedekning, vil kunne medføre at det i framtiden vil bli *enda vanskeligere* enn i dag å få barnehageansatte til å være tidlig ute med å melde saker til barnevernet, og å bruke barnevernet aktivt og forebyggende i stedet for å vente så lenge som mulig og kun rapportere de mest graverende tilfellene. Dette ganske enkelt fordi man med økt konkurranse om småbarnsforeldrene, er avhengige av et godt rykte (på alle områder). Et rykte om at ”denne barnehagen er raske til å melde saker til barnevernet”, er antagelig ingen spesielt vellykket markedsføring av en barnehage som sliter med å fylle opp plassene i et mer presset barnehagemarked.<sup>34</sup> Det kan altså bli en enda

---

<sup>34</sup> Et rykte om å ha et nært og aktivt samarbeid med barnevernet kan selvsagt også være

større utfordring enn i dag å få et godt og åpent samarbeid mellom barnehager og barnevernet, og å lykkes med at man får tidlige meldinger med fokus på forebyggende og veiledende familieorienterte tiltak for barn i barnehagealder. Dette vil i så fall være et hinder for å lykkes med målet omtalt i avsnitt 4.2 om å oppnå mer forebyggende hjelpetiltak og tidlig intervensjon, og færre omsorgsovertagelser når barna har blitt eldre.

Det andre potensielle faresignalet har en mer direkte kobling til selve kostnadsutviklingen for barnevernet. Flere av våre informanter i caseundersøkelsene har pekt på at det er betydelige utfordringer knyttet til å rekruttere nok fosterforeldre til å dekke behovene, og dette er en velkjent utfordring for alle som arbeider med barnevernrelaterte saker. Rekruttering av fosterforeldre har ikke bare med antall (kvantitet) å gjøre, men også kvalitet – en ønsker selvsagt at de ”rette” familiene sier seg villige til å være fosterforeldre. De ”rette” er her familier som er ansvarsbevisste og ressurssterke foreldre som ønsker barnas beste og som sosialt sett passer godt til det enkelte barn/ungdoms forutsetninger og interesser.

Et skrekkscenario for barnevernet i framtiden, er dersom samfunnstrekkene skulle gå i den retning at behovet for fosterfamilier fortsatt øker, samtidig som befolkningens vilje til å stille opp som fosterfamilier synker. På flere samfunnsområder kan det synes som om vår økte rikdom og fokus på selvrealisering, gjør at vi blir mer egoistiske og mindre idealistiske. Et eksempel kan være at flere foreldre nå kjøper seg ut med penger i stedet for å stille opp med dugnadsinnsats i frivillige organisasjoner. Hvis viljen til å stille opp som fosterforeldre skulle bli betydelig synkende (relativt til behovet), kan en da for det første måtte forbedre de økonomiske vilkårene ytterligere for å få styrket rekrutteringen til fosterfamilier. De økonomiske vilkårene blir her en form for ”markedspris” som (med mindre man finner andre måter å øke rekrutteringen på) må opp ved økt underskudd på fosterforeldre. En kan da imidlertid støte på et annet problem (som enkelte av våre informanter allerede har kommentert), nemlig at utvalget av fosterforeldre forskyver seg bort fra de mer ideelt motiverte familier, og over til mer økonomisk motiverte familier. Det

---

positivt for noen foreldre. En god del foreldre søker selv aktivt hjelp fra barnevernet og er opptatt av hva barnevernet kan tilby av avlastning og fritidsaktiviteter m.v. For disse er det åpenbart ikke negativt at en barnehage har et nært samarbeid med barnevernet. Det vi sikter til i dette avsnittet går derfor på *kontroversielle meldinger*, dvs. å melde saker til barnevernet uten at foreldrene på noen måte ønsker dette.

kan åpenbart gå ut over kvaliteten og effekten av fosterhjems plasseringer dersom en får fosterfamilier som tenker mer på å få mest mulig penger, enn på å påta seg en krevende arbeidsoppgave for å hjelpe barn/ungdom i en meget vanskelig livssituasjon. Siden all rekruttering av fosterfamilier er basert på frivillighet, står her det kommunale og statlige barnevernet overfor et *fait accompli*; man må forholde seg til den vilje befolkningen faktisk har til å være fosterforeldre. Vi får håpe at denne viljen ikke viser seg å bli synkende i en slik grad at det blir vesentlig større problemer med å rekruttere nok fosterfamilier i framtiden. Vi ser imidlertid faresignaler i retning av at rekruttering av fosterforeldre vil kunne bli en stadig voksende flaskehals, og at dette kan få konsekvenser for både kostnadsutvikling og kvalitet i framtidens barnevernstilbud.



# Referanser

BLD (2007): Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet, Rundskriv Q-06/2007, Barne- og likestillingsdepartementet.

BLD (2010): Satser for kommunenes betaling i statlige barneverntiltak 2010, brev fra Barne- og likestillingsdepartementet, 28.01.2010 (og tilsvarende brev fra tidligere årganger tilbake til 2002).

Bogen, H., A. Grønningsæter og A. Jensen (2007): Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004. Fafo-rapport 2007:11.

Borge, L.E. (2000): Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments. *Regional Science and Urban Economics* 30, 703-718.

Brandtzæg, B.A. 2006: Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229/2006.

Bufetat (2009): Årsrapport 2009, Barne-, ungdoms- og familieetaten.

ECON 2007: Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger. – Econ, rapport 2007-033.

Eriksen, L., L. Håkonsen, T.E. Lunder, K. Løyland, H. Sekkesæter (2007): Lønn som kostnadsdriver i storbyene, Rapport Asplan-Viak/Telemarksforskning-Bø, juli 2007.

Gautun, G. 2009: Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet. – Fafo-rapport 2009:41.

Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger, Rapport nr. 180/2000, Telemarksforskning-Bø.

Kvello, Ø. & Wendelberg, C. 2003: Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av samarbeid mellom og effektivitet i hjelpeapparatet.

Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd. Rapporter 2005/25 Statistisk sentralbyrå.

Håkonsen, L., T.E. Lunder og K. Løyland (2008): Lønnsmitte fra privat til kommunal sektor i norske arbeidsmarkeder, Samfunnsøkonomen nr. 4/2008.

NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rambøll Management (2008): Vurdering og videreutvikling av fagteam. Sluttrapport – Rambøll Management.

TBU (2010): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, April 2010. Rundskriv - H-2247 B, Kommunal- og regionaldepartementet.

UDI (2009): Årsrapport 2009, Utlendingsdirektoratet.