

Heidi Gautun

# Det nye barnevernbyråkratiet II

En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet





Heidi Gautun

## **Det nye barnevernbyråkratiet II**

En kartlegging av samarbeid mellom kommune  
og stat innen barnevernet

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-744-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-745-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Pål Hermansen / NN / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
<b>Sammendrag .....</b>	<b>6</b>
Data og metode .....	6
Utfordringer sett med kommuneinformantenes øyne.....	7
Utfordringer sett med fagteaminformantenes øyne.....	10
Tiltak for å bedre samarbeidet.....	13
Avslutning.....	14
<b>Kapittel 1 Innledning .....</b>	<b>17</b>
<b>Kapittel 2 Data og metode .....</b>	<b>23</b>
<b>Kapittel 3 Utfordringer sett med kommuneinformantenes øyne .....</b>	<b>27</b>
3.1 Opplever nyutdannede møtet med Bufetat som vanskelig? .....	27
3.2 Uklare ansvarsforhold? .....	28
3.3 Opplever kommunene at deres beslutninger blir overprøvd?.....	30
3.4 Manglende kommunal kapasitet? .....	31
3.5 Et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat?.....	33
3.6 Utfordringer i samarbeidet inn mot fylkesnemnda? .....	35
3.7 For mye byråkrati i Bufetat?.....	37
3.8 Oppsummering.....	38
<b>Kapittel 4 Utfordringer sett med fagteaminformantenes øyne (stat) .....</b>	<b>43</b>
4.1 Fornøydhet med ansatte i den kommunale barneverntjenesten? ....	43
4.2 Uklare ansvarsforhold? .....	43
4.3 Påstanden om at fagteam overprøver kommunenes beslutninger ....	44
4.4 Hvordan vurderes ressursituasjonen i kommunene?.....	45
4.5 Fagteamansattes vurdering av tiltaksapparatet i Bufetat.....	45
4.6 Utfordringer i samarbeidet inn mot fylkesnemnda? .....	46

4.7 Hvordan vurderer fagteaminformantene spørsmålene om byråkrati i Bufetat?.....	47
4.8 Oppsummering.....	48
<b>Kapittel 5 Tiltak for å bedre samarbeidet .....</b>	<b>51</b>
5.1 Tiltak .....	51
5.2 Ønskes noen av oppgavene i Bufetat overført til kommunene?.....	52
5.3 Ønskes en endring i dagens todelingssystem?.....	53
5.4 Oppsummering.....	53
<b>Kapittel 6 Avslutning .....</b>	<b>55</b>
Litteratur .....	61
Vedlegg 1 Spørreskjema kommunalt barnevern.....	63
Vedlegg 2 Spørreskjema fagteam.....	71

## Forord

Fafo har fått i oppdrag fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) å gjennomføre et prosjekt for å undersøke samarbeidsforhold mellom stat og kommune innen barnevernet. I prosjektet undersøkes hvorvidt funn fra en kvalitativ intervjuundersøkelse som ble gjennomført blant 19 informanter som var ulikt plassert i barnevernets organisasjon våren 2009, er representative for landet. I april 2010 gjennomførte Respons Analyse AS på oppdrag fra Fafo to telefonintervjuundersøkelser, en i et landsrepresentativt utvalg av 259 ansatte i barnevernet i 259 kommuner og en annen blant 43 ansatte i fagteam i Bufetat (stat) sine fem regioner. Informantene fra fagteamene ble trukket fra FO sine medlemslister, som Respons Analyse AS fikk oversendt fra LO. Prosjektet er gjennomført i tråd med vanlige forskningsetiske retningslinjer og er meldt til personvernombudet for forskning og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Seniorrådgiver Idar Eidset ved Respons Analyse AS som har hatt ansvaret for datainnsamlingen, skal ha stor takk både for gode råd og innspill til spørreskjemaene og for et godt arbeid med å lede selve datainnsamlingen. Referansegruppen som har bestått av Lise Olsen, sekretær i LO stat, Mimmi Kvisvik, tredje nestleder i FO, og Kjetil A. Ostling, andre nestleder i FO, skal også ha takk for å ha bidratt med nyttige innspill, diskusjoner og kommentarer underveis. Takk også til forskningsleder Sissel Trygstad (Fafo) som har kvalitetssikret rapporten.

Fafo, august 2010  
Heidi Gautun

# Sammendrag

For å teste ut representativiteten ved funn i en kvalitativ studie som ble gjennomført i barnevernets organisasjon våren 2009, ble det i april og mai 2010 gjennomført to spørreundersøkelser. 1) En landsrepresentativ spørreundersøkelse ble gjennomført blant ledere og ansatte i den kommunale barneverntjenesten. 2) Den andre spørreundersøkelsen ble gjennomført blant ansatte i fagteam (Bufetat). På bakgrunn av funn i den kvalitative studien som er presentert i rapporten *Det nye barnevernbyråkratiet*, er følgende spørsmål undersøkt:

- Skaper uklare ansvarsforhold problemer for samarbeidet mellom ansatte i den kommunale barneverntjenesten og ansatte i fagteam (stat)?
- Blir samarbeidet anstrengt fordi fagteam går inn på kommunenes ansvarsområder og overprøver deres beslutninger?
- Skaper ressursknapphet i kommunene problemer for samarbeidet?
- Skaper et mangelfullt tiltaksapparat fra Bufetat problemer for samarbeidet?
- Skaper økt byråkratisering innad i Bufetat problemer for samarbeidet?
- Hvilke tiltak mener informantene fra kommunene og fagteam kan bedre samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat?

## Data og metode

I april 2010 gjennomførte Respons Analyse AS på oppdrag fra Fafo en telefonintervjuundersøkelse i et landsrepresentativt utvalg av 259 ansatte i barnevernet i 259 kommuner/bydeler. Ledere og ansatte som intervjuerne kontaktet, viste overveldende stor interesse for å delta i undersøkelsen. Kun et lite antall, det vil si 13 personer, som ble oppringt, ønsket ikke å delta i undersøkelsen. Samme måned, og i mai, ble det gjennomført telefonintervjuer med ansatte i fagteam i Bufetat sine fem regioner. Disse er region Midt-Norge, region nord, region sør, region vest og region øst. Informantene ble valgt ut fra FO sine medlemslister, som Respons Analyse AS fikk oversendt fra LO.

Det var vanskeligere å få fagteaminformantene til å delta i undersøkelsen enn kommuneinformantene. Til sammen har 43 informanter fra fagteam deltatt i undersøkelsen.

## Utfordringer sett med kommuneinformantenes øyne

*Et flertall er fornøyd med ansatte de møter i Bufetat.*

Samtidig som informantene fra kommunene i den kvalitative intervjuundersøkelsen påpekte en rekke utfordringer og problemer i samarbeidet med Bufetat, ga flere uttrykk for at kritikken ikke var rettet mot enkeltpersoner og ansatte i Bufetat. I spørreundersøkelsen som er gjennomført i 259 kommuner/bydeler, svarer et flertall av informantene at de er fornøyd med samarbeidet med ansatte de møter i fagteam (68 %), og i fosterhjemtjenesten (70 %). 82 prosent forteller at de opplever at ansatte i fagteam behandler dem respektfullt. Ni av ti svarer også at de opplever ansatte i fagteam som hjelpsomme.

*Et flertall opplever ansvars- og oppgavedeling som klart definert gjennom lovverket, samtidig svarer halvparten at de opplever uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke noen typer utgifter.*

Et flertall av kommuneinformantene opplever at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet i stor eller noen grad er klart definert gjennom lovverket. Samtidig svarer nesten halvparten at de i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møtet med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk. Like mange oppgir at de har opplevd uklarheter når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert. 36 prosent svarer at de opplever uklarheter om hvem som skal dekke utgifter i ettervernsaker.

*Syv av ti kommuneinformanter svarer at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger.*

Et stort flertall (70 %) av kommuneinformantene svarer at de opplever at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger. Dessuten forteller fire av ti at de ofte eller av og til opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte statlige tiltak som multisystemisk terapi (MST), parental management (PMTO) og lignende for å unngå plassering utenfor hjemmet.

*Halvparten rapporterer ressursmangel i kommunens barneverntjeneste.*

Litt over halvparten svarer at det er for få ansatte i den kommunale barneverntjenesten de jobber i. Nesten fire av ti sier at de opplever de økonomiske rammene til den kommunale barneverntjenesten som nokså dårlig eller svært dårlig. I alt 39 prosent oppgir at de opplever ressursituasjonen som så vanskelig at det skaper problemer for muligheten

til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende, mens 34 prosent svarer at ressurs-situasjonen ikke gir mulighet til å jobbe med kompetanseheving. Halvparten forteller at de i løpet av det siste året har opplevd at enkle, dårlige løsninger blir valgt på grunn av manglende ressurser i kommunen. To av ti oppgir at saker blir henlagt på grunn av manglende ressurser i kommunen, og like mange svarer at Bufetat har rekruttert ansatte på bekostning av den kommunale barneverntjenesten de jobber i.

*Litt under halvparten opplever at omfanget av tiltak fra Bufetat er for knapt.*

I alt 45 prosent svarer at omfanget av institusjonsplasser fra Bufetat er nokså dårlig, svært dårlig eller varierer en god del. Det tilsvarende tallet for fosterhjem er 42, og 39 prosent er tallet for hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO o.l.). 35 prosent svarer at kvaliteten på institusjonsplasser som tilbys, enten er nokså dårlig, svært dårlig eller varierer en god del. 21 prosent sier det samme om fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i statlig regi. Kun halvparten av kommuneinformantene svarer at institusjonsplasser som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Det tilsvarende tallet for fosterhjem er 22 prosent, og 22 prosent for hjemmebaserte tiltak i statlig regi.

*De fleste lar ikke være å fremme saker i fylkesnemnda på grunn av manglende tilbud fra Bufetat, men så mange som åtte av ti sier Bufetat ikke gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i nemnda, og fire av ti sier de må akseptere institusjoner som ikke passer ungdommen som plasseres.*

Ni av ti svarer at det sjelden eller aldri skjer at de lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud. Et fåtall svarer også at de svært sjelden eller aldri lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om en ungdom bør institusjonsplasseres. Videre er det svært få (6 %) som svarer at kommunen må trekke saker for fylkesnemnda fordi fagteam ikke framskaffer institusjonsplasser eller fosterhjems plasser. Det er imidlertid et utbredt problem at Bufetat ikke gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda. Kun to av ti oppgir at Bufetat gir utfyllende beskrivelser. Et annet problem som 41 prosent av kommunene oppgir, er at de må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres.

*Et stort flertall mener det er for mye byråkrati i Bufetat.*

Kun 35 prosent av kommuneinformantene sier seg enig i påstanden om at Bufetat er en effektiv organisasjon. Et stort flertall, 86 prosent, sier seg enig i påstanden om at det er for mye byråkrati i Bufetat. Kun halvparten opplever Bufetat som en oversiktlig organisasjon. Videre sier nesten åtte av ti seg enig i påstanden om at byråkratiet i Bufetat har økt fordi departementet krever rapportering og systemer på nye områder.

