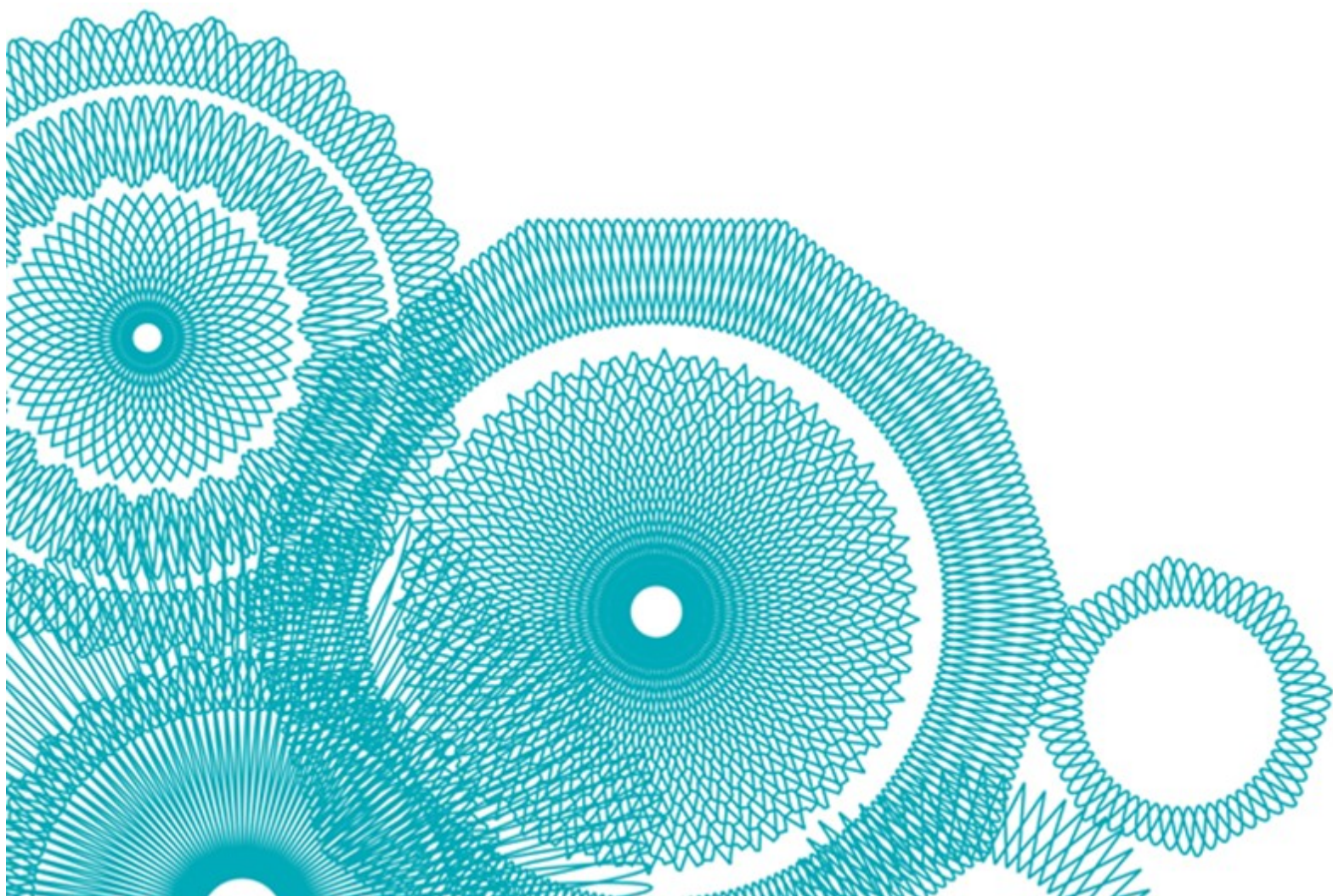


Høringsnotat – Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet

Høringsfrist: 29. juni 2020

Sendt på høring: (dd.mm.åååå)

Høringsfrist: (dd.mm.åååå)



INNHold

1	INNLEDNING	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål	8
1.3	Kunnskapsgrunnlag	9
1.4	Sammendrag og leseveiledning	10
2	RAMMER OG FORUTSETNINGER	11
2.1	Barnevernet	11
2.1.1	Barnevernet som velferdstjeneste og maktutøvelse	11
2.1.2	Særtrekk ved barnevernet	12
2.1.3	Ansvarsfordeling mellom stat og kommune	13
2.2	Private tjenesteytere	14
2.2.1	Private og offentlige tjenesteytere	14
2.2.2	Særtrekk ved private tjenesteytere	15
2.2.3	Gevinster ved å bruke private tjenesteytere	15
2.2.4	Utfordringer ved å bruke private tjenesteytere	16
2.3	Rettslig rammeverk	16
2.3.1	Rettslige krav til barnevernets arbeid	16
2.3.2	Lovlig bruk av private tjenesteytere ved myndighetsutøvelse	17
2.3.3	Kommunalt selvstyre	18
2.3.4	Om forvaltningen bør kunne la seg bistå av private tjenesteytere	19
2.3.5	Anskaffelsesregelverket	19
2.4	Styring av private aktører	20
2.4.1	Styringsteori relevant for barnevernet	20
2.4.2	Betydningen av tillit og kontinuitet	21
2.5	Ideelle og kommersielle leverandører	23
2.5.1	Om skillet mellom ideelle og kommersielle	23
2.5.2	Fordeler og ulemper ved ideelle og kommersielle	24
3	DET KOMMUNALE BARNEVERNET	25
3.1	Bakgrunn	25
3.1.1	Hva gjør det kommunale barnevernet?	25
3.1.2	Hvordan brukes private aktører i dag?	27
3.1.3	Styring	28
3.2	Gjeldende rett	29

3.3	Behovet for endringer	31
3.3.1	Gevinster ved dagens bruk av private tjenesteytere	31
3.3.2	Utfordringer ved dagens bruk av private tjenesteytere	32
3.3.3	Leverandører og markedsanalyse	35
3.4	Departementets vurderinger	36
3.5	Departementets forslag	37
3.5.1	Lovfeste barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå	37
3.5.2	Lovfeste at barnevernstjenesten må gjøre noen oppgaver selv	38
3.5.3	Tiltak rettet mot leverandører og barnevernstjenester	44
3.5.4	Andre endringer som kan påvirke bruken av private tjenesteytere	46
3.5.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	46
4	FOSTERHJEMSOMRÅDET	47
4.1	Bakgrunn	47
4.1.1	Hva er et fosterhjem?	47
4.1.2	Ansvarsdeling mellom stat og kommune	48
4.1.3	Hvordan private tjenesteytere brukes i dag	49
4.1.4	Styring	50
4.2	Gjeldende rett	51
4.3	Behovet for endringer	51
4.3.1	Private fosterhjem – målgrupper og innhold	51
4.3.2	Utgifter og kvalitet	52
4.3.3	Gevinster ved dagens bruk av private tjenesteytere	55
4.3.4	Utfordringer ved dagens bruk av private tjenesteytere	55
4.3.5	Leverandører og markedsanalyse	58
4.4	Departementets vurderinger	59
4.4.1	Vurderinger av måloppnåelsen	59
4.4.2	Forventet utvikling uten tiltak	60
4.4.3	Om private aktører fortsatt bør kunne knytte til seg egne fosterhjem	62
4.4.4	Rekruttering, opplæring og støttetjenester	64
4.5	Departementets forslag	66
4.5.1	Forslag om private fosterhjem	66
4.5.2	Forslag om rekruttering, opplæring og kommunal egenbetaling	67
4.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	68
5	INSTITUSJONSOMRÅDET	69
5.1	Bakgrunn	69
5.1.1	Hva er institusjonstiltak?	69
5.1.2	Ansvarsdeling mellom stat og kommune	69

5.1.3	Hvordan private tjenesteytere brukes i dag	70
5.2	Rammevilkår for private tjenesteytere	72
5.2.1	Rettslige rammevilkår	72
5.2.2	Styring	73
5.3	Utfordringsbildet	74
5.3.1	Utfordringer og igangsatte prosesser på institusjonsområdet	74
5.3.2	Arbeidsdelingen mellom statlige, kommersielle og ideelle institusjoner	75
5.3.3	Styringen av private institusjoner	76
5.3.4	Kvalitet og kostnader	77
5.3.5	Gevinster ved private tjenesteytere	78
5.3.6	Utfordringer ved private tjenesteytere	79
5.3.7	Leverandører og markedsanalyse	80
5.4	Departementets vurderinger	82
5.4.1	Vurderinger av måloppnåelsen	82
5.4.2	Arbeidsdeling mellom Bufetat og private tjenesteytere	82
5.5	Sentre for foreldre og barn	83
5.5.1	Bakgrunn	83
5.5.2	Rammevilkår for private tjenesteytere	84
5.5.3	Departementets vurderinger	85
5.6	Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere	85
6	IKRAFTTREDELSE OG OVERGANGSREGLER	86
7	KONSEKVENSER AV FORSLAGENE	87
7.1	Forslagenes formål	87
7.2	Barna og familiene	88
7.3	Kommunene	89
7.4	Bufetat	89
7.5	Leverandørene	90
7.6	Fosterforeldrene	91
8	ANDRE NORDISKE LAND	91
8.1	Det store bildet	91
8.2	Sverige	92

8.3	Finland	92
8.4	Danmark	93
8.5	Island	94
9	MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE	94
10	FORSLAG TIL LOV OM ENDRINGER I BARNEVERNLOVEN	96

Innledning

Bakgrunn

Private tjenesteytere brukes i alle deler av barnevernet. De leverer ulike tiltak og tjenester til de kommunale barnevernstjenestene, driver barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, og leverer fosterhjem til stat eller kommune mot vederlag så lenge fosterhjemsoppdraget løper. Det har alltid vært et privat innslag i norsk barnevern. Ideelt drevne institusjonstiltak og private sakkyndige er eksempler på dette. Av nyere dato er de kommersielle innslagene på institusjons- og fosterhjemsområdet, og de mange private tjenestene rettet mot kommunebarnevernet.

Sammenliknet med andre tjenesteområder er bruken av private tjenesteytere i barnevernet lite regulert. Kvalitetssikringen av tjenestene er i stor grad overlatt til den enkelte barnevernstjeneste og Bufetat i forbindelse med anskaffelsesprosessene. Samtidig er barnevernet som tjenesteområde kjennetegnet av særlig sårbare brukere og inngripende tiltak, med særtrekk som gjør at det kan være krevende å kjøpe riktig selv ved korrekte innkjøp.

Barne- og familiedepartementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet. Gjennomgangen ble varslet i Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Her heter det at departementet vil gjennomgå kommunenes rammer for bruk av private barnevernsaktører før ansvarsdelingen mellom stat og kommune endres, og mer spesifikt at kommunene må ha reell mulighet til å styre innholdet i og kostnadene ved fosterhjem når kommunene gis fullt finansieringsansvar. Gjennomgangen er også et ledd i oppfølgingen av anbefalingene i NOU (2018:18) Trygge rammer for fosterhjem (Fosterhjemsutvalget).

Regjeringen vil styrke det sivile samfunn som er bygd opp av frivillighet og ideell sektor. Ideelle aktører er en viktig del av velferdssamfunnet og utgjør et viktig alternativ til både det offentlige og det kommersielle tilbudet. Gjennomgangen av rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet er et ledd i oppfølgingen av Granavolden-plattformen, hvor det fremgår at regjeringen vil følge opp Stortingets anmodningsvedtak om å øke andelen institusjonsplasser levert av ideelle aktører til om lag 40 pst. innen 2025. Vedtaket lyder "Stortinget ber regjeringen sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres.", jf. Vedtak 762, Dokument 8:161 S (2017-2018). Departementet har fått på plass nye rammeavtaler for ideelle sentre for foreldre og barn, og vurderer nå hvordan anmodningsvedtaket skal følges opp videre i samråd med Bufdir. Bufdir skal allerede prioritere ideelle fremfor kommersielle der det lar seg gjøre innenfor budsjettet og krav til tilbudet som etterspørres.

Gjennomgangen er sett i sammenheng med arbeidet til Velferdstjenesteutvalget, et offentlig ekspertutvalg der departementet har deltatt i sekretariatet. Utvalget ble nedsatt under Nærings- og fiskeridepartementet høsten 2018. Det skal levere sin første delrapport våren 2020, og sluttrapport høsten 2020. Utvalget tar for seg private tjenesteytere på velferdsområdet generelt, og skal foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd.

Departementets gjennomgang må ses på bakgrunn av at det er avdekket risiko for svikt ved bruk av private tjenesteytere både i det kommunale og det statlige barnevernet. Svikt i form av manglende tiltaks- og kostnadskontroll er avdekket av kommuner og Bufetat selv, og av fylkesmenn. Risiko for svikt er også påvist gjennom flere utredninger, bl.a. av Oslo

Economics¹ og Vista Analyse². Departementet anerkjenner at det er risiko for svikt også der tjenesteyteren er offentlig, men ser at private tjenesteytere kan øke risikoen. En grunnleggende utfordring er at private tjenesteytere gir økt avstand mellom det offentlige og barnet, slik at det blir vanskeligere å føre kontroll med at innholdet i tiltaket stemmer overens med barnets og familiens behov. Samtidig kan private tjenesteytere ha særskilte økonomiske insentiver som gjør at de tilbyr noe annet enn det barnet og familien har behov for. Slik kan bruk av private tjenesteytere gi økt risiko for at tilbudet ikke er i samsvar med prinsippene om barnets beste og rett hjelp til rett tid, og for at tjenestene ytes til høyere kostnader enn nødvendig. Utfordringene kan arte seg forskjellig i det kommunale og det statlige barnevernet, bl.a. som følge av forskjeller mellom de tjenestene som leveres.

Formål

Formålet med departementets gjennomgang er å få etablert rammevilkår som i størst mulig grad sikrer at private tjenesteytere brukes slik at de støtter opp under målene om et godt og effektivt barnevern. Målet er at *hvert enkelt kjøp* skal bidra til bedre kvalitet eller samme kvalitet til en lavere kostnad, enn dersom det offentlige utførte oppgavene alene. Målet er også at private tjenesteytere skal brukes slik at de *støtter opp under det offentliges ivaretagelse av sitt ansvar på barnevernsområdet*, dvs. at det tas hensyn til at kjøp av tjenester kan ha konsekvenser langt ut over det enkelte kjøp. Departementet konkretiserer målene som følger:

- *God bruk av private tjenesteytere ivaretar barnas og familienes rettssikkerhet og gir god barnevernsfaglig kvalitet.* God bruk av private tjenesteytere gir minst et barnevern som er forsvarlig, og helst også en bedre kvalitet enn dersom barnevernstjenesten hadde utført oppgaven selv eller kjøpt tjenester fra en annen offentlig instans. Den forstyrrer ikke relasjonen mellom familien og barnevernet.
- *Effektiv bruk av private tjenesteytere skjer til lavest mulig kostnad, der all relevant ressursbruk medregnes.* Den tar innover seg den totale ressursbruken ved kjøp av tjenester og lar dette være et hensyn ved valget mellom egenproduksjon og kjøp. Styringen skjer slik at resultatmålet nås til lavest mulig kostnad.
- *Gode langsiktige effekter oppnås hvis bruken av private tjenesteytere gjør barnevernet stadig bedre.* En bevisst bruk av private tjenesteytere kan gjøre det mulig for det offentlige å yte stadig bedre og mer effektive tjenester over tid.

Rammevilkårene for private tjenesteytere skal sørge for at risikoen for svikt i form av uforsvarlige tjenester holdes lav, dvs. at det ikke skal gis rom for tjenester som ikke med tilstrekkelig sikkerhet ivaretar viktige hensyn som hensynet til barnets beste og prinsippet om rett hjelp til rett tid. I tillegg bør private tjenesteytere altså bidra til god – og stadig bedre – kvalitet, og effektive – og stadig mer effektive – tjenester.

Departementets gjennomgang har omfattet hele barnevernet, dvs. både det kommunale barnevernet, fosterhjemsområdet og institusjonsområdet, inkludert sentre for foreldre og barn

¹ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

² Vista Analyse-rapport 2016/19 "Bruk av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?" tar for seg juridiske og samfunnsøkonomiske sider ved bruken av private aktører i barnevernet.

Fosterhjemsområdet behandles nærmere i Vista Analyse-rapport 2016/47 "En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste".

og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Det er lagt vekt på å ta hensyn til særtrekkene ved de enkelte tiltaksområdene, samtidig som de ses i sammenheng. Med private tjenesteytere menes private virksomheter som leverer tiltak og tjenester til statlig eller kommunalt barnevern. Virksomhetene vil typisk være organisert som selskaper, stiftelser eller enkeltpersonforetak. Gjennomgangen omfatter ikke privatpersoner som yter tjenester direkte til det offentlige som fosterhjem, besøkshjem mv. Gjennomgangen omfatter heller ikke tolketjenester, da dette inngår i Kunnskapsdepartementets arbeid med forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. som ble sendt på høring 1. mars 2019. Gjennomgangen anvender en bred forståelse av "rammevilkår" for å fange opp alle de forhold som kan påvirke bruken av private tjenesteytere, dvs. både rettslige rammevilkår i form av lover, forskrifter og ulovfestede rettsprinsipper; økonomiske rammevilkår i form av finansieringsordninger og insentivsystemer; ansvarsdeling og styringsformer; og andre forhold som påvirker det offentliges etterspørsel og leverandørenes tilbud.

Det er vurdert både juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler ut fra en helhetlig forståelse av virkemiddelapparatet. Departementet anerkjenner at lovregulering er et sterkt virkemiddel som ikke skal tas i bruk uten at mildere virkemidler er vurdert først, i tråd med bl.a. Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner som utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Samtidig vil det ofte være behov for å støtte opp under lovregulering med andre virkemidler for at lovreguleringen skal virke etter hensikten, som ulike former for pedagogiske virkemidler. Sentrale premisser følger av FNs barnekonvensjon, som forplikter norske myndigheter til å respektere, beskytte og innfri barnets menneskerettigheter. Barnekonvensjonen artikkel 4 slår fast at norske myndigheter skal ta i bruk alle hensiktsmessige tiltak, enten de er lovmessige, administrative eller andre typer tiltak for å virkeliggjøre barns menneskerettigheter som nedfelt i konvensjonen. Departementet legger stor vekt på at virkemidlene skal være minst mulig inngripende, både i det kommunale selvstyret og det private næringslivet. Prinsippet om kommunalt selvstyre ble grunnlovsfestet i 2016, og innebærer at kommunene har beslutningsmyndighet over lokale anliggender, innen de legale grenser og økonomiske rammer som til enhver tid fastsettes av de statlige myndigheter. Det private næringslivets evne til å frembringe gode og kostnads-effektive tjenester avhenger av at markedskreftene får virke. Dette stiller krav til den offentlige reguleringen av markedene, der både for mye og for lite regulering kan gi uheldige effekter.

Rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet må dermed veie flere viktige hensyn mot hverandre. Med dette høringsnotatet ønsker departementet å vise hvordan hensynene er vektlagt i vurderingene av behovene for endringer og anbefalingene om tiltak.

Departementet har sett hen til rammevilkårene for private tjenesteytere på andre tjeneste-områder, som rus og psykisk helse, asylmottak og barnehage.

Kunnskapsgrunnlag

Departementet har innhentet informasjon fra en rekke kilder i arbeidet. Særlig viktige er:

- Barnevernstjenester, i form av to dialogmøter, intervjuer og en spørreundersøkelse til alle landets barnevernstjenester utført av ideas2evidence³
- Leverandører, i form av bl.a. dialogmøter, intervjuer og skriftlige innspill

³ Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018.

- Brukerorganisasjoner, i form av bl.a. dialogmøter, intervjuer og skriftlige innspill
- En markedsanalyse utført av Oslo Economics⁴

Sammendrag og leseveiledning

Departementets forslag er presentert i kap. 3 for det kommunale barnevernet og kap. 4 for fosterhjemsområdet. Konsekvensene av forslagene er drøftet i kap. 7, lovendringer i kap. 9 og 10 og overgangsordninger i kap. 6. Det foreslås ingen konkrete endringer på institusjonsområdet, men departementet gir likevel en omtale av institusjonsområdet i kap. 5. Det faglige grunnlaget for gjennomgangen er oppsummert i kap. 2. Kapitlet oppsummerer relevant teori fra særlig juss og samfunnsøkonomi, og gir til kjenne departementets oppfatning av sentrale trekk ved barnevernet som tjenesteområde, så vel som ved private vs. offentlige tjenesteytere. Formålet er å bidra til transparens om departementets vurderinger. Kapitlet er ikke nødvendig å lese for å kunne gi innspill til departementets forslag.

Det kommunale barnevernet behandles i kap. 3. Departementet foreslår å lovfeste kommunenes adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere i utførelsen av lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Departementet foreslår også å lovfeste at noen slike oppgaver skal utføres av barnevernstjenesten selv, uten bistand fra private tjenesteytere. Som en presisering av gjeldende rett foreslås å lovfeste at kommunen ikke kan la private tjenesteytere være leder i barnevernsadministrasjonen, treffe avgjørelser og vedtak eller opptre som partsrepresentant i fylkesnemnda. Departementet foreslår i tillegg at kommunen ikke skal kunne la seg bistå av private aktører til følgende oppgaver: velge og godkjenne fosterhjem, gjennomføre midlertidige akuttvedtak, og utarbeide og evaluere tiltaks- og omsorgsplaner. Når det gjelder igangsetting og gjennomføring av undersøkelser, og oppfølging av barn i fosterhjem gjennom lovpålagte besøk, ser departementet at viktige hensyn trekker i ulik retning. Adgangen til å bruke private tjenesteytere til disse oppgavene høres derfor åpent. Private tjenesteytere vil fortsatt kunne bistå barnevernstjenesten med andre lovpålagte oppgaver, som hjelpetiltak og tilsyn under samvær. Forslagene har ikke betydning for kommunens adgang til interkommunalt samarbeid om barnevern.

Departementet vil legge bedre til rette for god bruk av private tjenesteytere i det kommunale barnevernet, og vil derfor etablere en leverandøroversikt basert på frivillig selvregistrering og en nettbasert veileder for innkjøpsarbeid.

Fosterhjemsområdet behandles i kap. 4. Departementet ser at fosterhjem som har avtale med private leverandører ("private fosterhjem") fører med seg utfordringer:

Barnevernstjenesten får ikke reell mulighet til å se til at tiltaket innrettes i tråd med barnets behov; rekrutteringen av kommunale fosterhjem svekkes; og kostnadene er betydelig høyere enn nødvendig. Departementets vurdering er at det er særlig uheldig å la private fosterhjem bli brukt som ordinære fosterhjem (tilsvarer kommunale fosterhjem), da dette forsterker de store utfordringene med å rekruttere og opprettholde egnede fosterhjem til de barna som trenger det – utfordringer som skyldes grunnleggende forhold og som er tilstede i mange land. Departementet foreslår derfor at alle ordinære fosterhjem skal ha sin avtale med kommunen alene. Private tjenesteytere kan fortsatt drive rekruttering og opplæring, og levere alle de samme støttetjenestene inn i fosterhjem som i dag, men da etter avtale med

⁴ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

kommunen. For spesialiserte fosterhjem (tilsvarer dagens statlige familiehjem) og beredskapshjem ser departementet både fordeler og ulemper ved å fortsette å åpne for private fosterhjem, og ber om innspill til dette. Departementet foreslår videre at kommunene fremover skal betale for det rekrutterings- og opplæringsarbeidet som gjøres av Bufetat, på samme måte som de vil måtte betale private aktører for dette. Formålet er å bringe kommunenes økonomiske incentiver til å rekruttere fosterhjem selv i tråd med målet om flere lokale fosterhjem. Bufetats bistandsplikt foreslås ikke endret.

Institusjonsområdet behandles i kap. 5. Departementet ser behov for å adressere noen av de utfordringene som er felles for statlige og private barnevernsinstitusjoner før det gjennomføres store endringer i rammevilkårene for private tjenesteytere. Formålet med å ha en omtale selv om det ikke foreslås endringer, er å peke på problemstillinger som vil bli fulgt opp i andre prosesser. Høringsinstansene bes om innspill til de vurderingene som presenteres, og om å påpeke eventuelle andre problemstillinger knyttet til private tjenesteytere på institusjonsområdet som bør følges opp. Når det gjelder sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, ser departementet ikke behov for å gjøre endringer i rammevilkårene for private tjenesteytere.

Ikrafttredelse og overgangsordninger behandles i kap. 6.

I kap. 7 drøftes konsekvensene av forslagene for hhv. barna og familiene, kommunene, Bufetat, leverandørene og fosterforeldrene. Disse ulike gruppene bes derfor om å se særskilt på dette kapitlet i tillegg til kap. 3 og 4.

Private tjenesteytere brukes i barnevernet også i andre nordiske land, og dette er beskrevet i kap. 8. Forskjellene mellom landene er store og viser et betydelig handlingsrom for de nasjonale myndighetene i hvilken retning man ønsker å gå i.

Kap. 9 presenterer merknadene til lovendringene som foreslås, og kap. 10 forslag til lovtekst.

Rammer og forutsetninger

Barnevernet

Barnevernet som velferdstjeneste og maktutøvelse

Barnevernet er en relativt liten tjeneste sammenliknet med store sektorer som barnehage, skole, helse og omsorg. I 2018 mottok 55 623 barn ett eller flere barnevernstiltak. Av disse var 15 092 barn plassert utenfor hjemmet, hvorav 11 666 barn på fosterhjem, 1 154 på institusjon og 2 272 barn i bolig med oppfølging.⁵ De øvrige mottok ulike tiltak i hjemmet. Barnevernet er en velferdstjeneste der de ansatte møter privatpersoner i sårbare situasjoner. Barnevernloven gir barnevernet i oppdrag å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.⁶ For å kunne løse dette oppdraget er barnevernet gitt myndighet til å gripe inn i familielivet. Den mildere formen for offentlig myndighetsutøvelse i barnevernet er tiltak og tjenester som omtales som hjelpetiltak, og som krever samtykke fra foreldrene og/eller barnet i tillegg til lov hjemmel. De mer inngripende tiltak og tjenester er basert på tvangsvedtak med hjemmel i lov, herunder pålagte hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og atferdsplasseringer.

⁵ Kilde: Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk.

⁶ Barnevernloven § 1-1 første punktum.

Ansatte på barnevernsinstitusjon har på visse vilkår hjemmel til å treffe avgjørelser og utføre handlinger som innebærer tvang overfor barnet.

Barnevernets tiltak og tjenester er ikke nødvendigvis ønsket av dem de ytes overfor.⁷

Foreldrene kan ha lite ressurser til å ivareta sine barn, men også til å møte den offentlige myndigheten som barnevernet representerer. Barnevernet må derfor i størst mulig grad yte forsvarlige tjenester til det beste for barnet og i samarbeid med familien.⁸ En rekke tiltak er basert på foreldrenes samtykke, og noen ganger ungdommens. Samtykket til foreldrene og ungdommen er informert og frivillig. Viten om at barnevernet kan se grunnlag for å vedta mer inngripende tiltak ved manglende samtykke, kan imidlertid medføre at foreldrene eller ungdommen ikke opplever en reell valgfrihet.

I forløpet av en barnevernssak har barnevernet en rekke hjemler til å gripe inn i barnas og foreldrenes privat- og familieliv. Noen lovhjemler representerer større inngrep i art og styrke, mens andre kan oppfattes som mildere former for inngrep. Hjemlene innebærer at det kommunale og statlige barnevernet er forvaltningsorganer som i stor grad utøver offentlig myndighet i forbindelse med tjenesteleveransene. Hvorvidt forhold ved barnet eller familien tilsier inngrep, er styrt av vilkår i loven og barnevernsfaglige skønnsvurderinger. De rettslige vilkår krever ofte mye skjønn i vurderingen av om vilkårene for inngrep er oppfylt i en konkret sak. Det betyr at barnevernet ikke bare er gitt lovhjemmel til å gripe inn, men at inngrepene i privatlivet i stor grad baserer seg på faglig skønnsutøvelse. Det er dermed mye formell og faglig makt plassert i barnevernet.

Saksforholdene i barnevernet er ofte komplekse. De barnevernsfaglige kunnskapsgrunnlagene taler ikke nødvendigvis klart for gitte utfall, og ofte må motstridende hensyn veies mot hverandre. Behovene til barnet og foreldrene vil ofte ikke være sammenfallende og kan også endre seg over tid. Effektene av tiltakene er ofte vanskelige å avdekke, blant alle andre forhold som kan ha påvirket barnet og familien. Noen effekter kommer først til syne lenge etter at tiltaket ble gjennomført. Dette kan også gjelde negative effekter som følger av at barnevernet valgte å ikke gripe inn. Barnevernet er dermed en velferdstjeneste med mye formell og faglig makt i et felt som er komplekst både faglig, menneskelig og rettslig. Sviktende vurderinger, eller tiltak på galt nivå eller i feil omfang, kan gi alvorlig velferdstap for barn og foreldre, og store samfunnsmessige tap. Barnevernets makt må derfor forvaltes på en rettssikker måte, også når private tjenesteytere brukes i arbeidet.

Særtrekk ved barnevernet

Barnevernet har noen særtrekk som skiller det fra de fleste andre tjenesteområder, og som kan påvirke hvordan rammevilkårene for private tjenesteytere bør innrettes:

- *Inngripende tiltak overfor sårbare brukere*, som stiller ekstra strenge krav til det offentliges ivaretagelse av barnas og familienes rettsikkerhet
- *Asymmetrisk informasjon* mellom det offentlige og leverandøren om barnas behov, innholdet i tiltakene og tiltakenes kostnader
- *Vanskelig evaluerbare tiltak*, dels fordi barnas og familienes utvikling kan skyldes mange forhold i samspill, og dels fordi en del effekter først gir seg utslag over tid

⁷ Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og FNs barnekonvensjon artikkel 16.

⁸ Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjon artikkel 3, Barnevernloven §§ 4-1, 1-4, 1-5 og 1-6.

- *Svak kjøpermakt* fordi det offentlige er pålagt føringer ved kjøpene i form av tidsfrister, geografisk plassering av tiltak, ønske om kontinuitet i tiltak mv.

Barnevernet har samtidig viktige fellestrekk med andre tjenester, og også dette bør gjenspeiles i rammevilkårene for private tjenesteytere. Omsorgstiltakene i barnevernet minner på mange måter om rusomsorg, psykisk helse og kriminalomsorg. Kommunenes barnevernsarbeid har viktige fellestrekk med annet helse- og sosialarbeid i kommunene. Særtrekkene ved barnevernet kan ha konsekvenser for det offentliges *behov* for å styre private tjenesteytere, og for *mulighetene* til å styre. Særtrekkene kan også ha betydning for *hvilke tjenester* det offentlige bør kjøpe, så vel som for *hvilke leverandører* som velger å etablere seg i de ulike markedene. Disse temaene drøftes for hvert av tiltaksområdene i kap. 3-5.

Ansvarsfordeling mellom stat og kommune

Ansvar for å utføre oppgaver etter barnevernloven er delt mellom staten og kommunene. Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.⁹ Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste, som er barnevernets førstelinjetjeneste. Barnevernstjenestens ansvar omfatter å gjennomgå meldinger og undersøke barns omsorgssituasjon, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak og midlertidige akuttvedtak, forberede saker som innebærer tvangsvedtak for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, og å iverksette og følge opp barn og foreldre i tiltak, inkludert de barn som er plassert i fosterhjem eller institusjon. Dersom fylkesnemnda vedtar plassering av barn i fosterhjem eller institusjon på bakgrunn av barnevernstjenestens begjæring om omsorgsovertakelse eller atferdsplassering, kan barnevernstjenesten anmode barnevernets statlige andrelinjetjeneste, Barne-, ungdoms-, og familieetaten (Bufetat), om bistand til å finne egnet fosterhjem eller institusjonsplass.¹⁰

Bufetat har ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere, samt for enkelte hjemmebaserte hjelpetiltak og statlige familiehjem.¹¹ Bufetat har også ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem, og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Bufetats plikt til å fremskaffe plass i institusjon eller fosterhjem omtales som "bistandsplikt". Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har rollen som faglig rådgiver for statlig og kommunalt barnevern, iverksetter av vedtatt politikk, forvalter av lov og regelverk og etatsstyrer for det statlige barne- og familievernet. Bufdir har også ansvaret for å anskaffe plasser i ulike typer institusjoner og fosterhjem. Direktoratet kan instruere og delegere ansvar og oppgaver til etatens regionale nivå. Fylkesmannen er en statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens plikter etter barnevernloven¹², med Bufetats bistandsplikt og med at barn på institusjon får forsvarlig omsorg og god behandling. I tillegg kommer rollen som klageinstans.

⁹ Barnevernloven § 2-1.

¹⁰ Barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a.

¹¹ Barnevernloven § 5-1 og § 5-8.

¹² Barnevernloven § 2-3

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et domstolsliknende og uavhengig statlig organ som treffer bestemte vedtak etter barnevernloven.¹³ Fylkesnemnda avgjør de sakene der barnevernloven åpner for adgang til å bruke tvang hvor det er nødvendig av hensyn til barnet. Sakene bringes inn på initiativ fra den kommunale barnevernstjenesten.

Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernet på nasjonalt nivå. Departementet understøtter barnevernet gjennom lovgivning og politikkutforming, og har et overordnet forvaltningsmessig ansvar for sektorens finansiering og organisering. Finansieringsansvaret i barnevernet er delt mellom stat og kommune. Kommunen har det økonomiske ansvaret for sine egne oppgaver etter barnevernloven. Ved plassering av barn i statlige tiltak skal kommunen som har bedt om tiltak, betale en andel av oppholdsutgiftene etter satser fastsatt av departementet. For kommunale fosterhjem kan staten refundere kommunenes utgifter utover en gitt sum.

I 2022 trer barnevernsreformen i kraft, jf. Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Reformen innebærer at kommunene får en større del av finansieringsansvaret for tiltak utenfor hjemmet: Refusjonsordningen for kommunale fosterhjem blir avvirket, og kommunenes egenandeler for statlige tiltak blir økt. Det gjennomføres også enkelte andre mindre endringer i ansvarsfordelingen, se kap. 3-5 om de respektive tiltaksområdene.

Private tjenesteytere

Private og offentlige tjenesteytere

Det offentlige kan som tjenesteeier velge å yte tjenestene selv eller kjøpe tjenester fra private. Formålet med å bruke private tjenesteytere må være å oppnå tjenester til høyere kvalitet, eller samme kvalitet til lavere kostnad, sammenlignet med om det offentlige utførte tjenestene selv. Rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet må bygge på en forståelse av hvilke gevinster og utfordringer private tjenesteytere kan gi, og hvordan de bør styres for å realisere gevinstene og unngå utfordringer. Hvis det ikke er mulig å styre slik at gevinstene realiseres og utfordringene unngås, kan det være at det offentlige bør utføre oppgaven selv. Hvis det er vesentlige forskjeller mellom private tjenesteytere, for eksempel mellom ideelle og kommersielle, kan det være fornuftig å styre slik at noen av dem favoriseres.

Det vil iblant være forskjell på *samfunnsøkonomiske* og *bedriftsøkonomiske* gevinster. Samfunnsøkonomiske gevinster oppnås når ressurser brukes slik at de gir høyere velferd for samfunnet. I barnevernet vil "samfunnet" i første rekke være barna og familiene. Bedriftsøkonomiske gevinster oppnås når en bedrifts økonomiske overskudd økes. *Bedriftsøkonomiske* gevinster kan bidra både positivt og negativt til de *samfunnsøkonomiske* gevinstene. Hvis en bedrift klarer å produsere samme kvalitet til lavere kostnader, kan dette frigjøre midler som kan brukes på noe annet. Det vil også være positivt dersom en bedrift øker kvaliteten på tjenestene sine for å vinne i konkurransen med andre leverandører uten at dette resulterer i økte priser. Men bedriftsøkonomiske gevinster kan virke negativt på samfunnet i stort hvis bedriften presser kvaliteten for å oppnå høyere overskudd, eller selger noe annet eller mer enn det samfunnet trenger. Dette er forhold som gjelder alle tjenesteområder, og som er anerkjent bl.a. i Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle

¹³ Barnevernloven § 7-1.

offentlige anskaffelser. Forholdene kan likevel være særlig relevante for barnevernet. Dette er fordi konsekvensene av lav kvalitet, feil tiltak og for mye tiltak kan være svært alvorlige for barna og familiene, og dermed også for samfunnet, både på kort og lang sikt.

Særtrekk ved private tjenesteytere

Private tjenesteytere kan være svært forskjellige. De rammevilkårene staten fastsetter, må likevel gjelde felles for alle. Rammevilkårene må dermed baseres på *forventninger*, dvs. en generalisert forståelse av hvordan private tjenesteytere "er". Departementet ser følgende særtrekk ved private tjenesteytere i barnevernet, sammenliknet med offentlige tjenesteytere:

- *Insentiver*: Private tjenesteytere vil normalt ha sterkere krav til lønnsomhet enn offentlige tjenesteytere har for sin virksomhet. Det er stor variasjon i hvor økonomisk motiverte de ulike private tjenesteyterne er, og hvordan de lar det prege virksomheten sin.
- *Mål*: Private tjenesteytere kan ha flere mål enn å levere gode tjenester. Målene kan være å oppnå bedriftsøkonomisk fortjeneste, ellet være fundert i spesifikke verdigrunnlag. Det kan være stor forskjell på målene til de som eier og leder virksomheten, og de som faktisk yter tjenestene.
- *Rammevilkår*: Private tjenesteytere kan ha andre ytre rammevilkår, for eksempel i form av pensjonsordninger, mulighet til å bruke fleksible turnusordninger og innleid arbeidskraft, og mer fleksibel tilgang til lokaler.
- *Ressurser*: Det å åpne for private tjenesteytere kan gi tilgang til flere sett med interne ressurser, for eksempel i form av kunnskap, organisasjonskultur og eiendommer.
- *Organisering*: Private tjenesteytere vil ofte ha enklere styrings- og beslutningssystemer enn offentlige, og være regulert av annen lovgivning.

Gevinster ved å bruke private tjenesteytere

Departementet ser flere potensielle gevinster ved å bruke private tjenesteytere i barnevernet:

- *Spesialisering*: Det offentlige kan konsentrere seg om å levere noen oppgaver (kjernevirksomhet, særlig inngripende oppgaver ea.), og la private tjenesteytere ta seg av andre. Dette kan gi et mer differensiert tjenesteapparat og bedre enkelttjenester.
- *Fleksibilitet*: Private tjenesteytere kan ha større fleksibilitet knyttet til arbeid utenfor ordinær arbeidstid. Dette gjør at de kan tilby mer fleksible tjenester til kommunene, og institusjonstiltak med større kontinuitet i personalsammensetningen, enn det offentlige.
- *Innovasjon*: Private tjenesteytere kan høste økonomiske gevinster av innovasjon og ha tilgang til andre ressurser enn det offentlige. Et privat innslag kan dermed gi en annen og mer innovasjon enn et heloffentlig tjenesteapparat, noe som igjen kan gi et mer differensiert tjenesteapparat og bedre enkelttjenester.
- *Økt legitimitet*: Private aktører kan utgjøre et korrektiv til det offentlige tilbudet og gi større legitimitet til tjenesteapparatet. Gjennom å ha andre mål, ressurser og rammevilkår kan de private representere et alternativ til den offentlige tenkningen, som gjennom offentlig debatt kan øke tjenesteapparatets legitimitet i befolkningen.
- *Lavere kostnader gjennom mer effektiv drift*: Sterkere krav til bedriftsøkonomisk lønnsomhet gir sterkere insentiver til å holde kostnadene nede. Private kan ta i bruk rimeligere pensjons- og turnusordninger, og billigere ressurser i form av yngre eller lavere kvalifisert arbeidskraft, rimeligere lokaler mv. Private kan også respondere raskere på styringssignaler fra det offentlige, som følge av økonomiske insentiver eller effektiv organisering. Effektiv

organisering kan i seg selv gi betydelig innsparing. Slik kan private tjenesteytere tilby høy kvalitet rimeligere enn det offentlige, og stimulere effektivisering i det offentlige.

- *Lavere kostnader knyttet til opp- og nedbygging av kapasitet:* Andre ressurser og rammevilkår knyttet til lokaler, tilgang på ansatte fra andre leveranseområder, tilgang på innleid arbeidskraft mv. kan gjøre det mulig for private å skalere et tilbud opp og ned billigere enn det offentlige. Stor variasjon i behovet kan dermed tilsi kjøp av tjenester fremfor opp- og nedskalering i egenregi.

Utfordringer ved å bruke private tjenesteytere

Departementet ser også utfordringer ved å bruke private tjenesteytere i barnevernet:

- *Økt risiko for at forsvarlighetskravet ikke oppfylles:* Kjøp av tjenester kan gjøre det krevende for det offentlige å vite om forsvarlighetskravet er oppfylt, siden det kan være vanskelig å få nok innsikt i den private aktørens utføring av tiltak og tjenester. Dermed øker også risikoen for at forsvarlighetskravet ikke oppfylles.
- *Økt risiko for at barnevernsrettslige prinsipper ikke oppfylles:* Hvis bedriftsøkonomiske hensyn gis uforholdsmessig stor vekt, kan det overskygge barnevernsrettslige prinsipper som hensynet til barnets beste, rett hjelp til rett tid og rett til medvirkning. Kjøp av tjenester kan også gi økt avstand mellom barnevernstjenesten og barnet og familien, slik at det kan være praktisk vanskelig å oppnå kontroll med tiltaket.
- *Høye kostnader:* Særtrekkene ved barnevernet, som tjenestenes karakter, asymmetrisk informasjon mellom det offentlige og leverandør om behov og tiltak, kan gjøre det vanskelig for kjøper å vite hva som er riktig innretning av tiltakene og rimelige kostnader. Dermed blir det også vanskelig å presse kostnadene ned samtidig som kvaliteten sikres. Svak kjøpermakt og innkjøpskompetanse forsterker problemet.
- *Et svekket barnevern:* Høye utgifter og mye tid brukt på private tjenesteytere gir mindre ressurser for det offentlige til å kunne levere gode tjenester selv. Omfattende bruk av private kan også gi svekkede muligheter til kompetanseoppbygging i tjenesten og kompetanseflukt fra barnevernet.
- *Svekket tillit til barnevernet:* Dersom tjenester kjøpes av aktører med lav legitimitet i befolkningen, kan tilliten til barnevernet svekkes.