*Størst problemer rapporteres fra store kommuner.*

Når vi ser på kommunestørrelse, ser vi et mønster i svarene på de fleste spørsmålene som er stilt i undersøkelsen. Flest negative svar kommer fra de store kommunene. Informanter fra små kommuner (med et innbyggertall på under 10 000), opplever for eksempel i mindre grad enn kommuner med et høyere innbyggertall (mellom 10 001 og 49 999) at de opplever uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter. Alle informantene fra de største byene (på over 50 000 innbyggere) svarer at de opplever uklarheter. Det er også størst andel av informanter fra kommuner med høyt innbyggerantall og de største byene som oppgir at de opplever at fagteam prøver å presse dem til å velge hjemmebaserte tjenester framfor institusjoner og fosterhjem. Kommuner med et høyt innbyggerantall og de største byene kommer også dårligst ut når det gjelder svar på spørsmål om ressursituasjonen i kommunen og om denne påvirker arbeidet til den kommunale barneverntjenesten negativt. Likeledes ser vi at jo høyere innbyggertallet er, jo større andel er det som svarer at både omfang av tiltak og kvaliteten på tiltak fra Bufetat er for dårlig. Videre oppgir betydelig flere informanter fra store kommuner og de største byene at de må akseptere institusjonsplasser selv om de mener disse ikke er tilpasset ungdommene som plasseres, sammenlignet med informanter fra små kommuner. Forklaringen på forskjellene mellom små og store kommuner kan være at store kommuner må tilby tjenester og tiltak til en større og mer belastet gruppe barn og unge enn det små kommuner må, og/eller at Bufetat er en organisasjon som i større grad er tilpasset små enn store kommuners behov. Et stort flertall av kommunene har et innbyggertall på under 10 000 (75 %), men det er kun 28 prosent av befolkningen som bor i disse kommunene. Til sammenligning utgjør de store kommunene med et innbyggertall på over 50 000 kun 3 prosent av alle norske kommuner, men 27 prosent av befolkningen bor i de store kommunene.

*Kommunene i region vest har det mest anstrengte forholdet til Bufetat.*

Det er i region vest at færrest er fornøyd med samarbeidet med ansatte i fagteam (63 %). Det er også i region vest at det er flest som svarer at nyutdannede føler seg dårlig behandlet i møter med ansatte i fagteam (46 %). Informantene i region vest skiller seg også klart ut ved at det er flest blant disse (59 %) som sier at de opplever at fagteam prøver å presse kommunen til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet. Videre er det fra region vest det er færrest som opplever Bufetat som en effektiv organisasjon.

*Kommunene i region øst og region Midt-Norge opplever ressursituasjonen i den kommunale barneverntjenesten som dårligst.*

Flest kommuneinformanter fra region øst og region Midt-Norge vurderer de økonomiske rammene for den kommunale barneverntjenesten som dårlige. Informanter fra region øst svarer også i større grad enn andre at de har måttet velge dårlige løsninger på

grunn av manglende ressurser i kommunen (59 %). I region Midt-Norge, som kommer nest dårligst ut, er det tilsvarende tallet 51 prosent.

## Utfordringer sett med fagteaminformantenes øyne

Fagteaminformantene som er intervjuet, beskriver mange av de samme erfaringene og utfordringene som kommuneinformantene. Det er imidlertid også noen avvik og beskrivelser som fagteaminformantene ikke kjenner seg igjen i.

*Fagteaminformantene er fornøyd med ansatte de møter i den kommunale barneverntjenesten.*

Som vist i kapittel 3 er et flertall (68 %) av kommuneinformantene fornøyd med ansatte som de møter på i Bufetat. Enda flere fagteaminformanter (74 %) oppgir at de er fornøyd med samarbeidet med ansatte i den kommunale barneverntjenesten. Et stort flertall av både kommuneinformantene (82 %) og fagteaminformantene forteller at de opplever at ansatte i fagteam behandler de kommunale barnevernarbeiderne respektfullt. Det er imidlertid 36 prosent av kommuneinformantene som sier at nyutdannede i den kommunale barneverntjenesten føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteam. Denne beskrivelsen er det færre fagteaminformanter som kjenner seg igjen i (21 %).

*Et flertall av fagteaminformantene opplever også at ansvars- og oppgavedeling er klart definert gjennom lovverket, samtidig som mange svarer at de opplever uklarheter i møter med kommunene om hvem som skal dekke noen typer utgifter.*

Et stort flertall både av fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (85 %) opplever at ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen og det statlige barnevernet er klart definert gjennom lovverket. Flere fagteaminformanter (95 %) enn kommuneinformanter (69 %) svarer imidlertid at de opplever at det såkalte betalingsrundskrivet er avklarende. Til tross for at et stort flertall i begge gruppene gir uttrykk for at oppgave- og ansvarsfordeling er klart definert, svarer halvparten av kommuneinformantene og enda flere fagteaminformanter at de opplever uklarheter i møter om hvem som skal dekke noen typer utgifter. Problemer oppstår når barn har rettigheter etter flere lovverk, når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert, og i ettervernsaker.

*Fagteaminformantene kjenner seg ikke igjen i kommuneinformantenes opplevelse av at ansatte i fagteam overprøver kommunenes beslutninger.*

Syv av ti av kommuneinformantene svarer at de opplever at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger. Dette er en beskrivelse som de fleste av fagteaminformantene som er intervjuet, ikke kjenner seg igjen i. Kun 28 prosent sier seg delvis enig i påstanden.

Færre fagteaminformanter (24 %) enn kommuneinformanter (40 %) svarer at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet (fosterhjem eller institusjoner). En så ulik oppfatning om overprøving utgjør en stor utfordring for samarbeidet. Det ser ut som at de to forvaltningsnivåene har en reell oppgave når det gjelder å gå i dialog og avklare forventninger til samarbeidet og faglige vurderinger.

*Enda flere fagteaminformanter enn kommuneinformanter vurderer ressursituasjonen i kommunene som dårlig.*

På spørsmålet om hvordan de vurderer ressursituasjonen i kommunene som sokner til deres fagteam, svarer 79 prosent av fagteaminformantene «nokså dårlig» eller «svært dårlig». Grunnen til at flere fagteaminformanter enn kommuneinformanter opplever ressursituasjonen i kommunene som dårlig, er sannsynligvis at fagteaminformantene har oversikt over situasjonen til flere kommuner, mens kommuneinformantene kun uttaler seg om sin egen kommune. Det er mange små kommuner som er representert i denne undersøkelsen, fordi det er mange små kommuner i Norge. Det er imidlertid flest informanter fra de største kommunene, som det ikke er så mange svar fra i undersøkelsen, som rapporterer mangel på ressurser i barneverntjenesten.

*Det er stor forskjell i fagteaminformantenes og kommuneinformantenes vurderinger av omfang og kvalitet på Bufetats tilbud av institusjonsplasser og hjemmebaserte statlige tiltak som MST, PMTO og lignende.*

Det er også et stort sprik i kommuneinformantenes og fagteaminformantenes vurderinger av tiltaksapparatet fra Bufetat, både når det gjelder omfang og i hvilken grad tiltak oppleves som differensierte og godt tilpasset barn og ungdom. En så ulik oppfatning av hva som er bra, utgjør en stor utfordring for samarbeidet. Bufetat og kommunene jobber og samarbeider ut fra en ulik virkelighetsbeskrivelse/oppfatning av tiltaksapparatet. Kun 16 prosent av fagteaminformantene svarer at omfanget av institusjonsplasser som tilbys, er nokså/svært dårlig eller varierer en god del. Det tilsvarende tallet for kommuneinformantene er 45 prosent. 16 prosent av fagteaminformantene vurderer kvaliteten på institusjonsplassene som for dårlig, mens 35 prosent av kommuneinformantene vurderer kvaliteten som for dårlig. Et flertall av fagteaminformantene (77 %) mener institusjonsplassene som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Kun halvparten (51 %) av kommuneinformantene mener det samme. Færre fagteaminformanter (21 %) enn kommuneinformanter (39 %) vurderer omfanget av hjemmebaserte tiltak i statlig regi som for knapt. Kvaliteten vurderes også forskjellig. 21 prosent av kommuneinformantene vurderer kvaliteten på hjemmebaserte tiltak i statlig regi som for dårlig. Kun 5 prosent av fagteaminformantene vurderer kvaliteten som for dårlig. Det er ikke noen stor forskjell i hvordan omfanget av fosterhjem som tilbys, er vurdert. I alt 42 prosent av kommuneinformantene og 45 prosent av

fagteaminformantene vurderer det som for knapt. Vi ser den samme forskjellen mellom kommuneinformantene og fagteaminformantene når de vurderer kvaliteten på fosterhjemtilbudet.

*Fagteaminformantene og kommuneinformantene svarer nokså likt på flere av spørsmålene som er stilt om utfordringer i samarbeidet inn mot fylkesnemnda.*

Et fåtall både av fagteaminformantene og kommuneinformantene svarer at kommuner lar være å fremme saker i fylkesnemnda: 1) fordi fagteam ikke har tilbud, 2) fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om institusjoner skal brukes, 3) eller fordi kommuner må trekke saker som fremmes for fylkesnemnda, ettersom fagteam ikke framskaffer institusjonsplasser. Halvparten (49 %) av fagteaminformantene og 40 prosent av kommuneinformantene svarer imidlertid at kommunene må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres. Langt flere fagteaminformanter (35 %) enn kommuneinformanter (6 %) svarer at de i løpet av det siste året har opplevd at kommuner trekker saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke framskaffer fosterhjems plasser. Forskjellen kan skyldes at fagteaminformanter ser at dette skjer i de største kommunene, som har mange barn og unge som trenger tiltak. En majoritet av kommuneinformantene som har svart på undersøkelsen, jobber i små kommuner med få plasseringer. Undersøkelsene viser også at det er langt flere fagteaminformanter (49 %) enn kommuneinformanter (20 %) som svarer at Bufetat gir utfyllende beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda. Forklaringen på denne forskjellen kan være at det er kommuneinformantene, og ikke fagteaminformantene, som møter i fylkesnemnda, og at mange ansatte i fagteam ikke har oppfattet og kjenner til at manglende beskrivelser er et problem når beslutninger skal fattes i fylkesnemnda. Det kan se ut som at det ligger et stort potensial i å øke fagteamansatte og ansatte på regionnivå i Bufetat sin kjennskap til det som skjer i fylkesnemnda, og hva som trengs fra Bufetat når saker behandles i nemndene.