Flere av utfordringene speiler gevinstene. Sterke insentiver til bedriftsøkonomisk lønnsomhet kan gi mer kostnadseffektive tiltak – eller lavere kvalitet. Innovasjon kan være motivert av hensynet til barnas beste – eller egen økonomi. Rask opp- og nedbygging av kapasitet kan gi et mer kostnadseffektivt tilbud – eller stadig nye leverandører med lav faglig profesjonalitet.

Rettslig rammeverk

Rettslige krav til barnevernets arbeid

Barn har rett til nødvendige tiltak etter barnevernloven når vilkårene for tiltaket er oppfylt, jf. barnevernloven § 1-5. Det kommunale barnevernets plikt er å sikre at tiltaket og tjenester er forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4 og til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1, samt at barnet medvirker i utforming og gjennomføring av tiltaket, jf. barnevernloven § 1-6. Når barnevernet lar seg bistå av private tjenesteytere ved utføring av tjenestene og tiltakene, må barnevernet sørge for at lovens forsvarlighetskrav oppfylles av den private tjenesteyteren.

Barnevernet må se hen til at vilkår i avtalen bidrar til å ivareta forsvarlige tjenester, herunder at den private tjenesteyteren har nødvendige kompetanse og faglige kvalifikasjoner.¹⁴ Det rettslige grunnlaget for barnevernets arbeid følger også av menneskerettslige og grunnlovfestede prinsipper. Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 andre ledd at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn, også handlinger og avgjørelser som ikke gjelder valg av konkrete tiltak. Under behandling av en barnevernssak og ved valg og gjennomføring av tiltak og tjenester må barnevernet ivareta flere menneskerettslige og barnevernrettslige prinsipper, inkludert prinsippet om at barnet og familien skal få rett hjelp til rett tid. Legalitetsprinsippet krever at inngrep overfor borgerne må ha hjemmel i lov. Inngrep kan her være både handlinger og avgjørelser. En rekke av de handlingene og avgjørelsene som gjøres av barnevernet, innebærer inngrep i privat- og familieliv og er offentlig myndighetsutøvelse.¹⁵ Slike handlinger og avgjørelser må ha hjemmel i lov. Dermed må også bruk av private tjenesteytere ved slike oppgaver være i samsvar med rettslige vilkår for ikke å være i strid med lov. Et viktig ledd i den nasjonale gjennomføringen av de menneskerettslige forpliktelsene er barnevernets mandat om å verne barnet mot vold og sikre gode oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1.¹⁶ Barnevernet kan ha et reelt behov for å inngå avtale med private tjenesteytere for å kunne oppfylle mandatet sitt.

Lovlig bruk av private tjenesteytere ved myndighetsutøvelse

Utgangspunktet er at lovgiveren gir offentlige myndigheter kompetanse til å bestemme over privatpersoner med hjemmel i lov. Med myndighetsutøvelse siktes det til forvaltningens kompetanse til ensidig å binde den enkelte privatperson. Kompetansen til ensidig, autonom normering av den enkelte står i motsetning til privatrettslig autonomi, der den enkelte selv avgjør om vedkommende vil forplikte seg, typisk ved avtale. Offentlig myndighetsutøvelse innebærer at myndigheter ensidig etablerer rettigheter og plikter, tildeler goder, gir påbud og forbud, og gjennomfører kontroll og sanksjoner.¹⁷ Offentlig myndighetsutøvelse omfatter både avgjørelser og handlinger.¹⁸

Det er to måter offentlige myndigheter kan bruke private tjenesteytere til oppgaver som involverer offentlig myndighetsutøvelse. Den første er ved *delegering*. Tradisjonelt defineres delegering som å tildele et organ man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over, myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker.¹⁹ Private tjenesteytere faller strengt tatt utenfor denne definisjonen. Departementet velger likevel å bruke begrepet også når det gjelder delegering overfor private, i samsvar med nyere utvikling i anvendelsen av begrepet.

¹⁴ BLD, brev om bruk av private aktører av 20. oktober 2017.

¹⁵ BLD, brev om bruk av private aktører av 20. oktober 2017.

¹⁶ Se også Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjon artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8.

¹⁷ Eckhoff og Smith (2018): "Forvaltningsrett", Universitetsforlaget; Graver (201): "Alminnelig forvaltningsrett, Universitetsforlaget.

¹⁸ Høgberg og Kinander (2011): *Det formelle legalitetsprinsippet og rettskildelæren*, I: Tidsskrift for rettsvitenskap, vol. 124, 1/2011.

¹⁹ Smith (2017): "Konstitusjonelt demokrati – Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativ lys", Fagbokforlaget; Eckhoff og Smith (2018): "Forvaltningsrett", Universitetsforlaget.

Delegering betyr at oppgaven overlates eller legges til den private tjenesteyteren. Oppgaver som involverer utøvelse av offentlig myndighet, kan ikke delegeres til private tjenesteytere uten hjemmel i lov.²⁰ Dette er fastslått i juridisk teori, og følger nå også av kommuneloven § 5-4 første ledd, som sier at for lovpålagte oppgaver kan kommunestyret delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter, herunder private tjenesteytere, så langt lovgivningen åpner for det.²¹ I NOU 2019:5 Ny forvaltningslov gis det uttrykk for en tilsvarende lovfors-
tåelse, og det foreslås å lovfeste at delegering av myndighet til private bare kan skje i medhold av lov.²² Kommunelovens bestemmelse og NOU 2019:5 omtaler imidlertid kun avgjørelser, og ikke *handlinger* som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Departementet har tidligere kommunisert at delegering av barnevernstjenestens ansvar til private tjenesteytere for utføring av handlinger som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, må ha hjemmel i lov.²³

Den andre formen for bruk av private tjenesteytere ved offentlig myndighetsutøvelse er *bistand*. Det følger av ulovfestet rett at forvaltningen har anledning til å benytte private tjenesteytere til å la seg bistå i å utføre visse oppgaver av faglig og administrativ karakter, også i tilfeller der oppgavene innebærer offentlig myndighetsutøvelse.²⁴ En slik bruk av private tjenesteytere kan ikke innebære at den private tjenesteyteren tildeles myndighet eller et selvstendig ansvar for en oppgave som innebærer myndighetsutøvelse.²⁵ Forutsetningen for at bruken faktisk skal kunne regnes som bistand og ikke delegering, er bl.a. at barnevernstjenesten utøver aktiv styring, kontroll og ledelse av den privates utføring av de ulike oppgavene. Kommunen kan også bare la seg bistå dersom dette er forsvarlig.

Kommunalt selvstyre

Prinsippet om kommunenes rett til selvstyre er nedfelt i Grunnloven § 49 andre ledd og i ny kommunelov § 1-1. Det anerkjennes at det kan være behov for å la nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter virke begrensende på selvstyreprinsippet. Det kommunale selvstyre skal imidlertid ikke begrenses mer enn nødvendig for å oppnå de nasjonale målene, jf. kommuneloven § 2-2 første ledd. Rettssikkerhet for barna og familiene i barnevernet krever at oppgavene utøves forsvarlig og i samsvar med menneskerettslige og barnevernsrettslige prinsipper.²⁶ Det er av felles

²⁰ Bernt (2016): *Rammene for rettslig prøving av forvaltningens avgjørelser – Fra fritt skjønn til pragmatiske vurderinger?*, I: Jussens Venner Vol. 51/6/2016; Sandberg (2004), *Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet*, I: Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernsrettslige spørsmål, Nr. 2/2004, Graver (2019): "Alminnelig forvaltningsrett", Universitetsforlaget; Eckhoff og Smith (2018): "Forvaltningsrett", Universitetsforlaget.

²¹ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 5-4 første ledd.

²² NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

²³ BLD, brev 20. oktober 2017 om bruk av private aktører.

²⁴ Eckhoff og Smith (2018): "Forvaltningsrett", Universitetsforlaget; Graver (2019): "Alminnelig forvaltningsrett"; Universitetsforlaget; Abkenar (2017): "Delegation af myndighedsudøvelse til private aktører", Jurist- og økonomiforbundets forlag; BLD, brev 20. oktober 2017 om bruk av private aktører.

²⁵ BLD, brev 20. oktober 2017 om bruk av private aktører.

²⁶ Hensynet til barnets beste, minste inngreps prinsipp, forholdsmessighetsprinsippet, rett hjelp til rett tid og legalitetsprinsippet.

nasjonal interesse at barna og familiene kan ha tillit til at de kommunale barnevernstjenestene utfører sine oppgaver i tråd med loven. Barnevernstjenestens behov for å la seg bistå av private tjenesteytere, må ikke stride mot, og helst støtte opp under, ivaretagelsen av rettssikkerhet og kvalitet. Statens forpliktelse til å ivareta barns menneskerettigheter og hensynet til barnas og familienes rettssikkerhet taler dermed for at det kommunale selvstyre kan begrenses noe.

Om forvaltningen bør kunne la seg bistå av private tjenesteytere

Vurderingen av om private tjenesteytere bør kunne bistå den offentlige virksomheten eller ikke, må baseres på en avveining mellom flere ulike hensyn.²⁷ Ett hensyn er myndighetsutøvelsens art og styrke, det vil si hvor inngripende tiltaket er i privatpersonens autonomi. Jo mer inngripende myndighetsutøvelsen er, dess mer taler det for at private tjenesteytere ikke skal kunne bistå. Et annet hensyn er graden av skjønnsutøvelse i myndighetsutøvelsen: Mye skjønnsutøvelse taler mot adgang til å la seg bistå av private. Et tredje hensyn er hvorvidt forvaltningen kan antas å oppnå reell kontroll med den bistanden som gis. Dersom det er krevende å oppnå kontroll, taler dette mot bistand fra private. Et fjerde hensyn er om forvaltningen har reelt behov for bistand fra private for å kunne ivareta sine oppgaver på en god måte, dvs. slik at lovens formål fremmes. Et siste hensyn er om privatpersonen kan ha interesse av at oppgaven utføres av en offentlig myndighet, og ikke av en privat tjenesteyter.

Anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og tillit til det offentlige bruk av midler. EUs anskaffelsesdirektiv av 2014 er innarbeidet i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften.²⁸ Hovedregelen i anskaffelsesregelverket er at offentlige innkjøp skal gjennomføres ved konkurranser. Dette gjelder også kjøp av helse- og sosialtjenester, men det er gitt en større fleksibilitet i regelverket for kjøp av denne typen tjenester. En del av barnevernets innkjøp vil dessuten ligge under terskelverdien i anskaffelsesloven på kr. 100 000 og dermed falle utenom anskaffelsesregelverket.

Det er gitt unntak fra anskaffelsesregelverket for tjenester som anses å være utøvelse av offentlig myndighet, riktignok med en annen forståelse av offentlig myndighetsutøvelse enn som omtalt over.²⁹ Kjøp av institusjonsplasser i barnevernet omfattes av dette unntaket.³⁰ Bufdir står derfor i utgangspunktet fritt til å velge hvilke kriterier som skal legges til grunn ved slike kjøp. Uavhengig av EØS-avtalen vil Bufdir likevel være bundet av forvaltningsrettens prinsipper om likebehandling og økonomiregelverket i staten. Kjøpene må også skje slik at de er i tråd med barnevernlovens krav om forsvarlighet.

²⁷ Eckhoff og Smith (2018): "Forvaltningsrett", Universitetsforlaget; Graver (2019): "Alminnelig forvaltningsrett", Universitetsforlaget; Abkenar (2017): "Delegation af myndighedsudøvelse til private aktører", Jurist- og økonomiforbundets forlag.

²⁸ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser; forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser.

²⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 bokstav h. Bestemmelsen er en ren henvisning til unntaket om offentlig myndighetsutøvelse i EØS-avtalen art. 39, jf. art. 32. EØS-rettens og EU-domstolens tolkning av begrepet "offentlig myndighetsutøvelse" er derfor førende for tolkningen også i norsk rett.

³⁰ EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i beslutning av 20. desember 2017, 154/17/COL.

Det er nylig vedtatt endringer i anskaffelsesforskriften som åpner for at det offentlige kan reservere konkurranser for ideelle aktører ved kjøp av helse- og sosialtjenester.³¹ Dette betyr at kommersielle leverandører kan utelukkes fra konkurransen.³² Denne forskriftshjemmelen vil kunne brukes for barnevernstjenester som faller inn under anskaffelsesforskriften. Offentlige oppdragsgivere er pålagt å stille krav om at ansatte hos private tjenesteytere og eventuelle underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår som enten følger av forskrift om allmenngjort tariffavtale eller er i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.³³ Dette gjelder bl.a. ved tildelinger av tjenestekontrakter som overstiger visse terskelverdier, per i dag 1,3 millioner kroner eks. mva. for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner eks. mva. for kommunene.³⁴ Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår er hjemlet i anskaffelsesloven. Fordi kjøp av institusjonsplasser ikke er omfattet av anskaffelsesloven, er det rimelig å slutte at kjøp av institusjonsplasser heller ikke er omfattet av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. I praksis følger det statlige barnevernet likevel forskriften for å fremme seriøse arbeidsforhold. Forbudet mot offentlig støtte har som formål å hindre offentlige myndigheter fra å gi fordeler til enkelte foretak eller næringer på en måte som påvirker konkurransen i markedet.³⁵ Regelverket er i liten grad aktuelt for barnevernssektoren, bl.a. fordi tjenestene finansieres gjennom anskaffelser og ikke tilskudd, og fordi tjenesteytingen ikke regnes som økonomisk aktivitet.

Styring av private aktører

Styringsteori relevant for barnevernet

Et viktig utgangspunkt er at kjøp av tjenester i barnevernet skjer i situasjoner og markeder som er langt fra fullkommen konkurranse. Særlig relevant i barnevernet er at det i stedet for full informasjon normalt vil være *asymmetrisk informasjon* om relevante forhold: Leverandøren kan ha mer informasjon om tiltakets kvalitet og reelle kostnad enn innkjøper før kjøp, og ikke minst en mulighet til å opparbeide slik informasjon etter oppstart. Private tjenesteyteres motiv om å oppnå økonomisk fortjeneste gjør at leverandøren vil ønske å utnytte denne informasjonsfordelen. Dersom leverandøren i tillegg har markedsrett, for eksempel fordi innkjøper bare kjenner til én leverandør, eller ikke ønsker å avbryte et tiltak av hensyn til barnet, vil leverandøren også ha *mulighet* til å utnytte denne fordelen. Resultatet blir svakere kvalitet og/eller høyere kostnader enn optimalt.

Prinsipal-agent-teori har som utgangspunkt at agenten (tjenesteyteren) kan ha et annet mål enn prinsipalen (tjenesteeieren). Prinsipalens oppgave blir dermed først å forsøke å avdekke hvor mye og hvordan agentens mål avviker fra prinsipalens eget, for så å forsøke å styre slik at agenten likevel gjør det prinsipalen ønsker. Prinsipalen kan styre gjennom krav, for

³¹ Forskrift om endring i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften, FOR-2020-02, datert 19. februar 2020.

³² Regjeringen mener at EØS-avtalen åpner for innføring av slike forskriftsbestemmelser. Offentlige oppdragsgivere bør likevel merke seg at forholdet til EØS ikke er avklart.

³³ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 1.

³⁴ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 4.

³⁵ Forbudet mot offentlig støtte følger av EØS-avtalen art. 61 og er nedfelt i lov om offentlig støtte (lov av 27. november 1992 nr. 117).

eksempel til leveransens kvalitet, eller gjennom økonomiske insentiver som belønner agenten for å gjøre det prinsipalen ønsker.

Dersom prinsipalen har samme informasjon som agenten, kan styringen være enkel selv om agentens mål avviker fra prinsipalens. Prinsipalen kan da observere kvalitet og ressursbruk, og styre for eksempel gjennom kvalitetskrav. Dersom prinsipalen har mindre informasjon enn agenten om enten kvalitet eller ressursbruk, sier teorien at prinsipalen kan ta i bruk økonomiske insentiver som vil sikre både at de riktige leverandørene ønsker å tilby tjenester, og at de tilbyr tjenester av høy kvalitet til lave kostnader. I praksis vil slik styring ofte være svært krevende eller umulig.

Teorien om *ufullstendige kontrakter* anerkjenner at det ikke alltid er mulig å kontraktsfeste alle relevante forhold. I barnevernet kan for eksempel relasjonen mellom tjenesteyteren og barnet være helt avgjørende for et godt resultat – eller det kan oppstå behov for å endre tiltaket betydelig etter at det er iverksatt for å møte barnets skiftende behov. Dette er forhold det ikke er mulig å forutsi eller observere fullt ut utenfra. Behov for skjønn og vanskelig målbare effekter er andre forhold som kan være umulige å kontraktsfeste på en god måte. Når ikke alle relevante forhold lar seg kontraktsfeste, oppstår en fare for at innkjøper "overstyrer" på andre. Overfor en barnevernsinstitusjon kan det for eksempel være enklere å styre på lokalene og antall ansatte, enn på det faglige opplegget.

Interorganisatoriske relasjoner oppstår idet prinsipalen og agenten tilhører ulike organisasjoner. Når det offentlige velger å kjøpe tjenester fra private, oppstår det flere og annerledes interorganisatoriske relasjoner enn dersom tjenestene utføres av en direkte underliggende offentlig instans. Det offentlige har andre styringsvirkemidler til rådighet som innkjøper, der styringen skjer gjennom kontrakt, enn som leder (i barnevernstjenesten) eller direkte overordnet virksomhet (Bufetat, som overordnet ledelsen av Bufetats egne institusjoner). Også møtepunktene og rapporteringen vil typisk være forskjellige. Mer subtile forskjeller kan være knyttet til tillit mellom partene, normer og verdier, personlige relasjoner og uformell dialog.

Betydningen av tillit og kontinuitet

Betydningen av tillit og kontinuitet i styringen av private tjenesteytere er anerkjent i forskningen.³⁶ Et viktig funn er at høy tillit mellom partene kan redusere behovet for mer formelle styringsmekanismer. Det kan skilles mellom kompetansetillit og goodwill-tillit. Kompetansetillit beskriver en tillit knyttet til agentens tekniske evner og kompetanse i gjennomføringen av aktiviteter. Goodwill-tillit handler om mer generelle positive forventninger til agenten, som at denne vil jobbe for barnets beste og ikke med overlegg vil handle i motsetning til barnets og det offentliges interesser. Det er særlig goodwill-tillit som er relevant i barnevernet, som følge av særtrekkene knyttet til inngripende tiltak, sårbare brukere og asymmetrisk informasjon.

Tillit kan være en sentral mekanisme i håndteringen av de utfordringene private tjenesteytere kan føre med seg. Flere av utfordringene ved private tjenesteytere er knyttet til *opportunistisk*

³⁶ Trætteberg og Sivesind (2015): "Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet", Senter for forskning på samfunn og frivillig sektor, rapport 2015-2. Her gis en introduksjon til tematikken og referanser til annen forskning. De juridiske sidene ved tillit til leverandørene ved offentlig myndighetsutøvelse er behandlet i Eckhoff og Smith (2018): "Forvaltningsrett", Universitetsforlaget.

atferd, se avsnitt 0: Kostnadskutt kan gi økt risiko for at forsvarlighetskravet ikke oppfylles.

Forsøk på å få satt inn mer omfattende eller langvarige tiltak enn nødvendig, kan gi økt risiko for at barnevernsrettslige prinsipper ikke oppfylles. I tillegg øker kostnadene.

Tillitsbasert styring krever at tjenesteyters mål for virksomheten overlapper mye med tjenesteeiers (det offentlige) mål for det som skal bli gjort. Det offentlige kan ikke uten videre se hva tjenesteyters mål er. Særlig kan det være usikkerhet om hvordan ønsket om bedriftsøkonomisk overskudd får påvirke tjenesteytingen. Eierne av den private virksomheten vil ha insentiver til å fremstille sine mål som mest mulig like målene til den offentlige myndigheten. Det kan øke deres sannsynlighet for å bli brukt, og gi dem større spillerom til å innrette tjenestene slik de selv ønsker. Det offentlige kan gå frem på flere ulike måter for å redusere denne usikkerheten:

- Bygge opp kunnskap om leverandørenes motivasjon over tid, gjennom langvarige relasjoner og tett dialog
- Basere seg på generaliseringer om liknende leverandører, ut fra dimensjoner som ideell/kommersiell, stor/liten mv.

Såkalt tillitsbasert styring har som formål både å avdekke hvilke leverandører som er tillitsverdige, bygge tillit og bruke den tilliten som er. Tillitsbasert styring kan skje gjennom rammeavtaler med kontrakter der betingelsene med vilje gjøres mindre tydelige for å gi rom for mer skreddersøm både ved plassering og underveis i tiltaket. Kontraktene krever dermed tettere dialog mellom tjenesteeier og leverandør, og vil ofte også være av lengre varighet enn ordinære kontrakter. Et annet alternativ er langvarige driftsavtaler med utvalgte leverandører. Tillitsbasert styring kan antas å være mer attraktiv for faglig profesjonelle leverandører som ønsker å være lenge i markedet, enn for aktører med kortere tidshorisont. Tillitsbasert styring kan dermed gi informasjon til det offentlige om hvor tillitverdig den enkelte leverandør er, gjennom hvilke leverandører som faktisk ønsker å tilby tjenester. Tillitsbasert styring kan også *bygge* tillit gjennom å vektlegge tett oppfølging og dialog. Tilliten kan *tas i bruk* ved at tjenesteyterne gis større frihet til innretting, kjeding og utvikling av tiltak. Motsatt vil ordinære anbudskonkurranser og kontrakter gjerne stimulere konkurranse, kortsiktighet og risikovilje, særlig der kjøpsgarantien er lav og avtalene er korte.

Tillit kan være viktig for at gevinstene ved private innslag skal bli realisert, se avsnitt 0:

Spesialisering, innovasjon, økt legitimitet og kostnadsbesparelser er alle gevinster som vil tjene på tillit mellom det offentlige og de private. I tillegg kan det altså være viktig for å unngå utfordringene.

Kontinuitet er viktig ikke bare i den direkte styringen av leverandørene, men også i den mer overordnede statlige politiske og administrative styringen. Tydelige signaler som holdes fast over tid vil bidra til forutsigbarhet for leverandørene i deres beslutninger om etablering, dimensjonering og fagutvikling. Forutsigbarhet kan være helt avgjørende for en god bruk av private tjenesteytere.

Ideelle og kommersielle leverandører

Om skillet mellom ideelle og kommersielle

Det finnes ingen enhetlig legaldefinisjon av hva som er en ideell aktør.³⁷ I stedet finnes det en rekke ulike tilnærminger, basert på de ideelles særtrekk og merverdi innenfor helse- og sosialsektoren³⁸, de ideelle organisasjoners egen definisjon³⁹; definisjonen i enhetsregisteret og satellittregnskapet, i SSBs barnevernstatistikk eller spesialisthelsestatistikk, samt i anskaffelsesregelverket⁴⁰ og skatteloven. Basert på definisjonen i Difis veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester, og som også ble brukt i NOU 2016:12 Ideell opprydning, kan særtrekkene ved ideelle virksomheter oppsummeres som følger:

- *Formålet med virksomheten - "not for profit"*: Virksomheten skal ha et formål utover å levere den aktuelle tjenesten. Virksomheten kan ikke ha økonomisk fortjeneste som formål.
- *Disponeringen av ressurser*: Et eventuelt overskudd kan ikke tas ut av virksomheten, men skal brukes til å oppnå virksomhetens formål.
- *Organisasjonsform*: Ideelle virksomheter er normalt organisert som stiftelser, men kan også være organisert som aksjeselskaper så lenge overskuddet kun brukes på ideelle formål. Dette kan for eksempel sikres ved at morselskapet organiseres som en stiftelse.

I praksis kan det også være andre forskjeller: Store kommersielle selskaper, og særlig utenlandskeide, kan ha en selskapsstruktur som gjør det vanskelig for innkjøpere og andre å få oversikt over pengestrømmer og tjenestetilbud, og enda vanskeligere enn for store ideelle virksomheter. Det er også visse forskjeller i skatteregler, pensjonsordninger mv.

Det er ikke slik at betegnelsen ideell virksomhet garanterer at alle offentlige midler går til produksjon av velferd. Kravene til ideelle virksomheter åpner for at de kan bygge opp egenkapital for eksempel i form av eiendom. Ideelle kan også ønske å bruke overskudd fra den ene delen av virksomheten til å finansiere en annen, dvs. kryssubsidiering. Overskudd fra barnevern kan dermed finansiere aktiviteter rettet mot voksne rusmisbrukere, så lenge det er innenfor virksomhetens formål. Virksomhetene kan også drive ineffektivt, slik at de offentlige midlene går til å opprettholde ledig kapasitet.

Med "kommersielle" aktører mener departementet "andre private aktører enn ideelle". Begrepet "kommersielle" er valgt for å vise at disse virksomhetene kan *velge* å ha en kommersiell motivasjon for sin virksomhet, i motsetning til ideelle som altså ikke kan ta ut overskudd av virksomheten. Målet for en kommersiell virksomhet kan være maksimal fortjeneste, som over tid skal kunne omsettes til kjøpekraft eller investeringsmidler med annet formål; enten gjennom løpende uttak av midler, eller gjennom salg av virksomheten. Begrepet "kommersielle" er dermed ikke bare enklere enn "andre private" rent språklig, men har også et relevant meningsinnhold. Departementet anerkjenner samtidig at "kommersielle" også omfatter virksomheter som i sitt arbeid er "ideelle": Leverandører kan velge å organisere seg som selskap fordi det er enklere enn en stiftelse, men ha sosiale formål på lik linje med en ideell aktør.

³⁷ NOU 2016:12, s. 31.

³⁸ Trætteberg og Svinesind (2015): "Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi innenfor helse- og sosialsektoren", Senter for forskning på samfunn og frivillig sektor, rapport 2015-2

³⁹ www.frivillighetnorge.no

⁴⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser § 30-2a (2).

Fordeler og ulemper ved ideelle og kommersielle

Spørsmålet er om forskjellene mellom ideelle og kommersielle aktører i barnevernet er så relevante og tydelige at de gir grunnlag for forskjellsbehandling. Departementet mener det er grunnlag for å peke på noen forskjeller basert på teori om ideelle virksomheter, styringsteori om betydning av fortjeneste og de faktiske erfaringene i barnevernet.⁴¹

Større gevinster ved ideelle eller kommersielle aktører?

Gevinstene ved private tjenesteytere i barnevernet kan komme i form av spesialisering, fleksibilitet, innovasjon, økt legitimitet, lavere kostnader gjennom mer effektiv drift og lavere kostnader gjennom opp- og nedbygging av kapasitet, se avsnitt 0.

For gevinster i form av *spesialisering, fleksibilitet og innovasjon* i tjenesteytingen, er det ikke grunnlag for å forvente systematiske forskjeller mellom ideelle og kommersielle leverandører. Private tjenesteytere kan gi *økt legitimitet* til barnevernet dersom de skaper mer tillit i befolkningen enn om det offentlige sto for all tjenesteproduksjonen alene. Det krever imidlertid at befolkningen har tillit til de private tjenesteyterne som gruppe. De sosiale formålene til ideelle aktørene kan gi dem et fortrinn langs denne dimensjonen.

Både ideelle og kommersielle virksomheter har i dag mulighet til å drive med *lavere kostnader enn det offentlige*. De viktigste forskjellene ser ut til å være mindre kostbare arbeidstids- og pensjonsordninger.⁴² Kommersielle virksomheter kan ha sterkere insentiver til å kutte unødvendige utgifter. Tiltak for å redusere sykefraværet er et eksempel på at dette kan gjøres uten at det går utover kvaliteten på tilbudet. Andre kostnadskutt kan være mer problematiske, for eksempel hvis det kuttes i ansattes erfaring, kompetanse og ansettelsesforhold; bygningsstandard; eller selve tjenesten. Ideelle har mindre sterke insentiver til å spare på utgiftene: De vil ønske å oppnå økonomisk balanse, men mangle insentivet om å oppnå fortjeneste. Det er ikke opplagt om dette gir en effektivisering som er "passe", "for svak" eller "for sterk". Gevinstene tilfaller uansett vel å merke i utgangspunktet leverandøren: Det krever dermed aktiv styring å oppnå lave kostnader for samfunnet samtidig som kvaliteten sikres.

Kommersielle aktører ser gjennomgående ut til å være bedre enn ideelle til å *bygge opp og ned kapasitet raskt*. Mål om bedriftsøkonomisk gevinst kan gi en mer offensiv holdning til å møte etterspørselen der den er, og til å mobilisere ressurser for å kunne gå inn i og ut av virksomhet raskt. Kommersielle aktører spilte for eksempel en avgjørende rolle i forbindelse med asylankomstene i 2015.

Større utfordringer ved ideelle eller kommersielle aktører?

Bruk av private tjenesteytere kan gi økt risiko for at forsvarlighetskravet eller barnevernsrettslige prinsipper ikke oppfylles. Det kan også gi høye kostnader, et svekket barnevern og svekket tillit til barnevernet. Utfordringen i form av et svakere kommunalt eller statlig barnevern er knyttet til omfanget av tjenestekjøp, og ikke om tjenesteyterne er ideelle eller

⁴¹ Se bl.a. Trætteberg og Svinesind (2015): "Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi innenfor helse- og sosialsektoren", Senter for forskning på samfunn og frivillig sektor, rapport 2015-2, samt styringsteorien oppsummert over. Viktige for omtalen er også informasjonskildene som oppsummert i kap. 1.

⁴² Fafo (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:05.

kommersielle. Svekket tillit til barnevernet er et vrengebilde av økt legitimitet som omtalt over.

Økonomiske insentiver virker. Sterke insentiver til å oppnå bedriftsøkonomisk gevinst kan isolert sett gi økt risiko for at barnevernsfaglige hensyn nedprioriteres. Tjenesteyteren kan oppnå høy lønnsomhet ved å kutte kostnader, og ved å selge mer. Selv der de ansatte har høy faglig integritet, kan en sterkt fortjenestemotivert eier styre virksomheten slik at risikoen for svikt øker. Økt lønnsomhet for leverandørene har en motpol i høyere kostnader for det offentlige. Samtidig kan det være andre forhold ved virksomheten som trekker i motsatt retning, slik at kommersielle tjenesteytere kan gi lavere risiko for svikt og lavere kostnader enn ideelle – og enn det offentlige selv. Langvarige relasjoner og tett dialog kan gjøre det mulig for innkjøperen å avdekke slike forhold.

Det kommunale barnevernet

Bakgrunn

Hva gjør det kommunale barnevernet?

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.⁴³ Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ.⁴⁴ Ansvaret omfatter bl.a. å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, gi råd og veiledning, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak og midlertidige akuttvedtak, forberede saker for fylkesnemnda, og iverksette og følge opp tiltak. I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgavene etter loven. Det er kommunen som har ansvaret for at deres borgere får de tjenestene de har krav på etter barnevernloven.⁴⁵ Barnevernloven krever at tjenester og tiltak skal være forsvarlige.⁴⁶ En side av forsvarlighetskravet er at barnevernstjenesten dokumenterer skriftlig innhentet informasjon og vurderinger som leder frem til ulike avgjørelser. Barnevernstjenesten skal til enhver tid følge saksbehandlingsregler som følger av forvaltningsloven og barnevernloven.

I praksis er det stor variasjon i organiseringen av den kommunale barnevernstjenesten i Norge. I små kommuner kan barnevernstjenesten bestå av bare én eller en halv stilling, mens den i store kommuner eller bydeler kan være inndelt i flere ulike avdelinger. På grunn av behovet for mer robuste enheter, muligheten til å trekke til seg fagfolk, bedre kompetanse og kapasitet til akuttberedskap har flere små kommuner gått sammen og dannet interkommunale barnevernstjenester. Det finnes også eksempler på interkommunale barnevernssamarbeid på avgrensede områder, for eksempel om felles barnevernsvakt eller rekruttering av fosterhjem.

De aller fleste oppgavene den kommunale barnevernstjenesten har ansvar for, innebærer utøvelse av offentlig myndighet.⁴⁷ I de tilfellene barnevernstjenestene bruker private tjenesteytere, gir tjenesteyterne også bistand som innebærer at disse utøver offentlig myndighet.

⁴³ Barnevernloven § 1-1.

⁴⁴ Barnevernloven § 2-1 første ledd.

⁴⁵ Barnevernloven § 2-1 fjerde ledd.

⁴⁶ Barnevernloven § 1-4.

⁴⁷ BLD, brev 20 oktober 2017 om bruk av private aktører. Se også under punkt **Feil! Fant ikke referanseilden..**

Når barnevernstjenesten får en melding med bekymring for et barn, må tjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå den innkomne meldingen og vurdere om den skal følges opp med undersøkelser.⁴⁸ En undersøkelse skal ikke være mer omfattende enn nødvendig, men samtidig undersøke barnets oppvekstmiljø helhetlig. Etter avsluttet undersøkelse må barnevernstjenesten treffe et enkeltvedtak, enten tjenesten vil henlegge saken eller iverksette tiltak. Ved frivillige hjelpetiltak må part i saken, ofte en eller begge foreldre, samtykke til de tiltak som foreslås. Barnevernstjenesten er også ansvarlig for iverksettelsen og gjennomføringen av tiltakene. I tillegg skal tjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan, og bruke denne for å vurdere om hjelpen er tjenlig, og om det er nødvendig med nye tiltak.

Barnevernstjenesten har ansvaret for å fremme sak for fylkesnemnda om tvangsvedtak om pålagte hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og atferdsplassering, samt begjære behandlet spørsmål om plassering av barn ved mistanke om menneskehandel, og om fratakelse av foreldreansvar og tvangsadopsjon. Barnevernstjenesten kan også starte en sak i fylkesnemnda om tilbakeføring av et barn til dets foreldre. I forhandlingsmøte i fylkesnemnda er kommunen (ved barnevernstjenesten) den ene parten, vanligvis representert av en advokat, og barnets foreldre, representert av en advokat, er den andre. Alle vedtak som treffes av fylkesnemnda må iverksettes og følges opp av barnevernstjenesten. Oppfølgingen skal sikre at barnets beste blir ivarettatt og at barnets foreldre får den oppfølgingen de har behov for og ønsker.

I enkelte tilfeller er det nødvendig å plassere et barn utenfor hjemmet umiddelbart for å beskytte barnet mot fare for vesentlig skade. Det er barnevernstjenesten som gjennomfører akuttvedtak og som skal løpende følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling, følge med på foreldrenes situasjon og tilby disse veiledning og oppfølging, samt om ønskelig formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

I de sakene der barnevernstjenesten mener det er grunnlag for omsorgsovertakelse, og der fylkesnemnda vedtar dette, skal barnevernstjenesten finne et egnet plasseringssted. Ved plassering i fosterhjem skal barnevernstjenesten velge og godkjenne et egnet fosterhjem til det konkrete barnet. En omsorgsovertakelse skal, enten barnet er plassert i et fosterhjem eller en omsorgsinstitusjon, følges opp med en plan for barnets omsorgssituasjon (omsorgsplan). Barnevernstjenesten er ansvarlig for å følge utviklingen til barnet og foreldre, vurdere behov for endringer eller ytterligere tiltak, og tilby foreldrene veiledning og oppfølging. Barnevernstjenesten skal dessuten følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Der det er behov, skal barnevernstjenesten gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning. Barnet har rett til samvær med sine foreldre. Fylkesnemnda kan vedta at samvær skal skje under tilsyn av barnevernstjenesten. Dersom barnet er plassert på en barnevernsinstitusjon basert på et vedtak om atferdsplassering, skal barnevernstjenesten også fortløpende følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling. Oppfølgingen er formalisert i en tiltaksplan som skal vurderes og evalueres, og endres dersom barnets behov tilsier det. Foreldrene skal også få tilbud om veiledning og oppfølging.

Det er den kommunen der barnet til enhver tid oppholder seg, som har ansvaret for å yte tjenester og tiltak som omfattes av loven. Det er adgang til kommunalt oppgavefelleskap

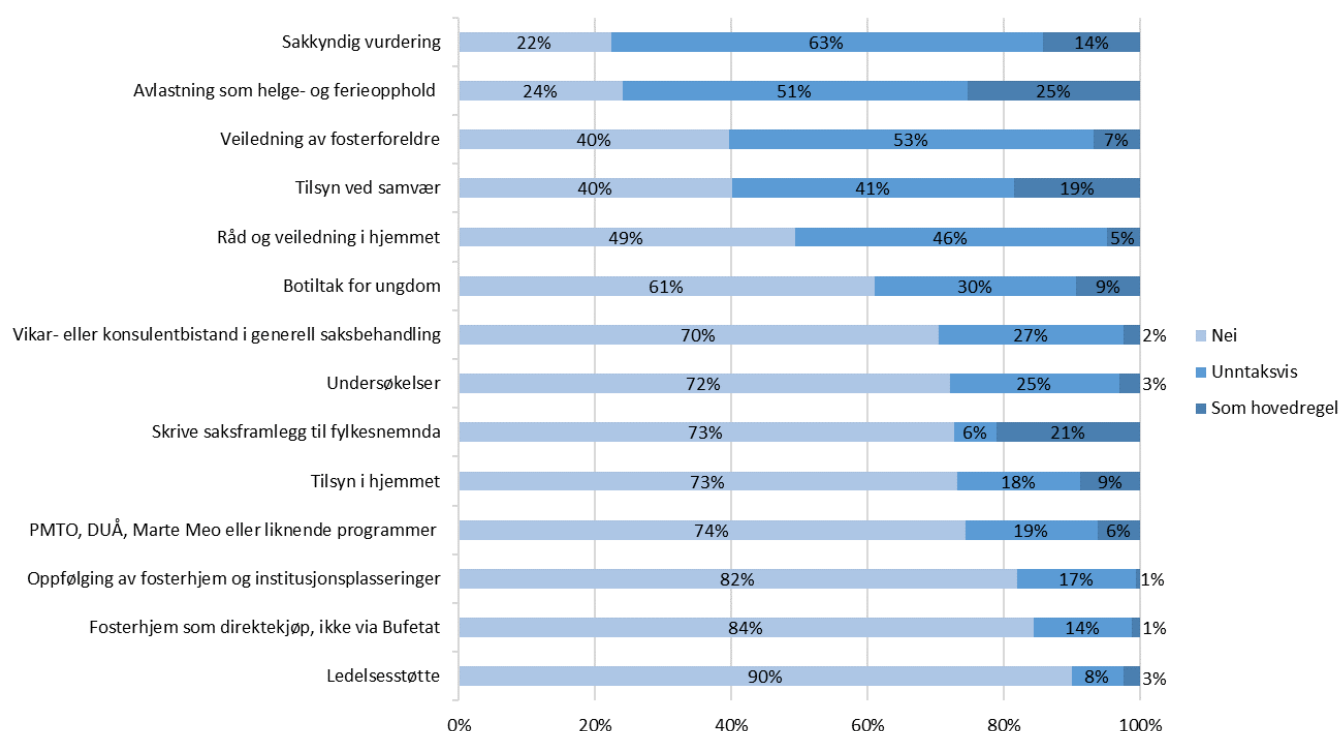
⁴⁸ Den videre fremstillingen er basert på reguleringen i barnevernloven kapittel 4.

eller etablering av en felles barnevernstjeneste for flere kommuner gjennom vertskommunesamarbeid.⁴⁹ Finansieringsansvaret ligger som utgangspunkt i barnets oppholdskommune, og ved omsorgsovertakelse i omsorgskommunen.⁵⁰

Hvordan brukes private aktører i dag?

Langt de fleste barnevernstjenester bruker private tjenesteytere i dag, og de fleste kjøper mer enn én tjeneste. Private tjenesteytere leverer en lang rekke tjenester: Sakkyndigvurderinger, ulike hjelpetiltak, avlastningstiltak, veiledning av fosterforeldre, tilsyn ved samvær, botiltak og bistand i saksbehandlingen er blant de tjenestene som kjøpes oftest, se Figur 0.1.

Figur 0.1 Hvilke tjenester barnevernstjenestene kjøpte i 2017 eller 2018



Kilde: Spørreundersøkelse til alle landets barnevernstjenester gjennomført høsten 2018. Spørsmålet bak denne figuren lød: "Kjøpte barnevernstjenesten noen av de følgende tjenestene i 2017 eller 2018?"

Barnevernets kjøp av tjenester er kartlagt av Ideas2evidence for departementet høsten 2018,⁵¹ samt av Fafo i 2019⁵² og Vista Analyse i 2015⁵³. Kartleggingene viser at mellom 70 og 80 pst. av barnevernstjenestene kjøper tjenester fra private tjenesteytere for å utføre lovpålagte oppgaver i løpet av et gitt år. Hele 59 pst. av de barnevernstjenestene som brukte

⁴⁹ Kommuneloven kap. 19 og 20.

⁵⁰ Barnevernloven § 9-1.

⁵¹ Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018.

⁵² Fafo (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:05.