*Like mange fagteaminformanter som kommuneinformanter mener det er for mye byråkrati i Bufetat.*

Kun halvparten av fagteaminformantene (49 %) og enda færre kommuneinformanter (34 %) sier seg enig i påstanden om at Bufetat er en effektiv organisasjon. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (86 %) sier seg enig i påstanden: Det er for mye byråkrati i Bufetat. Noe under halvparten av fagteaminformantene (44 %) og halvparten (50 %) av kommuneinformantene opplever Bufetat som en uoversiktlig organisasjon. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (78 %) er enig i påstanden om at byråkratiet i Bufetat har økt fordi departementet krever rapportering og systemer på nye områder. Etter den statlige overtakelsen av fylkeskommunens ansvar i 2004 er det for eksempel når det gjelder barneverninstitusjonene, bygget ut et kontrollregime bestående av systemer for

kvalitetssikring, godkjenningsprosedyrer og innkjøp av tjenester fra private institusjoner (Nordstoga og Støkken 2009).

## Tiltak for å bedre samarbeidet

Fagteaminformantene og kommuneinformantene har samme syn på hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet.

Nesten alle fagteaminformantene og kommuneinformantene mener at det å øke ressursene betydelig i kommunenes barneverntjeneste vil føre til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. Likeledes mener nesten alle at samarbeidet vil bli forbedret dersom psykiske helsetjenester tar et større ansvar for barnevernsbarn og -ungdom. Et stort flertall blant både kommuneinformantene (78 %) og fagteaminformantene (67 %) mener også at en avbyråkratisering av Bufetat vil bedre samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernet. Det ser ut som at det først og fremst er den hierarkiske organisasjonen og administrasjonen i Bufetat som informantene ønsker skal slankes og gjøres mer effektiv. Verken fagteaminformantene eller kommuneinformantene ønsker at det skal skjæres ned på tiltaksapparatet (institusjoner, fosterhjem og hjemmebaserte tiltak med statlig støtte). I alt 87 prosent av kommuneinformantene og 79 prosent av fagteaminformantene svarer at samarbeid dem imellom vil bli bedre dersom tiltaksapparatet i Bufetat bygges ut. Et stort flertall av fagteaminformantene (85 %) og kommuneinformantene (77 %) mener også at samarbeidet vil kunne bli bedre dersom andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar for barn og ungdom. Flere fagteaminformanter (80 %) enn kommuneinformanter (60 %) har tro på at den nyopprettede barnevernets tvisteløsningsnemnd vil bidra til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat.

*Gitt dagens system ønsker de fleste kommuneinformantene og fagteaminformantene at Bufetat fortsatt skal ha ansvar for institusjoner og fosterhjem.*

Gitt dagens todelingssystem mener svært få av både kommuneinformantene og fagteaminformantene at Bufetats institusjonsansvar bør overføres til kommunene. De fleste, både i kommunene og i fagteamene, mener også at Bufetat fortsatt bør ha ansvaret for fosterhjemmene.

*Halvparten ønsker at hjemmebaserte tiltak som MST, PMT og lignende samt kompetansehevingsoppgaver skal plasseres i kommunene.*

Nesten halvparten av kommuneinformantene og over halvparten av fagteaminformantene mener at ansvaret for hjemmebaserte tiltak som MST og PMTO bør plasseres i kommunene. Og syv av ti av fagteaminformantene og 55 prosent av kommuneinformanter

mantene mener at kompetansehevingsoppgaver som Bufetat utfører i kommunene, bør overføres til kommunene.

*Noe under halvparten av kommuneinformantene ønsker å endre dagens system med todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune.*

Når det gjelder det overordnede spørsmålet om dagens system med todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune bør endres, svarer noe under halvparten av kommuneinformantene (44 %) og 30 prosent av fagteaminformantene at dagens system med en todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune bør endres. I tillegg er det 10 prosent av både kommuneinformantene og fagteaminformantene som svarer at de ikke er sikker på hva de skal svare på spørsmålet.

## Avslutning

Å kartlegge funn som kom fram i den kvalitative studien våren 2009, har vært utfordrende, både fordi kritikken som kom fram mot Bufetat, var så sterk, og fordi flere ansatte i fagteam ikke har villet deltatt i spørreundersøkelsen som er gjennomført i 2010. Dessuten har det vært vanskelig å skaffe til veie en fullstendig oversikt over alle ansatte som jobber i fagteam. Det er altså først og fremst kommunene denne studien har landsrepresentative data fra, mens det er mer usikkert hvor representative svarene fra fagteaminformantene er for hele landet. Det har vært utfordrende å lage spørreskjemaer som klarer å undersøke hvor representativ kritikken som kom fram i intervjuundersøkelsen i 2009 er, uten å stille ledende spørsmål. Spørreundersøkelsene understøtter flere av funnene i den kvalitative studien, men viser også at noen av problemene som kom fram i den kvalitative studien, kun oppleves av noen få. Dessuten blir bildet mer nyansert. Mye tyder på at kritikken som kom fram mot Bufetat i den kvalitative studien, ikke handler om konflikter mellom enkeltpersoner og ansatte. Funn i de to spørreundersøkelsene tyder på at frustrasjonen og kritikk er et uttrykk for en følelse av avmakt blant ansatte i det kommunale barnevernet som skyldes organisatoriske forhold (et ineffektivt byråkrati i Bufetat), manglende ressurser i kommunene, et begrenset tiltaksapparat i Bufetat og føringer som kommer fra politiske myndigheter og toppen av Bufdir. Disse føringene bidrar for det første til at kommunene opplever at fagteam beveger seg inn på deres ansvarsområde og overprøver deres beslutninger, for eksempel når kommunen har vurdert at en ungdom trenger institusjonsplassering. For det andre opplever kommunen at bestemmelser og føringer fra sentralt hold påfører kommunene arbeid som stjeler tid som kunne vært brukt på familier og barn. Størst problemer rapporteres fra store kommuner, og særlig de største byene med over 50 000 innbyggere. Fagteaminformantene som er intervjuet, beskriver mange av de samme problemene

som kommuneinformantene, men samtidig er det beskrivelser og vurderinger som de ikke kjenner seg igjen i. Disse forskjellene viser at kommunene og Bufetat handler ut fra ulike virkelighetsbeskrivelser, og at barnevernet står overfor noen utfordringer knyttet til hvordan kommunikasjon foregår og oppleves mellom de to nivåene.

Nesten halvparten (44 %) av kommuneinformantene og 30 prosent av fagteaminformantene ønsker å endre todelingssystemet som er mellom stat og kommune i dag. I tillegg er det cirka 10 prosent i hver gruppe som ikke vet hva de vil svare. Det vil si at kun litt under halvparten av kommuneinformantene og cirka 60 prosent av fagteaminformantene støtter dagens todelingssystem. Det er en uheldig situasjon. Hvis dagens system videreføres, vil mange som jobber innen det statlige og kommunale barnevernet, være misfornøyde. Dersom systemet endres, vil kan hende like mange bli misfornøyde. Dersom dagens system videreføres, vil det kunne være nyttig å lytte til og ta hensyn til kritikken og forslagene som kommer fra kommunene og fagteamene. Kommuneinformantene og fagteaminformantene har samme syn på flere tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet. Eksempler på dette er å øke ressursene i den kommunale barneverntjenesten betraktelig, effektivisere byråkratiet i Bufetat samt bygge ut og i større grad differensiere tiltaksapparatet i Bufetat.

Uansett hvilken organisasjonsmodell som velges, er det ikke mulig å styre og drifte en så stor og komplisert tjenestesektor som barnevernet uten et byråkrati. Byråkratiers hovedintensjoner er å sikre at tjenester ytes effektivt, og at likhet og rettssikkerhet sikres. Byråkratier kan imidlertid utvikle seg på en slik måte at intensjonene ikke oppfylles eller at de perverteres. Både i den kvalitative studien som Fafo gjennomførte i 2009, og i de to spørreundersøkelsene som er gjennomført våren 2010, har det kommet sterk kritikk mot byråkratiet i Bufetat. Et mindretall opplever at Bufetat er en effektiv organisasjon, og et stort flertall mener det er for mye byråkrati i Bufetat. Halvparten av kommuneinformantene opplever at Bufetat er en uoversiktlig organisasjon. På bakgrunn av disse funnene ser det ut som at det er et behov for å undersøke og gjennomgå oppgaver til ansatte i ulike deler av Bufetat samt for å undersøke hvilke syn ansatte i ulike deler av Bufetat har på hvordan etaten kan drives mer effektivt. Er det noen grep/ endringer i Bufetat som kan bidra til et mer effektivt byråkrati? I hvilken grad Bufetat vil kunne fungere mer effektivt, har ikke bare med Bufetat å gjøre. Departementet setter økonomiske, lovmessige rammer og føringer for etaten og også kommunene. Åtte av ti av kommuneinformantene svarer at byråkratiet i Bufetat har økt fordi departementet krever rapportering og systemer på nye områder. Det er derfor også viktig å sette fokus på departementet sin rolle samt i hvilken grad godkjenning, kontroll, kvalitetssikring og innkjøp av private tiltak/tjenester kan utføres på en enklere og mer effektiv måte i Bufetat.

Videre ser det også ut som at det er et behov for at direktoratet og regionene iverksetter tiltak for å nå ut med mer innsikt og kunnskap om hvilke oppgaver byråkratiet

ivaretar, og hvorfor disse oppgavene er nødvendige for oppgaveløsningen som skal sikre et kvalitativt godt tilbud til kommunene. Dette trengs for å spre kunnskap om byråkratets virksomhet i kommunene og politiske miljøer samt for å sikre legitimitet til byråkratiske oppgaver som er strengt nødvendige. Det er også påkrevet med innsyn og kunnskap for å kunne luke ut byråkratiske oppgaver som ikke har legitimitet.