⁵³ Vista Analyse (2016): "Private aktører i barnevernet – ansvar på avveie", Vista Analyse-rapport 2016/19.

private tjenesteytere i 2017 eller 2018 ønsker å redusere bruken, mens kun 1 pst. ønsker å øke den.⁵⁴

Det er store forskjeller mellom kommunene i hva de bruker private tjenesteytere til, og hvor mye. Det er vanligere å bruke private tjenesteytere blant barnevernstjenester i eller nær byer enn blant barnevernstjenester i mindre tettbefolkede strøk, vanligere blant store barnevernstjenester enn blant små, og vanligere på Østlandet enn i andre regioner.⁵⁵ Det skyldes ikke nødvendigvis at behovet er større på disse stedene, men at det er her det finnes et godt tilbud av private tjenesteytere. Mønsteret er annerledes i hvem som bruker private *mye*: Dette er like vanlig blant de aller minst sentrale som blant de aller mest; like vanlig blant de minste som blant de største; og like vanlig blant barnevernstjenester i Nord-Norge som på Østlandet.

Det finnes ikke noe sikkert anslag for hvor mye penger barnevernstjenestene bruker på kjøp av tjenester fra private, da disse utgiftene føres sammen med andre utgifter i KOSTRA.

Styring

Barnevernstjenesten må selv stå for kvalitetssikringen når de kjøper private tjenester. Samtidig gir anskaffelsesregelverket stort spillerom. Innkjøper står dermed overfor mange valg. I valget av leverandør kan barnevernstjenesten benytte rammeavtale eller enkeltkjøp. Rammeavtaler brukes av 25 pst. av barnevernstjenestene, og er vanligere blant de større tjenestene.⁵⁶ Inngåelse av rammeavtaler vil typisk skje etter offentlig utlysning. Kjøp gjennom rammeavtale innebærer dermed at det skjer en kvalitetssikring av leverandørene før enkelttjenestene kjøpes. Også enkeltkjøp, dvs. kjøp utenom rammeavtaler, kan skje etter offentlig utlysning. Dette gjøres av kun 6 pst. av barnevernstjenestene. Enkeltkjøp uten utlysning er det klart vanligste i barnevernstjenester av alle størrelser, med unntak av noen av de største byene.

Barnevernstjenestene ble bedt om å angi årsaken til at de kjøper tjenester uten utlysning. Kun 39 pst. svarte at lav verdi på kjøpet er årsaken. Hele 60 pst. svarte at de bruker de leverandørene de har erfaring med, mens 43 pst. trekker frem begrenset marked som årsak. Det er gjennom kjøpsavtalen at barnevernstjenesten og leverandøren blir enige om hva som skal leveres, samt pris, tidsavgrensning, kompetansekrav, rapportering, møter mv. Avtalen gir dermed mulighet til kvalitetssikring både i forkant, underveis og i etterkant av leveransen. Likevel er det ikke alle kjøp som skjer etter skriftlig avtale. En stor andel av de skriftlige avtalene mangler dessuten en detaljert beskrivelse av leveransen, krav til rapportering og andre forhold som ofte vil være sentrale for å kunne føre reell kontroll med tjenesten. Iblant er det leverandørene selv, og ikke barnevernstjenestene, som utformer utkast til avtale.⁵⁷ Svake anskaffelser er ikke bare en utfordring i det kommunale barnevernet, men i mange deler av offentlig sektor, se Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser. Konsekvensene kan likevel være mer alvorlige i barnevernet, både fordi det her er snakk om inngripende tiltak overfor sårbare brukere, og fordi markedet for private leverandører er så å si helt uregulert. Stortingsmeldingen påpeker videre at mange

⁵⁴ Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Praksisbeskrivelsen i dette avsnittet er basert på spørreundersøkelsen i Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018, med mindre noe annet er presisert.

⁵⁷ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

offentlige ofte kjøper tjenester det ikke egentlig er behov for. Også dette kan få særlig alvorlige konsekvenser i barnevernet fordi for mye tiltak her kan være i strid med hensynet til barnets beste. Anskaffelsespraksisen er dermed en særlig viktig del av styringen av private i barnevernet.

For å øke kvaliteten ved kjøp av tjenester i barnevernet har mange kommuner etablert egne rutiner for kjøp. Dette er vanligere i store enn i små barnevernstjenester. I Oslo kan alle bydelene forholde seg til sentralt utarbeidede rutiner, men om lag halvparten av landets kommuner har ingen særskilte rutiner for kjøp av tjenester. Det vanligste er at barnevernstjenesten selv står for innkjøpene, og særlig vanlig er at lederen gjør det.

Gjeldende rett

Departementet har i flere uttalelser, senest i brev av 20. oktober 2017, omtalt hvordan kommunene lovlig kan benytte private tjenesteytere til oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Lovlig bruk følger både av lovfestet og ulovfestet rett på barnevernsfeltet.

Offentlig myndighetsutøvelse

Offentlig myndighetsutøvelse er et begrep som beskriver forvaltningens rettslige adgang til ensidig å binde den enkelte privatperson til plikter, rettigheter, påbud eller forbud, samt å sanksjonere eller kontrollere den enkelte. Dette står i motsetningen til privatpersonens autonomi, der den enkelte selv avgjør om vedkommende vil binde seg til forpliktelser eller rettigheter, typisk ved avtale. Offentlig myndighetsutøvelse er også omtalt i avsnitt 0. Barnevernstjenestene er pålagt en rekke oppgaver som innebærer utøvelse offentlig myndighet. En uttømmende liste over slike oppgaver er gitt i ovennevnte brev av 20. oktober 2017. Barnevernloven kap. 4 inneholder en rekke hjemler for iverksetting av tjenester og tiltak som involverer offentlig myndighetsutøvelse. Det kan dreie seg om mottak og gjennomgang av meldinger, vedtak og gjennomføring av midlertidige akuttvedtak, utarbeidelse og oppfølging av tiltaks- og omsorgsplan, bistand til undersøkelse av barnets helse eller omsorgsovertakelse, og oppfølging av foreldre og av fosterhjemmet. Også bestemmelser i andre deler av barnevernloven og tilhørende forskrifter pålegger barnevernet oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, som for eksempel begjæring om tiltak til fylkesnemnda. Blant oppgavene som *ikke* involverer offentlig myndighetsutøvelse, er rekruttering av fosterhjem.

Forskjell mellom delegering og lovlig bistand

Ved oppgaver som involverer offentlig myndighetsutøvelse kan barnevernstjenesten bruke private aktører i form av delegering eller bistand. For at en offentlig myndighetsoppgave skal kunne delegeres lovlig til en privat tjenesteyter, må det foreligge hjemmel i lov, og hjemmelen bør fremgå direkte av loven. Krav om lovhjemmel gjelder ikke for bistand. Uansett om bruken skjer i form av delegering eller bistand, er det fortsatt barnevernstjenesten som har det lovpålagte ansvaret for tjenesten eller tiltaket som leveres til borgerne. Forskjellen mellom delegering og bistand ligger i hvor stor grad barnevernstjenesten forutsettes å ha kontroll og styring med den private tjenesteyterens utføring av oppgaven, altså leveransen av den tjenesten eller tiltaket som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Når en offentlig myndighetsoppgave *delegeres* til private, overlates eller legges oppgaven til den private tjenesteyteren. Når en offentlig myndighetsoppgave utføres med *bistand* fra en privat tjenesteyter, skal barnevernstjenesten være så tett på leveransen at den private

leveranse er kjennetegnet av å være hjelp og støtte til barnevernstjenesten, men at myndighetsutøvelsen fortsatt ligger hos barnevernstjenesten. Private tjenesteyternes bistand i saksforberedelsen og saksoppfølging blir dermed å forstå som fortløpende handlinger som barnevernstjenesten følger med på og vurderer selvstendig.

For eksempel bruker det kommunale barnevernet private tjenesteytere for å følge opp barn i fosterhjem. Oppfølging av barn som kommunen har overtatt omsorg for, er offentlig myndighetsutøvelse. Det er ikke gitt adgang til delegering av denne oppgaven gjennom lov, og bruk av private må dermed skje i form av bistand. For at bistanden skal være lovlig, må barnevernstjenesten følge godt med på omfanget av og innholdet i oppfølgingen, og leverandørens vurderinger av barnets situasjon og tiltaket. Barnevernstjenesten må også gjøre selvstendige faglige vurderinger av barnets situasjon i fosterhjemmet. Dersom barnevernstjenesten derimot overlater eller legger oppfølgingsbesøk til private tjenesteytere uten tett kontroll og styring av leveransen, vil dette bære preg av delegering av myndighetsoppgaven.

Et annet eksempel er hjelpetiltaket "veiledning i hjemmet". Hjelpetiltak representerer utøvelse av offentlig myndighet ved at barnevernstjenesten går inn i en families privatliv. Den kommunale barnevernstjenesten har rettslig adgang til å la en privat aktør utføre hjelpetiltaket, men igjen bare i form av bistand. For at privat tjenesteyting her skal være i samsvar med ulovfestet gjeldende rett, må barnevernstjenesten påse at hjelpetiltaket utføres forsvarlig, og foreta selvstendige faglige vurderinger om hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig, samt om det bør videreføres eller avsluttes.

Delegeringsadgang etter dagens regler

Barnevernloven har én bestemmelse som lar kommunen delegere myndighetsutøvelse til private tjenesteytere. Det fremgår av barnevernloven § 4-3 fjerde og femte ledd at barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige i forbindelse med en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon.⁵⁸

Om å la seg bistå av private tjenesteytere

I henhold til gjeldende rett kan ikke stillingen som barnevernleder og fungerende leder besettes ved å bruke innleid personell fra en privat tjenesteyter.⁵⁹ Barnevernstjenesten kan heller ikke la innleid personell treffe avgjørelser og enkeltvedtak. Barnevernstjenesten skal reelt sett selv treffe alle beslutninger og avgjørelser, basert på barnevernstjenestens selvstendige barnevernsfaglige vurderinger av det enkelte barns behov for tjenester og tiltak etter

⁵⁸ Det stilles ingen formelle krav for å bli engasjert eller oppnevnt som sakkyndig i noen ledd av beslutningsprosessen, fra barnevernet til Høyesterett. Selv om retten får tilsendt liste over sakkyndige registrert med barnefaglig og sakkyndig kompetanse, kreves det ikke at den sakkyndige står på listen. Registeret over sakkyndige i barne- og familiesaker administreres av Norsk Psykologforening på vegne av Barne- og familiedepartementet. Departementet har etablert retningslinjer om bruk av egenerklæring for sakkyndige i barnevernssaker for å legge til rette for større åpenhet om den sakkyndiges forhold til oppdragstakere og beslutningsorganer, samt å bidra til en økt bevisstgjøring om uavhengighet og habilitetsproblematikk. Barnesakkyndig kommisjon skal gjennomgå innsendte rapporter avgitt til barnevernstjeneste, fylkesnemnd eller domstol, eller avgitt av sakkyndige engasjert av private parter, jf. barnevernloven § 2-5.

⁵⁹ Fremstillingen i dette avsnittet er basert på BLDs brev av 20. oktober 2017 om bruk av private aktører.

barnevernloven. Private tjenesteytere kan dessuten ikke bistå barnevernstjenesten ved å møte som kommunenes partsrepresentant i fylkesnemnda eller domstol.

Barnevernstjenesten kan etter gjeldende rett la seg bistå av private tjenesteytere i utøvelsen av de øvrige lovpålagte oppgavene som involverer offentlig myndighetsutøvelse, forutsatt at tjenesten utviser aktiv styring, kontroll og ledelse med den private tjenesteyterens leveranse. Dette innebærer at barnevernstjenesten må ha så god kontroll at den kan ivareta sitt ansvar etter barnevernloven og at rettssikkerheten til barn og familier blir ivaretatt.

Kommunen plikter å ha internkontroll som omfatter alle deler av kommunens oppgaver etter barnevernloven, jf. § 2-1 andre ledd. Private tjenesteytere er ikke direkte omfattet av bestemmelsen. Departementet fremhever i sitt brev av 20. oktober 2017 at kommunen må sikre at den har nødvendig og tilstrekkelig kontroll med at virksomheten hos private som utfører oppgaver for barnevernstjenesten, drives i samsvar med lov og annet regelverk. Tilsynsmyndighetenes plikt til å føre tilsyn og adgang til å gi pålegg omfatter også private tjenesteytere som utfører tjenester og tiltak etter loven, jf. barnevernloven § 2-3 b femte ledd.

Regulering av private tjenesteytere

Som nevnt stilles det krav om at kommunen sikrer at private tjenesteyteres leveranser er forsvarlige gjennom sine internkontrollrutiner. Utover kommunens plikter stilles det ingen formelle krav til private tjenesteytere som ønsker å levere tjenester og tiltak til kommunen etter gjeldende rett. Lovgivningen stiller heller ingen særskilte innholds- eller formkrav til avtaler om kjøp av tiltak og tjenester på barnevernsområdet.

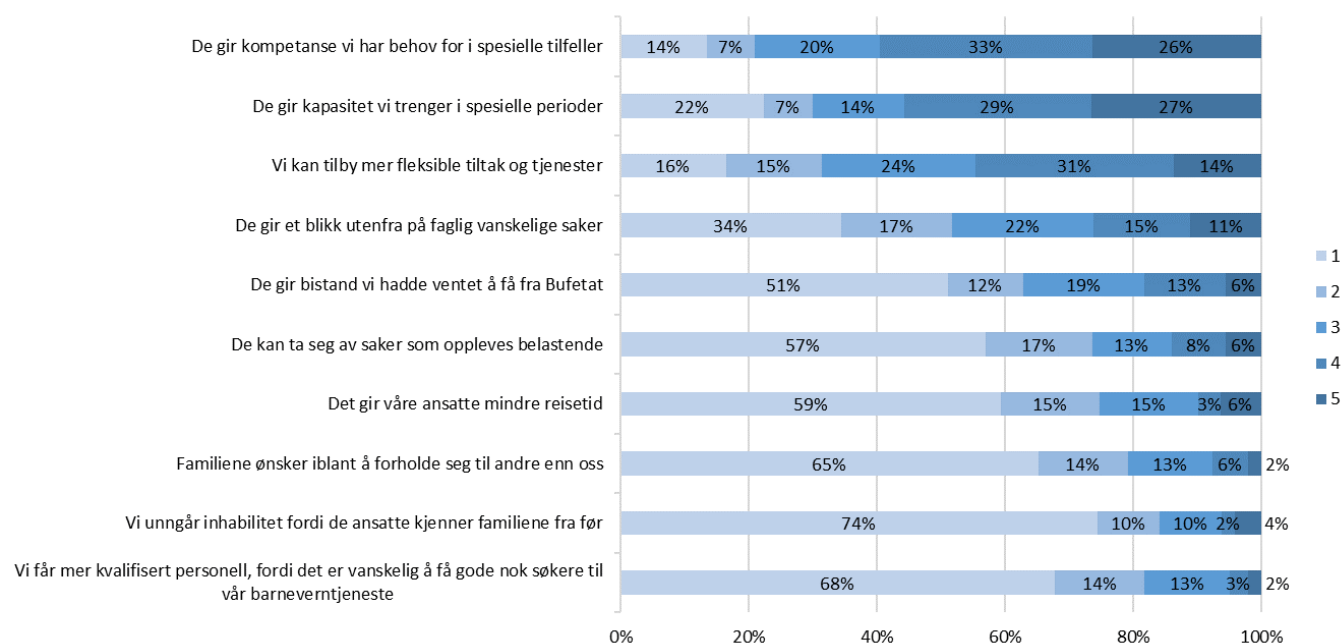
Behovet for endringer

Gevinster ved dagens bruk av private tjenesteytere

Barnevernstjenestene ser flere gevinster ved å kjøpe tjenester fra private tjenesteytere, se Figur 0.2.⁶⁰ Særlig fremheves spesialisering i form av kompetanse det er behov for i spesielle tilfeller, behov for opp- og nedbygging av kapasitet og ønske om å tilby fleksible tiltak og tjenester. En viktig side ved fleksibiliteten er at det kan være enklere for private enn for en kommune å få til arbeid utenfor ordinær arbeidstid. Det er også gevinster ved at private aktører ikke er del av barnevernstjenesten: Private aktører kan tilby et eksternt blikk på vanskelige saker, ta seg av saker som oppleves belastende, gi familiene noen andre å forholde seg til enn de ansatte og gjøre det mulig å unngå inhabilitet der de ansatte kjenner familien fra før.

⁶⁰ Omtalen av gevinstene sett fra barnevernstjenestenes perspektiv er basert på Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018.

Figur 0.2: Hvilke gevinster barnevernstjenestene opplever ved å kjøpe tjenester fra private aktører



Kilde: Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018, en spørreundersøkelse til alle landets barnevernstjenester gjennomført for departementet høsten 2018. Svaralternativ 1 betyr «i svært liten grad, mens 5 betyr «i svært stor grad».

Gevinstene ved å bruke private tjenesteytere oppleves av barnevernstjenestene som spesielt store ved noen typer tjenester: Eksterne vurderinger fra sakkyndige, typisk i forbindelse med fylkesnemndssaker; veiledning i hjemmet og i fosterfamilier, særlig ved behov for hjelp som er særlig spesialisert, omfattende eller bør gis utenfor normalarbeidstid eller i en annen kommune; og tilsyn under samvær, både fordi det kan være et poeng ikke å ha barnevernstjenesten til stede, og fordi samvær ofte skjer langt unna kommunen. Departementet ser at alle de gevinstene private tjenesteytere kan gi i barnevernet generelt, se avsnitt 0, kan være tilstede i det kommunale barnevernet. Barnevernstjenestene selv peker på gevinster i form av *spesialisering, fleksibilitet, økt legitimitet og lavere kostnader knyttet til opp- og nedbygging av kapasitet*. Her ligger også gevinster i form av *lavere kostnader gjennom mer effektiv drift*, ved at det kan være billigere særlig for små barnevernstjenester å kjøpe spesialisert kompetanse enn å ansette selv, og ved at det kan være lettere å styre innleid personell enn egne ansatte. Trolig er det også gevinster i form av *innovasjon*: En konsulent som leies inn av flere barnevernstjenester kan for eksempel få bedre muligheter til å videreutvikle og prøve ut nye arbeidsformer enn en som er ansatt i én tjeneste.

Utfordringer ved dagens bruk av private tjenesteytere

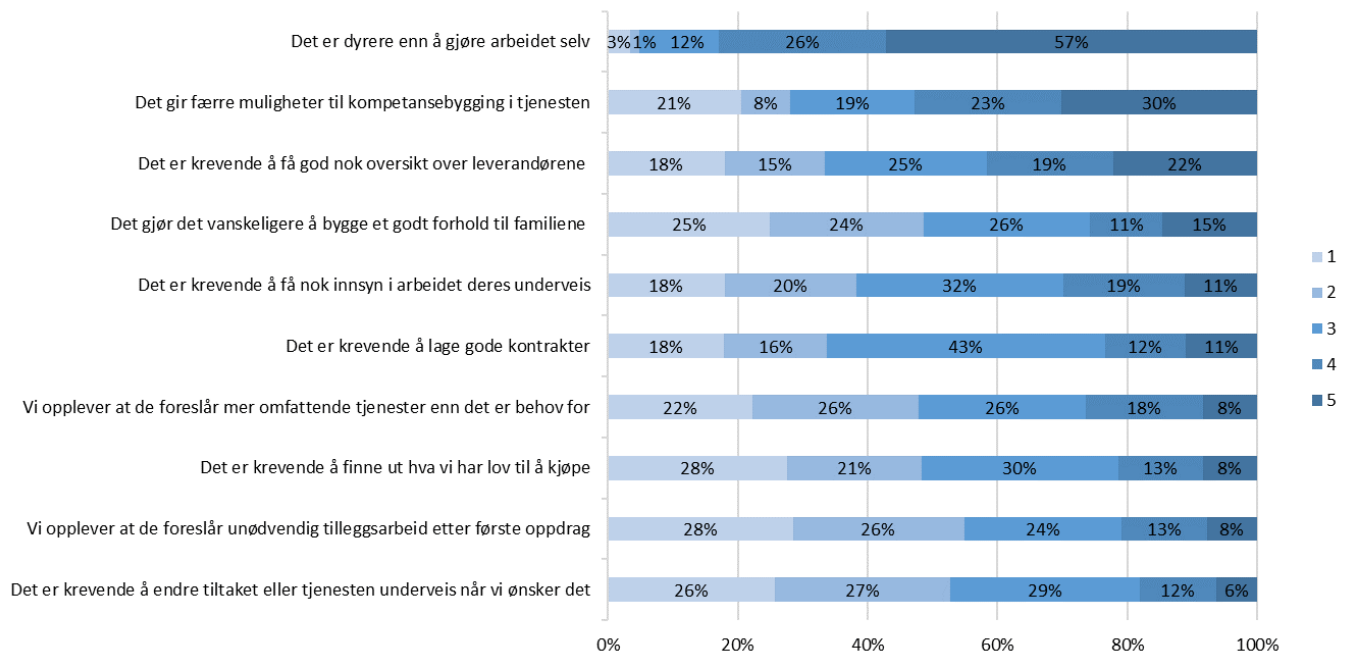
Barnevernstjenestene ser også flere utfordringer ved å bruke private tjenesteytere, se Figur 0.3.⁶¹ Over 80 pst. fremhever de økonomiske kostnadene. Mer enn halvparten opplever at kjøp fra private gir færre muligheter til kompetansebygging i tjenesten. Mange opplever det som krevende å gjennomføre anskaffelsene på en god måte, både å få god nok oversikt over

⁶¹ Omtalen av utfordringene sett fra barnevernstjenestenes perspektiv er basert på Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018.

leverandørene (40 pst.) og å lage gode kontrakter eller finne ut hva de har lov til å kjøpe (20 pst.). Det kan også være krevende å få reell kontroll med leveransene, både få tilstrekkelig innsyn i den private tjenesteyterens arbeid, og å endre tiltaket eller tjenesten underveis når det er ønskelig.⁶² Det er et reelt problem at den økonomiske motivasjonen til private tjenesteytere kan overstyre faglige hensyn: Mer enn 70 pst. opplever det som utfordrende at den private aktøren foreslår mer omfattende tjenester enn det er behov for, eller unødvendig tilleggsarbeid.

Variasjonen mellom barnevernstjenestene er interessant. Nær sagt alle barnevernstjenester opplever det som dyrt å kjøpe tjenester, uavhengig av barnevernstjenestens størrelse, sentralitet eller region. Men det er mest de aller *største* barnevernstjenestene som opplever anskaffelsene som krevende, langt mer enn de aller *minste*. Dette er overraskende fordi større barnevernstjenester normalt vil ha bedre forutsetninger for å etablere gode innkjøpsrutiner, men kan gjenspeile at de dermed også bedre ser manglene i sitt eget arbeid. Utfordringene er stort sett de samme uavhengig av hvilke tjenester som kjøpes. Den eneste tjenesten mange trekker frem som særlig krevende å kjøpe, er veiledning i hjemmet. Departementet har fått innspill fra både barnevernstjenester, leverandører og ansatte i fylkesmannsembeter om at dagens regulering er vanskelig tilgjengelig når det gjelder forskjellen mellom delegering og bistand. Uklar regulering på dette området øker risikoen for at barnevernstjenester i praksis overlater offentlige myndighetsutøvelse til private aktører uten hjemmel i lov (ulovlig delegering) – og uten at dette er villet fra tjenestens side.

Figur 0.3: Hvilke utfordringer barnevernstjenestene opplever ved å kjøpe tjenester fra private aktører?



Kilde: Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018, en spørreundersøkelse til alle landets barnevernstjenester gjennomført for departementet høsten 2018. Svaralternativ 1 betyr «i svært liten grad», mens 5 betyr «i svært stor grad».

⁶² Tilsvarende utfordringer er avdekket i Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

Oppsummert er det grunn til å tro at samtlige av de potensielle utfordringene ved å bruke private tjenesteytere i barnevernet generelt, se avsnitt 0, er til stede i det kommunale barnevernet: Bruk av private tjenesteytere kan gi *økt risiko for at forsvarlighetskravet ikke oppfylles*, siden det kan være vanskelig for barnevernstjenesten å få nok innsikt i den private tjenesteyterens utøvelse av tiltak og tjenester. Risikoen for *høye kostnader* som ikke motsvares av økt kvalitet, vil være betydelig fordi tjenestene er av en slik karakter at de ofte kan være krevende å kjøpe riktig. Risikoen for uforsvarlige tjenester og høye kostnader øker dersom anskaffelsesarbeidet er svakt.

Et spørsmål er hvor bevisst kommunene selv er på disse utfordringene. Departementets informasjonsinnhenting viser forskjeller mellom barnevernstjenestene på flere områder. Mens noen gjør *behovsvurderinger* og baserer bruken av private på strategiske vurderinger av nytte og kostnader, er det andre som kjøper fordi behovene oppstår der og da – igjen og igjen. Mens noen foretar *markedsanalyser*, tar andre kontakt med kun én leverandør, og gjerne en som tidligere har arbeidet i tjenesten. Mens noen lager gode *anbudsdokumenter og kontrakter* som gjør det mulig å følge opp leveransene på en ressurseffektiv måte, baserer andre seg på muntlige avtaler – eller skriftlige avtaler som bare regulerer pris. Mens noen gjennomfører systematiske tiltak for å bli mer *selvhjulpne*, enten ved å bygge opp egen kompetanse eller inngå tverrtjenestelige samarbeid, lar andre de lite planmessige kjøpene pågå helt til rådmannen eller andre setter en stopper for praksisen.⁶³

Et sentralt krav for barnevernstjenestens arbeid er at tjenester og tiltak skal være forsvarlige.⁶⁴ Det betyr at tjenestene skal holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i et tilstrekkelig omfang, og handler også god barnevernsfaglig praksis.⁶⁵ Hvis barnevernstjenesten ikke klarer å få nok *innsikt* i den private tjenesteyterens utøvelse av tiltak og tjenester, øker risikoen for at forsvarlighetskravet ikke oppfylles. I praksis avhenger dette både av *hvilke* og *hvor mange* oppgaver den private tjenesteyteren får utføre, og av hvordan barnevernstjenesten gjennomfører kjøpet og følger det opp. Her er det en klar avveining mellom hensynet til tilstrekkelig kontroll og effektiv ressursbruk. Hvis den private tjenesteyteren legger stor vekt på et mål om egen inntjening, kan barnevernstjenesten måtte bruke mye ressurser på kontroll for å sikre at bruken av private aktører blir forsvarlig. Mange private aktører leverer en lang rekke tjenester og tiltak, eller samarbeider med andre leverandører. Hvis en barnevernstjeneste kjøper mange ulike tjenester kan det oppstå fare for at en privat aktør anbefaler nye tjenester og tiltak for å tjene penger selv, mer enn av hensyn til barnets beste. Barnevernstjenesten må dermed ha kontroll ikke bare over den enkelte leveransen, men også ta kritisk stilling til leverandørenes anbefalinger om videre arbeid. I dag kan dette være svært krevende fordi hver enkelt barnevernstjeneste selv må lete frem informasjon om aktuelle leverandører, hva de tilbyr, og om de har samme eier som andre leverandører barnevernstjenesten bruker eller vurderer.

⁶³ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43

⁶⁴ Barnevernloven § 1-4

⁶⁵ Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven.

Leverandører og markedsanalyse

Det finnes ingen oversikt over leverandørene av tiltak og tjenester til det kommunale barnevernet. Kunnskapsgrunnlaget utgjøres av Oslo Economics' rapport fra 2019 basert på offentlig tilgjengelige bedriftsdata og intervjuer med leverandører og barnevernstjenester⁶⁶, departementets egen informasjonsinnhenting fra leverandører og barnevernstjenester, samt en rapport fra Vista Analyse fra 2016⁶⁷. Sikkert er at antallet leverandører til det kommunale barnevernet er stort. Basert på såkalte NACE-koder var det 1 199 aktive bedrifter innenfor "barnevernstjeneste" høsten 2019.⁶⁸

Leverandørbildet er mer variert enn i det statlige barnevernet, og omfatter enkeltmannsforetak, stiftelser og små selskaper, profesjonelle norske og utenlandske investorer, og børsnoterte konserner. Mange private tjenesteytere har bakgrunn fra offentlig barnevern. Det er en tendens til at små virksomheter, gjerne med en tidligere offentlig ansatt som eier, kjøpes opp av større selskaper som fra før leverer tiltak til andre deler av barnevernet.⁶⁹

En del leverandører leverer hele tiltakskjeder fra saksbehandling til institusjonstiltak. 11 av de 23 leverandørene til Bufetat som analysert av Oslo Economics, leverer også tjenester til det kommunale barnevernet.⁷⁰ Med "leverandører" menes at de har felles eier. Alle de fire store kommersielle leverandørene, dvs. Ambea, Humana, Aberia og Team Olivia, leverer tjenester i alle de tre delmarkedene institusjon, fosterhjem og tjenester til kommunene. Det samme gjelder Næromsorg Sør og Ditt Tiltak. Blant de ideelle tilbyr CRUX, Frølsesarmeen og Haraldsplass Diakonale et bredt spekter av tjenester både til statlig og kommunalt barnevern. Alle de største leverandørene i barnevernet yter også tjenester på andre velferdsområder, særlig helse- og sosialtjenester. Lønnsomheten kan være god. Dette fremgår av regnskapstall. Det er hensiktsmessig å skille mellom markedene for barnevernsfaglige tjenester og tiltak og psykologfaglige tjenester. I tillegg kommer juridiske tjenester. Konkurransen i markedet for barnevernsfaglige tjenester og tiltak vurderes av Oslo Economics som tilfredsstillende. Det er svært mange aktører og mange leverandører nasjonalt. Leverandørene opererer gjerne ut fra regionale sentra som Oslo, Kristiansand og Tromsø. Markedet i periferien defineres av reisekostnader. Reisekostnadene betales enten av leverandørene eller kommunene. Når disse blir høye nok, faller enten tilbudet eller etterspørselen bort. Noen kommuner opplyser at de bare har tilgang på én leverandør. Etableringshindringene vurderes som små. Prisene ligger ifølge kommunene på om lag samme nivå i hele landet, om lag 600 til 800 kroner per time, avhengig av type tiltak og kompetanse. Dette tyder isolert sett på at aktørene i periferien ikke klarer å utnytte sin markedsrett. En del kommuner deler informasjon om pris og kvalitet med hverandre, og opplever at dette virker disiplinerende på leverandørene.

⁶⁶ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

⁶⁷ Vista Analyse (2016): "Bruk av private aktører – ansvar på avveie?", Vista Analyse-rapport 2016/19.

⁶⁸ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

⁶⁹ Eksempel <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Xrv8m/barnevernsselskap-tok-ut-20-millioner-etter-fire-aar>.

⁷⁰ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43, avsnitt 4.3.

De fleste sakkyndige i barnevernssaker er utdannet psykologer, men de kan også ha en annen fagbakgrunn. Konkurransen i markedet for sakkyndige vurderes som lav. Knapphet på sakkyndige fører til at etterspørselen er større enn tilbudet. Prisnivået ligger på mellom 1200 og 1400 kroner per time. Fastprisavtaler er ikke vanlige, etter ønske fra psykologene.

Departementets vurderinger

Private aktører skal brukes slik at de støtter opp under målene om et godt og effektivt barnevern. Målet er at *hvert enkelt kjøp* skal bidra til bedre kvalitet, eller samme kvalitet til en lavere kostnad, enn dersom det offentlige utførte oppgavene alene. Målet er også at private tjenesteytere skal brukes slik at de *støtter opp under det offentliges arbeid*, dvs. at det tas hensyn til at kjøp av tjenester kan ha konsekvenser langt ut over det enkelte kjøp. I det kommunale barnevernet kan målene operasjonaliseres som følger:

- *God bruk av private tjenesteytere ivaretar barnas og familienes rettssikkerhet og gir god barnevernsfaglig kvalitet.* Rettssikkerhet betyr at oppgavene utøves forsvarlig av private tjenesteytere i samsvar med barnevernsrettslige prinsipper og barnevernlovens vilkår. God bruk av private tjenesteytere krever også at barna og familiene kan ha tillit til at barnevernstjenesten treffer avgjørelser og utfører sine oppgaver i tråd med de rettslige grunnlagene gitt av lovgiveren.
- *Effektiv bruk av private tjenesteytere skjer til lavest mulig kostnad, der all relevant ressursbruk medregnes.* Effektivitet krever at private tjenesteytere brukes bare der det er mer kostnadseffektivt enn at barnevernet utfører oppgavene selv, og på en slik måte at de totale kostnadene knyttet til kjøpet blir lavest mulig. Gode anskaffelser vil normalt være en forutsetning for effektivitet.
- *Gode langsiktige effekter oppnås hvis bruken av private tjenesteytere gjør barnevernet bedre over tid.* Private tjenesteytere må bidra positivt til tjenesteytingen, og ikke brukes så mye at det svekker mulighetene for kompetanseoppbygging i barnevernstjenesten eller gjør at flere slutter i det offentlige.

Departementet legger særlig vekt på barnas og familiens rettssikkerhet i vurderingene. De fleste oppgavene som barnevernstjenesten utfører, innebærer offentlig myndighetsutøvelse av inngripende karakter. Myndigheten må balanseres med saksbehandlingskrav som i størst mulig grad skal sikre at avgjørelser er i samsvar med lovens vilkår for inngrep, og slik bidra til legitime, rettsriktige avgjørelser. Borgeren har krav på god saksbehandling og klageadgang, men kan utover dette ikke velge inngrepet i privatlivet eller ei. Barnevernstjenestens myndighetsoppgaver er krevende fordi barnevernsfaglige vurderinger, rettslige prinsipper, hensyn og vilkår kan trekke i ulike retninger. Valg vil dermed oftest være forbundet med en viss risiko for feil, og konsekvensene av feil kan være svært alvorlige. Et viktig virkemiddel for å håndtere denne risikoen er folkevalgt kontroll med barnevernstjenestens myndighetsutøvelse. Slik kontroll er vanskeligere å oppnå når oppgavene gjøres av privat aktører. Samtidig er god folkevalgt kontroll viktigere på barnevernsfeltet enn på de fleste andre områder fordi de voksne partene ofte er ressursssvake og barna ofte ikke har noen som kan tale deres sak.

Departementet anerkjenner at private tjenesteytere utgjør en viktig ressurs i det kommunale barnevernet, og at de i mange tilfeller kan gi et bedre barnevern enn dersom det offentlige skulle utført alle oppgaver alene. God og effektiv bruk av private tjenesteytere kan imidlertid være krevende. Få ansatte, høyt sykefravær og høy turnover gir større behov for bistand, men gjør det også vanskeligere å oppnå tilfredsstillende kvalitet og kostnader.

Dagens adgang til å bruke private tjenesteytere følger av ulovfestet rett. Departementet anerkjenner at et mer tilgjengelig regelverk vil gjøre det enklere for barnevernstjenestene å finne ut om det er lovlig adgang til å bruke private tjenesteytere.

Departementet mener at en effektiv regulering av private tjenesteytere i det kommunale barnevernet må ivareta tjenestenes behov for å bruke private, samtidig som hensynet til rettssikkerhet, effektiv ressursbruk og god kvalitet ivaretas. Disse hensynene er ikke alltid sammenfallende, og må veies opp mot hverandre. Departementet anbefaler en sterkere vektlegging av rettssikkerhetshensyn, men anerkjenner gjennom forslagene også at mange barnevernstjenester i overskuelig tid vil ha reelt behov for bistand fra private tjenesteytere. Departementet ønsker å hjelpe kommunene til å gjøre gode kjøp. Ikke alle kommuner har forutsetninger for selv å etablere nødvendig innkjøpskompetanse og -systemer. De statlige tiltakene må imidlertid ikke være mer omfattende enn nødvendig. For streng regulering vil gjøre det vanskeligere å realisere gevinster av konkurranse, mangfold og mer effektive arbeidsformer, i tillegg til at det gir unødige administrative kostnader.

Departementets forslag

Lovfeste barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå

Etter ulovfestet gjeldende rett kan barnevernstjenesten la seg bistå i å utføre oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.⁷¹ For å klargjøre rettstilstanden mener departementet at adgangen bør lovfestes i nytt § 2-1 c første ledd.

Departementet mener at kommunenes generelle plikt til internkontroll ivaretar de sentrale forholdene som sikrer at bistand fra private er lovlig i barnevernet. Kommunen har plikt til å føre internkontroll med utførelsen av oppgaver etter barnevernloven. Plikten følger i dag av barnevernloven § 2-1 annet ledd som vil bli foreslått endret til en bestemmelse om henviser til kommuneloven § 25-1.⁷² Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunedirektøren er ansvarlig for å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Administrasjonens virksomhet inkluderer barnevernstjenestens virksomhet. I kommunedirektørens ordinære internkontrollansvar ligger det også en plikt til å følge opp private tjenesteytere som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunen i lov. For slike oppgaver vil kommunen alltid ha ansvaret for at innbyggerne får det de har krav på uansett om kommunen utfører oppgaven selv eller gjennom private. Kommunen må derfor finne en måte å sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på selv om en privat tjenesteyter utfører oppgaven.⁷³ Kommunen kan for eksempel gjennom kjøpsavtalen stille krav om hva slags internkontroll den private virksomheten selv skal ha, og sørge for at kommunen får tilstrekkelig informasjon mv. til å kunne følge opp den private virksomheten. Kommunen kan imidlertid ikke gå inn i den private virksomheten og selv føre internkontroll i den.

⁷¹ BLD, brev 20. oktober 2017 om bruk av private aktører. Se også avsnitt 2.3.2 med henvisning til forvaltningsrettslig teori.

⁷² Forslaget om felles internkontrollregler vil bli fremmet for Stortinget våren 2020.

⁷³ Prop. 46 L (2017-2018) Lov 22. juni nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), kap. 23.

Lovfeste at barnevernstjenesten må gjøre noen oppgaver selv

Etter departementets vurdering er det enkelte oppgaver som barneverntjenesten bør gjøre selv. Dette innebærer at barneverntjenesten ikke bør ha anledning til å la seg bistå av en privat tjenesteyter ved utførelsen av disse oppgavene. I vurderingen av hvilke oppgaver dette bør omfatte, har departementet lagt særlig vekt på hvor inngripende oppgavene er, hvor stor betydning oppgavene har for barnet og familien, samt barnevernstjenestens faktiske mulighet til å ha nødvendig styring og kontroll, og hvor mye ressurser som realistisk sett vil gå med til dette. Disse elementene har stor betydning for barnevernstjenestens mulighet til å kunne benytte private på en lovlig, forsvarlig måte. Det foreslås å ta inn i barnevernloven at nærmere angitte oppgaver må utføres av barnevernstjenesten selv.

Nedenfor følger en nærmere omtale av oppgaver det etter departementets mening bør stilles krav om at barneverntjenesten selv må gjøre. Departementet har også tidligere lagt til grunn at barneverntjenesten må utføre enkelte av disse oppgavene selv, jf. departementets brev av 20. oktober 2017. For disse oppgavene vil forslaget om lovfesting innebære en tydeliggjøring og kodifisering av gjeldende rett. For enkelte andre oppgaver innebærer forslaget en innstramming av kommunenes adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere.

Funksjon som leder og stedfortredende leder av barnevernstjenesten

Departementet legger til grunn at barneverntjenestens leder må være ansatt i kommunen, evt. i en annen kommune som kommunen har et interkommunalt samarbeid med.⁷⁴ Dette omfatter også stedfortredende leder. Bakgrunnen for at loven stiller krav om at det skal være en ansvarlig leder, er særlig knyttet til behovet for klare og ryddige ansvarsforhold. Ansvar til barnevernstjenestens leder og stedfortredende leder omfatter også ansvar for styring og kontroll ved bistand fra private tjenesteytere.

Bestemmelsen må også ses i sammenheng med bestemmelser i loven som legger kompetanse og myndighet direkte til barnevernleder. Dette gjelder myndigheten til å fatte midlertidige akuttvedtak, jf. barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-8 jf. 4-9, 4-25 og 4-29. I tillegg kan barnevernstjenestens leder kreve bistand fra politiet til gjennomføring av undersøkelser og til fullbyrdelse av vedtak i tilfeller der dette er påkrevet, jf. § 6-8.

Bestemmelsen viser til barnevernloven §§ 4-3, 4-6 annet ledd, 4-8, 4-9, 4-10, 4-11, 4-12, 4-17, 4-24, 4-25 annet ledd og 4-29. At barnevernloven har lagt visse former for myndighet direkte til barnevernlederen innebærer at den myndigheten som følger av disse bestemmelsene ikke kan delegeres til andre, verken internt i barnevernstjenesten eller til andre i kommunen.

Departementet mener at det særlig av pedagogiske hensyn er en fordel om et krav om at barnevernstjenestens leder må være ansatt i kommunen, fremgår direkte av barnevernloven. Kravet om at lederen og stedfortredende leder må være ansatt i kommunen kommer til uttrykk i nytt § 2-1 c tredje ledd bokstav a.

Beslutnings- og vedtaksmyndighet

Barnevernstjenesten må selv treffe alle beslutninger og vedtak under saksbehandling og oppfølging av en sak. I løpet av en barnevernssak må barneverntjenesten fortløpende treffe en rekke større og mindre beslutninger. Dessuten avsluttes de fleste saker med at det fattes

⁷⁴ Kommuneloven, kap. 20.

et enkeltvedtak. Om lag 30 pst. av barnevernstjenestene bruker i dag innleide oppdrags-
takere eller konsulenter i generell saksbehandling.⁷⁵

Etter departementets oppfatning er det en viss risiko for at barnevernstjenester i enkelte
situasjoner i praksis overlater beslutnings- og vedtaksmyndighet til private tjenesteytere. Å
presisere i loven at beslutninger og vedtak kun kan treffes av barnevernstjenestens egne
ansatte vil etter departementets vurdering redusere denne risikoen. Det betyr at den innleide
saksbehandleren kan utføre en rekke saksbehandlingsoppgaver frem til en avgjørelse om
sakens videre forløp skal tas eller et vedtak skal treffes. Barnevernstjenestene må så bruke
ressurser for å vurdere den innleide saksbehandlerens grunnlagsarbeid før beslutninger eller
vedtak treffes.

Lovfesting av ulovfestet gjeldende rett er ikke nødvendig, men et krav om tilgjengelighet og
forutberegnelighet av regelverket tilsier en presisering i lovsform. Departementet foreslår på
denne bakgrunn at det presiseres i loven at barnevernstjenesten alene innehar beslutnings-
og vedtaksmyndighet. Se forslag til ny § 2-1 c tredje ledd bokstav b.

Partsrepresentasjon for barnevernstjenesten i fylkesnemnda

Departementet har som nevnt lagt til grunn at en privat tjenesteyter ikke kan møte i
fylkesnemnda som kommunens partsrepresentant i en barnevernssak. Bakgrunnen for dette
er særlig at partsrepresentanten må kunne ta viktige avgjørelser underveis i
forhandlingsmøtet.

Etter departementets vurdering tilsier særlig pedagogiske hensyn at dette bør fremgå direkte
av barnevernloven. En partsrepresentant representerer offentlig myndighet. Fylkesnemnds-
behandlinger har stor betydning for de privatpersonene saken gjelder. Hensynet til barne-
vernstjenestens legitimitet tilsier at barnevernstjenestens ansatte selv møter i forbindelse
med fylkesnemndsbehandling. Bestemmelsen foreslås tatt inn i nytt § 2-1 c tredje ledd
bokstav c.

Igangsetting og gjennomføring av undersøkelse

Barnevernstjenesten har rett og plikt til å foreta undersøkelser dersom det er rimelig grunn til
å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for barnevernstiltak, jf. § 4-3. Hensikten
med en undersøkelse er å kartlegge barnets helhetlige omsorgssituasjon og avklare om det
er grunnlag for å iverksette tiltak i henhold til barnevernloven. Barnevernets undersøkelser
omfatter også en del saksbehandling som barnevernstjenester i dag bruker private til.
Både beslutningen om å åpne en undersøkelse etter barnevernsloven, og selve prosessen
med å gjennomføre undersøkelsen, innebærer offentlig myndighetsutøvelse av sterkt
inngripende karakter. Undersøkelser og påfølgende vedtak inneholder ofte mye faglig
skjønnsutøvelse. Resultatet kan være avgjørende for de involverte barna og foreldrenes
videre stilling. Undersøkelsen legger grunnlaget for de etterfølgende vedtakene og
beslutning om henleggelse, iverksettelse av hjelpetiltak, omsorgsovertakelse eller
atferdsplassering. Departementet mener derfor at rettssikkerhetshensyn taler for at
undersøkelsesprosessen er en oppgave som kun bør utføres av ansatte i
barnevernstjenesten. Det forutsettes vel å merke at barnevernstjenestene fortsatt skal kunne
få bistand fra private i form av sakkyndiges vurderinger, juridisk bistand og bistand fra
Bufetat i å utrede omsorgssituasjonen til sped- og småbarn.

⁷⁵ Ideas2evidence (2018): "Private aktører i barnevernet", Ideas2evidence-rapport 10:2018.

Departementet ser at en innskrenking av adgangen til å bruke private kan øke risikoen for at barnevernstjenestene ikke vil klare å gjennomføre undersøkelsen innenfor de lovpålagte tidsfristene, og for at kvaliteten på undersøkelsen blir dårligere. Forslag om kompetansekrav og økt bruk av tjenstesamarbeid kan riktignok over tid redusere denne risikoen.

Viktige hensyn trekker dermed i ulike retninger. Departementet har derfor foreløpig ikke konkludert i spørsmålet om barnevernstjenesten skal kunne bruke private tjenesteytere i undersøkelsesarbeidet, og ber om høringsinstansenes syn. Dersom barnevernstjenestene skal igangsette og gjennomføre undersøkelsene selv, foreslås det at dette tas inn i barnevernloven § 2-1 c tredje ledd bokstav d.

Når det gjelder juridisk bistand, legger departementet vekt på at det ofte kan være viktig i et rettssikkerhetsperspektiv at juridiske vurderinger foretas tidlig i en sak. Dersom barnevernstjenesten blir pålagt å gjennomføre undersøkelsesprosessen selv, oppstår et behov for å presisere at de likevel skal kunne innhente juridisk bistand. Dette foreslås i så fall tatt inn i § 4-3 fjerde ledd nytt femte punktum.

Når det gjelder bistand til utredning av sped- og småbarn, ble det i Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) foreslått at Bufetat kan tilby utredning av omsorgssituasjonen til barn i alderen 0-6 år, jf. barnevernloven § 2-3 nytt tredje ledd bokstav a. Forslaget er vedtatt, og vil tre i kraft med barnevernsreformen i 2022. Departementet legger til grunn at tilbudet vil kunne dreie seg om utredning i sentre for foreldre og barn. Selv om barnevernstjenesten blir pålagt å gjennomføre undersøkelsesprosessen selv, må barneverns-tjenesten kunne benytte Bufetats tilbud om utredning for å ivareta formålet med denne delen av barnevernsreformen. Det er derfor behov for en lovhjemmel som tydeliggjør dette. Forslag om hjemmel for bruk av Bufetats tilbud om utredning av barnets omsorgssituasjon i undersøkelsesprosessen foreslås tatt inn i § 4-3 fjerde ledd nytt sjette punktum.

Valg og godkjenning av fosterhjem

Barnevernstjenesten har ansvar for å velge fosterhjem til det enkelte barn.⁷⁶ I fosterhjemsforskriften er det gitt relativt detaljerte krav om hvilke momenter barnevernstjenesten skal legge vekt på ved godkjenning av fosterhjem.⁷⁷ Det er foreslått at den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen), kan gis ansvar for å godkjenne fosterhjemmet, etter avtale mellom omsorgskommunen og fosterhjems kommunen.⁷⁸ Etter departementets vurdering er valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn en oppgave som barnevernstjenesten, enten det er omsorgskommunen eller fosterhjems kommunen, selv må utføre. Dette fordi valget og godkjenningen vil ha stor betydning for barnets omsorgssituasjon, som barnevernstjenesten er ansvarlig for etter loven.

Departementet foreslår derfor at kontakten med det potensielle fosterhjemmet, vurderingen om fosterhjemmet er egnet for barnet og den konkrete matchingen av barnet med fosterfamilien må utføres av barnevernstjenestens egne faste eller midlertidig ansatte. Rent administrative oppgaver bør likevel kunne gjennomføres av en privat tjenesteyter. Se forslag til ny § 2-1 c tredje ledd bokstav e.

⁷⁶ Barnevernloven § 4-15 første ledd

⁷⁷ Fosterhjemsforskriften § 4

⁷⁸ Høringsnotat om forslag til ny barnevernslov § 9-5

Lovpålagte oppfølgingsbesøk i fosterhjem

Barnevernstjenesten har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølging av barnet etter omsorgsovertakelse.⁷⁹ Omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet.⁸⁰ Barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og minimum fire eller to ganger i året, samt samarbeide med fosterforeldrene om deres behov for oppfølging og gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning.⁸¹ Barnevernstjenestens ansvar for oppfølging av barnet og fosterhjem er tydeliggjort i Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) gjennom endring i § 4-22, som i nytt fjerde ledd første punktum presiserer at barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp hvert enkelt barn i fosterhjemmet og for oppfølging av fosterhjemmet. Krav om et minimumsantall besøk følger uendret av fosterhjemsforskriften § 7.

Barnevernstjenesten skal ha nødvendig kjennskap til barnets situasjon og ha et tilstrekkelig grunnlag for oppfølging av barnet og fosterhjemmet. Det taler for at barnevernstjenesten selv må gjennomføre de lovpålagte besøkene i fosterhjemmet. Et slikt forslag vil dessuten gi barnevernstjenesten insentiv til å velge eller rekruttere fosterhjem nær kommunen. Forslaget omfatter barnevernstjenestens plikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret sitt om å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Det er ikke begrenset til kun å omfatte besøk minimum fire ganger i året nedfelt i fosterhjemsforskriften § 7 tredje ledd.

Forslaget vil imidlertid i praksis bety at ansatte i barnevernstjenesten selv må gjennomføre reiser til fosterhjem der barnet er plassert, også langt fra kommunen selv. Ansatte i barnevernstjenesten vil måtte bruke mer tid på reising. Det kan føre til at barnevernstjenesten begrenser antall oppfølgingsbesøk til et minimum.

Etter departementets vurdering trekker dermed ulike hensyn i ulike retninger. Departementet har derfor foreløpig ikke konkludert i spørsmålet om barnevernstjenesten selv skal måtte gjennomføre de lovpålagte oppfølgingsbesøk. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

Se forslag til § 2-1 c tredje ledd bokstav f. Departementet foreslår samtidig at § 7 tredje ledd i fosterhjemsforskriften endres tilsvarende.

Gjennomføring av midlertidige akuttvedtak

Barnevernstjenesten gjennomfører akuttvedtak ved å planlegge fremgangsmåten, ved fysisk å møte barnet der det er og ta med barnet til det stedet barnet midlertidig skal oppholde seg. Departementet vurderer at gjennomføring av midlertidige akuttvedtak må anses som offentlig myndighetsutøvelse av sterkt inngripende art og styrke. Det taler for at barnevernstjenesten selv må gjennomføre midlertidige akuttvedtak som er fattet av barnevernstjenestens leder. Departementet foreslår at bestemmelsen lovfestes i barnevernloven nytt § 2-1 c tredje ledd bokstav g.

⁷⁹ Barnevernloven § 4-16

⁸⁰ Fosterhjemsforskriften § 7

⁸¹ Fosterhjemsforskriften § 7 annet og tredje ledd

Utarbeidelse og evaluering av tiltaks- og omsorgsplan

Omsorgsplanen skal angi hovedformålet med omsorgsovertakelsen av et barn. Den skal formidle barnevernstjenestens plan for barnets fremtid, angi hvor barnet skal bo og vokse opp, og gi rammer for barnets relasjon til og kontakt med sin familie. Dessuten skal omsorgsplanen tydeliggjøre hvilke særlige behov barnet har og som må følges opp.⁸² For barn som er plassert på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker er tiltaksplanen en del av barnevernstjenestens oppfølgingsansvar. Planen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse skal ivaretas.⁸³ Når barnevernstjenesten vedtar hjelpetiltak, skal den utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan.⁸⁴ For å sikre at de hjelpetiltakene som iverksettes fungerer etter sitt formål, er det viktig at barnevernstjenesten følger opp tiltakene og har god kunnskap om hvordan det går med familien.

Departementet mener at rettssikkerhetshensyn taler for at barnevernstjenestens ansatte følger opp innhold i, utviklingen og evalueringen av omsorgs- og tiltaksplan. Planene skal sikre at hensynet til barnets beste, prinsipp om rett hjelp til rett tid styrer avgjørelser om hvilken oppfølging og hvilke tiltak barnet og familien skal få. Oppfølgingen av barnets behov gjennom tiltaks- og omsorgsplan gir barnevernstjenesten en god mulighet til å sørge for at barnet og familien får rett oppfølging. Tiltaks- og omsorgsplanene gir dessuten et godt verktøy for å følge opp private tjenesteytere som yter tjenester inn i familien, i fosterhjemmet eller driver privat barnevernsinstitusjon.

Utarbeidelse og evaluering av tiltaks- og omsorgsplan er saksbehandling i barnevernstjenesten som private aktører i dag kan bistå med. Forslaget innebærer at barnevernstjenestens ansatte må gjøre dette selv, noe som på kort sikt kan skape utfordringer i enkelte tilfeller.

Etter departementets vurdering bør det stilles krav om at barnevernstjenesten selv skal utarbeide omsorgsplanen for barnets omsorgssituasjon. Tilsvarende skal gjelde i de tilfellene der barnet samtykker til omsorgsplanen for fremtidige tiltak, jf. § 4-15 fjerde ledd andre punktum. Departementet mener at også tiltaksplanen ved atferdsplasseringer og tiltaksplanen ved vedtatte hjelpetiltak skal utarbeides av barnevernstjenestens ansatte selv. Se forslag til ny § 2-1 c tredje ledd bokstav h.

Nærmere om begrepet "å gjøre selv"

At barnevernstjenesten skal utføre noen offentlige myndighetsoppgaver selv, innebærer at oppgaven må utføres av en fast eller midlertidig ansatt i barnevernstjenesten. Begrunnelsen for at kommunen skal bruke egne ansatte er at arbeidsavtalen mellom den ansatte og barnevernstjenesten gir barnevernstjenestens leder styringsrett overfor den ansatte. Innleide konsulenter eller oppdragstakere som mottar vederlag fra en privat aktør eller gjennom en avtale direkte med barnevernstjeneste, har ikke den samme tilknytningen til barnevernstjenesten. Kontroll og styring med en konsulent eller oppdragstaker baserer seg ikke på organisatorisk underordning, men på en avtale om kjøp av tjenester. En slik tilknytning oppfyller ikke kravet om at barnevernstjenesten utfører myndighetsoppgaven selv. Et annet spørsmål er om den barnevernstjenesten som er ansvarlig etter barnevernloven § 8-4 må utføre oppgavene selv eller om den kan løse oppgaven ved å inngå et samarbeid

⁸² Barnevernloven § 4-15

⁸³ Barnevernloven § 4-28

⁸⁴ Barnevernloven § 4-5

med én eller flere andre kommuner. Hovedregelen er at kommuner kan inngå i et interkommunalt samarbeid, jf. avsnitt 3.2. Formålet med regulering av hvilke oppgaver barnevernstjenestene skal gjøre selv, er å regulere bruken av private tjenesteytere. Det er ikke et formål å begrense kommunenes mulighet til å samarbeide med andre kommuner om oppgavene de er pålagt etter loven.

Noen bestemmelser i barnevernloven og dens forskrifter presiserer at det er omsorgskommunen som er ansvarlig for en bestemt oppgave. I fosterhjemsforskriften § 7 sies det for eksempel at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Omsorgskommunens ansvar for oppfølgingsbesøk forblir uendret, men det blir presisert at omsorgskommunen ikke kan la seg bistå av private tjenesteytere for å få gjennomført oppfølgingsbesøkene.

Nærmere om internkontroll

Internkontroll er et sentralt virkemiddel for kommunens styring av sitt barnevern. Dagens regler om kommunens plikt til internkontroll fremgår av barnevernloven § 2-1 andre ledd. Bestemmelsen pålegger kommunen å gjennomføre internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Nye regler om internkontroll i kommunene er vedtatt i kommuneloven kap. 25, men ikke trådt i kraft. Stortinget la i sin behandling til grunn at særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter skal gjennomgå med sikte på at disse skal oppheves slik at kommunelovens krav i stedet gjelder. Forslag til lov om oppheving av sektorlovens internkontrollregler etter vedtak om ny kommunelov er planlagt lagt frem for Stortinget våren 2020. Formålet er å gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll for kommunene.⁸⁵

Private tjenesteytere er ikke direkte omfattet av barnevernlovens bestemmelse om kommunens internkontroll, men kommunen må sikre at den har nødvendig og tilstrekkelig kontroll med at virksomheten hos private tjenesteytere som utfører oppgaver for barnevernstjenesten, drives i samsvar med lov og annet regelverk. Dette innebærer at kommunen må ha rutiner for systematisk oppfølging av den private tjenesteyteren, og at dette inngår som en del av kommunens internkontrollsystem. Kommunen må til enhver tid ha oppdatert og tilgjengelig dokumentasjon som viser hvordan det sikres at oppgavene utføres i samsvar med lov- og annet regelverk. Dette innebærer bl.a. at barnevernstjenesten også må ha rutiner for systematisk oppfølging ved bistand fra private tjenesteytere, samt dokumentasjon på hvordan oppfølgingen faktisk skjer. Departementet viser for øvrig til Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), kap. 23 om internkontroll og private aktører og kommende lovforslag om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivning som en tilpasning til den nye kommuneloven (planlagt fremleggelse for Stortinget våren 2020).

⁸⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 26. april 2019 ut på høring forslag til endringer av internkontrollbestemmelser i en rekke lover og forskrifter på ulike sektorer, herunder barnevernet, som oppfølging av ny kommunelovs bestemmelse om internkontroll § 25-1. Det ble foreslått at bestemmelsen i någjeldende barnevernlov § 2-1 andre ledd erstattes med en bestemmelse som henviser til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven § 25-1. Samtidig foreslås at forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester oppheves.

Departementet har vurdert om det bør gis hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om kommunens internkontroll av private. Departementet viser i den forbindelse til forslaget om nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor som skal legges frem for Stortinget våren 2020. Departementet mener at et samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor dekker det informasjonsbehovet kommunen og barnevernstjenesten til enhver tid vil ha for å kunne sikre at private tjenesteytere utfører oppgavene i samsvar med lov- og regelverk.

Et annet spørsmål er hvorvidt private tjenesteytere som bistår kommunens barnevernstjeneste, bør pålegges samme krav til internkontroll som kommunen i lovsform. Departementet ser på den ene siden at et slikt krav ville gi kommunen økte kontrollmuligheter med den private tjenesteyteren. På den annen side mener departementet at en generell regel om internkontrollkrav er en unødvendig omfattende regulering. Departementet anser det som verken nødvendig, hensiktsmessig eller riktig å skulle innføre et generelt internkontrollkrav for de private. Hver enkelt kommune som inngår avtale med private tjenesteytere bør derimot vurdere å ta inn et krav om internkontroll i avtalen. Dette kan gi kommunen et viktig verktøy for å sikre at den kjøper tjenester av, driver på en forsvarlig måte. Departementet foreslår derfor ikke at det innføres et lovpålagt krav om internkontroll for private tjenesteytere.

Tiltak rettet mot leverandører og barnevernstjenester

Det vil alltid være barnevernstjenestene som har ansvaret for at de tjenestene som tilbys i det kommunale barnevernet holder tilfredsstillende kvalitet og ytes til lavest mulige kostnader. Departementet skal legge til rette for at barnevernstjenestene er i stand til å ivareta dette ansvaret. Anskaffelser som finansieringsform, i stedet for tilskudd, legger godt til rette for at barnevernstjenestene selv kan bestemme hva de private tjenesteyterne skal brukes til, og stille de krav de selv mener er nødvendige for å oppnå gode og kostnadseffektive tjenester.

Departementet ønsker ikke å regulere de private tjenesteyterne mer enn strengt nødvendig. Det er krevende å treffe med regulering uten å stimulere uønskede tilpasninger, og regulering medfører store kostnader både for tjenesteyterne og det offentlige.

Departementets forslag følger den linjen som er valgt på områdene rus/psykisk helse og asylmottak. Det vil si at departementets forslag er en kombinasjon av tydelige grenser for hva private tjenesteytere skal og ikke skal kunne brukes til i barnevernet, og tiltak for å gjøre det enklere for barnevernet å bruke private på en måte som er til beste for det enkelte barn og barnevernet som helhet. Hver enkelt kommune kan supplere den statlige reguleringen med særskilte krav i sine anskaffelsesprosesser, for eksempel for å prioritere ideelle tjenesteytere mv.

Departementet konstaterer at ansvaret for kvalitetssikringen i dag er lagt på barnevernstjenestene, men at nødvendig kvalitetssikring i mange tilfeller er krevende. Det er krevende å få oversikt over aktuelle leverandører, og dermed å vurdere dem opp mot hverandre. Dette kan øke tjenesteyternes markedsmakt, fordi innkjøper ikke får utnyttet de konkurransemulighetene som ligger der, og må forholde seg til markedet som et de facto monopol/oligopol. Barnevernstjenestene kan også ende opp med å kjøpe fra aktører som leverer svak kvalitet til tross for at det finnes de som kan levere god kvalitet. Det kan også være krevende for innkjøper å få oversikt over tjenesteyternes eierstruktur, og dermed å unngå tiltakskjeder der "bukken passer havresekken". Videre kan det være relativt tilfeldig hvilke forhold barnevernstjenester velger å kvalitetssikre og regulere i avtalen med

leverandøren, slik at viktige forhold blir underregulert, og mindre viktige forhold overregulert. I tillegg kommer den unødvendige ressursbruken ved at hver enkelt innkjøper skal skaffe seg den samme oversikten.

Leverandøroversikt basert på frivillig selvregistrering

Departementet mener at en *leverandøroversikt basert på frivillig selvregistrering* vil være det mest effektive tiltaket for å adressere disse problemene. Oversikten er tenkt å være frivillig å bruke både for leverandørene og barnevernstjenestene, og krever dermed ikke lovregulering. Leverandørene vil ha insentiv til å registrere seg for å få flere kjøpere, mens barnevernstjenestene vil bruke oversikten fordi den forenkler arbeidet deres. Oversikten kan gi opplysninger om leverandørens organisasjons-/selskapsform, eierskap, bindinger til andre firmaer og ISO-sertifisering; hvilke tjenester de tilbyr; de ansattes fagkompetanse, erfaring og sertifiseringer; og referanser. Det som registreres i oversikten kan gi en direkte kvalitetssikring og luke ut useriøse leverandører, men også gi innkjøper en pekepinn om hvilke forhold de bør undersøke nærmere og regulere i avtalen. Registreringen vil kreve noe ressursbruk av leverandørene, men departementet vurderer denne kostnaden som langt mindre enn nytten ved bedre oversikt. Ansvar for å etablere og drifte oversikten vil bli lagt til Bufdir. Det er ikke tenkt at Bufdir skal kvalitetssikre opplysningene som legges inn.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på hva en slik oversikt bør omfatte, herunder om det er tjenlig med opplysning om noen former for pris.

Departementet har også vurdert ulike ordninger for *ekstern kvalitetssikring*, enten av leverandørene, de ansatte og/eller de tjenestene som leveres. Dette kunne være ISO-sertifisering, egenkapitalkrav, normering av tjenestenes innhold mv. Barnevernstjenestene ville i så fall få en sentralisert kvalitetssikring av de forholdene ordningen omfatter. Departementet mener imidlertid at ulempene overstiger fordelene. En ekstern kvalitetssikringsordning av enkelte forhold kan gi falsk trygghet om andre forhold som ikke er omfattet av ordningen. Omfattende krav kan gi kostnader for leverandørene og hindre nyetableringer, særlig for mindre leverandører. En ordning for ekstern kvalitetssikring vil også være mer mer kostbar og administrativt krevende både i etablerings- og driftsfasen enn en leverandøroversikt.

Departementet ser reguleringen av private tjenesteytere i sammenheng med andre prosesser i barnevernet. Særlig relevant er den foreslåtte innføringen av kompetansekrav i kommunalt barnevern, se eget høringsnotat. Her foreslås det å lovfeste krav om mastergrad, eller frem til 2031 en kombinasjon av bachelor, videreutdanning og erfaring, for ansatte med lederfunksjoner, utredningsoppgaver og vedtaksmyndighet i det kommunale barnevernet. Kravet er foreslått knyttet til personell i barnevernstjenesten som skal utføre visse kjerneoppgaver. De foreslåtte kravene er knyttet til oppgaver, og vil omfatte også de tilfellene der oppgavene utføres av private tjenesteytere. Kommunene står også i dag fritt til å stille krav om mastergrad eller tilsvarende hos private tjenesteytere. I høringsnotatet om kompetansekrav legges det opp til at kommunene ikke skal kunne omgå masterkravet til ansatte i barnevernstjenesten ved å la private uten master utføre oppgavene i stedet.

Tiltak for bedre innkjøpsarbeid i kommunene

Departementet ser tydelige indikasjoner på utfordringer i innkjøpsarbeidet i mange barnevernstjenester. Særtrekkene ved barnevernet kan gjøre innkjøp mer krevende enn på andre tjenesteområder, se kap. 0. Samtidig vil de ansatte i barnevernet normalt ha sin kompetanse på andre områder enn innkjøp. En del kommuner vil riktignok ha andre ansatte

med innkjøpskompetanse som kan bistå, og det er også et potensial for økt innkjøpssamarbeid mellom ulike barnevernstjenester. Likevel må det antas at mange av innkjøpene også fremover vil bli gjort av barnevernsansatte med svak innkjøpskompetanse. Etter departementets vurdering er det behov for en nettbasert veileder for bedre innkjøpsarbeid i det kommunale barnevernet. Det finnes allerede flere veiledere om temaet: Difis veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester, Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser og ulike private løsninger. Disse synes imidlertid ikke å være tilstrekkelig tilpasset barnevernet, og tar heller ikke for seg alle de relevante sidene ved anskaffelsesprosessen. De kommersielle variantene er dessuten kostbare for kommunene. Departementet tar sikte på at en nettbasert veileder skal integreres i det nye fagsystemet for barnevernstjenestene som utvikles gjennom Digibarnevern, og dermed den øvrige saksbehandlingen i barnevernet. Veilederen bør også omfatte leverandøroversikten omtalt over.

Departementet ser hen til liknende verktøy på andre tjenestoområder, særlig Veiviseren.no for det boligsosiale området, og Tilbakeføring.no for kriminalomsorgen. Et nettbasert veiledningsverktøy kan samle informasjon, maler for utlysning, kontrakt og rapportering, og lenker til regelverk og kurs. Et viktig formål er å støtte barnevernstjenestene i deres vurderinger av om kjøp kan skje i form av lovlig bistand, og ikke ulovlig delegering. Det vil si å bidra med informasjon til vurderingen av om det er mulig å oppnå nødvendig kontroll og aktiv styring med oppgaveutføringen til den private tjenesteyteren, gitt den situasjonen barnevernstjenesten står i. Et annet viktig formål er å gjøre det enklere for innkjøper å vurdere de reelle kostnadene og gevinstene ved kjøp. Verktøyet skal åpne for skreddersøm ved å la informasjonen være basert på kjøpers avkrysning for tjeneste og bistandsbehov.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til innretningen av en nettbasert veileder for bedre innkjøpsarbeid i det kommunale barnevernet.

Andre endringer som kan påvirke bruken av private tjenesteytere

Det pågår en rekke prosesser i kommunene som kan ventes å gi en bedre bruk av private tjenesteytere fremover. Det etableres ulike former for tjenestesamarbeid som vil gjøre behovet for private tjenesteytere mindre, bl.a. ved samarbeid om oppfølging og veiledning av fosterforeldre, hjelpetiltak, utredningstjenester og vikarpooler. Det etableres også samarbeid om selve innkjøpene, der én kommune tar seg av innkjøpene for barnevernstjenestene i området rundt. Slike initiativer støttes i dag av fylkesmenn, KS og Bufdir. Andre endringer som kan ventes å gi en bedre bruk av private tjenesteytere, er ulike tiltak for kompetanseheving i det kommunale barnevernet, herunder etter- og videreutdanning og kompetansekravene nevnt over. Større kommuner og bedre kommunal styring av barnevernet kan også ventes å gi mindre og bedre bruk av private tjenesteytere. Samtidig kan økt ansvar til kommunene slå ut i økt bruk av private tjenesteytere, som påpekt i Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Utviklingen fremover er altså ikke entydig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene innebærer at kommunenes adgang til å bruke private tjenesteytere i sitt barnevernsarbeid presiseres i barnevernloven, og strammes inn noe. Forslagene vil føre til redusert bruk av private tjenesteytere. Konsekvensene av forslagene for kommunene, leverandørene og barna og familiene er drøftet i kap. 7. Barnevernstjenestene vil måtte vri

sin ressursbruk fra kjøp fra private til økning av egne ressurser. For en del kommuner vil styrkingen av egen ressursbase måtte skje gjennom samarbeid med andre kommuner, enten i form av tjenestesamarbeid på bestemte fagområder eller interkommunale samarbeid om barnevernstjenesten. Over tid antar departementet at den økonomiske effekten for kommunene vil bli positiv: Reduserte kostnader til kjøp (som også skal dekke leverandørenes marginer) med det ekstra arbeidet dette er forbundet med, antas å for de fleste overstige de økte driftskostnadene til arbeid i egen regi. Noen kommuner kan likevel oppleve en netto utgiftsøkning. Forslagene innebærer imidlertid ikke økt omfang av kommunens sørge-for-ansvar, og departementet legger til grunn at forslaget ikke har vesentlige konsekvenser som forutsetter bevilgningsendringer.

Departementet legger opp til å etablere en leverandøroversikt og en nettbasert veileder for å gjøre det enklere for kommunene å bruke private tjenesteytere på en god og kostnadseffektiv måte. Ansvaret for løsningene vil bli lagt til Bufdir. Bufdir vil bli bedt om å innhente innspill fra barnevernstjenester og leverandører i arbeidet med utviklingen av løsningene. Tiltakene krever ikke lovendring. Utgiftene til leverandøroversikt og nettbasert veileder anslås til i størrelsesorden hhv. 4 og 10,5 mill. kroner til utvikling og etablering fordelt over to år, og om lag 3 mill. kroner årlig til drift.

Fosterhjemsområdet

Bakgrunn

Hva er et fosterhjem?

Fosterforeldre tar på seg å yte omsorg til barn som trenger det, i sitt eget hjem. Fosterforeldre forventes å skape en tilknytning til barnet og ta det inn i familien som et familiemedlem. Samtidig er fosterhjem i utgangspunktet et midlertidig tiltak, og barnevernstjenesten skal jobbe for at barnet kan flytte tilbake til sine foreldre.

Fosterforeldrene yter omsorgen på oppdrag fra det offentlige, får betaling og støttetjenester, og er under tilsyn og kontroll. Kombinasjonen av det emosjonelle og det profesjonelle gjør fosterforeldrerollen krevende. Fosterhjem er også et helt spesielt barnevernstiltak, siden det forutsetter privatpersoner som er villige til å ta på seg et betydelig ansvar. Fosterhjem som tiltak er diskutert i Meld. St. 17 (2015-2016) Trygghet og omsorg – fosterhjem til barnets beste, og NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem.

Private tjenesteytere brukes på to grunnleggende forskjellige måter på fosterhjemsområdet: Den ene er som leverandører av fosterhjem de selv inngår avtale med og yter godtgjøring og støttetjenester til, og som de får løpende vederlag for av det offentlige gjennom hele plasseringen. Det er dette som er tema i dette kapitlet. Den andre er som leverandører av støttetjenester inn i det enkelte kommunale fosterhjem, etter avtale med en barnevernstjeneste. Slik bruk av private behandles i kap. 0.

Fosterhjemsområdet er komplekst, og det er behov for å etablere noen begreper. Fosterhjem kan deles inn på ulike måter. I det videre deles fosterhjemmene inn etter hvilken målgruppe de er rettet mot, og hvilken instans fosterforeldrene har sin avtale om godtgjøring og støttetjenester med (en kommune, Bufetat, eller en privat leverandør). For fosterhjem som statlig tiltak er det vedtatt endringer med barnevernsreformen, som bl.a. innebærer at "statlige familiehjem" heretter omtales som "spesialiserte fosterhjem", jf. Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).

Skillet mellom ordinære og spesialiserte fosterhjem fanger opp skillet etter målgruppe:

- *Ordinære fosterhjem* er alle fosterhjem som ikke er "spesialiserte", se under. Ordinære fosterhjem utgjør det store flertallet av fosterhjem. Alle kommunale fosterhjem er "ordinære", uavhengig av om de er i eller utenfor slekt og nettverk, og om de er "forsterkede" med ekstra godtgjøring og støttetjenester eller ikke.
- *Spesialiserte fosterhjem* innføres som tiltak med barnevernsreformen, og vil erstatte dagens "familiehjem", som i dag leveres av Bufetat og private aktører. Alle de statlige fosterhjemmene skal være spesialiserte. Spesialiserte fosterhjem skal være et tilbud til barn og unge med store hjelpebehov og behov for mye og langvarig oppfølging, ofte fra ulike hjelpeinstanser. Fosterforeldrene må ha høy kompetanse og god tilgang til veiledning og annen støtte, og være permanent tilgjengelig for fosterbarnet. Spesialiserte fosterhjem er ment som alternativ til institusjon, slik at målgruppen vil være noe snevrere enn for dagens familiehjem. Det er Bufetat som skal avgjøre om kommunen skal tilbys et spesialisert fosterhjem. Bufetat skal også ha ansvaret for opplæringen og oppfølgingen av spesialiserte fosterhjem, men kommunen skal fortsatt ha ansvaret for oppfølgingen av barnet.

Det går også et skille etter hvem fosterforeldrene har sin oppdrags- eller arbeidsavtale med:

- I kommunale fosterhjem inngår fosterforeldrene oppdragsavtale med en kommune og mottar godtgjøring og støttetjenester fra denne. Kommunen kan kjøpe støttetjenester inn i fosterhjemmene fra private tjenesteytere, men fosterforeldrene har kun avtale med kommunen. Alle kommunale fosterhjem er som nevnt ordinære.
- I statlige fosterhjem ansettes fosterforeldrene av Bufetat og mottar sin godtgjøring og sine støttetjenester fra dem. Disse fosterforeldrene har lovfestet rett på pensjon.⁸⁶
- I private fosterhjem inngår fosterforeldrene oppdragsavtale med en privat leverandør og mottar godtgjøring og støttetjenester fra den gjennom plasseringen. Leverandøren inngår i sin tur kjøpsavtale med Bufetat eller en kommune (typisk Bufetat), og fungerer dermed som et mellomledd mellom fosterforeldrene og det offentlige. Private fosterhjem er i dag innrettet for barn med store hjelpebehov, tilsvarende dagens familiehjem, men brukes også overfor barn i målgruppen for ordinære fosterhjem.

I tillegg kommer *beredskapshjem*, som er ment å kunne ta imot barn på kort varsel før mer varige tiltak er på plass. Beredskapshjem kan i dag være både kommunale, statlige og private.

Ansvarsdeling mellom stat og kommune

Oppfølging av barn i fosterhjem er et kommunalt ansvar, uavhengig av om fosterhjemmet er kommunalt, statlig eller privat.⁸⁷ Barnevernstjenesten skal se til at fosterhjemmet til enhver tid mottar den godtgjøring og de støttetjenester som er nødvendige for å ivareta viktige hensyn som barnets beste og rett hjelp til rett tid.⁸⁸ Barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser overfor hverandre er regulert i en egen avtale, "fosterhjemsavtalen". I kommunale fosterhjem er dette også den avtalen som regulerer den godtgjøring og støtte fosterforeldrene skal motta gjennom oppholdet. Barnevernstjenesten har også ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem, dvs. for at fosterhjemmet er egnet for barnet.

⁸⁶ Lov om pensjonsordning for oppdragstakere i statlige beredskaps- eller familiehjem.

⁸⁷ Barnevernloven § 4-16.

⁸⁸ Barnevernstjenestens oppfølgingsansvar er operasjonalisert i en rekke bestemmelser i barnevernloven og Forskrift om fosterhjem.

Rekruttering av fosterhjem kan gjøres av både kommuner, Bufetat og private aktører. Det lovpålagte ansvaret for rekruttering er lagt til Bufetat, dvs. at Bufetat har et ansvar for at det til enhver tid skal finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem. Bufetat har dessuten "bistandsplikt" overfor kommunene, dvs. en plikt til å fremskaffe et egnet fosterhjem til barn på anmodning fra en kommune. Kommunenes rekrutteringsansvar begrenser seg til å vurdere om barnets familie og nære nettverk kan brukes som fosterhjem, men de kan rekruttere fosterhjem også utover dette. Bufetat har ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring, og driver også opplæring av fosterhjem som kommunene rekrutterer selv. Fosterforeldre har i dag ingen lovfestet plikt til å gjennomgå slik opplæring, men dette er foreslått endret i høringsnotat om ny barnevernslov.⁸⁹ Det er i dag ikke lagt til rette for at kommunene skal drive opplæring av fosterhjem. Bufetat plikter også å bistå kommunene med beredskapshjem ved akutt plasseringer.⁹⁰ Beredskapshjem rekrutteres både av Bufetat, kommuner og private aktører.

Finansieringsansvaret for fosterhjem og beredskapshjem er delt mellom stat og kommune. Kommunale fosterhjem finansieres i utgangspunktet av kommunen. Kommunen kan søke Bufetat om refusjon for 100 pst. av utgiftene utover en egenandel på kr. 34 040 per måned per 2019.⁹¹ For statlige og private fosterhjem betaler kommunene samme egenandel, mens Bufetat finansierer det overskytende. I tilfeller der kommunene kjøper fosterhjem eller beredskapshjem direkte fra en privat leverandør, er ikke Bufetat forpliktet til å dekke noen av utgiftene.

Oslo kommune bruker ikke Bufetat, men er organisert med Barne- og familieetaten som andrelinjetjeneste for bydelene.

Med barnevernsreformen fra 2022 endres ansvarsdelingen som følger:

- Kommunen vil få ansvar for flere av tjenester inn i fosterhjemmet, ved at kommunen overtar generell veiledning og slik får ansvar for all oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem.
- Kommunen vil få det fulle finansieringsansvaret for alle ordinære fosterhjem, dvs. alle kommunale fosterhjem, og også eventuelle private fosterhjem som ikke leveres fra Bufetat som spesialiserte fosterhjem.
- Spesialiserte fosterhjem erstatter dagens familiehjem, se over. For spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem som tildeles gjennom Bufetat skal finansieringsansvaret fortsatt være delt mellom stat og kommune, også dersom hjemmene er private.

Hvordan private tjenesteytere brukes i dag

Private tjenesteytere kan inngå avtale med fosterforeldre og yte en pakke av godtgjøring og støttetjenester til dem. Slike "private fosterhjem" er ment å ivareta samme målgruppe som spesialiserte fosterhjem, men benyttes også til barn med mindre omfattende behov, se

⁸⁹ Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov, kapittel 13.3.3, s. 198.

⁹⁰ Denneplikten blir lovhjemlet fra 2022 med barnevernsreformen, jf. ny § 2-3 andre ledd bokstav a, Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).

⁹¹ Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er regulert i Rundskriv Q-06/2007 fra Barne- og likestillingsdepartementet, "Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet" (betalingsrundskrivet). Satsene for kommunal egenbetaling for fosterhjem, institusjonstiltak mv. publiseres årlig i statsbudsjettet (Prop. 1 fra Barne- og familiedepartementet).

nærmere om dette avsnitt 0. I tillegg yter private tjenesteytere støttetjenester inn i kommunale fosterhjem etter avtale med kommunen, og dette behandles i kap. 3. Private fosterhjem er et lite tiltak. Det bor om lag 450 barn i private fosterhjem i dag⁹², noe som utgjør under 4 pst. av det samlede antallet fosterhjem. Av de 450 er det 350 barn som bor i private fosterhjem tilknyttet Bufetat. I tillegg kommer anslagsvis 90 fosterhjem med barn fra Oslo kommune og et antall private fosterhjem tilknyttet andre kommuner som er antatt å være lavt, siden slike hjem må fullfinansieres av kommunen selv. Til sammenlikning bodde det ved utgangen av 2018 nær 10 400 barn i kommunale fosterhjem og 447 barn i statlige familiehjem.⁹³ Bruken av private fosterhjem under Bufetat økte lenge, til et toppnivå på 579 barn i 2015. Deretter er det redusert noe som følge av aktive tiltak i Bufetat, se egen omtale under.

Styring

Det er de enkelte regionene i Bufetat som anskaffer private fosterhjem fra leverandørene. Kjøpene skjer som enkeltkjøp i form av anbudskonkurranser der én-tre leverandører inviteres til å gi tilbud for hvert barn. Frem til 2018 hadde Bufetat rammeavtale med ideelle leverandører, men ikke med kommersielle. Også anskaffelsene av beredskapshjem skjer som enkeltkjøp. Forholdet mellom Bufetat, den private leverandøren, kommunen og fosterhjemmet reguleres av en firepartsavtale. I tillegg til at de fire partene signerer én felles avtale, inngås det avtaler mellom følgende parter:

- den private leverandøren og Bufetat (regulerer kjøpsforholdet)
- fosterhjemmet og den private leverandøren (regulerer oppdragstakerforholdet)
- kommunen og fosterhjemmet (fosterhjemsavtale)
- kommunen og Bufetat (arbeidsfordelingsavtale)

Det er Bufetat som innkjøper som er ansvarlig for fastsettelsen av fosterforeldrenes rammevilkår. Det skal tas utgangspunkt i en oppdragsbeskrivelse fra kommunen om barnets behov og dermed hvilke forsterkningstiltak som bør settes inn. I praksis kan dette være krevende forhandlinger der leverandør og fosterforeldre har stor forhandlingsmakt. Det skal gjennomføres evalueringsmøter jevnlig der kommunen skal delta.⁹⁴ For kjøp av akuttplasser i fosterhjem fra private tilbydere er det utarbeidet en egen avtale. Dette er en ren kjøpsavtale mellom Bufetat og leverandør.⁹⁵

I Oslo kommune tilbyr Barne- og familieetaten som andrelinjetjeneste et lite antall kommunale familiehjem for barn med særskilte behov, og egne kommunale beredskapshjem. Etaten bistår også bydelene med å kjøpe fosterhjem og beredskapshjem fra private tilbydere. De private fosterhjemmene blir i utgangspunktet tilknyttet leverandøren og mottar ytelser og støttetjenester fra denne. I rammeavtalen med de ideelle leverandørene er det imidlertid tatt inn en klausul som gir bydelen mulighet til å inngå forhandlinger om overføring to år etter plassering, slik at bydelen kan overta hjemmet. Kjøp fra kommersielle skjer gjennom enkeltkjøp. Bydelene fullfinansierer både fosterhjem og beredskapshjem.

⁹² Kilder: Tall fra Bufdir og Oslo kommune, begge for november 2019. For å ta høyde for at det kan bo flere barn i samme fosterhjem, er det skjønnsmessig lagt til ti barn på tallet fra Oslo kommune.

⁹³ Kilder: Tallene for kommunale fosterhjem er fra SSBs barnevernsstatistikk, mens tallene for statlige familiehjem er fra Bufdir.

⁹⁴ Meld. St. 17 (2015-2016), kap. 2.3.3

⁹⁵ Ibid.