# Kapittel 1 Innledning

Fafo gjennomførte i 2009 en kvalitativ studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet på oppdrag for Landsorganisasjonen i Norge (LO). Mandatet gikk ut på å framskaffe kunnskap som kunne identifisere hva som er de største utfordringene i samarbeidet mellom stat og kommune, samt hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet. Statlig barnevernmyndighet innbefatter departementet som har det overordnede ansvaret for barnevernet, og Bufetat som består av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, fem regionkontorer med tilknyttede fagteam (i alt 26) og fylkesmennene (i alt 18). I tillegg fatter den statlige fylkesnemnda (i alt tolv nemnder) vedtak etter barnevernloven (jf. Rundskriv Q-06/2007). Studien fra 2009 ble avgrenset til å undersøke følgende relasjoner: 1) relasjonen mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. I hovedsak ble kommunenes samarbeid med fagteamene undersøkt, fordi fagteamene er statens kontaktpunkt til kommunene. Bufdir sentralt og regionkontorene fikk imidlertid også oppmerksomhet, fordi de i stor grad legger rammene rundt og påvirker dette samarbeidet gjennom sitt arbeid. 2) I tillegg ble relasjonene mellom kommunene, Bufetat og fylkesnemnda undersøkt. Fylkesnemnda er et domstolaktig statlig organ som avgjør saker og omsorgsovertakelse og tvangstiltak for barn og unge med adferdsvansker (Grinde 2004). Fylkesmennene som førte tilsyn med barnevernet, ble holdt utenfor studien på grunn av tidsrammen som var satt for prosjektet.<sup>1</sup>

For å identifisere utfordringer og løsninger som kan bedre samarbeidet, ble det våren 2009 gjennomført intervjuer med i alt 19 informanter som er ulikt plassert innenfor barnevernets organisasjon, enten i Bufdir sentralt, på regionnivå, i fagteam eller i kommunene, samt fylkesnemndledere. I rapporten *Det nye barnevernbyråkratiet* som ble offentliggjort i oktober 2009, ble det presentert funn som var så urovekkende at LO besluttet å finansiere en studie for å undersøke i hvilken grad problemene som beskrives, er dekkende for hele landet (Gautun 2009). I rapporten sies følgende: «Hovedinntrykket som intervjuer sitter med etter å ha gjennomført intervjuundersøkelsen, er at det er en god del frustrasjon og sinne blant ansatte i den kommunale barneverntjenesten» (side 7). Det påpekes i intervjuene at en rekke forhold skaper problemer for samarbeidet. Disse er: uklare ansvarsforhold, ressursknapphet i kommunene, et mangelfullt

<sup>1</sup> Fra 1. januar 2010 overtok Statens helsetilsyn det overordnede faglige ansvaret for tilsyn med barnevernet.

tiltaksapparat fra Bufetat og en utvikling med økt byråkratisering innenfor Bufetat. For å teste ut hvor representative funn i den kvalitative studien er, ble det våren 2010 gjennomført to landsrepresentative spørreundersøkelser: 1) en blant ledere og ansatte i den kommunale barneverntjenesten, og 2) en blant ansatte og ledere av fagteam (Bufetat). Følgende spørsmål er belyst:

Skaper uklare ansvarsforhold problemer for samarbeidet mellom ansatte i den kommunale barneverntjenesten og ansatte i fagteam (stat)?

Blir samarbeidet anstrengt fordi fagteam går inn på kommunenes ansvarsområder og overprøver deres beslutninger?

Skaper ressursknapphet i kommunene problemer for samarbeidet?

Skaper et mangelfullt tiltaksapparat fra Bufetat problemer for samarbeidet?

Skaper økt byråkratisering innad i Bufetat problemer for samarbeidet?

Hvilke tiltak mener informantene fra kommunene og fagteam kan bedre samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat?

### *1) Uklare ansvarsforhold?*

De to forvaltningsnivåene (kommune og stat) har det overordnede ansvaret for ulike deler av barnevernet. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter barnevernloven. Kommunene skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for fylkesnemnda, iverksette og følge opp tiltak og bidra med hjelp og støtte til barn som bor hjemme hos familiene sine. De regionale barneverntjenestene (staten) skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Bufetat har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Majoriteten mottar hjelp mens de bor sammen med foreldrene. Det gjelder for eksempel hjelp til å framskaffe barnehageplass, støttekontakter og besøkshjem. En mindre gruppe mottar hjelp i form av tiltak som staten har ansvaret for. Av de i alt 44 200 barn og unge som mottok tiltak fra barnevernet i 2009, var til sammen 9871 plassert i fosterhjem<sup>2</sup>, 1500 var ved utgangen av 2008 innskrevet i barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere eller i sentre for foreldre og barn. Barn som bodde i region øst og region vest, stod for

<sup>2</sup> I dette tallet inngår plasseringer i 1) fosterhjem utenom familie, fosterhjem (familieplassering), 3) forsterket fosterhjem (utenom familie) 4) forsterket fosterhjem (familieplassering)

hele 45 prosent av oppholdsdagene i institusjon (SSB).<sup>3</sup> Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn og unge som mottar hjelp mens de bor med foreldre, staten går imidlertid inn på kommunens område med tiltak for å forhindre bruk av institusjoner. Staten tilbyr i dag gjennom programmer hjemmebaserte tjenester, som multisystemisk terapi (MST), parental management (PMTO) og funksjonell familierapi (FFT), samt støtte til andre hjemmebaserte tiltak for å unngå institusjonsplasseringer<sup>4</sup>. Flere evalueringer har påpekt at uklare ansvarsforhold mellom stat og kommune skaper problemer for samarbeidet (Gautun 2005, Rambøll 2008, ECON 2007). Barne- og likestillingsdepartementet har forsøkt å klargjøre ansvarsforholdene mellom stat og kommune gjennom rundskriv Q-06/2007 Oppgave og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet. I den kvalitative intervjuundersøkelsen som ble gjennomført våren 2009, ble det sett som viktig å få belyst om ansatte i stat og kommune opplever at ansvaret har blitt tydeligere etter at dette rundskrivet kom. Oslo har sin egen organisering og er holdt utenfor det statlige barnevernet. Det ble derfor ikke gjennomført intervjuer med ansatte i den kommunale barneverntjenesten i Oslo i 2009. Oslo inngår av samme grunn heller ikke i den kartleggingen som er gjort av samarbeidsrelasjonene på landsbasis våren 2010. I intervjuene som ble gjennomført våren 2009, kom det fram at flere fortsatt opplever at ansvarsforhold og oppgaver ikke er klart definert gjennom lovverket, og at uklarheter spesielt når det gjelder hvem som skal dekke noen typer utgifter, påvirket samarbeidsrelasjonene mellom ansatte i stat og kommune på en negativ måte (Gautun 2009, 2010). I kartleggingen som er gjennomført våren 2010, spør vi: Hvor representative er disse erfaringene på landsbasis?

### *2) Går Bufetat inn på kommunenes ansvarsområde og overprøver kommunenes beslutninger?*

Det kom også fram i intervjuene at informanter fra kommunene opplevde at Bufetat overprøvde deres beslutninger i tilfeller der ansvar og oppgaver er tydelig definert gjennom barnevernloven. Det er derfor i den landsomfattende kartleggingen fra 2010 undersøkt hvor utbredt det er at ansatte i den kommunale barneverntjenesten opplever at Bufetat utsetter dem for press og prøver å overstyre kommunenes vurderinger og beslutninger. Hvordan fagteaminformantene opplever situasjonen, er også undersøkt.

### *3) Manglende kommunal kapasitet?*

Alle de 19 informantene i den kvalitative studien var bekymret for ressursituasjonen i kommunene (Gautun 2009). Kommunene sies å ha for liten kapasitet, for få ansatte til å løse alle arbeidsoppgaver og for lite tid og ressurser til å skaffe tilstrekkelig kom-

<sup>3</sup> <http://www.ssb.no/emner/03/03/barnevern/index.html>

<sup>4</sup> Hjemmebaserte tiltak er ofte synonymt med begreper som «familie- og nettverksbaserte tiltak», «lokalbaserte tiltak», «nærmiljøbaserte tiltak» osv.

petanse. Fagteamene sies da å ofte gå inn på kommunenes ansvarsområde for å hjelpe til. Støtten fra staten er imidlertid uforutsigbar, både når det gjelder hvilke kommuner som får støtte, og hvor lenge kommunene kan regne med å få støtten. I tillegg til at ressursituasjonen i kommunene ser ut til å medvirke til uklare ansvarsforhold, fører den til at kontakten mellom kommuner og fagteam blir anstrengt. Vi spør derfor i den landsomfattende undersøkelsen hvor utbredt opplevelsen av ressursknapphet er i kommunene.

#### *4) Er det et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat?*

I den kvalitative studien framkommer det at et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat, både når det gjelder tilbudet av institusjonsplasser og fosterhjem, også har en negativ innvirkning på samarbeidsrelasjonene mellom kommunene og Bufetat. Kommunene er helt avhengige av Bufetat for å få løst sine saker og gir uttrykk for at de opplever maktesløshet når Bufetat ikke framskaffer egnede tilbud. I kartleggingen som er gjennomført våren 2010, er det stilt spørsmål både til kommuneinformantene og fagteaminformantene om hvordan de vurderer omfanget av og kvaliteten på hjemmebaserte tiltak med statlig støtte (MST, PMTO o.l.), fosterhjem og institusjoner som Bufetat tilbyr.

#### *5) Økt byråkratisering?*

Det ble også sagt i intervjuene i den kvalitative studien at utviklingen med økt byråkratisering internt i Bufetat påvirker samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune. Byråkrati er i utgangspunktet et nøytralt begrep, som anvendes for å beskrive administrasjonen som skal sikre at tjenester ytes effektivt, og at likhet sikres og at rettsikkerheten sikres (Weber 1971, Abbott 1995, 1998, Hernes 1978). Dette er også de tre hovedintensjonene bak reformen i 2004 da staten overtok fylkeskommunens ansvar og oppgaver for barnevernet, som er beskrevet i Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). Max Weber, som regnes som begrepets far, skrev i sine klassiske tekster om byråkrati at framveksten av byråkrati både var uunngåelig og hensiktsmessig i det spesialiserte og kompliserte moderne samfunnet som vokste fram (Weber 1971). Weber påpekte imidlertid allerede for snart 100 år siden at byråkratier kan utvikle seg på en slik måte at intensjonene ikke oppfylles, og perverteres. En pervertering som er beskrevet er at byråkratier begynner å leve sine egne liv og maksimerer makt og ressurser, som skader fellesskapet. En annen pervertering er at byråkratier utvikler seg til å kjennetegnes av ineffektivitet og skjemavelde (Hernes 1978).

I de kvalitative intervjuene som ble gjennomført våren 2009, bruke ordet *byråkrati* som et negativt ord av informantene (Gautun 2009). Et flertall av informantene fra kommunene, to av de fire fagteaminformantene samt de to fylkesnemndlederne som ble intervjuet, forteller at de opplever at Bufetat i økende grad har utviklet seg til å bli en byråkratisk, uoversiktlig, tungrodd og ressurskrevende organisasjon. Byråkratiseringen sies å ha en negativ innvirkning både på effektivitet og kvalitet i samarbeidet mellom

kommunene, fagteamene, fosterhjemtjenesten og institusjonene. Ressursene sies å bli brukt på å drifte en byråkratisk organisasjon framfor å frambringe kvalitativt gode tjenester. Hvor representativ er denne opplevelsen når vi spør kommuneinformanter og fagteaminformanter fra hele landet?

*6) Tiltak/løsninger for å bedre samarbeidet*

Informantene foreslo i intervjuundersøkelsen følgende seks tiltak for å bedre samarbeidet: 1) å øke ressursene betydelig i kommunene, 2) å avbyråkratisere og slanke Bufetat, 3) å bygge ut tiltaksapparatet i Bufetat, 4) å etablere en tvisteinstans som kommuner og Bufetat kan henvende seg til dersom uenigheter oppstår, 5) samt at psykiske helsetjenester, 6) og andre kommunale etater/tjenester må ta et større ansvar for barn og unge som de har lovpålagte oppgaver overfor. Vi har undersøkt på landsbasis i hvilken grad disse tiltakene oppfattes som viktige for å bedre samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernet. Det ble i intervjuundersøkelsen også foreslått å revurdere hele ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. I hvilken grad er denne oppfatningen representativ for ansatte i kommunenes barneverntjeneste og fagteamene i Bufetat?



## Kapittel 2 Data og metode

I april 2010 gjennomførte Respons Analyse AS på oppdrag fra Fafo en telefonintervjuundersøkelse i et landsrepresentativt utvalg av 259 ansatte i barnevernet i 259 kommuner/bydeler. Oslo har sin egen organisering og er holdt utenfor det statlige barnevernet og inngår derfor ikke i undersøkelsen. 42 av kommunene som ble kontaktet, hadde organisert barneverntjenesten sammen med andre kommuner, og disse slapp å svare flere enn én gang. Respons Analyse AS ringte til kommunens resepsjon og ba om å bli satt over til en leder eller ansatt i barnevernet i kommunen. Det ble intervjuet en representant fra hver kommune/bydel. Undersøkelsen er en kommuneundersøkelse representert ved de ansatte i den kommunale barneverntjenesten. Ledere og ansatte som intervjuerne ble satt over til, viste stor interesse for å delta i undersøkelsen. Kun et lite antall, det vil si 13 av de personene som intervjuer ble satt over til, ønsket ikke å delta i undersøkelsen. 2 av de 13 oppga temaet eller oppdragsgiver som grunn til at de ikke ville delta.

I april og mai 2010 ble det gjennomført i alt 43 telefonintervjuer med ansatte i fagteam i Bufetat sine 5 regioner. I alt 13 informanter ble intervjuet fra region øst, 12 fra region vest, 10 fra region sør, 7 fra region nord og 1 fra region Midt-Norge. Informantene fra fagteamene ble trukket fra FO sine medlemslister, som Respons Analyse AS fikk oversendt fra LO. Det var kun informasjon om fagteamtilknytning for 138 av medlemmene til FO som jobber i Bufetat. Da Respons Analyse AS tok kontakt, kom det fram at 8 av disse ikke er ansatt i fagteam, og at 3 hadde telefonnumre som ikke er i bruk. 52 av informantene var det ikke mulig å få kontakt med, til tross for mange forsøk på å ringe. Sett i lys av den lange intervjuperioden (3 uker) og det lave antallet i bruttoutvalget er det unormalt mange som har latt være å ta telefonen. Den siste uken Respons Analyse AS forsøkte å intervjuer, var det nesten ingen som besvarte oppringningene. 13 av de 52 var avtaler som var blitt gjort om å ringe tilbake, men der vedkommende ikke tok telefonen da intervjuerne ringte tilbake. 32 fagteaminformanter nektet å delta i undersøkelsen, av disse oppga 6 tema/oppdragsgiver som grunn. Det ble gjennomført intervju med til sammen 43 ansatte i fagteam. Intervjuerne forteller at intervjuene gikk forholdsvis greit, men en del av dem som svarte, ga uttrykk for at de syntes det var vanskelig å svare på spørsmålene siden de oppfattet noen av spørsmålene som kritiske til arbeidsplassen/arbeidsgiver.

De to spørreskjemaene som er brukt i telefonintervjuene, er vedlagt bakerst i rapporten i Vedlegg 1 og Vedlegg 2. Informasjon om kommunistørrelse og regiontilknytning er koplet til datafilen av Respons Analyse AS.

### Kommuneinformantene

Det er intervjuet omtrent like mange kommuneinformanter fra hver av de fem bufetatregionene. I alt 58 informanter faller geografisk inn under region øst, 43 jobber i kommuner tilhørende region sør, 56 tilhører Vest-Norge, 51 er fra Midt-Norge og 51 er fra kommuner som faller geografisk inn under region nord.

Undersøkelsen er gjennomført i et representativt utvalg av kommuner, også når vi ser på kommunistørrelse (jf. tabell 2.1).

Tabell 2.1 Oversikt over kommunefordelingen i forhold til innbyggertall (SSB-tall for 2010) samt oversikt over antall innbyggere i kommunene informantene jobber i

	SSB-tall 2010 (for hele landet)	Kommuneinformanter i undersøkelsen 2010
Under 10 000	75 %	71 %
10 000–19 999	13 %	14 %
20 000–49 999	9 %	11 %
50 000 og over	3 %	5 %

Selv om 75 prosent av kommunene har et innbyggertall på under 10 000, er det viktig å være klar over at det er kun 28 prosent av befolkningen som bor i disse. Når vi holder Oslo utenfor, slik det er gjort i vår undersøkelse fordi Oslo har en egen organisering og ikke inngår i todelingssystemet mellom stat og kommune, så bor 27 prosent av befolkningen i kommuner med et innbyggertall på over 50 000. De store kommunene med et innbyggertall på over 50 000 utgjør kun 3 prosent av alle norske kommuner (jf. tabell 2.2).

Tabell 2.2 Fordeling av befolkningen i 4 kommunekategorier, etter innbyggertall. SSB-tall for 2010.

Under 10 000	= 28 %
10 000–19 999	= 19 %
20 000–49 999	= 26 %
50 000 + (eks. Oslo)	= 27 %

Et flertall av de 259 kommuneinformantene som deltok i undersøkelsen, er kvinner (87 %). Kun 13 prosent er menn. Alderen på informantene varierer fra 22 til 69 år, gjennomsnittsalderen er 45 år.

Litt over halvparten av kommuneinformantene (53 %) er ledere. 28 prosent er saksbehandlere, og 19 prosent har oppgitt annet<sup>5</sup>. Halvparten er utdannet barnevernpedagoger (49 %), 38 prosent sosionom, og 12 prosent har annen utdanningsbakgrunn eller er ufaglærte<sup>6</sup>. De fleste har jobbet mer enn 1 år innen kommunalt barnevern. Kun 7 personer har jobbet i førstelinjen under 1 år. Gjennomsnittlig antall år med jobberfaring innenfor kommunalt barnevern er 10,7 år. I tillegg har 31 prosent jobberfaring innenfor barnevernet i andrelinjen (fylkeskommunen eller stat og for eksempel i institusjon). Gjennomsnittlig antall år med jobberfaring i andrelinjen er 5,8 år.

### **Fagteaminformantene**

Et flertall av fagteaminformantene som ble intervjuet, er også kvinner (72 %). Kun 28 prosent av informantene er menn. Alderen varierer fra 34 til 62. Gjennomsnittsalderen er 50, de fleste er over 40 år (37 av 43). Av dem som deltok i undersøkelsen, er 33 fagteamrådgivere, 2 er fagteamledere, og 8 oppga «annet». I annetkategorien inngår 1 avdelingsleder, 1 terapeut, 1 fagansvarlig i det kommunale barnevernet, 4 fosterhjemkonsulenter og 1 spesialkonsulent. Et flertall (65 %) er utdannet barnevernpedagog, 33 prosent er utdannet sosionom. 1 har svart at hun har en annen utdanning. De fleste, det vil si 96 prosent, har jobbet både i førstelinjen (kommunalt barnevern) og i andrelinjen (fylkeskommunalt barnevern og/eller Bufetat). Gjennomsnittlig antall år informantene har jobbet i førstelinjen, er 10 år og 11 år i andrelinjen.

<sup>5</sup> Annet er: assisterende barnevernsjef, avdelingsleder, barnevernkonsulent, barnevernpedagog, barnevernkonsulent, barnevernkurator, fagansvarlig, fagkonsulent, fagleder, helse- og omsorgssjef, hjemmekonsulent, en slags saksbehandler, konsulent, kontorsjef, kurator, kurator og nestleder, leder og saksbehandler, mottakskonsulent, nestleder, prosjektleder, rådgiver i barnevernet, sekretær, sosialkurator, teamkoordinator, teamansvarlig, tilsynsfører/saksbehandling, tiltakskonsulent, tiltaksrettet mot barn i barneskolen, virksomhetsleder

<sup>6</sup> Andre svar på utdanning er: barne- og ungdomsarbeider med noen høyskolefag, barnepleier, barnevernpedagogstudent, førskolelærer, jurist, kulturbyråkrat, lærer, pedagog, nesten sosionom, pedagog og administrasjon, pedagogisk psykologi, pedagogisk utdanning, politi, sykepleier, sosialpedagog, sosionom mellomfag fra universitetet og flere etterutdanninger, sykepleier, ufaglært, vernepleier, familierapi konflikthåndtering/mekling, vernepleier, vernepleier med etterutdanning i barnevern



## **Kapittel 3 Utfordringer sett med kommuneinformantenes øyne**

Samtidig som at informantene fra kommunene i den kvalitative intervjuundersøkelsen våren 2009 påpekte en rekke utfordringer og problemer i samarbeidet med Bufetat, ga flere uttrykk for at kritikken ikke var rettet mot enkeltpersoner og ansatte i Bufetat, men mot organisatoriske forhold, et begrenset tiltaksapparat, økonomiske rammer for den kommunale barneverntjenesten og også føringer som kommer fra politiske myndigheter og toppen av Bufdir. Spørreundersøkelsen som ble gjennomført i april 2010, viser at et flertall av kommuneinformantene er fornøyd med ansatte som de møter i Bufetat. I alt 68 prosent svarer at de er svært godt eller ganske godt fornøyd med samarbeidet med ansatte i fagteam, og 70 prosent svarer at de er svært godt eller ganske godt fornøyd med samarbeidet med ansatte i fosterhjemtjenesten. Et stort flertall, 82 prosent, forteller at de opplever at de ansatte i fagteam behandler dem respektfullt.

### **3.1 Opplever nyutdannede møtet med Bufetat som vanskelig?**

I intervjuundersøkelsen fra 2009 fortalte noen av kommuneinformantene at det er vanskelig for nyutdannede å møte ansatte i fagteam. De ga uttrykk for at de opplevde at ansatte i fagteam utnytter usikkerheten hos nyutdannede til å prøve å presse fram løsninger som er økonomisk fordelaktige for Bufetat, men som går ut over kommunene. I alt 36 prosent av kommuneinformantene svarer i spørreundersøkelsen våren 2010 at nyutdannede føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteam. Flest fra region vest (46 %) oppgir at nyutdannede føler seg dårlig behandlet, og færrest fra region øst (28 %). Det er også færrest kommuneinformanter fra region vest (63 %) og flest fra region øst som svarer at de er fornøyd med samarbeidet med fagteam (74 %). Små kommuner opplever i mindre grad enn større kommuner og de største byene at nyutdannede blir dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteam. I kommuner med et innbyggertall på under 10 000 svarer 31 prosent at nyutdannede blir dårlig behandlet, i kommuner med et innbyggerantall på 10 001–49 999 innbyggere er det tilsvarende tallet 44 prosent, og i kommuner med over 50 000 innbyggere svarer

halvparten at nyutdannede blir dårlig behandlet. Det er imidlertid viktig å være klar over når vi sammenligner informanter fra kommuner med ulikt innbyggerantall i denne undersøkelsen, at antallet informanter fra store kommuner er lavt. Utvalget av informanter som inngår i undersøkelsen, er trukket på en slik måte at kommunene skal være representert i undersøkelsen, og det er kun 3 prosent av kommunene som har over 50 000 innbyggere i Norge.