Gjeldende rett

Bufetat plikter som nevnt å bistå kommunene når de har behov for ordinære fosterhjem (bistandsplikt). Bufetat skal således etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, og har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a og b. Bufetat har også ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning, jf. § 2-3 annet ledd bokstav c. Ansvar for generell veiledning vil bli overført fra staten til kommunene med barnevernsreformen 1. januar 2022, jf. Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) og Innst. 354 L (2016-2017).

særskilt rettslig regulering av private aktører på fosterhjemsområdet. Leverandørene er for eksempel ikke underlagt noen godkjenningsordning, og heller ikke tilsyn fra fylkesmannen. Kvalitetssikringen av leverandørene må dermed skje i forbindelse med anskaffelsene og den videre kontraktsoppfølgingen. Det er kommunen som har ansvaret for at private fosterhjem er tilpasset barnets behov, både ved plassering og gjennom hele plasseringen, tilsvarende som for andre typer fosterhjem, jf. barnevernloven § 4-22.

Finansieringsansvaret for fosterhjem er delt mellom kommune og stat., jf. barnevernloven § 9-1, jf. § 2-1 første ledd, og § 9-4, se beskrivelse av ansvarsdelingen i avsnitt 0. Ved ikrafttredelse av barnevernsreformen får kommunene som nevnt fullt finansieringsansvar av ordinære fosterhjem. Barnevernloven § 9-4 endres, slik at det statlige betalingsansvaret for ordinære fosterhjem oppheves. Staten vil fortsatt ha et medfinansieringsansvar for spesialiserte fosterhjem som staten tilbyr etter barnevernloven nytt § 2-3 andre ledd bokstav c, jf. barnevernloven nytt § 9-4 første ledd, samt beredskapshjem.

Behovet for endringer

Private fosterhjem – målgrupper og innhold

Da private fosterhjem ble tatt i bruk ved etableringen av Bufetat i 2004, var hensikten at de skulle brukes på samme måte som statlige familiehjem, dvs. til barn som har et så omfattende hjelpebehov at de ikke kan fungere i et ordinært fosterhjem. Bufetat inngikk en rammeavtale med et antall ideelle leverandører om slike hjem, men kjøpte også hjem fra kommersielle leverandører uten rammeavtale. De private fosterhjemmene ble rigget om lag tilsvarende som de statlige: Minst én fosterforelder frikjøpes fullt fra ordinært arbeid gjennom hele plasseringen, og hjemmene tilbys relativt omfattende avlastning, oppfølging og veiledning fra den private leverandøren.

Private fosterhjem er imidlertid også tatt i bruk til barn som kunne bodd i ordinære fosterhjem, som supplement til de ordinære fosterhjemmene Bufetat rekrutterte selv. Fosterhjemmene blir likevel som hovedregel fortsatt forsterket tilsvarende spesialiserte fosterhjem. Private fosterhjem brukes dermed til de samme målgruppene som kommunale fosterhjem, dvs. til barn med behov langs hele spekteret fra ingen særskilte behov, til store, sammensatte og vedvarende behov for bistand. Også statlige familiehjem brukes til barn som kunne bodd i ordinære fosterhjem, men sjeldnere enn for private. Samtidig stilles det ingen formelle krav til fosterforeldrenes kvalifikasjoner, verken i private fosterhjem eller statlige familiehjem. Potensielle fosterforeldre som er villige til å la seg frikjøpe fra ordinært arbeid, og som finnes kvalifisert og egnet, vil dermed ofte kunne velge mellom å knytte seg til en kommune, en privat aktør eller Bufetat.

Per november 2019 bodde det 350 barn i private fosterhjem kjøpt av Bufetat. Årsaken til kjøp gir informasjon om barnas reelle behov. For om lag 100 av de 310 barna der det foreligger slike opplysninger, var årsaken til kjøp at det ikke var mulig å finne et ordinært fosterhjem.⁹⁶ Det er rimelig å anta at disse om lag 100 barna ikke har så store behov at de er i målgruppen for statlige familiehjem, men kunne bodd i et ordinært fosterhjem. De resterende 2/3 av barna faller i kategorier som gjør det rimelig å anta at de er i målgruppen for statlige familiehjem.

Utgifter og kvalitet

Private fosterhjem er kostbare tiltak. I gjennomsnitt koster private fosterhjem 3 600 kroner per døgn, med en variasjon fra 1 100 til 6 900 kroner per døgn.⁹⁷ Statlige familiehjem koster i gjennomsnitt 3 100 kroner per døgn, selv om de altså i mindre grad enn private fosterhjem brukes til barn med små behov. Private fosterhjem til barn som kunne vært i ordinære fosterhjem, koster fra 1 100 til 5 300 kroner per døgn.⁹⁸

Kommunale fosterhjem er et langt rimeligere tiltak, selv med omfattende forsterkningstiltak. Kommunale fosterhjem med vilkår tilsvarende statlige familiehjem, dvs. med én av fosterforeldrene hjemme og omfattende støtte i form av veiledning mv. anslås å koste om lag 1 100-1 800 kroner per døgn, basert på en kartlegging gjort i forbindelse med NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem.⁹⁹

Prisforskjellene kan ikke forklares med forskjeller i kvalitet. Kvaliteten og kostnadene i private fosterhjem, statlige familiehjem og forsterkede kommunale fosterhjem ble sammenliknet i 2014.¹⁰⁰ Rapporten finner ikke at kvaliteten er bedre i de private og statlige hjemmene enn i de kommunale. Derimot avdekkes det stor variasjon kommunene imellom. Funnene er basert på intervjuer med fosterforeldre og barna selv, barnas biologiske foreldre og ansatte i kommunalt og statlig barnevern. Barna ble spurt om mange ulike sider ved tilbudet, og deres svar blir tillagt vekt i tråd med at det er de som mottar tiltaket. Det slås fast at "ut fra svarene fra fosterbarna ser vi ikke tydelige forskjeller i kvalitet på fosterhjemstypene. Svarene fra fosterbarna utfordrer dermed etablerte oppfatninger om at fosterbarn i statlige familiehjem og fosterbarn i fosterhjem tilknyttet private aktører har et kvalitativt bedre fosterhjemstilbud enn barn i forsterkede kommunale fosterhjem."¹⁰¹ Svarene fra fosterforeldrene underbygger dette funnet, noe som er interessant i lys av at de selv kan ha langt bedre økonomiske rammebetingelser i de private og statlige hjemmene enn i de kommunale. Rapporten finner

⁹⁶ Opplysninger hentet fra Bufdirs databaser desember 2019, med begrunnelse for tildeling av privat fosterhjem.

⁹⁷ Samme.

⁹⁸ Prisen på fosterhjemmene til de om lag 100 barna omtalt over.

⁹⁹ En døgnpris på 1 800 kroner dekker arbeidsgodtgjøring tilsvarende fire KS-satser (den eldste aldersgruppen), utgiftsdekning tilsvarende én KS-sats og et grovt anslag på 10 000 kroner til støtte-tjenester per måned som er ment å dekke veiledning, avlastning og andre støttetjenester. (Kommunens utgifter til oppfølging av barnet kommer i tillegg for alle typer fosterhjem.) Det er brukt veiledende satser per. 1. juli 2019: <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem/>.

¹⁰⁰ Deloitte (2014): "Evaluerings av fosterhjem med forsterkningstiltak – bruk, kvalitet og kostnad".

¹⁰¹ Ibid.

for øvrig det samme kostnadmønsteret som beskrevet over, dvs. at private fosterhjem var dyrere enn statlige familiehjem, og langt dyrere enn forsterkede kommunale fosterhjem, også i årene før 2014.

Kvalitet på fosterhjemsområdet har flere dimensjoner. Kvalitet er at barnet får det tilbudet det har behov for til enhver tid, i tråd med prinsippet om barnets beste. Kvalitet for barnet krever også kvalitet for fosterforeldrene, slik at de klarer å stå i det og barnet ikke tvinges til å flytte. Et sammensatt informasjonsgrunnlag fra 2018-19 gir informasjon om flere kvalitetsdimensjoner.¹⁰² Hovedinntrykket er fortsatt at den største variasjonen er mellom ulike kommuner. Noen forskjeller mellom private, statlige og kommunale fosterhjem er det likevel:

- I spesialiserte fosterhjem tilknyttet private aktører og Bufetat skal minst én av fosterforeldrene være 100 pst. frikjøpt fra ordinært arbeid gjennom hele plasseringens varighet, uavhengig av barnets behov. Unntakene er få. Noen private leverandører lar fosterforeldrene arbeide, men motta godtgjøring som om de var frikjøpt. I kommunale fosterhjem tilpasses bruken av frikjøp i langt større grad etter barnets behov.
- Den økonomiske godtgjøringen til fosterforeldrene er gjennomgående høyere i private fosterhjem og statlige familiehjem enn i kommunale fosterhjem.
- Private leverandører og Bufetat tilbyr sine fosterhjem mer veiledning enn i mange kommunale fosterhjem. Fosterforeldre i private fosterhjem har også normalt en fast kontaktperson som er lett tilgjengelig, også utenfor normalarbeidstid.
- Private leverandører tilbyr sine fosterforeldre mer avlastning i helger og ferier enn de normalt får av en kommune eller Bufetat.

For mye støtte, for eksempel i form av frikjøpte fosterforeldre, er ikke nødvendigvis i tråd med barnets beste, se drøfting i NOU 2018:18. Frikjøp av fosterforeldre fra ordinært arbeid er et godt eksempel. Noen barn vil oppleve det som en trygghet at en voksen er hjemme. Andre gir imidlertid uttrykk for at det er vanskelig å ha fosterforeldre som ikke jobber når de selv makter hverdagen på en god måte. Det kan oppleves som å bli overvåket, og som et signal om at de selv er en byrde. Denne problemstillingen ble påpekt allerede i 2014: Flertallet av de intervjuede fosterbarna beskrev *ikke* frikjøp som et nyttig tiltak.¹⁰³ Ungdommer opplever frikjøp som mer problematisk enn barn. Likevel legger også mange barn stor vekt på normalitet. Tilsvarende med avlastning: Avlastning kan være avgjørende for at fosterforeldrene skal klare å stå i det, og et gode for barna. *For mye* avlastning kan imidlertid gjøre det vanskeligere å etablere og opprettholde den skjøre tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene.

Barnas behov kan endre seg betydelig over tid. Hvis fosterhjemmet ikke endres i takt med barnas behov, vil barnet tilbys noe annet enn det de reelt har behov for. Flere barnevernstjenester konstaterer at det kan være betydelige mellom tiltak og behov allerede ved plassering, men at dette særlig kan være en utfordring etter hvert som barnets behov blir mindre.¹⁰⁴ Normalisering av vilkårene kan være krevende også i kommunale fosterhjem, men

¹⁰² Kilder: Beskrivelser av innholdet i de private fosterhjemmene fra Bufdir august 2019; Vista Analyse (2018): "Kommunenes tilbud til sine fosterhjem", Vista Analyse-rapport 2018/18; beskrivelser av innholdet i de kommunale fosterhjemmene fra Fosterhjemsutvalgets NOU 2018:18; og informasjon innhentet av departementet 2018-19 fra utvalg av brukerorganisasjoner, barnevernstjenester og leverandører.

¹⁰³ Deloitte (2014): "Evaluerings av fosterhjem med forsterkningstiltak – bruk, kvalitet og kostnad".

¹⁰⁴ Kilder: To dialogmøter med et utvalg barnevernstjenester og intervjuer med enkelttjenester.

langt mer i private. Dagens praksis er at private fosterhjem forblir private gjennom hele forløpet. Det er altså ikke lagt opp til at barnevernstjenestene skal kunne overta dem, selv om det var et ordinært fosterhjem kommunen i utgangspunktet ba om. På dette punktet er praksis annerledes i Oslo kommune, der bydelene som nevnt har en kontraktsfestet mulighet til å overta private fosterhjem to år etter at barnet har flyttet inn (ved kjøp gjennom rammeavtalen med de ideelle leverandørene).

Færder kommune utgjør i lys av dette et interessant eksperiment, ved at de står i posisjon til å vurdere kvaliteten opp mot barnas behov og kostnadene ved tiltaket, se Boks 1.1. Færder har overtatt avtalene med private fosterhjem og statlige familiehjem i forsøket med endret arbeidsdeling i barnevernet, og har fullt finansieringsansvar for fosterhjem.

Boks 1.1 Erfaringer fra Færder kommune

Da forsøket ble startet i 2016 overtok kommunen ansvaret for fem statlige og fem private familiehjem.¹⁰⁵ To av de statlige og ett av de private hjemmene over til å bli kommunale, og frem til våren 2018 har kommunen hatt fire familiehjem drevet av private. Før overtakelsen betalte kommunen kun egenandel til Bufetat for disse plassene, mens de nå betaler full pris. Ved oppstart av forsøket gjorde kommunen en stor jobb med å forhandle frem nye avtaler med familiehjemmene. Kommunen oppgir at de fremforhandlede avtalene ga betydelig besparelser sammenlignet med hva disse hjemmene hadde kostet Bufetat. Kommunen viser videre til at de har redusert kostnadene ved familiehjemmene gjennom hele forsøket. Ved oppstart av forsøket fikk Færder tilgang på Bufetats prismatriser, og kunne gjøre en gjennomgang av kostnadene til de fosterhjemmene de tok over. Kommunen har gjort vurderinger av hva det egentlig er kommunen betaler for, og om dette tilbudet møter barnets behov. Kommunen har også gått igjennom hvordan de ulike leverandørene priser seg opp mot veiledende satser fra Bufdir. Kommunen har etterspurt dokumentasjon fra leverandørene i form av bl.a. timelister for miljøarbeidere og konsulenter, men ikke alltid fått dette. Gjennomgangen avdekket følgende:

- Tiltakene har i mange tilfeller vært mer omfattende enn nødvendig, og ikke i tråd med barnets beste. Et eksempel er for omfattende bruk av miljøarbeidere og konsulenter. Barnevernstjenesten har derfor gjort en del endringer i hjemmene, og forhandlet med leverandørene ut fra hva de mener barnet har behov for.
- Noen aktører tok betalt for avlastning uten at avlastningen fant sted. Beredskap 24/7 ble sjelden brukt, og kommunens vurdering er at det ikke var behov for et slikt tilbud.
- Færder kommune har i løpet av forsøket oppnådd en betydelig reduksjon i prisen på private familiehjem, for noen på mer enn 1 000 kroner i døgnet.
- Kommunens egne beregninger viser at den månedlige kostnaden ved frikjøpte kommunale fosterhjem med veiledning er ca. 25 000 kroner lavere enn den månedlige kostanden på fosterhjem kjøpt fra private leverandører.
- Kommunen ønsket å ta over veiledningstilbudet i private hjem ut fra faglige hensyn, men har ikke fått gjennomslag for dette verken hos leverandøren eller hjemmet.

[Boks slutt]

¹⁰⁵ Deloitte (2019): "Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Delrapport 4."

Gevinster ved dagens bruk av private tjenesteytere

Når det gjelder enkelttjenester inn i kommunale fosterhjem, ser departementet at det kan være store gevinster ved å fortsatt gi kommunene adgang til å bruke private tjenesteytere fremfor å skulle yte alle tjenestene selv, se nærmere om dette i kap. 0 og avsnitt 0.

Departementet ser derimot ingen åpenbare gevinster ved at private tjenesteytere får inngå avtale med egne fosterhjem som de leverer godtgjøring og støttetjenester til. Potensielle gevinster ved å bruke private tjenesteytere kan være knyttet til spesialisering, fleksibilitet, innovasjon, økt legitimitet og lavere kostnader gjennom mer effektiv drift eller knyttet til opp- og nedbygging av kapasitet, se avsnitt 0. Private fosterhjem er betydelig dyrere enn både kommunale og statlige, uten at det er holdepunkter for at de systematisk holder høyere kvalitet. Departementet legger til grunn at kommunene kan være i stand til å levere like god kvalitet selv.

De private aktørenes bidrag til rekruttering av fosterhjem er i dag lite. Private aktører har ikke ønsket å rekruttere for videreformidling til Bufetat eller kommuner, siden det har vært et alternativ å tilby egne fosterhjem som de får vederlag for igjennom hele plasseringen. Privat rekrutterte fosterhjem utgjør dermed i dag de samme om lag 450 fosterhjemmene som har avtale med en privat aktør, dvs. under 4 pst. av fosterhjemmene totalt.

Årsaken til private tjenesteytere brukes som de gjør i dag, er at mangelen på fosterhjem har skapt et marked som det offentlige har valgt å benytte seg av. Det har dermed vært en ad hoc-løsning på noe som må anses som et underliggende strukturelt problem.

Utfordringer ved dagens bruk av private tjenesteytere

Store utfordringer uavhengig av private tjenesteytere

Utfordringene ved private tjenesteytere må ses i sammenheng med de øvrige utfordringene på fosterhjemsområdet. Det er store utfordringer uavhengig av private tjenesteytere.¹⁰⁶

- Tiltaks- og kostnadskontroll. Det kan være krevende å vurdere barnets og fosterforeldrenes behov utenfra, og å nedskalere tiltak som først er iverksatt. Manglende kontroll kan skape avvik mellom tiltaket og barnets behov, og høyere utgifter enn nødvendig.
- Rekruttering av fosterhjem. Mange barn må vente lenge på fosterhjem. Registrerte tilfeller tilsier at det til enhver tid er minst 200-300 barn som vente mer enn seks uker etter ønsket oppstart. Det er særlig utfordrende å finne hjem til barn med funksjonsnedsettelser eller andre store behov, ungdom og store søskenflokker. Rekruttering av fosterhjem er en stor utfordring også i andre land. Færre enn før ønsker å bli fosterforeldre, bl.a. fordi flere kvinner er i ordinært arbeid. Fosterhjem er også en interessant tjeneste fordi det er grunn til å anta at økt tilbud vil slå ut i økt etterspørsel, bl.a. fordi fosterhjem ofte foretrekkes fremfor institusjon. Etterspørselen må dermed antas å alltid være større enn tilbudet: Det vil aldri være *nok* fosterhjem.

¹⁰⁶ Se Meld. St. 17 (2015-2016) Trygghet og omsorg – fosterhjem til barnets beste, og NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem. Utfordringene i hele barnevernet er analysert i Vista Analyse (2015): "Barnevern – et krevende samliv mellom stat og kommune", Vista Analyse-rapport 2015/51, basert på bl.a. spørreundersøkelser til barnevernstjenestene, rådmennene og fylkesmennene. Her fremheves rekruttering av fosterhjem som en av de største utfordringene i hele barnevernet.

Gitt disse utfordringene, er et viktig spørsmål om private tjenesteytere i dag brukes slik at de støtter opp under kommunenes og Bufetats fosterhjemsarbeid, eller om de i stedet forsterker utfordringene. Stadig flere kommuner tar nå et mer helhetlig ansvar for fosterhjemsarbeidet enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Satsingene gir resultater bl.a. i form av flere lokale fosterhjem og bedre oppfølging. På Helgeland har for eksempel syv barnevernstjenester har gått sammen om å rekruttere, kurse og veilede fosterhjem og beredskapshjem.¹⁰⁷ Målet er at flere plasseringer skal skje lokalt, fordi dette anses å være gunstig for både barna (miljø), foreldre (samvær) og barnevernstjenesten. Målet er også en bedre og tettere oppfølging av fosterhjem. Et langsiktig mål er å redusere kostnadene, ved flere hjem i nærområdet.

Dagens praksis gjør det vanskeligere å sikre tiltaks- og kostnadskontroll

Tiltakskontroll innebærer at barnevernstjenesten ivaretar sitt løpende ansvar for oppfølgingen av barnet, og ser til at fosterhjemmet til enhver tid mottar den støtte som er nødvendig. Kostnadskontroll innebærer at det offentlige ser til at kostnadene står i forhold til tiltakenes kvalitet. Tiltaks- og kostnadskontroll krever at barnevernstjenesten har tilstrekkelig innsyn i barnets og fosterforeldrenes behov til å kunne vurdere hvilke tiltak de har behov for, og reell mulighet til å påvirke tiltakene slik at de stemmer overens med barnas og fosterforeldrenes reelle behov.

Selv i kommunale fosterhjem er dette krevende. Relasjonen mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten skiller seg fra alle andre relasjoner i barnevernet. Det er en *profesjonell* relasjon, ved at fosterforeldrene og barnevernstjenesten sammen skal sørge for et godt tilbud til barnet. Det er også en *forretningsrelasjon*, ved at fosterforeldrene og barnevernstjenesten inngår en gjensidig forpliktende avtale om hvilke vilkår barnevernstjenesten skal yte fosterforeldrene, og hvilke innsats fosterforeldrene skal yte til gjengjeld. I tillegg inngår fosterforeldrene og barnet i en *omsorgsrelasjon på vegne av barnevernstjenesten* (eller foreldrene).

Hvis barnevernstjenesten skal kunne tilby fosterforeldrene det de trenger for å kunne gi et forsvarlig tilbud til barnet til enhver tid, bør strengt tatt følgende forutsetninger være oppfylt:

- a) Barnevernstjenesten må ha full informasjon om barnets behov til enhver tid
- b) Barnevernstjenesten har full informasjon om hva fosterforeldrene trenger for å møte barnets behov til enhver tid, og evne til å møte fosterforeldrenes behov
- c) Fosterforeldrene må godta å ikke få mer penger og tjenester enn det de akkurat trenger for å ivareta barnets behov – og å få vilkårene reforhandlet underveis i plasseringen
- d) Barnevernstjenesten må ha god tilgang på fosterhjem, slik at de lett kan finne et nytt hvis det første takker nei

Normalt vil ingen av disse være oppfylt: a) Barnevernstjenesten kan ikke vite sikkert hva barnet har opplevd frem til plassering – eller hvordan opplevelsene vil slå ut i et nytt hjem. Godt utrednings- og medvirkningsarbeid kan redusere usikkerheten, men ikke fjerne den. b) Barnevernstjenesten kan ikke vite sikkert hva fosterforeldre trenger: Fosterforeldre har forskjellige ressurser og lever under forskjellige forhold, hvorav noen ikke kan observeres fullt ut utenfra. c) Fosterforeldre kan ønske mer støtte enn strengt nødvendig, bl.a. som forsikring mot uforutsette behov. d) Vanskelig rekruttering gjør at en barnevernstjeneste ofte ikke har mer enn ett egnet fosterhjem tilgjengelig.

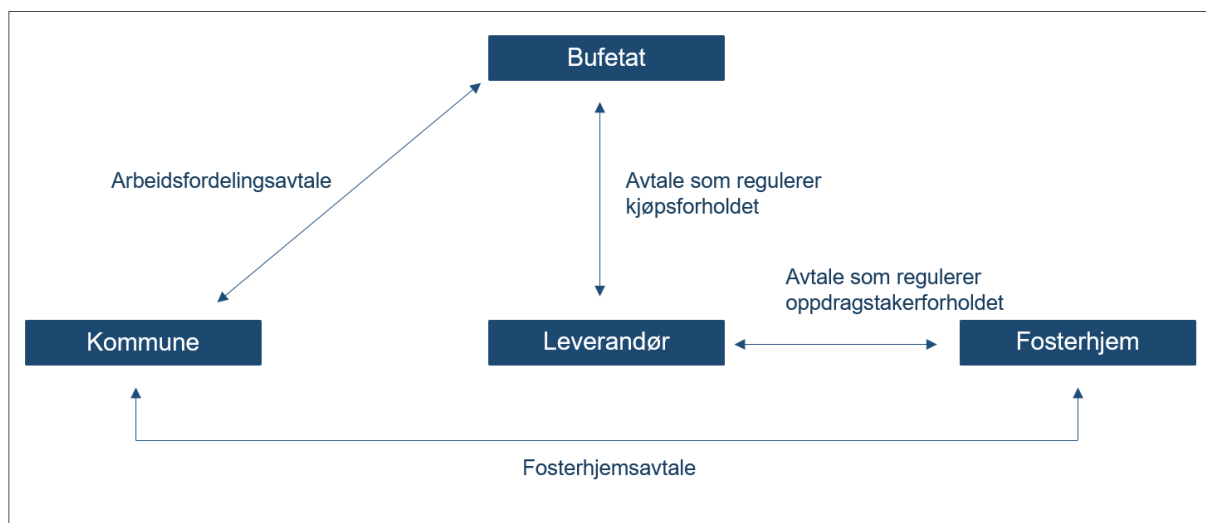
¹⁰⁷ <https://www.fosterhjemhelgeland.no/>

Pkt. a) og b) handler om *asymmetrisk informasjon*, se avsnitt 0. Pkt. b) gir fosterforeldrene en informasjonsfordel både i forkant av og underveis i plasseringen. Pkt. a) er i utgangspunktet en informasjonsfordel for barnevernstjenesten, som etter plassering blir en informasjonsfordel for fosterforeldrene. Informasjonsfordel gir *forhandlingsmakt*. Pkt. c) påpeker at fosterforeldrene kan ha *insentiver* som ikke sammenfaller fullt ut med barnevernstjenestens incentiver. De kan derfor velge å overdrive barnets behov (pkt. a) eller egen innsats (pkt. b). Vanskelig rekruttering svekker barnevernstjenestens forhandlingsmakt ytterligere. Sannsynlige konsekvenser er svak tiltaks- og kostnadskontroll, og en anstrengt relasjon mellom barnevernstjeneste og fosterforeldre.

I private fosterhjem opptrer en privat aktør som mellomledd mellom det offentlige og fosterforeldrene. Dermed forsterkes disse utfordringene. Private aktører må antas å være motivert av å maksimere egne økonomiske overskudd, se avsnitt 0. Dette forsterker *styringsbehovet* til det offentlige. Samtidig tilfører private aktører et ytterligere lag med asymmetrisk informasjon. Dette svekker *styringsmulighetene*.

Utfordringene med tiltaks- og kostnadskontroll er tett knyttet til hvordan private fosterhjem forstyrrer relasjonen mellom barnevernstjenesten og fosterhjemmet, se Figur 0.1. Private fosterhjem styres som nevnt av fire avtaler. Vilåårene til fosterhjemmet reguleres i avtalen mellom fosterhjemmet og leverandøren, på bakgrunn av barnevernstjenestens vurdering og i samråd med Bufetat. Fosterhjemsavtalen mellom kommunen og fosterhjemmet har dermed ikke samme funksjon som for et kommunalt fosterhjem, der den også er *eneste* avtale.

Figur 0.1 Private fosterhjem – avtaler og relasjoner



Også *relasjonene* er annerledes. Ved at den private leverandøren får yte godtgjøring og støtte til fosterforeldrene og har en egen avtale med dem, skapes nærhet og tillit mellom leverandør og fosterforeldre. Leverandøren er den som yter råd og veiledning, og fungerer som et mellomledd mellom fosterforeldrene og det offentlige. Leverandøren kan også ta rollen som fosterforeldrenes "advokat" i møte med barnevernstjenesten. Dermed mister barnevernstjenesten en viktig mulighet til å bygge en god relasjon til fosterforeldrene, og kan i stedet få rollen som ren kontrollinstans. Leverandører kan også fremstille barn som mer krevende enn reelt for å opprettholde omfattende tiltak.

Dagens praksis kan ha alvorlige konsekvenser:

- Økt risiko for at barnas beste ikke ivaretas. Barnevernstjenesten mister muligheten til å med rimelig ressursbruk føre kontroll med om tiltaket stemmer overens med barnets behov, og til å endre tiltaket dersom barnets behov endrer seg.
- Økte kostnader. To lag med asymmetrisk informasjon og økonomisk motiverte leverandører gjør det krevende å holde kostnadene nede. Mens asymmetrien mellom det offentlige og fosterforeldrene er uunngåelig, er det ekstra påslaget til den private leverandøren et valg. Se omtale av Bufdirs kostnadskontroll under.

Konsekvensene vil typisk være mest uheldige for barn som kunne vært i ordinære fosterhjem, siden det her kan være særlig stort avvik mellom det tilbudet barnet burde fått og det tilbudet leverandørene faktisk gir.

Dagens praksis svekker rekrutteringen av fosterhjem

Private aktører er i dag gitt adgang til å rekruttere ordinære fosterhjem i direkte konkurranse med kommunene og Bufetat. Dette gir konkurranse om fosterhjem både til barn med ordinære behov og barn med omfattende behov, se avsnitt 0. Konkurranse kan være bra: Det kan gi økt rekruttering til lavere samlede kostnader. Men da må konkurransen skje på like vilkår, dvs. at de som konkurrerer om fosterhjemmene kan tilby fosterhjemmene om lag det samme.

I dag skjer konkurransen på ulike vilkår. Private leverandører er gitt mulighet til å tilby betydelig bedre vilkår til sine fosterhjem enn det kommunene kan tilby sine. Mange potensielle fosterforeldre kan velge om de vil knytte seg til en kommune eller en privat aktør. Dagens system forsterker dermed utfordringene med å rekruttere kommunale fosterhjem. Mangelen på fosterhjem gjør at de private fosterhjemmene vil bli kjøpt likevel.

Dagens private fosterhjem gjør det også vanskeligere for kommunene å *opprettholde* kommunale fosterhjem. Kommunale fosterforeldre kan oppleve at de er en del av et "B-lag" sammenliknet med fosterforeldre tilknyttet private. Fosterforeldre står i en valgsituasjon gjennom hele plasseringen, og en del ender med å bryte. Oppfølgingen av fosterhjem er for svak i mange kommuner i dag. Samtidig er oppfølging en type tjeneste som ikke har noe opplagt "riktig" faglig nivå, slik at det ikke er enkelt verken for fosterforeldre eller barnevernstjeneste å vurdere hva som er "nok" oppfølging. Private fosterhjem blir da et forstyrrende element som med sine romsligere vilkår kan forsterke frustrasjonen blant kommunale fosterforeldre. Frustrasjon kan vanskeliggjøre relasjonen mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten, øke sannsynligheten for brudd, og svekke andres motivasjon for å bli fosterforeldre.

Leverandører og markedsanalyse

Det var til sammen 31 leverandører av fosterhjem til Bufetat i 2018, målt som eierselskaper/-stiftelser.¹⁰⁸ Av disse var 21 kommersielle og ti ideelle. Bufetat kjøpte i 2018 fosterhjem for til sammen 534 mill. kroner. Størst omsetning hadde Ambea med 137 mill. kroner (hvorav Stendi utgjorde 135 mill. kroner), Team Olivia med 76 mill. kroner, Fyrlykta med 49 mill. kroner, Frelsesarmeen med 48 mill. kroner, Humana med 44 mill. kroner, Crux med 35 mill. kroner og Linnea med 31 mill. kroner. Av disse er Ambea, Olivia, Humana og Linnea kommersielle, mens Fyrlykta, Frelsesarmeen og Crux er ideelle.

¹⁰⁸ Kilde: Bufdir.

De fleste fosterhjemsleverandører driver også barnevernsinstitusjoner. Bare ni av de 31 leverer kun fosterhjem til Bufetat, og ikke institusjonstiltak. Alle disse ni er kommersielle selskaper med lav omsetning fra fosterhjem til Bufetat (under 5 mill. kroner i 2018). Mange av fosterhjemsleverandørene leverer også tiltak og tjenester til kommunene, se avsnitt 0. Fosterhjem kan være lønnsom virksomhet. Leverandørene opplyser selv om god lønnsomhet, og den generelle lønnsomheten er bedre enn på institusjonsområdet.¹⁰⁹ Viktige årsaker er knappheten på fosterhjem, tiltakenes varighet og at fosterhjemmene ikke kjenner sin egen markedsverdi. Markedet anses som svært uforutsigbart av leverandørene, bl.a. fordi det per i dag ikke er etablert rammeavtaler med Bufetat og alle kjøpene dermed skjer som enkeltkjøp. Samtidig gis det uttrykk for at Bufetats anskaffelsespraksis gjør det mulig for leverandørene å kompensere for denne risikoen alik at de likevel kan komme godt ut. Disse forholdene slår ulikt ut for ulike leverandører.

Konkurransen i fosterhjemsmarkedet er noe begrenset.¹¹⁰ Den største aktøren har 26 pst. av markedet, og de seks største aktørene 73 pst. Alle fosterhjem anskaffes i dag gjennom enkeltkjøp. Konkurransen ved hvert kjøp vurderes som lav: Bufetat sender forespørsler til én-tre leverandører ved hvert kjøp, og får ofte bare tilbud fra én. Etableringshindringene vurderes som små: Fraværet av godkjenningsordning og små stordriftsfordeler gjør det enkelt for nye aktører å etablere seg. Større leverandører får likevel en fordel ved at de lettere kan håndtere den betydelige uforutsigbarheten som dagens anskaffelsespraksis innebærer.

Departementets vurderinger

Vurderinger av måloppnåelsen

Private aktører skal brukes slik at de støtter opp under målene om et godt og effektivt barnevern. Målet er at *hvert enkelt kjøp* skal bidra til bedre kvalitet, eller samme kvalitet til en lavere kostnad, enn dersom det offentlige utførte oppgavene alene. Målet er også at private aktører skal brukes slik at de *støtter opp under det offentliges arbeid*, dvs. at det tas hensyn til at bruk av private kan ha konsekvenser langt ut over det enkelte kjøp. På fosterhjemsområdet kan målene operasjonaliseres som følger:

- *God bruk av private aktører ivaretar barnas og familienes rettssikkerhet og gir god barnevernsfaglig kvalitet.* God bruk av private aktører forstyrrer ikke nærheten og tilliten mellom barnevernstjenesten og fosterfamilien. Den som har ansvar, må ha kontroll. Stor grad av tillit reduserer behovet for kontroll, og øker muligheten til å få mest mulig innsikt gjennom kontroll. Tillit kan skapes gjennom nære relasjoner.
- *Effektiv bruk av private aktører skjer til lavest mulig kostnad, der all relevant ressursbruk medregnes.* Effektiv bruk av private aktører krever likeverdige og forutsigbare rammevilkår for fosterforeldrene. Fosterforeldrene må settes i stand til å ivareta det enkelte barns behov, samtidig som vi anerkjenner at fosterforeldrene og de private aktørene kan ha insentiver som ikke overlapper fullt ut med barnets behov.

¹⁰⁹ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43, avsnitt 5.1, samt departementets møter med leverandørene.

¹¹⁰ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43, avsnitt 5.1.

- *Gode langsiktige effekter oppnås hvis bruken av private aktører gjør barnevernet stadig bedre.* Private aktører må brukes slik at de støtter opp under kommunenes fosterhjemsarbeid, og i det minste ikke forsterker utfordringene med rekruttering, oppfølging og tiltaks- og kostnadskontroll.

Barnevernstjenestene må ha mulighet til å oppnå reell tiltaks- og kostnadskontroll med rimelig ressursbruk. Departementet anser det også som særlig viktig å unngå at private aktører forsterker utfordringene på fosterhjemsområdet.

Departementets vurdering er at dagens praksis med private fosterhjem ikke støtter opp under målene om et godt og effektivt barnevern. Barnevernstjenestene har ikke tilstrekkelige virkemidler for å kunne ivareta sitt ansvar for de barna som er plassert i private fosterhjem. Departementet ser at mange barn i private fosterhjem får gode og riktige tiltak, men også konkrete eksempler på det motsatte. Departementet konstaterer også at det ikke har lyktes å oppnå kostnadseffektiv prising av private fosterhjem. Dagens svikt er som forventet ut fra relevant teori, se kap. 2, og kan ikke ses som tilfeldige utslag av uheldig praksis. Det foregår et omfattende arbeid på fosterhjemsområdet som kan gi flere og mer stabile fosterhjem fremover, se neste avsnitt. Departementet ønsker å støtte opp under denne utviklingen igjennom rammevilkårene for private aktører.

Forventet utvikling uten tiltak

Flere vedtatte endringer og utviklingstrekk kan påvirke konsekvensene av å videreføre dagens praksis med private fosterhjem, og kan dermed også behovet for tiltak.

Fullt kommunalt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem

Med barnevernsreformen vil kommunene få fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem, mens staten fortsatt vil finansiere utgiftene til spesialiserte fosterhjem utover en egenandel, jf. Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Kommunene skal dermed selv finansiere alle utgiftene ved ordinære private fosterhjem, uavhengig av om det er Bufetat eller kommunen som kjøper hjemmet.

Fullt kommunalt finansieringsansvar vil forsterke utfordringene med private fosterhjem. Bufetat er enekjøper og har spisskompetanse på denne typen anskaffelser. Likevel har de ikke lyktes i å oppnå tilstrekkelig tiltaks- og kostnadskontroll. Dette må antas å ha sammenheng med at leverandørene har insentiver til å oppnå økonomisk gevinst av tiltaket, samtidig som det er et vesentlig element av asymmetrisk informasjon mellom partene – og en vedvarende knapphet på fosterhjem. Kommunene vil møte de samme utfordringene, men uten Bufetats markedsposisjon eller spisskompetanse. Prop. 73 L (2016-2017) slår derfor fast at kommunene må ha reell mulighet til å styre innholdet i og kostnadene ved fosterhjem når kommunene gis fullt finansieringsansvar, og *"at det er kommunens vurderinger av barnas behov, ikke leverandørene, som skal styre tilbudet fosterhjemsbarna og fosterfamiliene får"* (s. 89).

Fra statlige familiehjem til spesialiserte fosterhjem

Staten kan etter barnevernsreformen i særlige tilfeller tilby spesialiserte fosterhjem, jf. Prop. 73 L (2016-2017). Spesialiserte fosterhjem er et tilbud til barn og unge som har et stort hjelpebehov og som trenger mye og langvarig oppfølging, ofte fra ulike hjelpeinstanser. Spesialiserte fosterhjem skal i utgangspunktet være et alternativ til institusjon til barn og unge med alvorlige vansker, og skal ikke kunne tildeles barn som faller utenfor denne

målgruppen. Fosterforeldrene i spesialiserte fosterhjem skal ha høy kompetanse og god tilgang til veiledning og annen støtte. Minst én av fosterforeldrene skal være konstant tilgjengelig for fosterbarnet. Spesialiserte fosterhjem vil dermed ha en strengere avgrenset målgruppe, og strengere krav til fosterforeldrene, enn dagens statlige familiehjem. Endringene ventes dermed å gi en skarpere avgrensning av tiltaket opp mot ordinære fosterhjem enn i dag, der kommuner kan få tildelt "spesialiserte" statlige og private fosterhjem også der de ber om et ordinært fosterhjem.

Mer standardiserte og bedre vilkår for kommunale fosterforeldre

Departementet er i ferd med å følge opp Fosterhjemsutvalgets NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem, og vil komme tilbake til dette. Utvalget foreslår tiltak for mer standardiserte økonomiske rammevilkår for kommunale fosterforeldre, der godtgjøring og frikjøp i større grad fastsettes ut fra sentralt bestemte kriterier enn i dag, og i mindre grad er gjenstand for forhandling. Utvalget foreslår også tiltak for bedre oppfølging og veiledning av fosterhjem. Tiltakene er ment å støtte opp under kommunenes arbeid med å gi gode og forutsigbare rammevilkår til sine fosterforeldre, og der forskjeller i størst mulig grad er begrunnet ut fra barnevernsfaglige hensyn.

Utvalgets mandat omfattet kun kommunale fosterhjem, ikke private og statlige. Private leverandører av fosterhjem vil fortsatt utgjøre et bedriftsøkonomisk motivert mellomledd som kan antas å argumentere for høyere rammevilkår enn fosterforeldrene reelt trenger for å ivareta barnets behov, noe som vil presse rammevilkårene oppover. Økt standardisering vil antakelig begrense, men ikke forhindre dette fullstendig.

Tiltak i Bufetat for bedre tiltaks- og kostnadskontroll

Som varslet i Prop. 73 L (2016-2017) er det vurdert og gjennomført effektivitetsforbedrende praksisendringer i Bufetat, med mål bl.a. om å bedre konkurransen på fosterhjemsområdet og understøtte kommunenes styring av tiltaksbruken. Bufetat har over tid gjort et omfattende arbeid for å få bedre kontroll med private fosterhjem. Bufetat innførte ny avtalestruktur for kjøp av fosterhjemstjenester i 2012 (rammeavtaler) og 2014 (enkeltkjøp), for å tilpasse ressursbruken i de private fosterhjemmene bedre til det enkelte barns behov. Forhandlinger om pris jobbes det kontinuerlig med. Til sammen har tiltakene gitt en reduksjon i døgnprisen på 15 pst. fra 2014 til 2018. Bufetat har også tatt en rekke grep for å få bedre oversikt over hva fosterhjemmene faktisk tilbys, og for å bringe tiltakene bedre i tråd med barnevernsfaglige hensyn. Særlig er det forsøkt å tilpasse bruken av frikjøp og avlastning bedre til barnets behov, både ved plassering og underveis i plasseringen. Arbeidet har gitt noe redusert bruk av avlastning, men det har ikke lyktes å få til en mer tilpasset bruk av frikjøp.

De siste årene har Bufetat forsøkt å redusere bruken av private fosterhjem i lys av utfordringene med tiltaks- og kostnadskontroll. Bufetat valgte i 2018 ikke å forlenge rammeavtalene med fosterhjemsleverandørene, og har etter dette gjort alle anskaffelser av fosterhjem som enkeltkjøp. Bufetat har redusert antallet kjøp av private fosterhjem noe fra toppåret 2015 til i dag. De kjøpes imidlertid fortsatt, både som supplement til Bufetats familiehjem og for å ivareta bistandsplikten for ordinære fosterhjem. Bufetats erfaringer bekrefter de teoretiske prediksjonene over om at det er krevende å gjøre gode kjøp av denne typen tjenester fra økonomisk motiverte aktører.

Erfaringer fra Sverige

Andre lands erfaringer kan gi pekepinn om utviklingen fremover i Norge. Dels fordi de grunnleggende utfordringene med å drive godt barnevern er de samme, men også fordi de største leverandørene leverer tiltak i flere land. Erfaringene fra Sverige både på fosterhjemsområdet og institusjonsområdet viser tydelig at private, og da særlig kommersielle, tjenesteytere kan være villige til å ta en stadig større rolle dersom det åpnes for det, og at det er behov for aktiv offentlig regulering både for å holde veksten under kontroll, og for å motvirke uheldige konsekvenser av den, se kap. 8. På fosterhjemsområdet har private tjenesteytere i Sverige fått en stadig større rolle som leverandør av kommunale fosterhjem, og leverandøren får tilsvarende som i Norge ansvar for å yte tjenestene til fosterhjemmet underveis i tiltaket. Utviklingen har gitt utfordringer i form av økte kostnader og svekket kostnadskontroll, varierende kvalitet, og uklar rolle- og ansvarsfordeling. Stadig flere svenske kommuner inngår nå interkommunale samarbeid for å frigjøre seg fra de private leverandørene.