### 3.2 Uklare ansvarsforhold?

Et flertall av kommuneinformantene gir uttrykk for at de opplever at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet i stor eller noen grad er klart definert gjennom lovverket (jf. tabell 3.1). Noen færre, men fortsatt et stort flertall, svarer også at de opplever at oppgave- og ansvarsfordelingsrundskrivet mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter, Q-06, som kom i 2007 (det såkalte betalingsrundskrivet) i stor eller noen grad er avklarende når det gjelder hvem som skal dekke utgiftene i ulike saker (jf. tabell 3.1).

Tabell 3.1 Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunen og det statlige barnevernet. I prosent. N = 259.

	I stor eller noen grad	I mindre grad eller i ingen grad	Ikke sikker
I hvilken grad oppleves ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet som klart definert gjennom lovverket?	85 %	15 %	--
I hvilken grad er «betalingsrundskrivet» avklarende når det gjelder hvem som skal dekke utgiftene i ulike saker?	69 %	10 %	21 %

Samtidig svarer nesten halvparten at de i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk (jf. tabell 3.2). Like mange oppgir at de har opplevd uklarheter når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert (jf. tabell 3.2). 36 prosent oppgir uklarheter i ettervernsaker, og 23 prosent sier de har opplevd uklarheter når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet.

Tabell 3.2 Andel som i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter. I prosent. N = 259.

Når barn har rettigheter etter flere lovverk	46 %
Når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet	23 %
Når det dukker opp uforutsette utgifter når barn er plassert	45 %
Når det dukker opp ettervernsaker	36 %
Nei, ingen av delene	32 %

Det er flest informanter fra region øst og region vest som har opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk (jf. tabell 3), mens det er flest kommuner fra region sør som har opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet, og når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert. Flest kommuneinformanter fra region Midt-Norge oppgir uklarheter i møter med fagteam om ettervernsaker.

Tabell 3.3 Har du i løpet av det siste året opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter i noen av følgende tilfeller? Fordeling etter region. I prosent. N = 259.

	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
Når barn har rettigheter etter flere lovverk	57 %	44 %	57 %	35 %	14 %
Når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet	22 %	40 %	23 %	18 %	16 %
Når det dukker opp uforutsette utgifter når barn er plassert	38 %	51 %	45 %	53 %	41 %
Når det dukker opp ettervernsaker	35 %	37 %	39 %	41 %	26 %
Nei, ingen av delene	33 %	28 %	34 %	22 %	43 %

Når vi ser på kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, ser vi et mønster som går igjen i analysene. Størst problemer rapporteres fra store kommuner. Færrest informanter fra de minste kommunene oppgir at de opplever uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter (jf. tabell 3.4). Alle informantene fra de største byene, det vil si de med over 50 000 innbyggere, oppgir at de opplever uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter. 88 prosent oppgir at dette har skjedd i løpet av det siste året når barn har rettigheter etter flere lovverk, 75 prosent svarer at de har opplevd det i forbindelse med ettervernsaker, og 63 prosent oppgir at de har opplevd uklarheter i møter med fagteam i løpet av det siste året når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert.

Tabell 3.4 Andel i kommuner med ulikt innbyggertall som i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter. I prosent. N = 259.

	Under 10 000 innbyggere	10 001–49 999 innbyggere	Over 50 000 innbyggere
Når barn har rettigheter etter flere lovverk	36 %	65 %	88 %
Når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet	19 %	32 %	50 %
Når det dukker opp uforutsette utgifter når barn er plassert	41 %	56 %	63 %
Når det dukker opp ettervernsaker	27 %	51 %	75 %
Nei, ingen av delene	41 %	13 %	0

### 3.3 Opplever kommunene at deres beslutninger blir overprøvd?

Nesten syv av ti av kommuneinformantene forteller at de opplever at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger (jf. tabell 3.5). Samtidig svarer ni av ti av kommuneinformantene at de opplever ansatte i fagteam som hjelpsomme.

Tabell 3.5 Informanter som sier seg helt eller delvis enig i følgende utsagn. I prosent. N = 259.

Jeg opplever at ansatte i fagteam overprøver våre beslutninger	68 %
Jeg opplever ansatte i fagteam som hjelpsomme	90 %

Fire av ti kommuneinformanter svarer at de ofte eller av og til opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet (jf. tabell 3.6).

Tabell 3.6 Om informantene har opplevd at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO o.l. framfor plassering utenfor hjemmet. I prosent. N = 259.

Ofte	Av og til	En sjelden gang	Nei, har ikke skjedd	Ikke sikker
16 %	24 %	17 %	44 %	1 %

Informantene fra region vest skiller seg klart ut ved at det er flest blant disse (59 %) som sier at de opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet. Etter region vest er det flest informanter fra region øst som svarer at de opplever dette (jf. tabell 3.7). Det er færrest informanter fra region Midt-Norge som svarer at de opplever et slikt press fra Bufetat.

Tabell 3.7 Om informantene ofte / av og til har opplevd at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO o.l. framfor plassering utenfor hjemmet, sett i forhold til region og antall innbyggere i kommunen. I prosent. N = 259.

<b>Region:</b>	
Region øst	40 %
Region sør	30 %
Region vest	59 %
Region Midt-Norge	29 %
Region nord	35 %
<b>Antall innbyggere i kommunen:</b>	
Under 10 000 innbyggere	33 %
10 001–49 999 innbyggere	56 %
Over 50 000 innbyggere	50 %

Når vi ser på kommunestørrelse målt i antall innbyggere, ser vi at færre informanter fra små kommuner oppgir at fagteam prøver å presse dem til å velge hjemmebaserte tjenester framfor institusjoner og fosterhjem, sammenlignet med større kommuner og store byer (jf. tabell 3.7).

### 3.4 Manglende kommunal kapasitet?

Nesten fire av ti kommuneinformanter opplever de økonomiske rammene til den kommunale barneverntjenesten som nokså dårlig eller svært dårlig. Enda flere, det vil si litt over halvparten, oppgir at de har for få ansatte (jf. tabell 3.8). I alt 39 prosent oppgir at de opplever ressursituasjonen som så vanskelig at det skaper problemer for muligheten til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende, mens 34 prosent oppgir at ressursituasjonen ikke gir mulighet til å jobbe med kompetanseheving.

Tabell 3.8 Svar på spørsmålet: Hvordan vurderer du ressursituasjonen i den kommunale barneverntjenesten du jobber i når det gjelder ... I prosent. N = 259.

	Nokså dårlig / svært dårlig
de økonomiske rammene	37 %
antall ansatte	54 %
å jobbe med kompetanseheving	34 %
mulighet til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende	39 %

Omtrent like mange kommuneinformanter fra region øst (45 %) og region Midt-Norge (43 %) vurderer de økonomiske rammene for den kommunale barneverntjenesten som nokså dårlige eller svært dårlige. Det er også 39 prosent av informantene fra region vest som opplever de økonomiske rammene som nokså eller svært dårlige. I region sør er det tilsvarende tallet 35 prosent, og i region nord er det kun 22 prosent som vurderer de økonomiske rammene for den kommunale barneverntjenesten som nokså eller svært dårlige. Det er også store forskjeller i svarene fra små kommuner, det vil si de med et innbyggerantall under 10 000, og større kommuner. Halvparten av informantene fra kommuner med et innbyggertall på mellom 10 001 og 49 999 innbyggere og også store kommuner med over 50 000 innbyggere svarer at de økonomiske rammene for barneverntjenesten er nokså dårlige eller svært dårlige. Det tilsvarende tallet fra små kommuner er 31 prosent.

Halvparten forteller at de i løpet av det siste året har opplevd at enkle, dårlige løsninger blir valgt på grunn av manglende ressurser i kommunen (jf. tabell 3.9). To av ti oppgir at saker blir henlagt på grunn av manglende ressurser i kommunen. Like mange svarer at Bufetat har rekruttert ansatte på bekostning av den kommunale barneverntjenesten de jobber i.

Tabell 3.9 Svar på spørsmålet: Har det hendt i løpet av det siste året at ...? I prosent. N = 259.

saker blir henlagt på grunn av manglende ressurser i kommunen	18 %
enkle, dårlige løsninger blir valgt på grunn av manglende ressurser i kommunen	49 %
Bufetat har rekruttert ansatte på bekostning av din kommunale barneverntjeneste	21 %
Nei, ingen av delene	42 %

Når vi sammenligner svar på spørsmålet om de i løpet av det siste året har opplevd at enkle dårlige løsninger blir valgt på grunn av manglende ressurser i kommuner, skiller region øst seg ut. 59 prosent av kommuneinformantene fra region øst svarer at de har måttet velge dårlige løsninger på grunn av manglende ressurser i kommunen. I region Midt-Norge er det tilsvarende tallet 51 prosent, i region sør og region nord 47 prosent,

og i region vest er tallet 43 prosent. Det er færre fra små kommuner som oppgir at det har blitt valgt enkle, dårlige løsninger på grunn av manglende ressurser i kommunen (45 %), sammenlignet med kommuner med et innbyggerantall på mellom 10 001 og 49 999 (64 %) og store byer, de med et innbyggerantall på over 50 000 (63 %).

### 3.5 Et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat?

I alt 45 prosent svarer at omfanget av institusjonsplasser fra Bufetat er nokså eller svært dårlig eller varierer en del (jf. tabell 3.10). Det tilsvarende tallet for fosterhjem er 42 prosent, og det er 39 prosent for hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO o.l.).

Tabell 3.10 Andel informanter som vurderer omfanget av tiltak fra Bufetat som nokså dårlig, svært dårlig eller varierende. I prosent. N = 259.

	Nokså dårlig / svært dårlig	Det varierer en god del
Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO og lignende)	24 %	15 %
Fosterhjem	32 %	10 %
Institusjoner	33 %	12 %

Det er flest kommuneinformanter fra region øst og region sør som vurderer omfanget av hjemmebaserte tiltak i statlig regi som dårlig (jf. tabell 3.11), mens det er flest informanter fra region Midt-Norge som vurderer omfanget av fosterhjemtilbudet som for

Tabell 3.11 Andel kommuneinformanter som vurderer omfanget av ulike tiltak fra Bufetat som nokså dårlig / svært dårlig eller som å variere en god del, etter innbyggertall i kommunen og regiontilhørighet. I prosent. N = 259.

	Hjemmebaserte tiltak i statlig regi	Fosterhjem	Institusjoner
<b>Region:</b>			
Region øst	43 %	38 %	40 %
Region sør	40 %	40 %	54 %
Region vest	30 %	45 %	43 %
Region Midt-Norge	27 %	53 %	47 %
Region nord	30 %	35 %	39 %
<b>Antall innbyggere i kommunen:</b>			
Under 10 000 innbyggere	27 %	35 %	40 %
10 001–49 999 innbyggere	41 %	59 %	54 %
Over 50 000 innbyggere	50 %	63 %	63 %

dårlig. Når det gjelder institusjonstilbudet, er det flest kommuneinformanter fra region sør som opplever at omfanget av plasser som tilbys, er for dårlig. Det er i region nord at færrest kommuneinformanter vurderer omfanget av ulike tiltak fra Bufetat som nokså/svært dårlig (jf. tabell 3.11).

Når vi sammenligner svar fra ansatte og ledere i barnevernet i kommuner med ulikt innbyggertall, ser vi at jo høyere innbyggertallet er, jo større er andelen som svarer at omfanget av tiltak fra Bufetat er for dårlig (jf. tabell 3.12).

Informantene ble også bedt om å vurdere kvaliteten på de ulike tiltakene fra Bufetat. I svarene kommer institusjonene dårligst ut, mens vurderingen av hjemmebaserte tiltak og fosterhjemsplasser er nokså lik (jf. tabell 3.12). 35 prosent av informantene svarer at institusjonsplassene som tilbys, enten er nokså dårlige, svært dårlige eller varierer en god del. 21 prosent sier det samme om fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i statlig regi (MST, PMTO o.l.).

Tabell 3.12 Andel informanter som vurderer kvaliteten på tiltak fra Bufetat som nokså dårlig / svært dårlig eller varierende. I prosent. N = 259.

	Nokså dårlig / svært dårlig	Det varierer en god del
Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO o.l.)	8 %	13 %
Fosterhjem	9 %	13 %
Institusjoner	20 %	15 %

Det er imidlertid kun halvparten (51 %) av kommuneinformantene som svarer at institusjonsplassene som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. 36 prosent svarer at institusjonsplassene som tilbys, sjelden eller aldri er differensierte og godt tilpasset ungdommene, mens 12 prosent svarer at de er usikker på hva de skal svare på dette spørsmålet.

Når vi sammenligner regioner, ser vi at flest informanter i region vest er misfornøyd med kvaliteten på hjemmebaserte tiltak i statlig regi, mens færrest informanter i region sør er misfornøyd (jf. tabell 3.13). Når det gjelder kvaliteten på fosterhjem, er det størst andel misfornøyde informanter fra region Midt-Norge og region nord og minst andel misfornøyde informanter fra region sør, øst og vest. Region sør skiller seg ut med å ha størst andel informanter som er misfornøyd med kvaliteten på institusjonstilbudet (jf. tabell 3.13). Over halvparten av informantene fra region sør er misfornøyde. I region Midt-Norge og nord er det til sammenligning betydelig færre (26 og 27 %) som er misfornøyd med kvaliteten på institusjonstilbudet.

Når vi sammenligner svar fra kommuner med ulikt innbyggertall, ser vi det samme mønsteret som tidligere analyser har vist. De minste kommunene kommer best ut, og de største kommer dårligst ut. De små kommunene er mer fornøyd med kvaliteten på alle tiltakene fra Bufetat enn større kommuner og store byer (jf. tabell 3.13).

Tabell 3.13 Andel kommuneinformanter som vurderer kvaliteten på tiltak fra Bufetat som nokså dårlig/svært dårlig eller som å variere en god del, etter innbyggertall i kommunen og regiontilhørighet. I prosent. N = 259.

	Hjemmebaserte tiltak i statlig regi	Fosterhjem	Institusjoner
<b>Region:</b>			
Region øst	22 %	19 %	36 %
Region sør	12 %	19 %	51 %
Region vest	30 %	20 %	36 %
Region Midt-Norge	18 %	28 %	26 %
Region nord	22 %	28 %	27 %
<b>Antall innbyggere i kommunen:</b>			
Under 10 000 innbyggere	20 %	19 %	31 %
10 001–49 999 innbyggere	25 %	32 %	44 %
Over 50 000 innbyggere	50 %	38 %	63 %

### 3.6 utfordringer i samarbeidet inn mot fylkesnemnda?

I den kvalitative intervjuundersøkelsen som ble gjennomført våren 2009, ble det påpekt utfordringer i samarbeidet mellom kommunene og Bufetat inn mot fylkesnemnda. Det er imidlertid et utbredt problem at Bufetat ikke gir utfyllende skriftlige beskrivelser. Hvor utbredt disse utfordringene er, er kartlagt gjennom spørreundersøkelsen våren 2010.

Ni av ti svarer at de aldri eller sjelden lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud. De svarer også at de svært sjelden eller aldri lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om institusjoner skal brukes. Ansatte fra svært få kommuner (6 %) svarer også at de opplever at de må trekke saker som fremmes for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer institusjonsplasser eller fosterhjems plasser.

Det er imidlertid et utbredt problem at Bufetat ikke gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda. Kun to av ti av kommuneinformantene oppgir at Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser (jf. tabell 3.14). Et annet problem som 41 prosent av kommunene oppgir, er at de må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda, selv om de mener at disse plassene ikke er tilpasset ungdommers behov.

Tabell 3.14 Andel kommuneinformanter som svarer at følgende skjer ofte / av og til, eller sjelden/ aldri. I prosent. N = 259.

	Som oftest / Av og til	Sjelden/ Aldri	Ikke sikker (ubesvart)
Vi lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud.	5 %	91 %	4 %
Vi lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom oss og fagteam om institusjoner skal brukes.	4 %	90 %	6 %
Kommunen har måttet trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer egnede institusjonsplasser.	6 %	93 %	1 %
Kommunen har måttet trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer egnede fosterhjemsplasser.	6 %	93 %	1 %
Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda.	21 %	50 %	29 %
Vi må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om vi mener de ikke passer for ungdom som plasseres.	41 %	47 %	12 %

Tabell 3.15 Andel informanter som svarer at følgende skjer som oftest / av og til i kommuner med ulikt innbyggertall og regiontilhørighet: I prosent. N = 259.

	Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda.	Vi må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om vi mener de ikke passer for ungdom som plasseres.
<b>Region:</b>		
Region øst	24 %	50 %
Region sør	33 %	37 %
Region vest	18 %	36 %
Region Midt-Norge	22 %	43 %
Region nord	14 %	39 %
<b>Antall innbyggere i kommunen:</b>		
Under 10 000 innbyggere	20 %	34 %
10 001–49 999 innbyggere	24 %	59 %
Over 50 000 innbyggere	38 %	75 %

Færrest i region nord (14 %) og region vest (18 %) opplever at Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saken inn i fylkesnemnda, og flest i region sør (33 %) opplever at Bufetat gir disse beskrivelsene. Når vi ser på kommunestørrelse, ser vi at flest fra de største kommunene og færrest fra de minste kommunene (jf. tabell 3.15) opplever at Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser.

Halvparten av kommuneinformantene som har tilhørighet i region øst, svarer at de ofte eller av og til må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres. Færrest informanter fra region vest og sør gir uttrykk for å oppleve dette (jf. tabell 3.15). Betydelig flere informanter fra store kommuner og de største byene opplever at de må akseptere institusjonsplasser selv om de mener de ikke passer for ungdom som plasseres, sammenlignet med informanter fra små kommuner.

### 3.7 For mye byråkrati i Bufetat?

Det kom i den kvalitative undersøkelsen som ble gjennomført våren 2009, fram en sterk kritikk av byråkratiutviklingen i Bufetat. For å undersøke hvor utbredt denne oppfatningen er i kommunene, er informantene bedt om å vurdere fire utsagn. Annethvert utsagn har blitt stilt på en positiv måte for å unngå problemet med ledende spørsmål og «ja-siing». Et mindretall (35 %) av kommuneinformantene sier seg enig i påstanden om at Bufetat er en effektiv organisasjon. Og så mange som 86 prosent sier seg enig i påstanden om at det er for mye byråkrati i Bufetat. Halvparten opplever Bufetat som en uoversiktlig organisasjon (jf. tabell 3.16). Videre sier nesten åtte av ti seg enig i påstanden om at byråkratiet i Bufetat har økt på grunn av at departementet krever rapportering og systemer på nye områder. I boken *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati* beskriver barnevernforskerne Sigrid Nordstoga og Anne Maria Støkken (2009) systemer som har vokst fram på grunn av kontrollregimet som ble opprettet rundt barneverninstitusjonene etter den statlige overtakelsen av fylkeskommunens an-

Tabell 3.16. Andel informanter som sier seg helt eller delvis enig i fire utsagn om Bufetat. I prosent. N = 259.

	Helt enig / delvis enig
Bufetat er en effektiv organisasjon.	34 %
Det er for mye byråkrati i Bufetat.	86 %
Bufetat er en uoversiktlig organisasjon.	50 %
Byråkratiet i Bufetat har økt pga. at departementet krever rapportering og systemer på nye områder.	78 %

svar og oppgaver på barnevernfeltet i 2004. Det vises til at de sentrale elementene i det nye kontrollregimet var: et system for godkjenning av private barneverninstitusjoner, et system for kvalitetssikring både av private og statlige institusjoner, avtaler mellom det statlige barnevernet og private institusjoner skulle inngås på bakgrunn av konkurranse i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser, mer vekt på systemkontroll og mindre individuelt tilsyn med beboere på institusjon.

Færrest informanter i region vest (25 %) og flest informanter i region øst (45 %) opplever Bufetat som en effektiv organisasjon (jf. tabell 3.17). Det er imidlertid små forskjeller i svarene fra ulike regioner på spørsmålet om det er for mye byråkrati i Bufetat. Over åtte av ti i alle regionene sier seg enig i påstanden. Når det gjelder påstanden om at Bufetat er en oversiktlig organisasjon, skiller informantene fra region øst seg ut ved at det er flest her som sier seg enig i påstanden (jf. tabell 3.17). Med unntak av region nord er det små forskjeller mellom regionene i andel som mener byråkratiet i Bufetat har økt på grunn av at departementet krever nye rapporteringer og systemer på nye områder (jf. tabell 3.17).

Tabell 3.17 Andel informanter som sier seg helt eller delvis enig i en rekke utsagn, fra kommuner med ulikt innbyggerantall og regiontilhørighet. I prosent. N = 259.

	Bufetat er en effektiv organisasjon.	Det er for mye byråkrati i Bufetat.	Bufetat er en oversiktlig organisasjon.	Byråkratiet i Bufetat har økt pga. at dep. krever rapporteringer og systemer på nye områder.
<b>Region:</b>				
Region øst	45 %	85 %	66 %	81 %
Region sør	40 %	81 %	44 %	79 %
Region vest	25 %	88 %	43 %	79 %
Region Midt-Norge	30 %	86 %	41 %	80 %
Region nord	33 %	84 %	55 %	69 %
<b>Antall innbyggere i kommunen:</b>				
Under 10 000	35 %	85 %	49 %	79 %
10 001–49 999	34 %	90 %	54 %	75 %

### 3.8 Oppsummering

Et flertall av kommuneinformantene er fornøyd med samarbeidet med ansatte de møter i fagteam (68 %) og fosterhjemtjenesten (70 %). 82 prosent forteller at de opplever

at ansatte i fagteam behandler dem respektfullt. Ni av ti svarer også at de opplever ansatte i fagteam som hjelpsomme. Nesten én av fire forteller imidlertid at de opplever at nyutdannede i den kommunale barneverntjenesten føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteam.