Oppsummering av forventet utvikling fremover

Det ventes store endringer på fosterhjemsområdet fremover. Det er imidlertid ingenting som tilsier at problemene knyttet til private fosterhjem vil bli mindre, med et mulig unntak for den klarere innrammingen av spesialiserte fosterhjem (se neste avsnitt). Utfordringene med tiltaks- og kostnadskontroll flyttes i stedet fra Bufetat til kommunene.

Om private aktører fortsatt bør kunne knytte til seg egne fosterhjem

Departementet har gjort en grundig vurdering av mulighetene for å la private aktører fortsatt få inngå avtale med egne fosterhjem, og samtidig oppnå målene om et godt og effektivt barnevern. Viktige føringer følger av særtrekkene ved hhv. fosterhjem som tiltak og private aktører som tjenesteytere. Dette er føringer det offentlige må ta som gitt:

- Barn i fosterhjem har behov langs hele spekteret fra små til svært omfattende og sammensatte. Behovene forandrer seg typisk over tid, og er ofte ikke mulig å vurdere med sikkerhet verken av fosterforeldrene eller andre.
- Barnevernstjenesten vil ofte ikke ha samme kontroll med at tiltaket stemmer overens med barnets behov i et privat fosterhjem som i et kommunalt, fordi leverandøren utgjør et mellomledd som skaper avstand mellom barnevernstjenesten og fosterhjemmet.
- Leverandøren kan opparbeide seg en informasjonsfordel knyttet til barnets og fosterforeldrenes behov som den kan velge å benytte i forhandlingene med det offentlige.
- Leverandøren vil ha insentiver til å overdrive barnets og fosterforeldrenes behov, siden mer omfattende tiltak normalt gir mulighet for større bedriftsøkonomiske marginer.
- Barnevernstjenestens kjøpermakt vil være svak både ved kjøp og underveis i plasseringen som følge av mangelen på fosterhjem og ønske om å unngå brudd.
- Tiltaket vil tiltrekke seg fortjenestemotiverte leverandører som følge av stor forventet gevinst, jf. asymmetrisk informasjon om viktige forhold, svak kjøpermakt og lang forventet varighet.
- Det er svært krevende å oppnå kostnadseffektive tiltak selv ved gode anskaffelser.

Private fosterhjem som spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem?

Departementet har vurdert om private aktører bør få tilby spesialiserte fosterhjem, dvs. inngå avtale om godtgjøring og støttetjenester direkte med fosterforeldre som ellers ville hatt sin oppdragsavtale med Bufetat eller Oslo kommune. Private spesialiserte fosterhjem vil da ha

samme anvendelse som de statlige, ved at målgruppen avgrenses til barn som har så omfattende hjelpebehov at alternativet til et spesialisert fosterhjem i praksis vil være institusjon, se nærmere omtale Prop. 73 L (2016-2017) avsnitt 10.5. Det legges dermed opp til at spesialiserte fosterhjem ikke skal tildeles der kommunen ber om ordinært fosterhjem. Fosterforeldrene i alle spesialiserte hjem må også tilfredsstille visse kvalifikasjonskrav. Spesialiserte fosterhjem forutsettes anskaffet av Bufetat og Oslo kommune. Strengere avgrensning av målgruppen og kvalifikasjonskrav til fosterforeldrene reduserer utfordringene med private fosterhjem sammenliknet med dagens situasjon: Spriket mellom barnas behov og tiltakets innhold kan ikke lenger bli like stort, og private aktører vil ikke i like stor grad som i dag konkurrerer om de samme fosterforeldrene som kommunene. Departementet legger dessuten opp til at private aktører fortsatt skal kunne drive barnevernsinstitusjoner, noe som kan gi gode forutsetninger for å tilby spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem med høy kvalitet. En utfordring vil fortsatt være å sørge for at innholdet i tiltaket stemmer overens med barnas behov. Barn i spesialiserte fosterhjem kan ha behov som tilsier at tiltaket nedskaleres over tid eller i perioder. De private leverandørenes økonomiske insentiver kan gjøre dette vanskeligere enn der hjemmet er statlig. Private spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem vil også kreve andre styringsformer enn offentlige, med den ressursbruken det innebærer. Anskaffelser av private fosterhjem er svært krevende, og det er behov for å videreutvikle dagens anskaffelsesarbeid betydelig hvis private fosterhjem skal videreføres som tiltak. Dersom private aktører skal få fungere som mellomledd mellom det offentlige og spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem, må dette derfor begrunnes med at private aktører leverer så mye høyere kvalitet enn Bufetat og Oslo kommune at dette forsvarer de økte utgiftene.

Private fosterhjem som ordinære fosterhjem?

Departementet har vurdert om private aktører bør få tilby ordinære fosterhjem, dvs. inngå avtale om godtgjøring og støttetjenester direkte med fosterforeldre som ellers ville hatt sin oppdragsavtale med en kommune. Fosterhjem er i sin natur et privat tiltak, der privatpersoner yter en tjeneste på oppdrag fra det offentlige. Særtrekkene ved fosterhjem som oppsummert over, gjenspeiler nettopp dette. Selv ved *kommunale* fosterhjem er det derfor svært krevende å oppnå tiltaks- og kostnadskontroll. Kommunen skal da forsøke å få i stand en avtale med fosterforeldrene som ivaretar barnets og fosterforeldrenes behov, til lavest mulige kostnader – i en situasjon med asymmetrisk informasjon, skjev forhandlingsmakt mv. I det teoretiske rammeverket fra kap. 2 blir dermed fosterforeldrene "agent", mens kommunen er "prinsipal". Kommunenes utfordringer med å oppnå tiltaks- og utgiftskontroll med kommunale fosterhjem er grundig dokumentert bl.a. i NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem.

Et bedriftsøkonomisk motivert mellomledd mellom fosterforeldrene og kommunen vil forsterke kommunenes utfordringer. Den grunnleggende utfordringen er at fosterforeldrene har sin oppdragsavtale med den private leverandøren, slik at det blir den private leverandøren og ikke kommunen som får den tettteste relasjonen til fosterhjemmet. Kommunen får dermed et svakt grunnlag for å vurdere hva barnet og fosterforeldrene har behov for, samtidig som både fosterforeldrene og fosterhjemsleverandøren har sterke insentiver til å holde seg til den opprinnelige oppdragsavtalen dem imellom. Utfordringen forsterkes dess flere av tjenestene den private aktøren får levere inn i fosterhjemmet: En

"totalpakke" av godtgjøring og tjenester vil både svekke kommunens kontroll med tiltaket, og virke fordyrende fremfor en situasjon der tjenestene ble kjøpt enkeltvis.

Ordinære fosterhjem er heller ikke mulig å avgrense i undergrupper, slik at private aktører, kommunene og Bufetat vil konkurrere om de samme kommunale fosterhjemmene. Siden det må antas at de private aktørene fortsatt vil klare å fremforhandle bedre vilkår for sine fosterforeldre enn de strengt tatt har behov for, opprettholdes en rekrutteringskonkurranse på ulike vilkår der kommunen taper.

Departementets vurdering er at et privat mellomledd mellom fosterhjemmet og kommunen vil forsterke kommunenes utfordringer med å oppnå tiltaks- og kostnadskontroll, og skape en uheldig dynamikk som gjør det vanskeligere å rekruttere og opprettholde kommunale fosterhjem. Det er heller ingen holdepunkter for at private aktører kan levere en kvalitet i ordinære fosterhjem som det offentlige ikke klarer å levere, gitt de samme ressursene.

Rekruttering, opplæring og støttetjenester

Rekruttering av fosterhjem

Rekruttering av fosterhjem gjøres i dag av Bufetat, kommunene selv og private aktører. Det lovpålagte ansvaret er lagt til Bufetat. Rekrutteringen kan skje gjennom informasjonsarbeid nasjonalt, regionalt og lokalt, og gjennom direktekontakt med enkeltpersoner. Bufetat har også et lovpålagt ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring. Også opplæring kan gjøres av Bufetat, private aktører og kommuner. Det er kommunen som har ansvaret for å vurdere om fosterhjemmet er egnet for det enkelte barn (dvs. godkjenning av fosterhjem), uavhengig av hvem som har rekruttert det. Private aktører rekrutterer i dag bare fosterhjem de kan inngå avtale med selv og beholde, fordi dette er mer lønnsomt enn å overlate fosterhjem til kommunene eller Bufetat. Private fosterhjem får opplæring fra den private leverandøren de har oppdragsavtale med. For øvrig brukes (andre) private virksomheter i Bufetats og kommunenes rekrutteringsarbeid bl.a. ved å utforme kampanjer.

Rekruttering er en av få oppgaver i barnevernet som med fordel kan konkurranseutsettes i ordets rette forstand. Sivil sektor, profesjonelle rekrutteringsaktører, barnevernstjenester og Bufetat har ulike forutsetninger og kan til sammen nå ut til flere potensielle fosterforeldre enn i dag, med tilnærminger tilpasset deres særtrekk. Mobilisering av frivillige organisasjoner og sivil sektor for øvrig kan være viktig for å nå ut til deler av befolkningen som er særlig opptatt av å gjøre en innsats overfor fellesskapet og overfor sårbare grupper. Private firmaer driver allerede rekruttering av arbeidskraft i det ordinære arbeidslivet, og kan dra nytte av denne kompetansen på fosterhjemsområdet.

Departementet mener at Bufetat bør kunne bruke privat rekrutterte hjem til å oppfylle bistandsplikten sin, og at kommunene fortsatt bør kunne kjøpe fosterhjem fra private aktører uten å gå veien om Bufetat. Bufetat vil ha en stordriftsfordel i anskaffelsene fra de private rekrutteringsaktørene sammenliknet med de fleste kommuner. Samtidig bør kommunene fortsatt kunne kjøpe fosterhjem fra private aktører selv. Dels fordi kommunene bør kunne ta i bruk alle muligheter når behovet oppstår, men også fordi direktekjøp kan gi fosterhjem nærmere kommunen. I tillegg unngås dobbeltarbeid.

En konkurranse mellom private og offentlige aktører må skje på like vilkår for å være effektiv. Private aktører må altså ikke kunne tilby fosterforeldrene bedre ytelser dersom de lar seg rekruttere av dem fremfor av det offentlige. Systemet må også ivareta taushetsplikten om barnet mv. Økonomiske insentiver kan ha en slagside ved at private aktører videreformidler

hjem som ikke er egnet. Dette pålegger kommunene et stort ansvar i forbindelse med godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn.

En potensiell utfordring ved å legge til rette for at private aktører og kommuner skal rekruttere fosterhjem i konkurranse med Bufetat er at det kan bli vanskeligere for Bufetat å fremskaffe fosterhjem til kommuner som utløser bistandsplikten. Et alternativ er å avgrense private aktørers mulighet til å rekruttere fosterhjem, evt. at privat rekrutterte hjem skal formidles til kommunene via Bufetat. Departementet legger vekt på fordelene ved å åpne for mange aktører og ved å la kommunene kjøpe hjemmene direkte, og ønsker dermed ingen slik avgrensning.

Det er usikkert hvordan de ulike aktørene vil innrette sitt arbeid med å rekruttere og lære opp fosterhjem fremover. Det vil bl.a. avhenge av de økonomiske virkemidlene som tas i bruk, jf. neste avsnitt. Departementet vil følge med på utviklingen.

Riktigere insentiver for kommunene

Det er i dag for mange barn som må vente lenge på fosterhjem. Mange barn plasseres også i fosterhjem langt unna hjemkommunen. Lokal rekruttering kan gi flere fosterhjem og økt nærhet mellom barnevernstjeneste og fosterhjem, og mellom barn og biologisk familie, skole mv. Departementet konstaterer at kommunene i dag kan ha økonomiske insentiver til å be Bufetat om fosterhjem fremfor å rekruttere selv. Fosterhjem fra Bufetat er gratis for kommunene, mens kommunene må betale eget rekrutteringsarbeid selv. Departementet ønsker å bringe de økonomiske insentivene i tråd med de faglige hensynene, og har derfor vurdert å innføre kommunal egenbetaling for fosterhjem levert av Bufetat. Bufetat vil dermed fortsatt ha en bistandsplikt, men rekrutterings- og opplæringsarbeidet deres ses som en tjeneste kommunen skal betale for. Samme argumenter gjelder for fosterhjem som Bufetat kjøper fra private aktører, og de private aktørenes ressursbruk på til rekruttering og opplæring.

En risiko ved innføring av kommunal egenbetaling er at noen kommuner kan oppleve kostnaden som for høy samtidig som de selv ikke rekrutterer de nødvendige fosterhjemmene, noe som kan gå utover barna. Bufetat vil dessuten oppleve økt usikkerhet om kommunenes etterspørsel etter fosterhjem, i en overgangsperiode mens kommunene og de øvrige rekrutteringsaktørene tilpasser seg det nye systemet. Dette er forhold departementet vil vurdere når nivået på og innrettingen av egenbetalingen skal fastsettes, se også avsnitt 4.5.2.

Opplæring av fosterforeldre

Departementet ser gevinster ved å la private aktører drive opplæring av fosterforeldre. Opplæringen henger tett sammen med rekrutteringen, ved at det å drive opplæring gir anledning til å vurdere fosterhjemmenes egnethet. Dersom kommunene kjøper fosterhjem av private, vil de antakelig ønske å kjøpe ferdig opplærte hjem fremfor å måtte ta opplæringen selv eller sende hjemmet til opplæring hos Bufetat. Opplæring av fosterhjem er heller ikke offentlig myndighetsutøvelse. En utfordring kan være at de private aktørene kan ha økonomiske insentiver til å anbefale uegnede hjem til kommunen. Kommunen må derfor ivareta sitt godkjenningsansvar selv om andre utfører opplæringen, slik de også må i dag. Bufdir bør beholde det faglige ansvaret for innholdet i opplæringen og tilby kursing av opplæringsledere til både private aktører og kommunene. Bufetat bør også fortsatt ha en plikt til å tilby opplæring, slik at kommunene fortsatt kan rekruttere hjem selv som de sender til Bufetat for opplæring.

Støttetjenester inn i fosterhjemmet

Private aktører leverer i dag en rekke støttetjenester inn i kommunale fosterhjem, som veiledning, avlastning og ulike hjelpetiltak, se kap. 3. Departementet foreslår ikke endringer i private aktørers mulighet til å levere støttetjenester til fosterhjem, kun i kommunenes adgang til å bruke private til oppfølgingsbesøk og ved valg og godkjenning av fosterhjem.

En av utfordringene med dagens system er at private får levere "totalpakker" av tjenester inn i fosterhjemmet. Dersom kommunen velger å kjøpe flere støttetjenester til samme fosterhjem, kan dette i praksis nærme seg totalpakker. Det kan svekke relasjonen mellom kommunen og fosterforeldrene, og kommunens mulighet til å oppnå den nødvendige kontroll og styring med innholdet i tiltaket. Det kan også gjøre tjenestene dyrere, siden det kan sette leverandøren i en monopolistsituasjon og gjøre at kommunen ikke vurderer prisen kritisk på hver tjeneste. Likevel vil problemet være langt mindre enn i dag, der leverandøren får inngå avtale direkte med fosterforeldrene og levere godtgjøring så vel som samtlige støttetjenester – og der kjøpsavtalen inngås med Bufetat og ikke kommunen. Tiltakspakking og tiltakskjeding er dessuten noe som kommunene må være oppmerksomme på også ved kjøp av andre typer tjenester. En nettbasert veileder for anskaffelsesprosessen kan adressere dette, se kap. 3.

Departementets forslag

Departementets forslag har til hensikt å støtte opp under arbeidet med å rekruttere og opprettholde gode kommunale fosterhjem til beste for barna, fosterforeldrene og kommuneøkonomien. Departementet legger særlig vekt på barnevernstjenestenes mulighet til å skape gode relasjoner til fosterhjemmene, og kommunenes mulighet til å oppnå kontroll med sine utgifter. Departementet anerkjenner at fosterhjem er et særlig komplekst tiltak og at rekrutteringen av fosterhjem vil være krevende også fremover. Departementet ser også fosterhjem inn i en større sammenheng, som et viktig barnevernstiltak med stor samfunnsverdi. Konsekvensene av forslagene er drøftet i avsnitt 4.6 og kap. 7.

Forslag om private fosterhjem

Departementet foreslår at alle ordinære fosterhjem skal ha sin avtale med en kommune alene. Private aktører skal ikke kunne inngå avtale direkte med fosterforeldre i ordinære fosterhjem.

Departementet foreslår to alternativer for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem:

- Alternativ 1: Private aktører kan tilby spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem som de selv inngår avtale med og tilbyr en pakke av godtgjøring og støttetjenester til. Hjemmene anskaffes av Bufetat.
- Alternativ 2: Alle spesialiserte fosterhjem er statlige, dvs. at fosterforeldrene har sin avtale med Bufetat og med kommunen, men ikke også med private tjenesteytere. Alle beredskapshjem er statlige eller kommunale.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill på disse alternativene. Den endelige beslutningen vil kreve mer informasjon om fordelene og ulempene ved private spesialiserte fosterhjem. Høringsinstansenes innspill vil utgjøre én av flere informasjonskilder.

Barnevernsreformens innramming av spesialiserte fosterhjem innebærer at tiltaket forbeholdes barn med særskilte behov. Departementets vurdering er at denne reguleringen også kan fungere for fosterhjem tilknyttet private aktører. Mange private fosterhjemsleverandører driver også institusjoner, og veiledningen og oppfølgingen av spesialiserte fosterhjem vil

være på tilsvarende spesialisert nivå. Dersom private aktører skal kunne tilby spesialiserte fosterhjem, er det rimelig at de også får tilby beredskapshjem.

Departementet ser samtidig at private spesialiserte fosterhjem antakelig vil gi høyere risiko enn statlige for at hensynet til barnets beste ikke ivaretas, fordi private fosterhjem kan være mer krevende å nedskalere ved endringer i barnas behov. Private fosterhjem må også antas å bli dyrere enn statlige.

Departementet foreslår at det reguleres i barnevernloven hva private tjenesteytere har adgang til. For Alternativ 1 foreslås det å tydeliggjøre at private tjenesteytere ikke kan inngå avtale med fosterforeldre i ordinære fosterhjem om godtgjøring for eller innholdet i et fosterhjemsoppdrag, og at en slik regulering tas inn i barnevernloven § 4-22 som regulerer fosterhjem som barnevernstiltak. For Alternativ 2 foreslås det å få frem at private tjenesteytere ikke kan inngå avtale med fosterforeldre, men uten en presisering av at reguleringen kun gjelder avtalen mellom private tjenesteytere og fosterforeldre "i ordinære fosterhjem".

Forslag om rekruttering, opplæring og kommunal egenbetaling

Departementet foreslår at det innføres kommunal egenbetaling når kommunene mottar ordinære fosterhjem fra Bufetat. Allerede i dag betaler kommunene alle eller deler av de løpende utgiftene til fosterhjemmet etter plassering. De betaler dessuten alle utgiftene til sitt eget rekrutteringsarbeid. Det nye vil være at de også skal betale rekruttering og opplæring som gjøres av Bufetat. Formålet er å bringe de økonomiske insentivene til kommunal rekruttering i tråd med ønsket om at kommunene skal rekruttere flere fosterhjem selv.

Departementet vil vurdere nærmere nivået på og innrettingen av den kommunale egenbetalingen. Nivået vil fastsettes av departementet på bakgrunn av Stortingets årlige budsjettvedtak og bygge på en samlet vurdering av ulike hensyn.

Departementet vil legge til rette for at private aktører kan drive rekruttering og opplæring av fosterhjem som de selger til Bufetat eller til en kommune. Private aktører kan være frivillige organisasjoner og andre deler av sivil sektor, profesjonelle rekrutteringsfirmaer som også yter tjenester til det ordinære arbeidslivet, eller leverandører av andre tjenester til det kommunale eller statlige barnevernet.

Forslaget innebærer at kommunene kan velge mellom å rekruttere og lære opp ordinære fosterhjem selv, kjøpe av Bufetat eller kjøpe direkte fra en privat aktør. Bufetat skal fortsatt ha bistandsplikt, ansvar for rekruttering av fosterhjem, og for å sikre et tilstrekkelig tilbud av fosterhjem til enhver tid. Bufetat skal også fortsatt ha det faglige ansvaret for innholdet i opplæringen, og gi private aktører og kommunene tilgang til gjeldende faglig opplegg.

Kommunen skal fortsatt ha ansvaret for godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn.

Forslaget om kommunal egenbetaling for rekruttering og opplæring gjelder kun ordinære fosterhjem, ikke spesialiserte fosterhjem. Formålet om å stimulere til flere lokalt rekrutterte fosterhjem er ikke et like relevant og viktig argument når det gjelder spesialiserte fosterhjem. Spesialiserte fosterhjem skal være et profesjonalisert tilbud til barnet, og ikke representere et vanlig hjem på samme måte som et ordinært fosterhjem. I tillegg er det lagt til grunn at Bufetat fortsatt skal formidle alle spesialiserte fosterhjem, slik at det ikke vil oppstå den samme konkurransesituasjonen mellom Bufetat og private aktører som i rekrutteringen av ordinære fosterhjem.

Departementet foreslår at Bufetat kan kreve kommunen som har bedt om bistand til å plassere barn i fosterhjem, for egenbetaling etter satser fastsatt av departementet.

Egenbetaling skal omfatte utgifter til rekruttering og opplæring av fosterhjem. Det foreslås også hjemmel til forskrift om egenbetaling. Se forslag til ny § 9-5 a.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Et hovedformål med departementets forslag er å få på plass et enklere system som støtter opp under kommunenes fosterhjemsarbeid, som gir flere fosterhjem og færre utilsiktede flyttinger, og som reduserer det offentliges kostnader – samtidig som barnas og familienes rettssikkerhet ivaretas. Et sentralt grep er å gjøre alle ordinære fosterhjem kommunale. Det betyr at private aktører ikke lenger skal få inngå avtale med ordinære fosterhjem.

Forslaget ventes å påvirke tilbudet av fosterhjem positivt. Private fosterhjem utgjør i dag en marginal del av det totale tilbudet, med 440 barn av 11 000 barn i fosterhjem totalt. De påvirker dermed i liten grad det samlede tilbudet. Samtidig skaper private fosterhjem en dynamikk som reelt forsterker kommunenes utfordringer med å rekruttere og opprettholde kommunale fosterhjem. I tillegg gjør fortjenestemulighetene ved at private aktører ikke ønsker å rekruttere fosterhjem for videresalg til det offentlige.

Departementets forslag ventes å øke tilbudet av ordinære fosterhjem dels ved å fjerne private fosterhjem som forstyrrende element i kommunenes rekrutterings- og oppfølgingsarbeid, og dels ved å legge til rette et rekrutteringsmarked som legger til rette for sivil sektor og utnytter private aktørers fleksibilitet og innovasjonsevne. Kommunene vil få økte insentiver til å satse på eget rekrutteringsarbeid som følge av innføringen av kommunal betaling for fosterhjem fra Bufetat, og også dette kan ventes å øke tilbudet av fosterhjem. Forslagene ventes videre å redusere antallet utilsiktede flyttinger, dels ved å støtte opp under kommunenes relasjoner med fosterhjemmene, og dels ved at et økt tilbud gir bedre grunnlag for god matching mellom barn og fosterhjem. Færre utilsiktede flyttinger reduserer dessuten etterspørselen etter fosterhjem.

Forslagene ventes å redusere kommunenes og Bufetats utgifter sammenliknet med situasjonen etter barnevernsreformen, der kommunene får fullt finansieringsansvar for alle ordinære fosterhjem, inkludert for private ordinære fosterhjem. Forslaget om kommunal betaling for rekruttering og opplæring vil gi økte utgifter for kommunene. Kommunene foreslås kompensert for sine forventede merutgifter, noe som ses i sammenheng med at Bufetat vil få merinntekter fra kommunal egenbetaling for fosterhjem og mindreutgifter gitt at kommuner og private rekrutterer flere hjem. Før man ser konsekvensene av forslaget på kommenes etterspørsel etter fosterhjem, kan det være behov for at den statlige rekrutteringsaktiviteten opprettholdes på dagens nivå etter at kommunalt betalingsansvar er innført. Eventuelle merbehov utover en overføring av midler fra Bufetat vil bli behandlet i de ordinære budsjettprosesser.

Avviklingen av private *ordinære* fosterhjem vil gi lavere utgifter for kommunene i den grad private fosterhjem brukes som erstatning for kommunale, fordi private fosterhjem er dyrere enn kommunale fosterhjem. En avvikling av private *spesialiserte* fosterhjem vil gi lavere utgifter for Bufetat, siden private fosterhjem også er dyrere enn statlige fosterhjem. Bufetats ressursbruk på anskaffelser vil bli redusert fordi det er mer krevende å kjøpe fosterhjem som skal være tilknyttet en privat leverandør, enn fosterhjem som videreformidles til kommunene. Dersom private skal fortsette å levere spesialiserte fosterhjem, vil denne reduksjonen bli mindre fordi Bufetat da likevel må opprettholde og videreutvikle denne formen for anskaffelser. Konsekvensene er usikre og vil bl.a. avhenge av hvordan den enkelte kommune velger å

tilpasse seg, utviklingen av et marked for rekruttering av fosterhjem, og potensielle fosterforeldres respons på eventuelle endringer i rammevilkår. Departementet legger vekt på at et godt og effektivt barnevern kan ha store positive samfunnsøkonomiske konsekvenser, også utover de som gjør seg gjeldende over offentlige budsjetter. Forslagene konsekvenser for barna, fosterforeldrene mv. er drøftet i kap. 7. Forslagene om at alle ordinære, eventuelt også spesialiserte, fosterhjem skal være offentlige, krever en presisering i barnevernloven om at fosterhjem kun kan inngå avtale med offentlig barnevern, se kap. 0.

Institusjonsområdet

Bakgrunn

Hva er institusjonstiltak?

Barnevernet har ansvar for tiltak i barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Alle disse institusjonstypene drives både av Bufetat selv og av private aktører. I dette høringsnotatet vies størst oppmerksomhet til barnevernsinstitusjoner (heretter kalt "institusjonstiltak"). Sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere omtales i egne avsnitt 5.5 og 5.6.

Institusjonstiltak er inngripende tiltak rettet mot særlig sårbare barn. Barn på institusjon har gjennomgående høy problembelastning, ofte i form av psykiske problemer, rusproblemer og/eller atferdsproblematikk som krever behandling i tillegg til omsorg. Ved noen plasseringer brukes det omfattende tvang. Ofte er det vanskelig å avdekke barnets reelle behov før plassering. Behovene kan også endre seg betydelig i løpet av plasseringen.

Institusjonene er inndelt etter tre plasseringshjemler: Omsorgsinstitusjon, atferdsinstitusjon og akuttinstitusjon. Innenfor disse deles barn inn i ulike målgrupper: "Omsorg" (omsorgsinstitusjon), "rus", "atferd lav" og "atferd høy" (atferdsinstitusjoner spesialisert for hhv. rusbehandling og behandling av barn som har hhv. høy og lav risiko for videre problemutvikling) og "akutt" (akuttinstitusjon).

Ved utgangen av 2018 bodde 1 100 barn i barnevernsinstitusjon, hvorav 900 under Bufetat og 200 i Oslo kommune. Det er en reduksjon på 20 pst. fra utgangen av 2012, da antallet var 1 379 barn. Det er særlig blant barn under 13 år at antallet er blitt redusert. Blant de barna som bodde i en institusjon under Bufetat i løpet av 2018, bodde 921 barn i omsorgsinstitusjon, 390 i atferdsinstitusjon og 596 i akuttinstitusjon.

Ansvarsdeling mellom stat og kommune

Bufetat har ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig antall differensierte plasser, og plikt til å bistå barnevernstjenesten med plassering av barn på institusjon som er tilpasset det enkelte barnets behov. Bufetat har bistandsplikt for kommunene, med unntak av Oslo. Bufetat driver egne institusjoner, men kan også oppfylle sitt ansvar ved å kjøpe institusjonsplasser drevet av private aktører. Enkelte kommuner driver egne institusjoner, som godkjennes av Bufetat. Bistandsplikten innebærer at Bufetat etter anmodning fra kommunen skal finne frem til en egnet institusjonsplass til det enkelte barn, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a. Bistandsplikten gjelder både i akuttsituasjoner og ved planlagte flyttinger, og både ved samtykkebaserte plasseringer og ved plasseringer ved tvang.

Det er barnevernstjenesten som velger om et barn skal ha institusjonstiltak, mens Bufetat velger konkret institusjonsplass, evt. med føringer fra fylkesnemnda. Bufetat har ansvar for at institusjonsplassen er egnet til å ivareta barnets behov. Barnevernstjenesten skal løpende følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling etter plassering, og vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak for barnet.¹¹¹ Kommunens ansvar for oppfølging av barnet er uavhengig av om barnet bor i en statlig, privat eller kommunal institusjon.

Private institusjoner kvalitetssikres av Bufetat gjennom en godkjenningsordning, anskaffelsesprosessene og den løpende kontraktsoppfølgingen. I tillegg kommer fylkesmennenes tilsyn.

Finansieringsansvaret for institusjonstiltak er delt mellom stat og kommune. Bufetat dekker utgiftene med unntak av en kommunal egenandel som per 2019 er på 72 290 kroner per måned.¹¹² Utgiftene til kommunale institusjoner dekkes av kommunene alene.

Hvordan private tjenesteytere brukes i dag

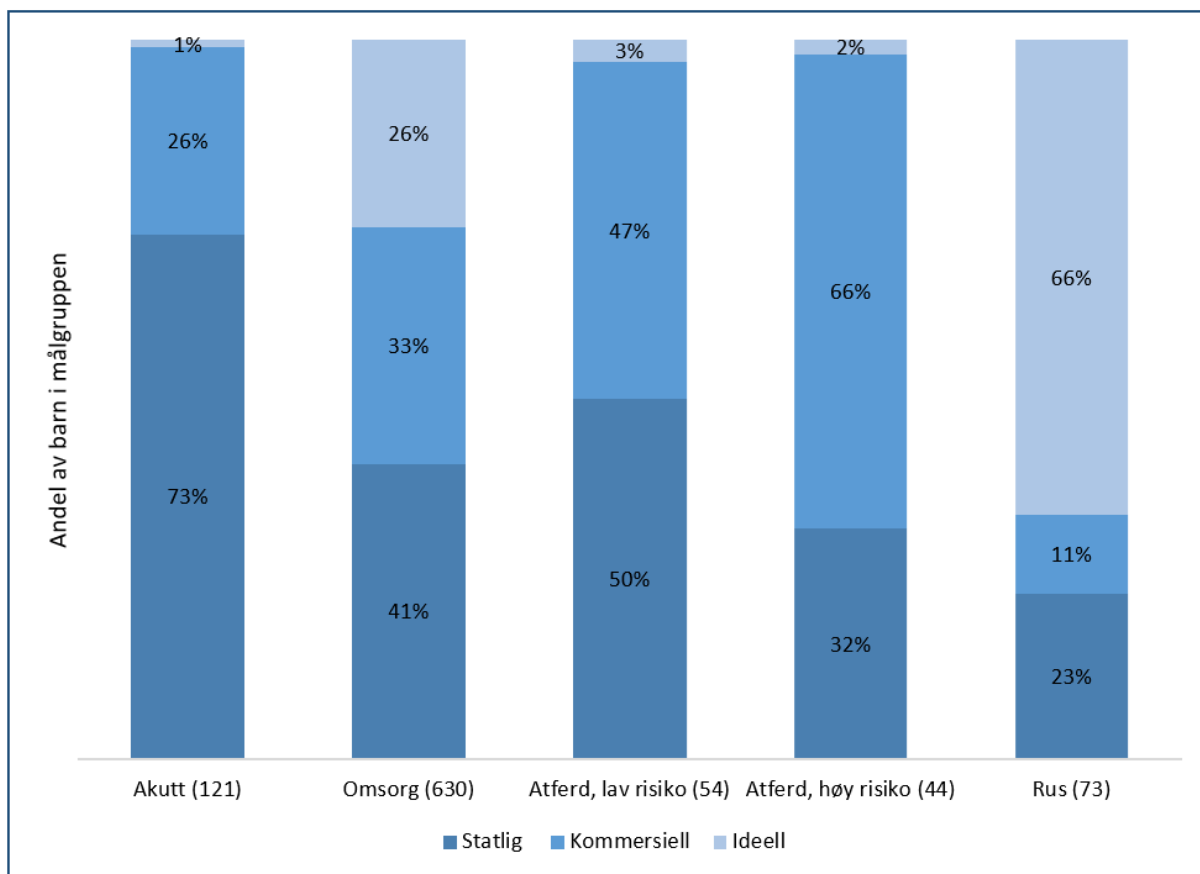
Private aktører leverer i dag alle typer institusjonsplasser. Av de 900 barna som ved utgangen av 2018 bodde på institusjon under Bufetats ansvarsområde, bodde 332 i statlige, 345 i kommersielle og 223 i ideelle institusjoner. Kommersielle aktører leverer institusjonsplasser til alle målgrupper, dvs. omsorg, atferd ("høy", "lav" og "rus") og akutt, mens ideelle i all hovedsak leverer innenfor omsorg og rus, se Figur 5.1.

Private aktører, og da særlig kommersielle, har fått en større rolle på institusjonsområdet de siste årene, se Figur 5.2. I perioden 2010-2012 lå andelen privat leverte oppholdsdager på 52 pst., mens den i 2018 lå på 61 pst. Fra 2017 til 2018 økte andelen kommersielle fra 32 til 36 pst. av totalen. Økningen kom særlig i segmentene atferd høy og akutt. I 2019 har bruken av kommersielle igjen gått noe ned. Økningen i andelen kommersielle har skjedd på bekostning av statlige plasser.

Figur 0.1: Andelen barn i statlige, ideelle og kommersielle institusjoner, plassering etter målgruppe i løpet av 2018

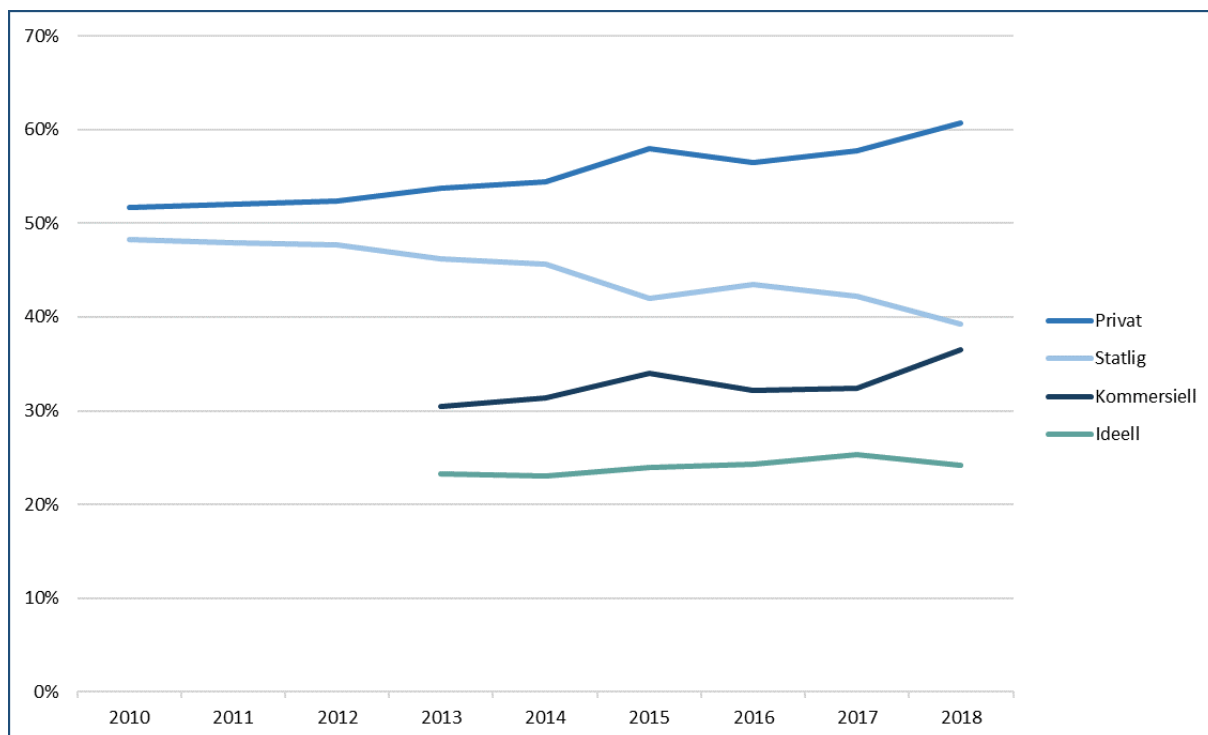
¹¹¹ Barnevernloven § 4-24 andre ledd siste punktum, Barnevernloven § 4-25 første ledd siste punktum, Barnevernloven § 4-28 første ledd. Se også om tiltaksplan i Barnevernloven § 4-28 andre og tredje ledd.

¹¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-barnevernstiltak--2019/id2666449/>



Kilde: Tallene gjelder institusjonene under Bufetat, og er hentet fra Bufdir.

Figur 0.2 Bruk av statlige, kommersielle og ideelle institusjoner, 2010-2018



Note: Tallene gjelder institusjonene under Bufetat, og er hentet fra Bufdir. Figuren viser andel oppholdsdager i hhv. statlige, kommersielle og ideelle institusjoner, 2014-2018, som andel av totalt antall oppholdsdager i institusjon i løpet av året. Informasjon om fordelingen mellom kommersielle og ideelle finnes først fra 2013.

Rammevilkår for private tjenesteytere

Rettslige rammevilkår

Private barnevernsinstitusjoner er underlagt krav om godkjenning og kvalitet, og leverandørene er pålagt å følge bestemmelsene i rettighetsforskriften.¹¹³ Krav om godkjenning av private institusjoner ble innført i 2004, da staten tok over ansvaret for institusjonene fra fylkeskommunene. Samtidig ble det innført regler om krav til kvalitet i institusjonene, jf. barnevernloven § 5-8. Målet var statlig kontroll med at institusjonene oppfyller de krav som stilles i lov og forskrifter, herunder at institusjonen oppfyller de gjeldende kvalitetskrav og ellers drives på forsvarlig måte.¹¹⁴ Det er regionalt nivå i Bufetat som i dag fatter vedtak om godkjenning av private og kommunale institusjoner, med sentralt nivå i Bufetat (Bufdir) som klageinstans.

Kravene til godkjenning av private barnevernsinstitusjoner følger av godkjenningsforskriften.¹¹⁵ Institusjonen kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med barnevernloven med forskrifter, tilfredsstillende vilkår som følger av annen lovgivning og ellers drives på forsvarlig måte. Sentrale krav som må være oppfylt, er at institusjonen skal ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet, og at de faglige metoder

¹¹³ Forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

¹¹⁴ Ot. prop. Nr. 9 (2002-2003), kap. 6.5.4.

¹¹⁵ Forskrift 27. oktober 2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven

som anvendes ved institusjonen skal være faglig og etisk forsvarlige, tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting og være forankret i allment anerkjent fagteori. Videre stilles krav til institusjonenes bemanning og kompetanse samt til en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.¹¹⁶

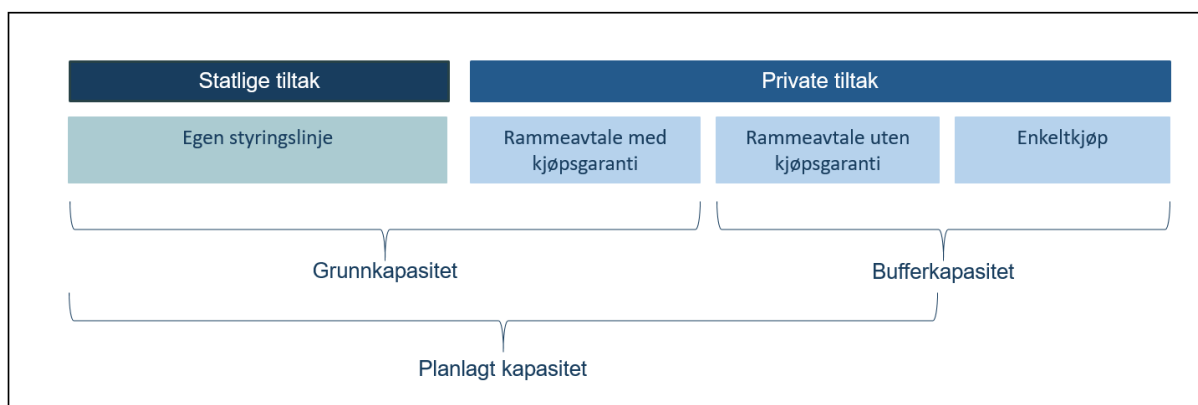
Bufetat har i dag plikt til å godkjenne private institusjoner som oppfyller vilkårene for godkjenning. Godkjenningsordningen skal dermed ikke benyttes til å dimensjonere tilbudet, og en søknad om godkjenning kan ikke avslås med den begrunnelse at det ikke er behov for flere institusjoner. I høringsnotatet om ny barnevernslov reises spørsmålet om det bør kunne legges vekt på geografiske hensyn i vurderingen av om vilkårene er oppfylt.¹¹⁷ Statlige institusjoner skal oppfylle de samme kvalitetskravene som ligger til grunn for godkjenning av private og kommunale institusjoner. I høringsnotat om ny barnevernslov foreslås at det også skal stilles krav om godkjenning av statlige institusjoner.

Styring

Institusjonsplasser kjøpes av Bufetat gjennom rammeavtaler eller enkeltkjøp.

Rammeavtalene er nasjonale og inngås av Budir. Det er Bufetats regioner som gjør avropene på rammeavtalene, og som står for enkeltkjøpene. Rammeavtalene utgjør den planlagte kapasiteten sammen med de statlige plassene, se Figur 5.3. Plassene på kjøpsgaranti regnes som del av grunnkapasiteten, og plassene utenfor kjøpsgarantien som del av bufferkapasiteten. Enkeltkjøp skjer der det er manglende kapasitet på rammeavtale eller når et barns behov ikke kan dekkes gjennom den planlagte kapasiteten. De nåværende rammeavtalene går ut våren 2020, med opsjon på forlengelse i to år (1+1). Rammeavtalene på omsorg, rus og atferd lav ble inngått i 2016, mens rammeavtalen på atferd høy ble inngått i 2018. Det har ikke vært rammeavtale på akutt siden 2016, slik at alle anskaffelsene der skjer som enkeltkjøp.

Figur 0.3 Kapasitetstyringen av statlige og private institusjoner



Anskaffelsene skjer gjennom ordinære anbudskonkurranser der tiltakenes innhold og kostnader forutsettes regulert uttømmende gjennom skriftlige kontrakter utformet i forkant av kjøpet. Rammeavtalene har fra 2016 vært basert på "robuste priser", dvs. at prisene skal hensynta et visst behov for tilleggsbemanning og -tjenester gjennom plasseringen. I konkurransen om rammeavtalene og ved avrop på rammeavtalene er det fastsatt minstekrav til kvalitet, og

¹¹⁶ Forskrift 10. juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner

¹¹⁷ Høringsnotat forslag til ny barnevernslov, kap. 14.5.3, s. 218.

konkurransen skjer på pris. I konkurransen om enkeltkjøp er det i praksis konkurranse også på innhold, både for å komme med blant dem som får konkurrere, og for å få tilslag. Ved enkeltkjøp skal det forespørres tre leverandører, men ofte forespørres kun én eller to.¹¹⁸ Hvilke leverandører som forespørres, baseres på en skjønnsmessig vurdering.

Utfordringsbildet

Utfordringer og igangsatte prosesser på institusjonsområdet

Det er avdekket utfordringer på institusjonsområdet, i både statlige og private institusjoner. Utfordringene gjelder både det faglige innholdet og kontrollen og styringen av tilbudet. Det er i forlengelsen av dette satt i gang flere prosesser som er relevante for rammevilkårene for private tjenesteytere.

I 2018 ble en statlig barnevernsinstitusjon avvirket etter at det ble avdekket uforsvarlig praksis. Svikten var ikke fanget opp av verken internkontroll, ordinære styringslinjer eller tilsynsmyndigheter. Som ledd i oppfølgingen utførte Bufdir en gjennomgang av det faglige innholdet i et utvalg statlige og private institusjoner. I gjennomgangen fant Bufdir at ungdommene ble gitt god omsorg, men det ble også avdekket store utfordringer i deler av tilbudet. Blant funnene var svak ledelse, sviktende internkontroll, mangelfull kompetanse og opplæring, manglende kontinuitet i bemanning, manglende implementering av institusjonsplaner og overlapp i målgrupper. Direktoratet konkluderte videre med at det mangler et omforent kunnskapsgrunnlag og nasjonale føringer for å vurdere hva som utgjør god kvalitet i institusjonstilbudet. Institusjonene som hadde implementert standardiserte forløp, ble vurdert å lykkes bedre med sitt oppdrag enn øvrige institusjonene.

Helsetilsynet fullførte i 2018 et landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner. Det ble konkludert med lovbrudd på områdene forsvarlig omsorg og bruk av tvang i 36 av de 60 institusjonene som inngikk i tilsynet.¹¹⁹ Institusjoner med lovbrudd hadde typisk manglende systematikk i arbeidet med tilsynsområdene, mangelfull dokumentasjon av barns behov og medvirkning, store mangler i bemanning og kompetanse, og svikt i styring og ledelse. Institusjonene som inngikk i tilsynet var valgt ut fra en risiko- og sårbarhetsvurdering, så funnene er ikke representative for barnevernsinstitusjoner generelt. Det er likevel stor grad av sammenfall i utfordringsbildet fra Bufdirs gjennomgang og Helsetilsynets landsomfattende tilsyn.

Det følger av bistandsplikten at Bufetat, på forespørsel fra kommunen, skal tilby et forsvarlig tiltak når barn har behov for plassering utenfor hjemmet. I henhold til dagens regelverk gjelder bistandsplikten uten unntak, selv i tilfeller der Bufetat selv vurderer at det av sikkerhetsmessige årsaker ikke vil være mulig å ivareta barnet innenfor rammene av en plassering etter barnevernloven. Bufetat er dermed prisgitt endringer i tilgrensende sektorer som kriminalomsorg og helse. Begrenset døgnkapasitet i psykisk helsevern for barn og unge, samt en klar målsetting om redusert antall unge i fengsel, har sannsynligvis bidratt til at andelen unge med tung problembelastning i barnevernsinstitusjoner har økt de senere årene.

Bufetats institusjonstilbud har de siste 10-15 årene utviklet seg i retning av et mer rendyrket spesialistbarnevern. Institusjonene har fått økt kompetanse på traumesensitiv omsorg, og det

¹¹⁸ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43, avsnitt 5.3.

¹¹⁹ Statens Helsetilsyn (2019), Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner 2018 "Barnas hjem. Voksnes ansvar", rapport fra Helsetilsynet 3/2019.

er satt i verk tiltak for å styrke tilgangen på psykisk helsehjelp for barn på institusjon. Samtidig er det fortsatt indikasjoner på at institusjonstilbudet ikke er tilstrekkelig godt innrettet for å møte behovene hos barna med høyest problembelastning. Dette har trolig bidratt til et betydelig omfang av enkeltkjøp, altså kjøp av private institusjonsplasser utenfor planlagt kapasitet. Hypotesen om at det planlagte institusjonstilbudet ikke er tilstrekkelig tilpasset barnas behov, styrkes av at barn i barnevernsinstitusjon opplever mange brudd og flyttinger. Per mai 2019 hadde 67 pst. av barna på institusjon hatt tre eller flere plasseringer utenfor hjemmet. Det er barna barn plassert på atferdsparagraf som er igjennom flest brudd. Bufdir har igangsatt flere prosesser på institusjonsområdet. De viktigste i denne sammenhengen er utvikling og innføring av standardiserte forløp for de ulike institusjonstypene, videreutvikling av styringsmodellen for statlige institusjoner, og nye rutiner for internkontroll i Bufetats regioner. Departementet har slått fast at forventningen til ivaretagelse og faglig oppfølging av den enkelte bruker er lik for statlige og private institusjoner. Helsetilsynet har fått som fast årlig oppdrag å systematisere informasjon fra fylkesmennenes tilsyn med barnevernsinstitusjoner og presentere tilsynserfaringer i en nasjonal oversikt. Helsetilsynet skal også utrede hvordan regelverket om tilsyn med institusjonene kan utformes slik at det ivaretar både fylkesmannens mulighet til å prioritere sine tilsynsressurser ut fra en risiko- og sårbarhetsvurdering av den enkelte institusjon, og hensynet til tilstrekkelig kontroll med at hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling. Riksrevisjonen er i gang med en forvaltningsrevisjon av Bufetats institusjonstilbud, herunder bruken av private aktører.

Arbeidsdelingen mellom statlige, kommersielle og ideelle institusjoner

Bufdir har over lengre tid hatt som mål å redusere bruken av private tjenesteytere i noen segmenter av barnevernsfaglige hensyn. Intensjonen er at de mest sårbare barna i så stor grad som mulig skal ivaretas i statlige institusjoner. Dette gjelder særlig målgruppene atferd høy og akutt, og barn under 13 år. På denne bakgrunn valgte Bufdir å ikke inngå nye rammeavtaler med private leverandører for disse målgruppene i 2016. På akuttområdet har etaten i stor grad oppnådd målet om at tilbudet som hovedregel skal være statlig, mens det har vist seg vanskelig innenfor atferdsinstitusjonene. Bufdir inngikk derfor rammeavtaler for denne målgruppen i 2018. I tillegg gjør etaten enkeltkjøp til denne gruppen barn. Det er nesten utelukkende kommersielle leverandører som har levert slike tiltak som enkeltkjøp, og kun kommersielle som har rammeavtale på atferd høy med Bufdir.

I tillegg har det vært en økning i bruken av enetiltak. Enetiltak opprettes både på omsorgs- og atferdshjemmel, og tilbys i all hovedsak av kommersielle leverandører. Fremveksten av enetiltak kan ses som utslag av at det ordinære institusjonstilbudet ikke i tilstrekkelig grad makter å ivareta de mest sårbare barna. Barnet må derfor plasseres i en omsorgsinstitusjon basert på et vedtak om omsorgsovertakelse. Ordinære omsorgsinstitusjoner kan imidlertid mangle forutsetningene som trengs for å kunne ivareta barnet, og behov for enetiltak oppstår.

Ideelle leverandører har over tid konsentrert seg om målgruppene omsorg og rus, og noe atferd lav. Ideelle leverer i liten grad på atferd høy, akutt eller enetiltak. I tillegg leverer altså de ideelle i langt mindre grad på enkeltkjøp.

Det er varslet i Granavolden-plattformen at regjeringen vil følge opp Stortingets anmodningsvedtak om å øke andelen institusjonsplasser levert av ideelle aktører til om lag 40 pst. innen

2025.¹²⁰ Gjennomgangen av rammevilkårene for private tjenesteytere på institusjonsområdet er et ledd i oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak. Departementet har fått på plass nye rammeavtaler for ideelle sentre for foreldre og barn, og vurderer nå hvordan anmodningsvedtaket skal følges opp videre.

Styringen av private institusjoner

Særtrekkene ved barnevernet som beskrevet i avsnitt 2.1 kommer tydelig til uttrykk i institusjonsbarnevernet. Institusjonstiltak er inngripende tiltak overfor sårbare brukere, noe som stiller ekstra strenge krav til det offentliges ivaretagelse av barnas rettssikkerhet. Det vil lett oppstå asymmetrisk informasjon mellom kjøperen av et tiltak og leverandøren, både om barnas behov, innholdet i tiltakene og tiltakenes kostnader. Institusjonstiltak er også vanskelige å evaluere. Bufetat har i utgangspunktet stor kjøpermakt, men kjøpermakten svekkes ved det ansvaret de er pålagt gjennom bistandsplikten.¹²¹ Bufetats rolle som enekjøper og fagansvarlig gir dem samtidig et særskilt ansvar for fagutviklingen på området og leverandørenes forutsigbarhet.

Styringsutfordringene for denne typen tiltak er beskrevet i avsnitt 2.4. Styringen må innrettes slik at det tas hensyn til særtrekkene ved tiltakene og styringsutfordringene. Bufdir og kommunene er på institusjonsområdet ikke bundet av anskaffelsesregelverket, og kan dermed velge tilknytnings- og anskaffelsesformer svært fritt – også slike som ikke er i tråd med anskaffelsesregelverket. Dette omfatter ulike former for tillitsbasert styring som åpner for fleksibilitet i tiltaket til det enkelte barn, og som stimulerer til kontinuitet i driften, og til faglig profesjonalitet.

Tradisjonelle anbudskonkurranser der tiltakenes innhold og kostnader forutsettes regulert uttømmende gjennom skriftlige kontrakter utformet i forkant av kjøpet, tar i liten grad høyde for at det kan oppstå behov for å endre tiltaket underveis. Kortvarige avtaler gir hyppige konkurranser, noe som åpner for stadig nye leverandører, stimulerer konkurranseatferd, og er et gode for leverandører med kortsiktig horisont. Økt konkurranse bør i utgangspunktet gi lavere priser. Det er imidlertid indikasjoner på at dagens rammeavtaler ikke har fungert tilfredsstillende som styringsverktøy, og at dette kan bidra til å forklare at en stor andel av kjøpene i dag skjer utenfor avtalene som enkeltkjøp.¹²² Enkeltkjøp innebærer stor uforutsigbarhet for leverandørene og kan antas å svekke Bufetats kjøpermakt. Oslo Economics har også pekt på forbedringspotensial i praksisen ved enkeltkjøp. I henhold til Bufetats rutiner skal det forespørres tre leverandører ved hvert kjøp. Dersom de riktige tre forespørres, kan dette gi reell konkurranse. Utvelgelsen baseres imidlertid på en skjønnsmessig vurdering der det oppfattes som uklart for leverandørene hva som skal til for å komme blant de tre.

¹²⁰ Vedtak 762, Dokument 8:161 S (2017-2018): "Stortinget ber regjeringen sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres."

¹²¹ Bufetats kjøpermakt drøftes nærmere i Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

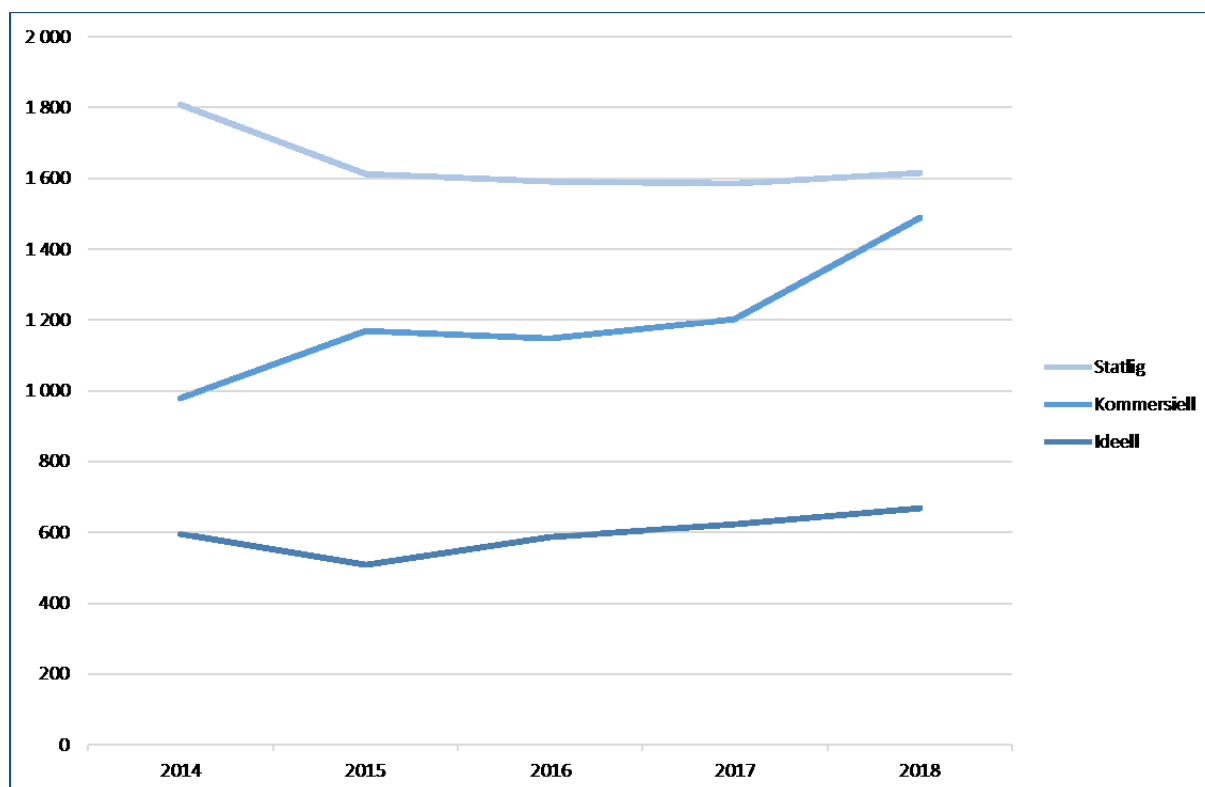
¹²² Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43.

Behovet for et solid faglig og strategisk grunnlag for styringen gjelder uavhengig av hvordan styringen innrettes. I dag er det ikke etablert noe helhetlig faglig grunnlag for hva som utgjør et godt institusjonstilbud, og som kan gi et omforent utgangspunkt for kvalitetskriterier mv.

Kvalitet og kostnader

Det er ikke avdekket systematiske kvalitetsforskjeller mellom statlige og private institusjons-tiltak, og heller ikke mellom kommersielle og ideelle, igjennom de lovlighetsvurderingene som foretas i tilsyn og kontroll. Også statlige institusjoner er representert blant de enkeltsakene der det er blitt avdekket vesentlige avvik i det faglige innholdet i tilbudet. Private institusjoner er underlagt de samme kvalitetskravene som statlige institusjoner, dels ved at de er godkjent i henhold til godkjenningsforskriften, som bl.a. stiller krav om at institusjonen drives i samsvar med kvalitetsforskriften, og dels gjennom spesifikke kvalitetskrav som fremkommer av kontrakten. Fylkesmannen fører tilsyn med at alle institusjoner oppfyller kravene som følger av barnevernloven med forskrifter.¹²³ Det er ikke gjort systematiske evalueringer av den helhetlige kvaliteten i de ulike delene av institusjonstilbudet utover det som følger av lovlighetstilsynet.

Figur 0.4 Utgiftene til statlige, kommersielle og ideelle institusjoner 2014-2018, i mill. 2018-kroner



Kilde: Tall fra Bufdir.

De statlige institusjonene har i gjennomsnitt 15-20 pst. høyere utgifter per oppholdsdøgn enn de private.¹²⁴ Private aktører kan ha mulighet til å drive med lavere kostnader enn statlige,

¹²³ Se barnevernloven § 5-10, og kvalitetsforskriften av 10. juni 2008 nr. 580 samt barnevernloven § 5-7, og tilsynsforskriften av 11. desember 2003 nr. 1564.

¹²⁴ Bufdirs årsrapport 2018.

særlig fordi de kan velge billigere arbeidstids- og pensjonsordninger.¹²⁵ Det er for eksempel stor variasjon etter eierskap i bruken av turnusordninger med vakter over ett døgn (omfatter såkalt medleverordning): Mens over 90 pst. av de ansatte i kommersielle institusjoner har en slik ordning, og 80 pst. i de ideelle, gjelder det bare 20 pst. i statlige institusjoner. Det er også forskjeller i hva slags langturnus som velges. I praksis gjør ulike arbeidstidsordninger at private institusjoner kan ha samme bemanning som statlige institusjoner, men med færre ansatte. Valget av arbeidstidsordning kan ha flere konsekvenser for kvaliteten: Det kan være positivt at barna har færre personer å forholde seg til, men arbeidstidsordningen kan også påvirke tilgangen på ansatte med relevant erfaring og kompetanse.¹²⁶

Også forskjeller i de ansattes lønn, kvalifikasjoner, alder og pensjon bidrar til billigere private plasser.¹²⁷ De ansatte i kommersielle og ideelle institusjoner har i gjennomsnitt 11-13 pst. lavere lønn enn i statlige. De har også i gjennomsnitt lavere utdanning, er yngre, og har billigere pensjonsordninger enn i de statlige institusjonene. Ideelle institusjoner gir gjennomgående vilkår som ligger mellom kommersielle og statlige.

Utviklingen i utgiftene til hhv. statlige, kommersielle og ideelle institusjoner er vist i Figur 5.4. Utviklingen gjenspeiler at de kommersielle tilbyr en større andel av plassene enn før, og dyrere plasser enn før. I perioden 2014-2018 er utgiftene til kommersielle institusjoner økt med 50 pst. reelt, fra 980 mill. til nær 1,5 mrd. 2018-kroner. Utgiftene til ideelle institusjoner økte med 12 pst. reelt i samme periode, mens utgiftene til statlige institusjoner er redusert med 11 pst. reelt, fra 1,8 til 1,6 mrd. kroner.

Gevinster ved private tjenesteytere

Departementet ser flere potensielle gevinster ved å bruke private tjenesteytere på institusjonsområdet:

- *Spesialisering*: Det offentlige kan konsentrere seg om å levere noen typer institusjoner, evt. til noen geografiske områder, og la private levere på andre.
- *Fleksibilitet*: Mer fleksible turnusordninger kan gi et kvalitativt bedre tilbud til lavere pris, forutsatt at de ansatte har den nødvendige kompetanse og erfaring.
- *Innovasjon*: Private tjenesteytere kan ha bedre insentiver og muligheter til innovasjon enn offentlige.
- *Økt legitimitet*: Private tjenesteytere kan utgjøre et korrektiv til det offentlige institusjonstilbudet og gi tjenesteapparatet større legitimitet.
- *Lavere kostnader gjennom mer effektiv drift*: Rimeligere pensjons- og turnusordninger, lavere sykefravær, yngre og mindre kvalifisert arbeidskraft, og billigere lokaler er alle forhold som kan gjøre private institusjonstiltak rimeligere enn statlige.
- *Lavere kostnader knyttet til opp- og nedbygging av kapasitet*: Tilgang på andre ressurser og rammevilkår knyttet til lokaler, innleid arbeidskraft mv. kan gjøre det enklere for private enn statlige aktører å skalere et tilbud opp og ned. Kommersielle vil normalt ha sterkere insentiver til opp- og nedskalering enn ideelle.

¹²⁵ Fafo (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:05.

¹²⁶ Olberg, D. (2016). Medlevertturnus og tjenestekvalitet – hva sier ungdommene? I: Kari Ingstad, (red.) *Turnus som fremmer heltidskultur*. Gyldendal Akademisk.

¹²⁷ Fafo (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:05

Utfordringer ved private tjenesteytere

Utfordringene ved private tjenesteytere i barnevernet kan komme i form av økt risiko for at barnets rettssikkerhet ikke ivaretas, ved at forsvarlighetskravet eller barnevernsrettslige prinsipper ikke oppfylles. Utfordringene kan også komme i form av høye kostnader, et svakere statlig barnevern og svekket tillit til barnevernet.

- *Økt risiko for at forsvarlighetskravet ikke oppfylles.* Forsvarlighetskravet kan forstås som et faglig begrunnet minstekrav til tilbudet, og vil i praksis bl.a. være knyttet til de ansattes kvalifikasjoner og lokalenes egnethet. Hvis en leverandørs økonomiske insentiver får overstyre de faglige hensynene, kan dette gi uforsvarlige tiltak. Det er som nevnt påvist at private i gjennomsnitt ansetter yngre og lavere utdannet arbeidskraft enn statlige, og kommersielle mer enn ideelle.
- *Økt risiko for at hensynet til barnets beste ikke oppfylles.* Leverandører opplyser at de takker ja til barn med store utfordringer selv om de ikke nødvendigvis har et egnet tilbud til dem. Dette er problematisk, også fordi et manglende egnet tilbud øker faren for tvangsbruk. Private tjenesteytere vil ha økonomiske insentiver til å forsøke å styre valg, innretning og varighet av tiltak inn mot det de selv tjener mest på, enten igjennom omskrivninger av barnets behov eller ved å levere noe annet enn det offentlige ønsker. Det er avdekket flere eksempler dette, bl.a. at oppholdstiden er lengre i private akuttiltak, og at påfølgende plassering oftere ender hos samme eier enn der tiltaket er offentlig. Private tjenesteytere kan også gi økt risiko for svikt på systemnivå, gjennom tiltaksutvikling som er mer motivert av bedriftsøkonomisk overskudd enn faglige hensyn. Risikoen for denne typen svikt øker når det offentlige ikke har tilstrekkelig kontroll.
- *Høye kostnader.* Utgiftene til private institusjonstiltak er høye og økende, bl.a. som følge av økt bruk av enkeltkjøp fremfor rammeavtaler. De aller dyreste plassene er tiltakene til atferd høy og enetiltak. I markedet i dag har leverandørene stor risiko knyttet til antall plasser og type tiltak de skal levere, hvor mye de vil få betalt for hver plassering mv. Leverandørene er pålagt høy risiko bl.a. gjennom robuste priser, lav kjøpsgaranti og høy leveransegaranti, og stor uforutsigbarhet om barnas reelle behov. Økt risiko kan slå ut i høyere priser (risikopremie), men også i at en del leverandører går med underskudd. Dagens system ser ut til å gi relativt store inntjeningsmuligheter for leverandører som tåler mye risiko, og som ønsker å levere på enkeltkjøp.
- *Svakere statlig barnevern.* Omfattende bruk av private institusjoner gir redusert praksiserfaring og kapasitetsutnyttelse i det statlige barnevernet. Statlig praksiserfaring er nødvendig for å sikre høy kvalitet og gode innkjøp.
- *Svekket tillit til barnevernet.* Den norske befolkningen er mer skeptiske til at private aktører yter tiltak i barnevernet enn på andre velferdstjenestekområder.¹²⁸ Det at kommersielle tar seg av de mest sårbare barna møtes med skepsis til tross for at adgangen til å bruke private aktører er lovhjemlet. Det er rimelig å se skepsisen i sammenheng med at tvang og makt i en demokratisk rettsstat i prinsippet skal utøves av offentlige myndigheter, jf. at politivesen, forsvaret og kriminalomsorgen alle er heloffentlige.

¹²⁸ Fafo (2019): "Når velferd er til salgs – Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester", Fafo-rapport 2019:11.

Leverandører og markedsanalyse

Det var til sammen 40 leverandører av institusjonstiltak til Bufetat i 2018, målt som eierselskap/-stiftelser.¹²⁹ Av disse var 23 kommersielle og 17 ideelle. Andelen ideelle er dermed større enn på fosterhjemsområdet. Bufetat kjøpte i 2018 institusjonstiltak for til sammen 2,1 mrd. kroner, hvorav 1 469 mill. kroner fra kommersielle leverandører og 661 mill. kroner fra ideelle. Størst inntekter blant leverandørene hadde Ambea med 674 mill. kroner (hvorav Stendi med 646 mill. kroner), Humana med 275 mill. kroner, Frelsesarmeen med 179 mill. kroner, Aberia med 137 mill. kroner, Team Olivia med 116 mill. kroner og CRUX med 103 mill. kroner. Ambea, Humana, Team Olivia og Aberia er kommersielle, mens Frelsesarmeen og Crux er ideelle.

De ideelle leverandørene har gjennomgående vært lenger på institusjonsområdet enn de kommersielle. Mens 14 av de 17 ideelle eierne har levert institusjonstiltak siden 2014 eller lenger (82 pst.), gjelder dette bare ti av de 31 kommersielle (43 pst.). De nye leverandørene fra 2017 og 2018 er i all hovedsak kommersielle. Leverandørbildet på institusjonsområdet er i endring, mot færre, større og mer kommersielt drevne aktører. De tre største kommersielle aktørene Ambea (med Stendi), Humana og Olivia er eid av utenlandske oppkjøpselskaper, mens Aberia er norsk med virksomhet i Sverige. Stendis inntekt fra barnevernsinstitusjoner var 2,3 mrd. kroner i perioden 2014-2018, etter en dobling fra 2014 til 2018.

De største kommersielle leverandørene på institusjonsområdet har valgt å organisere seg med svært komplekse selskapsstrukturer, og leverer tjenester på mange ulike virksomhetsområder i tillegg til barnevern. Basert på selskapenes offentlige rapportering er det ikke mulig å skille ut inntektene og utgiftene på barnevernsområdet, eller å følge pengestrømmene innad i selskapene. Dermed er det heller ikke mulig å fastslå overskuddet fra barnevernsvirksomheten. Utenlandskeide leverandører er dessuten unntatt fra deler av rapporteringsplikten som gjelder norske firmaer. Også noen av de ideelle virksomhetene er lite transparente. Bufdir stiller i dag krav om opplysninger om eierskap fra sine leverandører, slik at de kan se alle tiltakene fra samme eier i sammenheng. Bufdir stiller derimot ikke krav om regnskap per virksomhetsområde, som kunne gitt mer informasjon om overskuddene fra barnevern.

Alle de største leverandørene av institusjonstiltak driver også virksomhet i andre sektorer enn barnevern, særlig innenfor helse og omsorg.¹³⁰ De fire store kommersielle aktørene inngår i konsern med store helse- og omsorgsforetak som opererer i flere land. I Norge driver Ambea innenfor brukerstyrt personlig assistanse (BPA), psykiatri og eldreomsorg. Også Humana, Team Olivia og Aberia, samt de største ideelle aktørene CRUX og Frelsesarmeen, arbeider bredt innenfor helse- og sosialsektoren. Det er også et betydelig antall aktører som

¹²⁹ Kilde: Bufdir. Institusjonstiltak skal også i denne sammenhengen forstås som tiltak i barnevernsinstitusjoner. Sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere behandles i egne avsnitt.

¹³⁰ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43. Oslo Economics sammenstiller informasjon fra en rekke kilder for å få oversikt over institusjonsmarkedet: Fra Bufdir om leverandørene og kjøpene; fra intervjuer med leverandører, Bufetat og barnevernstjenester; og fra offentlig tilgjengelige bedriftsdata.

innenfor barnevernet bare leverer institusjonstiltak, og ikke verken fosterhjem eller tiltak og tjenester til kommunene. Blant disse er den ideelle aktøren Fossumkollektivet den største. Oslo Economics (2019) analyserer overskuddene fra institusjonsvirksomheten i barnevernet ved å vurdere ulike nøkkeltall for virksomhetene.¹³¹ Driftsmarginen falt i perioden 2014-2017, og økte deretter markert fra 2017 til 2018. Rentabiliteten er vurdert tilbake til 2008, og nådde en topp blant de kommersielle leverandørene på nærnær 40 pst. i 2009. Etter dette har rentabiliteten for de kommersielle falt til om lag 10 pst. i 2018, nær nivået for de ideelle. Disse tallene gjenspeiler riktignok ikke nødvendigvis de reelle marginene, bl.a. fordi de ikke fanger opp eventuelle flyttinger av overskudd mellom tjenesteområder innad i den norske virksomheten, eller ut av Norge.

Det overordnede inntrykket er at gevinstmulighetene varierer sterkt. Bufetats anskaffelser gir stor uforutsigbarhet for leverandørene. Uforutsigbarheten er delvis intendert, bl.a. gjennom rammeavtaler med lav kjøpsgaranti og høy leveransegaranti. I tillegg har ikke rammeavtalene fra 2016 for segmentene omsorg, atferd lav og rus vært fleksible nok til å dekke barnas behov, slik at Bufetat ikke har brukt den kapasiteten de har inngått avtale om. For leverandørene har dette resultert i at leveransegaranti plassene på rammeavtalen fra 2016 isolert sett har vært tapsbringende. Motstykket er flere enkeltkjøp også i disse segmentene, med enetiltak som eksempel på et tiltak med særlig høy fortjeneste.¹³² I tillegg kommer en stor andel enkeltkjøp innenfor de øvrige segmentene atferd høy (uten rammeavtale til 2018) og akutt (fortsett uten rammeavtale). Som på fosterhjemsområdet gir dette store fortjenestemuligheter til de leverandørene som ønsker og klarer å ta en slik risiko. Konkurransen om rammeavtaler innenfor omsorg, atferd lav og rus vurderes som relativt høy samlet sett, men moderat innenfor gruppen ideelle aktører.¹³³ Konkurransen i 2016 var todelt, og den første delen var forbeholdt ideelle aktører. I flere av segmentene ble avtale tildelt samtlige ideelle tilbydere som oppfylte kravene. I konkurransen om rammeavtale for atferd høy i 2018 var det bare to (kommersielle) leverandører som oppfylte kravene, og begge ble tildelt avtale. Det ser ut til å ha vært en viss konkurranse på pris, men ikke på kvalitet utover oppfyllelsen av minstekravene. Også ved enkeltkjøp vurderes konkurransen som tilfredsstillende, men igjen konkurreres det først og fremst på pris. Etableringshindrene vurderes som lave. Etablering krever tilgang på egnet eiendom, kapital til personell og godkjenning, men de mange nyetableringene tyder på at hindrene i realiteten er lave. Det er visse stordriftsfordeler på institusjonsområdet, primært knyttet til faste kostnader og den ovennevnte risikoen.

¹³¹ Ibid., avsnitt 4.5. For noen av nøkkeltallene er beregningsgrunnlaget begrenset til de virksomhetene som valgte å levere tall på forespørsel.

¹³² Flere eksempler ble gitt av VG høsten 2019, se <https://www.vg.no/spesial/2019/enetiltak-millionene/>. Et tidligere eksempel er https://www.nrk.no/sorlandet/privat-barnevernsgrunder_-fem-millioner-i-utbytte-siste-arene-1.13646227.

¹³³ Oslo Economics (2019): "Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern", Oslo Economics-rapport nummer 19/43, avsnitt 5.1.

Departementets vurderinger

Vurderinger av måloppnåelsen

Private tjenesteytere skal brukes slik at de støtter opp under målene om et godt og effektivt barnevern. På institusjonsområdet kan målene operasjonaliseres som følger:

- *God bruk av private aktører ivaretar barnas og familienes rettssikkerhet og gir god barnevernsfaglig kvalitet.* Samtlige institusjonsopphold skal være forsvarlige og til barnets beste, slik at hensynet til barnets rettssikkerhet er ivaretatt. God kvalitet krever at beslutninger om iverksettelse og videreføring av tiltak tas av noen som har god kjennskap til barna.
- *Effektiv bruk av private aktører skjer til lavest mulig kostnad, der all relevant ressurs bruk medregnes.* Bufetat må være i stand til å kjøpe tjenestene og styre leverandørene slik at de oppnår høy kvalitet til rimelig pris. God styring må gi forutsigbarhet for leverandørene.
- *Gode langsiktige effekter oppnås hvis bruken av private tjenesteytere gjør barnevernet stadig bedre.* Private tjenesteytere må få strategisk funderte roller som gjør at de fungerer som et nyttig supplement til det offentlige tilbudet, og slik at de bidrar positivt til fagutviklingen og legitimiteten til institusjonsbarnevernet.

Departementet legger særlig vekt på å unngå at bruken av private tjenesteytere øker risikoen for uforsvarlige institusjonstiltak som er i strid med barnevernsrettslige prinsipper. Departementet anerkjenner at særtrekkene ved institusjonsområdet gjør at redusert risiko for svikt trolig forutsetter høyere kostnader.

Departementet ser i lys av utfordringsbildet behov for å styrke Bufdir som faglig premissleverandør, få på plass en strategisk begrunnet arbeidsdeling mellom statlige og private institusjoner, og utvikle en styring som er bedre tilpasset særtrekkene ved institusjonsområdet.

Departementet ønsker likevel ikke å foreslå konkrete endringer nå. Departementet ønsker å se rammevilkårene for private tjenesteytere i sammenheng med andre forhold på institusjonsområdet. Særlig er det behov for å få på plass et mer helhetlig faglig mål bilde for hva som utgjør et godt institusjonstilbud før det gjøres større endringer i arbeidsdelingen mellom statlige, ideelle og kommersielle institusjoner. Departementet viser i denne sammenheng til at det er satt i gang et arbeid om institusjon som vil bli forelagt Stortinget på egnet måte.

Arbeidsdeling mellom Bufetat og private tjenesteytere

Det er behov for en faglig begrunnet arbeidsdeling mellom statlige og private institusjoner. Arbeidsdelingen må gi best mulig måloppnåelse, hensyn tatt til særtrekkene på institusjonsområdet.

Et grep som kan gi et mer standardisert tilbud og tydeliggjøre de faglige prioriteringene, er å opparbeide et statlig basistilbud innenfor de ulike delene av institusjonsområdet. På denne måten kan de statlige institusjonene brukes som et sammenlikningsgrunnlag for de private institusjonene, både når det gjelder kostnader og kvalitet. I dag har man på enkelte områder et meget begrenset sammenlikningsgrunnlag, noe som vanskeliggjør den faglige og økonomiske styringen. Behovet for et statlig basistilbud ble allerede påpekt i Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Det vil være behov for å utrede hvor stor andel det statlige tilbudet bør utgjøre innenfor de ulike målgruppene.

Private institusjoner kan representere særskilte styringsutfordringer i form av tiltak som trekkes ut i tid, barn som plasseres videre i nye tiltak under samme eier uten at dette er til barnets beste, sykeliggjøring av barn for å forsvare mer kostbare tiltak, og tiltaksutvikling

som er mer økonomisk enn faglig motivert. Slike former for svikt kan ha særlig alvorlige konsekvenser for de mest sårbare barna – samtidig som de kan være krevende å avdekke. Departementets vurdering er at et visst innslag av private aktører kan gi et bedre og mer effektivt institusjonsbarnevern. Departementet ser samtidig at det kan være andre former for offentlig-privat samarbeid enn dagens styring som kan være bedre egnet for å realisere gevinster og redusere risikoen for svikt. Dagens styringsregime gir en implisitt prioritering av de kommersielle gjennom de formene for konkurranse og kontrakter som er valgt, og gjennom den uforutsigbarheten og risikoen som er pålagt leverandørene. Kommersielle aktører anses generelt å være bedre rustet enn ideelle til å operere innenfor disse rammene. Bufdir og kommunene har imidlertid som nevnt stor frihet til å velge hvordan de vil samarbeide med private tjenesteytere, siden kjøp av plasser i barnevernsinstitusjoner ikke er omfattet av anskaffelsesregelverket.

Departementet legger i samråd med Bufdir opp til å vurdere avgrensede forsøk med andre innrettinger av dagens avtaleformer, men også andre tilknytnings- og anskaffelsesformer enn dagens tradisjonelle anbudskonkurranser. Et alternativ kan være mer tillitsbaserte kontrakter, som nevnt over. Enda tettere offentlig-privat samarbeid kan oppnås gjennom for eksempel driftsavtaler med enkelte utvalgte leverandører. En sentral avveining vil være mellom hensynet til kontinuitet og hensynet til konkurranse og adgang for nye aktører.

Sentre for foreldre og barn

Bakgrunn

Sentre for foreldre og barn kan bistå kommunene med utredning og veiledning av sped- og småbarnsfamilier og gravide der det er bekymring for barnets omsorgssituasjon. Formålet med tiltaket er å utrede foreldrenes omsorgsevne, og/eller veilede foreldrene slik at de kan utføre sine omsorgsoppgaver på en måte som gir positiv utvikling hos barnet. Sentrene tilbyr døgnopphold der foreldrene selv har omsorgen for barnet. De fleste sentrene tilbyr også tjenester til familier som bor hjemme, enten på sentrene eller hjemmebasert. Opphold i sentre for foreldre og barn er i utgangspunktet et frivillig tiltak, hjemlet i barnevernloven § 4-4 andre ledd. Bufetat har ingen bistandsplikt for sentre for foreldre og barn. Det er anledning til å pålegge tiltak i sentre for foreldre og barn når dette er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, jf. barnevernloven § 4-4 tredje ledd. Finansieringsansvaret er delt mellom stat og kommune slik at kommunen betaler en egenandel og staten finansierer resten.

Et senter for foreldre og barn kan være statlig, privat eller kommunalt. Alle de private sentrene drives av ideelle aktører. Det finnes i dag 13 sentre som er drevet av Bufetat, fem ideelle og ett drevet av Oslo kommune. I løpet av 2018 mottok i alt 285 barn tiltak fra statlige sentre for foreldre og barn, mens 96 barn mottok tiltak fra ideelle sentre. Opphold i ideelle sentre utgjorde om lag 24 pst. av oppholdsdøgnene i sentre for foreldre og barn utenom Oslo i 2018.¹³⁴ Fordelingen mellom ideelle og statlige sentre har endret seg lite over tid, etter en økning i den statlige andelen fra 2010 til 2012. I Oslo er fordelingen relativt jevn mellom ideelle og kommunale sentre.

¹³⁴ Fafo (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:5

Alle de fem ideelle sentrene har drevet som sentre for foreldre og barn, og før dette mødre-hjem, fra midten av 1990-tallet eller tidligere. Tre av sentrene inngår i større ideelle organisasjoner som leverer også andre tiltak og tjenester, hhv. Crux, Kirkens bymisjon og Blå kors. To av de ideelle sentrene er selvstendige. Det er ikke gjort noen systematisk evaluering av tilbudet i sentre for foreldre og barn, men det er klare indikasjoner på at flere av de ideelle sentrene leverer høy kvalitet, og til lavere kostnader enn de statlige.¹³⁵ Sentrenes tilbud er også etterspurt av kommunene. Det vil etter alt å dømme være behov for et slikt tilbud også fremover, selv om en del kommuner nå enten alene eller sammen med andre etablerer egne tilbud som kan erstatte tilbudet fra sentrene.¹³⁶

Det er vedtatt flere endringer for sentre for foreldre og barn med barnevernsreformen.¹³⁷ Forslagene innebærer at Bufetat fortsatt skal kunne tilby bistand til kommunenes utredning av sped- og småbarnsfamilier i sentre for foreldre og barn, og finansiere deler av oppholdet som i dag. Bufetats ansvar for å tilby utredningsbistand avgrenses til familier der yngste barn er i aldersgruppen 0-6 år. Sentrene skal også fortsatt kunne tilby veiledning, men normalt fullfinansiert av kommunene. Sentrenes tilbud skal være tydelig inndelt i en utrednings- og veiledningsfase. Utredning i sentre for foreldre og barn er foreslått hjemlet i § 4-3 om undersøkelse i barneverntjeneste, dvs. at det ikke lenger skal forstås som hjelpetiltak. Bufdir er bedt om å utvikle og foreslå retningslinjer for målgruppe for og innhold i det spesialiserte tilbudet til sped- og småbarn, og om å pilotere en modell for utredning av omsorgssituasjonen for sped- og småbarn.¹³⁸ Endringene i målgruppe og innhold skal være på plass i god tid før barnevernsreformen trår i kraft i 2022.

Rammevilkår for private tjenesteytere

Private og kommunale sentre for foreldre og barn er omfattet av en egen forskrift for sentre for foreldre og barn som regulerer sentrenes tilbud i form av døgnopphold.¹³⁹ Det er etablert en egen godkjenningsordning for sentre for foreldre og barn under Bufdir, jf. barnevernloven § 5-8. I forskriften er det også nedfelt krav om skriftlig plan for virksomheten, og at senteret har en klar definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. Sentre for foreldre og barn faller inn under fylkesmannens tilsynsansvar.¹⁴⁰

I desember 2019 ble det lyst ut en konkurranse forbeholdt ideelle aktører om ny rammeavtale som vil gjelde fra mars til desember 2020 med opsjon for forlengelse på 2 år (1+1). Rammeavtalen omfatter 17 plasser med kjøpsgaranti, og opp til to plasser uten garanti på de sentrene det inngås kontrakt med. Avtalen avløser en tidligere rammeavtale på 19 plasser som ble inngått i mars 2017 med varighet ut 2017 pluss utløst opsjon på 2 år (1+1), og som totalt gjaldt 19 plasser. Også denne konkurransen var reservert for ideelle leverandører. Oslo kommune anskaffer de ideelle plassene gjennom rammeavtale uten kjøpsgaranti. Også andre kommuner kjøper tiltak fra sentrene utenom Bufetat, men da fullfinansiert av kommunen selv.

¹³⁵ Vista Analyse (2016): "Klokere vern av de aller minste", Vista Analyse-rapport 2016:46.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).

¹³⁸ Tildelingsbrev til Bufdir for hhv. 2018 og 2019.

¹³⁹ Forskrift 25. november 2010 nr. 1476

¹⁴⁰ Barnevernloven § 5-7 første ledd.

Departementets vurderinger

Departementet vurderer de ideelle sentrene for foreldre og barn som gode eksempler på gevinstene ved å ha private tjenesteytere i barnevernet. De ideelle sentrene har over tid vist at de representerer reelle alternativer til det offentlige tilbudet i kraft av den kontinuiteten og det særpreget de representerer. Departementet ser indikasjoner på gevinster av *spesialisering* i Region Midt, der det ideelle senteret Aglo og det statlige senteret Viktoria vurderes som egnet for ulike målgrupper både av Bufetat og barnevernstjenestene, og samarbeider seg imellom for et best mulig samlet tilbud.¹⁴¹ Innspill fra barnevernstjenestene tyder også på at noen av de ideelle sentrene leverer større *fleksibilitet* og *innovasjon*. Sentrenes kontinuitet og ofte verdibaserte grunnlag tilsier også at de kan tilføre *økt legitimitet*. I tillegg kommer altså *lavere kostnader gjennom mer effektiv drift*. De ideelle sentrene gir også *lavere kostnader knyttet til opp- og nedbygging av kapasitet*, ved at både Bufetat og Oslo kommune bruker ideelle plasser utenom kjøpsgaranti som bufferkapasitet. I Oslo skiller kommunens egne sentre Aline og Frydenberg barnevernsenter seg fra både de ideelle og de statlige med bl.a. en tydeligere avgrenset målgruppe, et annet innhold og lavere kostnader.¹⁴²

Departementet ser imidlertid et forbedringspotensial knyttet til *realiseringen* av disse gevinstene. Flere prosesser i Bufdir forventes å bidra til en bedre bruk av ideelle sentre for foreldre og barn, herunder ovennevnte arbeid med standardisering av målgruppen for og tilbudet i sentrene, og videreutviklingen av styringen av barnevernsinstitusjonene og sentre for foreldre og barn. De ideelle sentrene opplever bl.a. at rammeavtalenes lave kjøpsgaranti og korte varighet gir uforutsigbarhet og dermed risiko for det faglige tilbudet.

Utfordringene ved å benytte private tjenesteytere til utredning og veiledning av sped- og småbarnsfamilier er behandlet i kap. 3. Utredning i slike sentre vil være et ledd i kommunens undersøkelsesarbeid, mens veiledning vil være et hjelpetiltak. Departementet foreslår i kap. 3 at private aktører fortsatt bør få yte disse tjenestene gjennom sentre for foreldre og barn. Departementet foreslår dermed ingen endringer i rammevilkårene for private tjenesteytere på området sentre for foreldre og barn i dette høringsnotatet.

Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Et omsorgssenter er et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det er Bufetat som har ansvar for yte et slikt tilbud, jf. barnevernloven § 5A-1. Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvaret for å gi enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år et tilbud om innkvartering i egne mottak, og også for det øvrige tilbudet av asylmottak.

Omsorgssentre kan være statlige, private eller kommunale. Private og kommunale omsorgssentrene må godkjennes av Bufetat på lik linje med ordinære barnevernsinstitusjoner. Det er ingen godkjenningsordning for statlige omsorgssentre. Barnevernlovens bestemmelser om rettigheter og krav til kvalitet, godkjenning og tilsyn med barnevernsinstitusjoner er gitt tilsvarende anvendelse for omsorgssentrene, jf. lovens § 5A-7. Dette betyr at barna som bor på omsorgssenter har de samme rettighetene som barn som bor på en barnevernsinstitusjon.

¹⁴¹ Møte mellom departementet og de ideelle sentrene høsten 2019.

¹⁴² Vista Analyse (2016): "Klokere vern av de aller minste", Vista Analyse-rapport 2016:46.

Omsorgssentrene skiller seg imidlertid ut fra de ordinære barnevernsinstitusjonene både når det gjelder målgruppe, formål og etterspørsel. Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig heterogen gruppe. Omsorgssentrene skal være et botilbud til barna i asylsøkerfasen frem til bosetting eller retur. Gjennomsnittlig botid i omsorgssenter var 14 måneder fra ankomst til bosetting i 2018.¹⁴³ Etterspørselen er annerledes enn for barnevernsinstitusjoner:

Variasjonen i etterspørselen etter plasser i omsorgssentre vil være avhengig av antallet enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge. Denne variasjonen er langt større enn variasjonen i etterspørsel etter plasser i barnevernsinstitusjoner, og hver enkelt topp og bunn varer lenger, samtidig som variasjonene ikke er mulige å påvirke for Bufetat.

Omsorgssentrene har dermed viktige fellestrekk ved asylmottak både i målgruppe, formål og etterspørsel.

Det er Bufetat som kjøper plasser fra private omsorgssentre. Bufetats strategi har de siste årene vært at grunntilbudet av omsorgssentre skal være offentlig, og at private skal utgjøre en bufferkapasitet. I forbindelse med asyltilstrømmingen i 2015 var det behov for å øke kapasiteten i omsorgssentrene med nær 600 pst. på om lag et halvt år.¹⁴⁴ En betydelig andel av økningen ble levert av private kommersielle, aktører.

Departementets vurdering er at dagens strategi bør videreføres. Bufetat er på dette området avhengig av fritt å kunne kjøpe inn tjenester fra private leverandører. Alternativet ville enten vært et stort offentlig tilbud som står tomt i beredskap, eller store vanskeligheter med å fylle det reelle behovet dersom det kommer nye topper i asyltilstrømming. Departementet ser heller ingen andre store utfordringer ved rammevilkårene for private tjenesteytere som drifter omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i den aldersgruppen Bufetat har ansvaret for.

Departementet foreslår dermed ingen endringer i rammevilkårene for private tjenesteytere på området omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i dette høringsnotatet.

Ikrafttredelse og overgangsregler

Departementet tar utgangspunkt i at lovendringer vil tre i kraft i 2022, samtidig med endringene som følger av barnevernsreformen og den første delen av innfasingen av kompetansekrav i kommunalt og statlig barnevern. Tiltak som ikke krever lovendringer, kan gjennomføres tidligere. Dette gjelder den foreslåtte leverandøroversikten og nettbaserte veilederen til kommunene, som planlegges etablert i løpet av 2021.

Lovendringene som avskjærer kommunene fra å la seg bistå av private tjenesteytere, gjelder for avtaler som inngås etter ikrafttredelsestidspunktet. Departementet foreslår som overgangsregel at eksisterende avtaler ved lovendringens ikrafttredelse gjelder inntil de blir sagt opp av en av partene, men ikke lenger enn tre år etter lovens ikrafttredelse.

Overgangsperioden på tre år gir partene mulighet til å ha realistiske forventninger og til å innrette seg i henhold til lovendringene. Departementet vurderer at denne overgangsregelen ivaretar hensyn som følger av forbud mot rettsstridig tilbakevirkning nedfelt i Grunnloven § 97 og internasjonale forpliktelser. Overgangsregelen er omtalt i endringsloven kapittel II om overgangsregler.

¹⁴³ Bufdirs årsrapport for 2018.

¹⁴⁴ Den 1. januar 2015 bodde 110 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i omsorgssentre, mens tallet var steget til over 750 barn 1. januar 2016.

Lovendringen som avskjærer private tjenesteytere fra å inngå avtale direkte med statlige og/eller ordinære fosterhjem, gjelder avtaleforhold inngått etter lovens ikrafttredelse. Også forlengelser av avtaler inngått før lovens ikrafttredelse, avskjæres av lovendringen. Forbudet gjelder derimot ikke for avtaler inngått før lovendringen trer i kraft så lenge barnet som bor i fosterhjemmet når loven trer i kraft, fortsatt bor der. Avtaler som på denne måten opprettholdes etter at loven trer i kraft, vil altså ikke kunne brukes for fosterbarn som ikke bodde der da loven trådte i kraft. Hensynet bak denne regelen er det enkelte barns behov for kontinuitet i tilbudet. Dette hensynet ligger også til grunn for at visse fosterhjem vil opprettholde en statlig delfinansiering også etter at kommunene har fått fullt finansieringsansvar for fosterhjem, se nærmere Prop. 73 L (2016-2017), kap. 16.4.

Det følger av § 1-2 tredje ledd at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard. I forskrift om barnevernlovens anvendelse på Svalbard fremgår det at loven gjelder med de særregler som er fastsatt i forskriften. Departementet foreslår i dette høringsnotatet ingen særregulering for Svalbard. Behovet for særregulering for Svalbard er foreløpig ikke vurdert. Det vil bli vurdert i sammenheng med vurderingen av om det er behov for særregulering for Svalbard i forbindelse med iverksettelsen av lovendringene i barnevernsreformen, jf. Prop 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Unntak for Svalbard må eventuelt gjøres i forskriften.

Konsekvenser av forslagene

Forslagenes formål

Forslagene i dette høringsnotatet innebærer endringer i bruken av private tjenesteytere i barnevernet. Alle forslagene har til hensikt å gi en bedre bruk av private tjenesteytere enn i dag. Departementets vurdering er at forslagene til sammen vil gi de endringene i rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet som er nødvendige og tilstrekkelige for god måloppnåelse både på kort og lang sikt.

Formålet med forslagene i dette høringsnotatet er presentert i kap. 0. Oppsummert:

- God bruk av private tjenesteytere ivaretar barnas og familienes rettssikkerhet og gir god barnevernsfaglig kvalitet
- Effektiv bruk av private tjenesteytere skjer til lavest mulig kostnad, der all relevant ressursbruk medregnes
- Gode langsiktige effekter oppnås hvis bruken av private tjenesteytere gjør barnevernet stadig bedre

Forslagene innebærer en anerkjennelse av gevinstene ved et offentlig-privat samarbeid om norsk barnevern. Departementet ønsker fortsatt et privat innslag både i kommunalt barnevern, på fosterhjemsområdet og på institusjonsområdet. Departementet anerkjenner samtidig at det i deler av barnevernet er behov for en mer strategisk barnevernsfaglig og økonomisk fundert bruk av private tjenesteytere, og at det er sider ved det offentliges styring som bør forbedres. Det vil alltid være barnevernstjenestene og Bufetat som vil ha det faktiske ansvaret for de tjenestene som tilbys. Departementet skal legge til rette for at barnevernstjenestene og Bufetat er i stand til å ivareta dette ansvaret. Departementets forslag er en kombinasjon av tydelige grenser for hva private tjenesteytere skal og ikke skal kunne brukes til i barnevernet, og tiltak for å gjøre det enklere for barnevernstjenestene og Bufetat å bruke private på en måte som er til beste for det enkelte barn og barnevernet som helhet.

Forslagene kan ha flere konsekvenser enn å bidra til bedre måloppnåelse. Departementet har vurdert konsekvensene for alle de berørte aktørene, herunder barna og familiene, kommunene, Bufetat, leverandørene og fosterforeldrene. Departementets vurdering er at de samlede positive konsekvensene av forslagene er betydelig større enn de negative. Enkelte aktører kan likevel oppleve de negative konsekvensene som størst. Departementet ønsker derfor med dette kapitlet å gå igjennom konsekvensene av forslagene for hver gruppe av berørte aktører, i tillegg til analysene av de økonomiske og administrative konsekvensene i kap. 3-4.

Høringsinstanstene bes om innspill på departementets vurderinger, for at rammevilkårene for private tjenesteytere skal bli basert på en riktigst mulig avveining mellom ulike hensyn.

For *det kommunale barnevernet* foreslås en innstramming av adgangen til å la seg bistå av private tjenesteytere, ved at barnevernstjenestene selv skal gjøre følgende oppgaver: valg og godkjenning av fosterhjem, midlertidige akuttvedtak og oppfølging av barnets situasjon gjennom tiltaks- og omsorgsplan. Departementet åpner også for å stramme inn private tjenesteyteres adgang til å bistå med igangsettelse og gjennomføring av undersøkelser og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Det foreslås videre å lovfeste gjeldende ulovfestet rett som slår fast at kommunene ikke kan la seg bistå av private tjenesteytere til å treffe vedtak, barnevernsledelse og partsrepresentasjon i fylkesnemnda og domstolen. I tillegg foreslås to tiltak for å gjøre det lettere for barnevernstjenestene å bruke private tjenesteytere på en god måte: En leverandøroversikt og en nettbasert veileder for anskaffelsesprosessen.

For *fosterhjemsområdet* foreslås det en innstramming ved at private tjenesteytere ikke lenger skal kunne inngå avtaler med ordinære fosterhjem som de selv tilbyr godtgjøring og støtte til. Departementet stiller det åpent om private tjenesteytere fortsatt bør kunne levere spesialiserte fosterhjem. Samtidig legges det bedre til rette for at private kan drive rekruttering og opplæring av fosterhjem, og de vil også fortsatt kunne tilby støttetjenester inn i fosterhjemmet etter avtale med kommunen. Forslaget om at kommunene skal betale for andres rekruttering og opplæring av fosterhjem vil få konsekvenser også uavhengig av private tjenesteytere.

For *institusjonsområdet* foreslås det ingen endringer i rammevilkårene for private tjenesteytere i dette høringsnotatet.

Barna og familiene

Forslagene for *det kommunale barnevernet* vil ha positive konsekvenser for barna og familiene gjennom å bidra til en bedre ivaretagelse av barnas og familienes rettssikkerhet. Barnevernstjenestene vil samtidig fortsatt ha adgang til å bruke og la seg bistå av private tjenesteytere til mange av sine oppgaver. Det vil være negativt for barna og familiene dersom den foreslåtte innstrammingen svekker tjenestetilbudet. Dette er noe departementet særlig ønsker høringsinstansenes innspill på.

Forslagene for *fosterhjemsområdet* ventes å medføre at flere barn i fosterhjem får et tilbud der det offentlige har reell kontroll med tiltaket, og der tiltaket står i forhold til barnets behov. Økt offentlig innsyn i tiltaket kan også komme barnets biologiske foreldre til gode. Forslagene skal ikke få negative konsekvenser for barn som er plassert i private fosterhjem. De foreslåtte lovendringene som avskjærer private tjenesteytere fra å inngå avtale direkte med statlige og/eller ordinære fosterhjem, vil ikke gjelde for avtaler inngått før lovendringen trer i kraft, se kap. 6. Forslagene forventes å gi flere fosterhjem, og dermed redusert ventetid og

bedre muligheter for god match mellom barn og fosterhjem. Forslagene ventes også på sikt å redusere antallet uforutsette flyttinger fra kommunale fosterhjem.

Kommunene

Forslagene for *det kommunale barnevernet* vil ha positive konsekvenser for kommunene gjennom å gjøre det enklere for kommunene å vite hva de kan bruke private tjenesteytere til, finne riktig leverandør, og gjennomføre anskaffelsen på en måte som gir god kvalitet og lave kostnader. Forslagene er ment å forbedre hvert enkelt kjøp, og stimulere en mer gjennomtenkt kombinasjon av offentlig og privat tjenesteyting i den enkelte barnevernstjeneste. Forslagene vil ha størst positive konsekvenser for de kommunene som er lengst unna en god og kostnadseffektiv bruk av private tjenesteytere i dag, og som tar tiltakene i bruk.

På kort sikt vil en innstramming av adgangen til å bruke private tjenesteytere medføre et omstillingsbehov i de kommunene som må gjøre flere oppgaver selv. Igangsettelse og gjennomføring av undersøkelser, og oppfølgingsbesøk i fosterhjem, er de oppgavene departementet forstår vil gi størst omstillingsbehov. Omstillingsbehovet antas å først og fremst bestå i økt ressursbruk, da dette er oppgaver som ikke krever spesiell kompetanse utover det en barnevernstjeneste forventes å besitte. Oppfølgingsbesøk i fosterhjem kan være ressurskrevende ved store geografiske avstander. En pekepinn om hvor mange barnevernstjenester som vil bli berørt, får vi av spørreundersøkelsen gjengitt i Figur 0.1. Andelen barnevernstjenester som oppgir at de brukte private tjenesteytere til "undersøkelser" og "oppfølging av fosterhjem og institusjonsplasseringer" i 2017 eller 2018, er hhv. 28 og 18 pst., men der bare hhv. 3 og 1 pst. oppgir at de brukte private "som hovedregel" til disse oppgavene (de resterende svarte "unntaksvis"). Merk at svaralternativene omfatter mer enn det innstrammingen gjelder, slik at de reelle andelene kan være enda mindre. Departementet ser likevel ikke bort fra at konsekvensene kan være betydelige, og ber om innspill på dette. Forslagene for *fosterhjemsområdet* vil ha flere konsekvenser for kommunene. Med barnevernsreformen skal kommunene overta det fulle finansieringsansvaret for ordinære fosterhjem, også private ordinære fosterhjem. Sammenlignet med en slik situasjon ventes forslagene i dette høringsnotatet å redusere kommunenes netto utgifter til fosterhjem. Forslaget om kommunal betaling for Bufetats arbeid med rekruttering og opplæring av fosterhjem vil gi kommunene økte utgifter, men utgiftsøkningen foreslås kompensert gjennom en overføring av midler fra Bufetat. Kommunal egenbetaling vil gi kommunene bedre insentiver til å utføre mer av rekrutteringen og opplæringen selv. Kommuner som allerede rekrutterer fosterhjem selv, vil slippe å konkurrere med private aktører om ordinære fosterhjem, samtidig som de får en ordnet adgang til å kjøpe fosterhjem når de ikke klarer å rekruttere selv. Kommunene vil fortsatt ha et ansvar for å kvalitetssikre fosterhjemmene i forbindelse med godkjenningsprosessen ved plassering. Ved kjøp av fosterhjem rekruttert av private aktører må kommunene være særlig oppmerksomme på risikoen for at private leverandører kan slippe igjennom uegnede hjem av økonomiske hensyn.

Bufetat

Forslagene for *det kommunale barnevernet* innebærer at Bufdir får i ansvar å etablere og drifte en leverandøroversikt og en nettbasert veileder. De økonomiske og administrative konsekvensene for Bufetat er beskrevet i avsnitt 0.

Forslagene for *fosterhjemsområdet* ventes å innebære at Bufetat får færre forespørsler om fosterhjem, dvs. at bistandsplikten på fosterhjemsområdet utløses sjeldnere. Barnevernstjenestene vil antakelig fortsette å be om hjem til de barna det er vanskeligst å finne fosterhjem til. Økt konkurranseutsetting av rekruttering og opplæring vil kunne stimulere innovasjon, effektivisering og spesialisering.

Bufetats kostnader til anskaffelser vil bli redusert. Anskaffelsene av private fosterhjem er ressurskrevende som følge av tiltakets kompleksitet og varighet. Dagens anskaffelser fungerer ikke tilfredsstillende, og må videreutvikles dersom private fosterhjem skal videreføres som tiltak. Utgiftsreduksjonen vil dermed være betydelig større med det alternativet der alle spesialiserte fosterhjem er statlige, enn dersom Bufetat skal fortsette med anskaffelsene. Kjøp av fosterhjem for videreformidling til kommunene vil være en mindre krevende oppgave, siden dette ikke omfatter avtaler om godtgjøring og støttetiltak som skal gis over tid. Hvis alle spesialiserte fosterhjem gjøres statlige, vil Bufetats kostnader bli redusert fordi statlige hjem er billigere enn private. I motsetning til på institusjonsområdet er det vanskelig å se hvorfor private aktører skal kunne tilby denne typen tiltak billigere enn det offentlige. Høyere pris vil dermed være nødvendig for å gi rom for bedriftsøkonomisk overskudd.

Leverandørene

Forslagene for *det kommunale barnevernet* innebærer en viss innstramming i hvilke tjenester private aktører kan yte. De oppgavene det foreslås innstramminger for, er ikke oppgaver private i dag yter i stort omfang. Dette er heller ikke oppgaver som utgjør kjernevirksomheten hos mange enkeltleverandører, slik tilfellet er for hjelpetiltak, veiledning av fosterforeldre, tilsyn ved samvær mv. Departementet utelukker likevel ikke at innstrammingen kan få merkbare konsekvenser for enkelte leverandører, og antar dette først og fremst vil ta form av mindre volum på salget av tjenester. Departementet ber om høringsinstansenes innspill. En leverandøroversikt vil være frivillig for leverandørene og barnevernstjenestene, men ventes å være attraktiv å benytte for begge parter. Det vil bli lagt vekt på å utforme oversikten slik at leverandørenes ressursbruk minimeres. En nettbasert veileder for bedre anskaffelser i kommunene vil være positivt for leverandører ved at anskaffelsene profesjonaliseres. Tiltakene vil bidra til å luke ut useriøse leverandører.

Forslagene for *fosterhjemsområdet* innebærer at private aktører ikke lenger får levere ordinære fosterhjem som de selv inngår avtale med og tilbyr godtgjøring og støttetjenester til. Det ene alternativet innebærer at de heller ikke får levere spesialiserte fosterhjem.

Konsekvensene for leverandørene vil avhenge av hvorvidt det er mulig for dem å vri virksomheten inn mot andre deler av barnevernet, eller andre tjenesteområder. Blant de 31 leverandørene av fosterhjem til Bufetat i 2018, leverte samtlige ti ideelle og tolv av de 21 kommersielle også institusjonstiltak til Bufetat og/eller tiltak og tjenester til kommunalt barnevern. De største leverandørene av fosterhjem leverer også et bredt spekter av tiltak og tjenester på andre tjenesteområder. Enkelte av de store har imidlertid hovedtyngden av sin virksomhet som leverandør av fosterhjem, som Fyrlykta (ideell) og Linnea (kommersiell). De ni leverandørene som kun leverte fosterhjem til Bufetat, og ikke institusjonsplasser, er alle kommersielle aktører som leverte fosterhjem til Bufetat for mindre enn 5 mill. kroner i 2018. Departementet har ikke grunnlag for å si om det er noe mønster i hvilke leverandører som leverer hhv. "ordinære" og "spesialiserte" fosterhjem.

Forslaget om en tydeligere konkurranseutsetting av rekruttering og opplæring av fosterhjem ventes å skape muligheter for nye private aktører, fra rent kommersielle aktører som allerede

er inne i annen rekrutteringsvirksomhet, til frivillige organisasjoner som kan nyttiggjøre seg sine nettverk på en ny måte.

Fosterforeldrene

Forslagene for *det kommunale barnevernet* berører fosterforeldrene ved å bidra til bedre kvalitet på de tjenestene som kjøpes inn i fosterhjemmene.

Forslagene for *fosterhjemsområdet* vil virke sammen med de mange andre planlagte endringene som følge av barnevernsreformen og oppfølgingen av Fosterhjemsutvalget. Vilklårene til kommunale fosterforeldre blir bedre relativt til fosterforeldre tilknyttet private leverandører og Bufetat, ved at ordinære private fosterhjem avvikles som tiltak, og ved at spesialiserte fosterhjem får en målgruppe og kvalifikasjonskrav som gir bedre samsvar mellom fosterforeldrenes innsats og deres rammevilkår. Noen fosterforeldre som i dag er tilknyttet en privat aktør, kan ventes å få mindre godtgjøring eller støttetjenester enn i dag, når vilklårene tilpasses tettere til barnets behov.

Andre nordiske land

Det store bildet

Historisk sett var det ideelle aktører som etablerte og driftet de første barnevernsinstitusjonene i alle de fem nordiske landene. Det offentlige tok i stor grad over driften i etterkrigsperioden, før forholdet igjen snudde på 1980- og 90-tallet. I dag er det private kommersielle aktører som tilbyr størsteparten av institusjonsplassene til barnevernet i det fleste av de nordiske landene, men ikke alle.

Det finnes mindre informasjon om private tjenesteyteres rolle i det kommunale barnevernet og på fosterhjemsområdet. Fra Sverige vet vi at om lag 96 pst. av kommunene henvender seg til private tjenesteytere, og at omfanget varierer. Private tjenesteytere rekrutterer familiehjem og avlaster sosialtjenesten på ulike måter ved at de tilbyr støtte og aktiviteter til familiehjemmene, som fungerer som fosterhjem for barn med særskilte behov. Private gir også støtte og veiledning også til fosterhjem der barn ikke har særskilte behov.¹⁴⁵ Også i Finland tilbyr private tjenesteytere tiltak og tjenester utenom institusjonsplasser, som veiledningstjenester og saksbehandlingsstøtte.¹⁴⁶ I Island er barnevernstjenesten en del av den kommunale sosialtjenesten. Det følger av den islandske sosialtjenesteloven at kommunene kan inngå kontrakter med private tjenesteytere for å yte tjenester etter sosialtjenesteloven, det vil si også der det handler om barnevernfaglige tjenester.¹⁴⁷ Private tjenesteytere tilbyr bl.a. familierådgivning, sakkyndig vurderinger, samtaleterapi og sommerleir.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Vårdsanalys (2016): "Hittar vi hem? – En kartläggning och analys av den sociala dygnsvården för barn och unga", Rapport 2016:5.

¹⁴⁶ Karjalainen, (2016): "Businesses as providers of child welfare services – an analysis of service presentation", Master thesis, University of Tampere.

¹⁴⁷ Islandske sosialtjenestelov nr. 40/1991 artikkel 9.

¹⁴⁸ Informasjon fra Islands Ministry of Social Affairs, e-post 18. juni 2019. Sosialtjenesteloven på islandsk: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html> (hentet 7. januar 2020).

Sverige

I Sverige var nesten hele institusjonstilbudet i offentlige eierskap på 70-tallet. Endringen av sosiallovgivningen i 1982 førte til nye grensdragninger mellom offentlige og private aktører med konsekvenser for hele institusjonsområdet.¹⁴⁹ I dag drives hele 90 pst. av barnevernsinstitusjonene av private aktører. Av disse eies om lag 85 pst. av aksjeselskaper, mens en mindre del eies av stiftelser eller fond.¹⁵⁰ Private aktører har ikke anledning til å drive institusjoner for ungdom med alvorlig utagerende atferd på tvang, slik at dette tilbudet er helstatlig. De siste årene er leverandørmarkedet blitt mer konsentrert, slik at de fem største konsernene nå leverer om lag to tredeler av institusjonsplassene. Alle fem tilbyr også en rekke andre tjenester, som undersøkelser, fosterhjem og diverse støttetjenester. Veksten har vært rask, og kan for en stor del tilskrives at konsernene har kjøpt opp tidligere mellomstore institusjoner.¹⁵¹ Flere av de store svenske leverandørene er også blant de største i Norge. Svenske kommuner har ansvar for fosterhjemsområdet. Utfordringer med å rekruttere mange nok – og gode nok – fosterhjem har ført til at mange kommuner bruker private fosterhjem. I 2015 utgjorde omsorg i private fosterhjem om lag en tredjedel av alle oppholdsdøgn i svenske fosterhjem. Kommunene kjøper private fosterhjem både gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp. Vanligvis tilbyr leverandøren en grunnpakke bestående av fosterhjemmet og et antall støttetjenester som det betales en døgnbasert avgift for. Kommunen kan også kjøpe tilleggstjenester mot ekstra kostnad. I Vårdsanalysens rapport fra 2016 av et utvalg kommuner var døgnkostnadene for private familiehjem omtrent dobbelt så høye som døgnkostnadene for kommunale familiehjem.¹⁵² Kommunene peker også på utfordringer knyttet til varierende kvalitet på tjenestene og en uklar rolle- og ansvarsfordeling mens barnet er plassert. Det foregår et utviklingsarbeid i flere kommuner i Sverige i dag mot en regionalisering av arbeidet med familiehjemsområdet. I flere tilfeller har kommuner i de senere årene dannet samarbeidsorganer for å rekruttere, utdanne og utrede familiehjem selv. Det er for øvrig en trend at fosterhjemsoppdraget i Sverige er blitt mer og mer profesjonalisert med tanke på omsorg og behandling, og at grensen mellom institusjon og fosterhjem er blitt mer utydelig.

Finland

Finland har hatt en lignende utvikling som Sverige. Barnevernsinstitusjonene ble drevet kommunalt eller i sjeldne tilfeller av staten, med et mindre innslag av private institusjoner drevet av ideelle organisasjoner. På 80-tallet endret bildet seg ved at kommersielle aktører

¹⁴⁹ Meagher et.al. (2016): "Big Business in a Thin Market: Understanding the Privatization of Residential Care for Children and Youth in Sweden", *Social Policy & Administration*, 50

¹⁵⁰ Bengtsson og Jakobsen, (2009): "Institutionsanbringelse af unge i Norden – en komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser", SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd, rapport 9:12, som viser til Sallnäs (2005): *Vårdmarknad med svårigheter – om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar*. Socialvitenskaplig tidskrift, 12(2-3)

¹⁵¹ Meagher et. al. (2016): "Big Business in a Thin Market: Understanding the Privatization of Residential Care for Children and Youth in Sweden", *Social Policy & Administration*, 50

¹⁵² Vårdsanalys, Hittar vi hem? – En kartläggning och analys av den sociala dygnsvården för barn och unga, Rapport 2016:5.

fikk en stadig større andel av institusjonsmarkedet. Andelen private barneverninstitusjoner er i dag 80 pst. Innenfor det private segmentet utgjør kommersielle 90 pst. og ideelle 10 pst. av barnevernsinstitusjonene. Markedet er kjennetegnet av at store selskaper kjøper opp mindre og også etablerer nye enheter, om enn ikke i tynt befolkede områder.¹⁵³

Danmark

Danmark skiller seg fra Sverige og Finland når det gjelder private aktørers rolle på institusjonsområdet. Det har tradisjonelt ikke vært anbudsprosesser og tjenesteutsetting innenfor det danske barnevernet. Lovverket åpner for dette, men det har vært stor skepsis i Danmark til bruk av anbud innenfor barnevern.¹⁵⁴

Private barnevernsinstitusjoner har en lang tradisjon i Danmark, og denne sterke posisjonen har de beholdt også etter at staten overtok ansvaret for institusjonsområdet. De private aktørene, spesielt ideelle, er en vesentlig og integrert del av barnevernet. Alle de såkalte "social-pædagogiske opholdssteder" eies av private aktører, og private aktører eier og drifter også om lag en tredjedel av type institusjon omtalt som "døgninstitusjon".¹⁵⁵ De private aktørene er mange og relativt små. Organisering som fond eller selveide institusjoner regnes som velegnet fordi det begrenser rommet for bedriftsøkonomisk motivasjon. Selveide institusjoner plasserer seg egentlig juridisk mellom offentlig og privat, siden ledelsen er plassert hos bestyrer for institusjonen, som ivaretar institusjonens uttrykte formål, mens de i kraft av driftsavtalen underlegges kontroll og styring i nesten like stort omfang som kommunenes egne institusjoner. De oppfattes dermed av mange som kommunale selv om de i realiteten er private.

I 2018 utgjorde private institusjonsplasser 72 pst., mens 28 pst. var kommunale. Dette er en endring på hele 10 prosentpoeng fra 2013 i de privates favør. Tre firedeler av de private aktørene var fond og selveide institusjoner.¹⁵⁶

Et særdansk fenomen som har vokst frem de siste 10-15 årene, er nye former for offentlig-privat samarbeid preget av et langsiktig samarbeidselement og deling av kompetanse, ressurser, risiko og gevinster mellom offentlige og private aktører. Slike samarbeid er et

¹⁵³ Petta, Heino og Eriksen (2018): "Utredning av private barnskyddsenheter", . Institutet för Hälsa och välfärd, Diskussionsunderlag 21/2018

¹⁵⁴ Hansen, Hjelmar og Houlberg (2018): "Private velfærdsydelser og konkurrenceudsættelse i Danmark – En kortlægning med fokus på området for udsatte børn og unge og effekter på løn og arbejdsvilkår", FAOS –Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier. Se også Alsos et. al. (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:5; Bjøru et. al. (2019): "Når velferd er til salgs – Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester", Fafo-rapport 2019:11.

¹⁵⁵ Bengtsson og Jakobsen, (2009): "Institutionsanbringelse af unge i Norden – en komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser", SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd, rapport 9:12

¹⁵⁶ Alsos et. al. (2019): "Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern", Fafo-rapport 2019:5

veletablert politikkområde, se Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber (2004) og Strategi til fremme av offentlig-privat samarbeide (2011).¹⁵⁷

Island

På Island har det vært lite tradisjon for å bruke barnevernsinstitusjoner når et barn ikke kan bli boende hjemme. Det finnes likevel noen få institusjoner i dag. Til sammen finnes det åtte institusjoner, og ingen av disse overstiger ti plasser. De betegnes som behandlingssteder eller behandlingshjem. Med unntak av én institusjon, som eies og drives av Reykjavik kommune, drives samtlige institusjoner av private, som har driftskontrakt med direktoratet.¹⁵⁸ Det er direktoratet som har tilsynsplikt med institusjonene, men barnevernutvalget i kommunen eller i samarbeidskommunen har ansvar for det enkelte plasserte barnet.¹⁵⁹

Merknader til de enkelte bestemmelsene

I

Til § 2-1 c første ledd

Bestemmelsen hjemler kommunens adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere i utføring av lovpålagte oppgaver der disse involverer offentlig myndighetsutøvelse, og loven ikke stenger for bistand. Departementet påpeker at kommunen alltid kan samarbeide med andre offentlige myndighetsorganer, særlig andre kommuner gjennom interkommunalt samarbeid, for å få ivare tatt lovpålagte oppgaver.

Det følger av kommuneloven § 25-1 om internkontroll i kommunen at kommunedirektøren er ansvarlig for at administrasjonens virksomhet, herunder barnevernstjenesten, er i henhold med lover og forskrifter. I kommunedirektørens ordinære internkontrollansvar med kommunen ligger det også en plikt til å følge opp private tjenesteytere som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunen i lov. Kommunen må finne en måte å sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på selv om en privat tjenesteyter utfører oppgaven.

Til § 2-1 c andre ledd

Andre ledd fastslår at avtaler om å utføre oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet for barnevernstjenesten, kan ikke overdras.

Til § 2-1 c tredje ledd

Kommunen eller vertskommunen har ikke adgang til å inngå avtale med private tjenesteytere om å yte barnevernstjenesten bistand i å få utført de opplistede oppgavene. Listen av oppgaver er uttømmende. Et forbud om å kunne inngå avtale om bistand innebærer at barnevernstjenestens ansatte selv må utføre de opplistede oppgavene i tredje ledd bokstav a til h. Det vises til omtalen av begrepet "å gjøre selv" i avsnitt 0.

Til § 4-3 fjerde ledd nytt femte og sjette punktum

¹⁵⁷ Bjørn et. al. (2019): "Når velferd er til salgs – Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester", Fafo-rapport 2019:11

¹⁵⁸ Bengtsson og Jakobsen, (2009): "Institutionsanbringelse af unge i Norden – en komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser", SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd, rapport 9:12

¹⁵⁹ Ibid.

Departementet legger til grunn at barnevernstjenester har adgang til å la seg bistå med juridisk kompetanse levert av private tjenesteytere. En avtale om juridisk bistand er omfattet av kommunenes adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere. Undersøkelsesprosessen har store konsekvenser for barnet og familien den gjelder, slik at det i et rettssikkerhetsperspektiv ofte kan være viktig å ha juridiske vurderinger på et tidlig stadium. Med lovkrav om at barnevernstjenesten selv skal gjennomføre undersøkelsen, kreves det lovhjemmel for å engasjere juridisk bistand i undersøkelsesfasen.

Barnevernloven § 2-3 nytt tredje ledd bokstav a vedtatt i samsvar med Prop. 73 L (2016-2017) forutsetter at barnevernstjenesten i gjennomføringen av en undersøkelse kan be Bufetat om å bistå i utredningen av omsorgssituasjonen til barn i alderen 0-6 år. Lovens sammenheng taler for at det eksplisitt hjemles adgang for barnevernstjenesten til å benytte seg av Bufetats tilbud om utredning av barnets omsorgssituasjon.

Alternativ 1: Til § 4-22 nytt sjette ledd

Bestemmelsen stenger for at private tjenesteytere inngår avtaler med fosterforeldre om å påta seg fosterhjemsoppdrag i ordinære fosterhjem mot løpende godtgjøring for oppdragsutføring. Det er også utelukket å avtale hvilke støttetjenester og støttetiltak den private tjenesteyteren vil levere inn i det ordinære fosterhjemmet. Tidligere sjette ledd er nytt sjuende ledd.

Alternativ 2: Til § 4-22 nytt sjette ledd

Bestemmelsen stenger for at private tjenesteytere inngår avtaler med fosterforeldre om å påta seg fosterhjemsoppdrag mot løpende godtgjøring for oppdragsutføring. Det er også utelukket å avtale hvilke støttetjenester og støttetiltak den private tjenesteyteren vil levere inn i fosterhjemmet. Reguleringen omfatter avtaler med både ordinære fosterhjem, beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem. Tidligere sjette ledd er nytt sjuende ledd.

Til ny § 9-5 a:

Barne-, ungdoms- og familieetaten kan kreve at kommunen betaler for utgifter som oppstår i forbindelse med rekruttering og opplæring av ordinære fosterhjem. Departementet kan fastsette satser for denne egenbetalingen, samt gi forskrifter om egenbetaling.

II

Ikrafttredelse

Departementet tar utgangspunkt i at disse lovendringene vil tre i kraft 2022.

Overgangsregler

Avtaler som gjelder tjenester omtalt i § 2-1 c tredje ledd bokstav a til h og som er inngått før lovendringen trer i kraft, gjelder inntil de blir sagt opp av en av partene. Avtaler inngått før lovendringen trer i kraft, gjelder uansett ikke lenger enn tre år etter lovens ikrafttredelse.

III

Merknader til endringer i forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem, § 7 tredje ledd første punktum:

Barnevernstjenestens ansatte i omsorgskommunen skal selv gjennomføre de lovpålagte besøkene i fosterhjemmet. Det innebærer at enten fast eller midlertidig ansatte

tjenestepersoner i barnevernstjenesten besøker barnet og fosterhjemmet. Midlertidig ansatte omfatter blant annet bl.a. ansettelse i vikariat og engasjement.

Forslag til lov om endringer i barnevernloven

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

Ny § 2-1 c Bistand fra private tjenesteytere

Kommunen kan inngå avtale med private tjenesteytere om bistand ved utførelse av oppgaver og tjenester etter denne loven som innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

Avtalen mellom kommunen og den private tjenesteyteren kan ikke overdras.

Kommunen kan ikke inngå avtale med private tjenesteytere om bistand til følgende oppgaver

a) funksjonen som leder og stedfortredende leder av barneverntjenesten,

b) treffe avgjørelser og vedtak,

c) partsrepresentasjon i fylkesnemnda,

d) igangsetting og gjennomføring av undersøkelse, (høres åpent)

e) valg og godkjenning av fosterhjem,

f) oppfølgingsbesøk i fosterhjem, (høres åpent)

g) gjennomføring av midlertidige akuttvedtak som er fattet av barneverntjenestens leder,

h) utarbeidelse og evaluering av tiltaks- og omsorgsplan.

§ 4-3 fjerde ledd nytt femte og sjette punktum skal lyde:

Barneverntjenesten kan engasjere juridisk bistand. Barnevernstjenesten kan også benytte

Barne-, ungdoms- og familieetatens tilbud om utredning av barnets omsorgssituasjon, jf. § 2-3 tredje ledd bokstav a.

Alternativ 1: § 4-22 nytt sjette ledd skal lyde:

Private tjenesteytere kan ikke inngå avtale med fosterforeldre i ordinære fosterhjem om godtgjøring for eller innholdet i fosterhjemsoppdraget.

Alternativ 2: § 4-22 nytt sjette skal lyde:

Private tjenesteytere kan ikke inngå avtale med fosterforeldre om godtgjøring for eller innholdet i fosterhjemsoppdraget.

Ny § 9-5 a:

Når kommunen ber om bistand til å plassere barn i fosterhjem, kan Barne-, ungdoms- og familieetaten kreve kommunen for egenbetaling etter satser fastsatt av departementet.

Egenbetalingen skal omfatte utgifter til rekruttering og opplæring av fosterhjem og ytes av den kommunen som har bedt om bistand. Departementet kan gi forskrifter om egenbetalingen.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Avtaler om tjenester nevnt i § 2-1 c bokstav a til h inngått før lovendringen trer i kraft, kan opprettholdes inntil de blir sagt opp av en av partene, men ikke lenger enn tre år etter lovens ikrafttredelse.

III

I forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem gjøres følgende endringer:

§ 7 tredje ledd første punktum:

Barneverntjenesten skal selv besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og annet ledd, men minimum 4 ganger i året.