Et flertall (85 %) av informantene opplever at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet i stor eller noen grad er klart definert gjennom lovverket. Samtidig svarer nesten halvparten at de i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møtet med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk. Like mange oppgir at de har opplevd uklarheter når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert. 36 prosent svarer at de opplever uklarheter om hvem som skal dekke utgifter i ettervernsaker.

Nesten syv av ti av kommuneinformantene forteller at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger. Fire av ti svarer at de ofte eller av og til opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet.

Nesten fire av ti opplever de økonomiske rammene til den kommunale barneverntjenesten som nokså dårlige eller svært dårlige. Enda flere, det vil si litt over halvparten, oppgir at de har for få ansatte. I alt 39 prosent oppgir at de opplever ressursituasjonen som så vanskelig at det skaper problemer for muligheten til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende, mens 34 prosent oppgir at ressursituasjonen ikke gir mulighet til å jobbe med kompetanseheving. Halvparten forteller at de i løpet av det siste året har opplevd at enkle, dårlige løsninger blir valgt på grunn av manglende ressurser i kommunen. To av ti oppgir at saker blir henlagt på grunn av manglende ressurser i kommunen, og like mange svarer at Bufetat har rekruttert ansatte på bekostning av den kommunale barneverntjenesten de jobber i.

I alt 45 prosent svarer at omfang av institusjonsplasser fra Bufetat er nokså eller svært dårlig eller varierer en del. Det tilsvarende tallet for fosterhjem er 42, og tallet er 39 prosent for hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO o.l.). 35 prosent svarer at kvaliteten på institusjonsplasser som tilbys, enten er nokså dårlig, svært dårlig eller varierer en god del. 21 prosent sier det samme om fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i statlig regi (MST, PMTO o.l.). Kun halvparten (51 %) av kommuneinformantene svarer at institusjonsplasser som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Det tilsvarende tallet for fosterhjem er 22 prosent, og for hjemmebaserte tiltak i statlig regi (MST, PMTO o.l.) er det 22 prosent.

På spørsmålet om hvor ofte kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud, svarer et stort flertall, nærmere bestemt 90 prosent, at dette er noe som aldri eller sjelden skjer. Kommuneinformantene svarer også at de svært sjelden eller aldri lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om institusjoner skal brukes. Videre svarer svært få (6 %) at kommuner må trekke saker for fylkesnemnda fordi fagteam ikke framskaffer

institusjonsplasser eller fosterhjemsplasser. Det er imidlertid et utbredt problem at Bufetat ikke gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda. Kun to av ti oppgir at Bufetat gir utfyllende beskrivelser. Et annet problem som 41 prosent av kommunene oppgir, er at de må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres.

Kun 35 prosent av kommuneinformantene sier seg enig i påstanden om at Bufetat er en effektiv organisasjon. Et stort flertall, 86 prosent, sier seg enig i påstanden om at det er for mye byråkrati i Bufetat. Halvparten opplever Bufetat som en oversiktlig organisasjon. Videre sier nesten åtte av ti seg enig i påstanden om at byråkratiet i Bufetat har økt på grunn av at departementet krever rapportering og systemer på nye områder, knyttet til godkjenning, kvalitetssikring og kjøp av tiltak fra private.

Når vi ser på kommunestørrelse målt i antall innbyggere, framkommer et mønster som går igjen for de fleste av spørsmålene som er stilt i undersøkelsen. Størst problemer rapporteres fra store kommuner. Informanter fra små kommuner (med et innbyggerantall på under 10 000) opplever i mindre grad enn kommuner med et høyere innbyggerantall (mellom 10 001 og 49 000) og store byer (med et innbyggertall på over 50 000) at nyutdannede blir dårlig behandlet i møtet med fagteam. Det samme mønsteret ser vi på svar på spørsmål om uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter. Alle informantene fra de største byene svarer at de opplever dette. Det er også størst andel av informanter fra kommuner med høyt innbyggerantall og store byer som oppgir at de opplever at fagteam prøver å presse dem til å velge hjemmebaserte tjenester framfor institusjoner og fosterhjem. Kommuner med høyt innbyggerantall og store byer kommer også dårligst ut når det gjelder svar på spørsmål om økonomiske rammer og om disse påvirker arbeidet til den kommunale barneverntjenesten negativt. Likeledes ser vi at jo høyere innbyggertallet er, jo større andel er det som svarer at både omfang av tiltak og kvaliteten på tiltak fra Bufetat er for dårlig. Videre oppgir betydelig flere informanter fra store kommuner og de største byene at de må akseptere institusjonsplasser selv om de mener de ikke passer for ungdom som plasseres, enn det informanter fra små kommuner gjør. Forklaringen på forskjellene mellom små og store kommuner kan skyldes at store kommuner må tilby tjenester og tiltak til en større og mer belastet gruppe barn og unge, enn det små kommuner må, og/eller at Bufetat er en organisasjon som i større grad er tilpasset små enn store kommuners behov. Et stort flertall av kommunene har et innbyggertall på under 10 000 (75 %), men det er kun 28 prosent av befolkningen som bor i disse kommunene.

Når vi sammenligner regioner, ser det ut som at det er kommunene i region vest som har et mest anstrengt forhold til Bufetat. Flest fra region vest (46 %) oppgir at nyutdannede føler seg dårlig behandlet i møter med ansatte i Fagteam. Det er også færrest informanter fra region vest (63 %) som svarer at de er fornøyd med samarbeidet med fagteam. Informantene fra vest skiller seg også klart ut ved at det er flest blant disse

(59 %) som sier at de opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet. Etter region vest er det fra region øst at flest informanter opplever dette. Videre er det færrest informanter fra region vest som opplever Bufetat som en effektiv organisasjon. Når det gjelder uklarheter som oppstår om hvem som skal dekke utgifter, viser analysene et litt rotete mønster. I region øst og vest oppgir flest at de opplever uklarheter når barn har rettigheter etter flere lovverk, mens det er flere kommuner i region sør som opplever uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når kommuner får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet, og når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert. Flest kommuneinformanter fra region Midt-Norge oppgir uklarheter i møter med fagteam om ettervernsaker. Flest kommuneinformanter fra region øst og region Midt-Norge opplever ressursituasjonen i den kommunale barneverntjenesten som dårlig. Når det gjelder spørsmål om omfang og kvalitet på de ulike tiltakene fra Bufetat, viser analysene et broket mønster. Best kommer region nord ut. Det er imidlertid færrest i region nord (14 %) og region vest (18 %) som opplever at Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda, og flest i region sør (35 %) opplever at Bufetat gir disse beskrivelsene. Halvparten av kommuneinformantene som har tilhørighet i region øst, svarer at de ofte eller av og til må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres. Forklaringen på at region øst kommer dårligst ut, kan være at flere kommuner i denne regionen har et høyt innbyggerantall og dermed flere saker og brukere med sammensatte problemer, rus, psykiatri, og annen etnisk opprinnelse. Et større antall sammensatte saker skaper et større press på byene og de store kommunene.



## **Kapittel 4 utfordringer sett med fagteaminformantenes øyne (stat)**

I hvilken grad stemmer kommuneinformantenes beskrivelser og vurderinger overens med svarene fra de 43 fagteaminformantene som er intervjuet? Er det først og fremst kommunene som opplever at det er problemer, eller deler fagteaminformantene kommuneinformantenes syn på utfordringer i samarbeidet mellom kommune og stat innen barnevernet?

### **4.1 Fornøydhet med ansatte i den kommunale barneverntjenesten?**

Som vist i kapittel 3 er et flertall av kommuneinformantene fornøyd med samarbeidet med ansatte som de møter i Bufetat. I alt 68 prosent svarte at de er svært godt eller ganske godt fornøyd med samarbeidet med ansatte i fagteam. Enda flere fagteaminformanter oppgir at de er fornøyd med samarbeidet med ansatte i den kommunale barneverntjenesten (74 %). Et stort flertall av kommuneinformantene, 82 prosent, fortalte at de opplever at de ansatte i fagteam behandler dem respektfullt. Enda flere fagteaminformanter (93 %) mener at ansatte i fagteam behandler ansatte i den kommunale barneverntjenesten respektfullt. Til sammen svarer 21 prosent av fagteaminformantene at nyutdannede i den kommunale barneverntjenesten føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteam. Til sammenligning er det tilsvarende tallet for kommuneinformantene 36 prosent.

### **4.2 Uklare ansvarsforhold?**

Omtrent like mange fagteaminformanter (88 %) som kommuneinformanter (85 %) gir uttrykk for at de opplever at ansvars- og oppgavedelingen mellom kommunen og det statlige barnevernet i stor eller noen grad er klart definert gjennom lovverket. Det er imidlertid en forskjell i svar på spørsmålet om hvorvidt de oppgave- og

ansvarsfordelingsrundskrivet mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter, Q-06, som kom i 2007 (det såkalte betalingsrundskrivet) i stor eller noen grad er avklarende når det gjelder hvem som skal dekke utgiftene i ulike saker. Nesten alle (95 %) fagteaminformantene svarer at rundskrivet er avklarende, også et flertall, men færre, av kommuneinformantene (69 %) svarer det samme.

Til tross for at et flertall mener oppgave- og ansvarsfordeling er klart definert, svarer nesten halvparten av kommuneinformantene at de i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk. Enda flere fagteaminformanter (86 %) svarer at de har opplevd uklarheter om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk. På spørsmålet om de har opplevd uklarheter om hvem som skal dekke utgifter når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert, er det imidlertid færre fagteaminformanter (30 %) enn kommuneinformanter (45 %) som oppgir at de har opplevd dette i løpet av det siste året. Når det gjelder ettervernsaker, er det igjen betydelig flere fagteaminformanter (58 %) enn kommuneinformanter (36 %) som oppgir at det oppstår uklarheter om hvem som skal dekke utgifter. Videre ser vi at 30 prosent av fagteaminformantene og 23 prosent av kommuneinformantene oppgir at de har opplevd uklarheter i løpet av det siste året når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet.

### **4.3 Påstanden om at fagteam overprøver kommunenes beslutninger**

Nesten syv av ti av kommuneinformantene forteller at de opplever at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger. Fagteaminformantene som har svart på denne undersøkelsen, kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen. Kun 28 prosent sier seg delvis enig i påstanden. Som sagt svarer samtidig ni av ti av kommuneinformantene at de opplever ansatte i fagteam som hjelpsomme. Dette kjenner fagteaminformantene seg igjen i. I alt 95 prosent av fagteaminformantene sier seg enig i påstanden om at ansatte i fagteamet er hjelpsomme overfor kommunene.

Fire av ti kommuneinformanter svarer at de ofte eller av og til opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet (fosterhjem eller institusjon). Færre (24 %) fagteaminformanter opplever at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tjenester framfor plassering utenfor hjemmet.

## 4.4 Hvordan vurderes ressurs situasjonen i kommunene?

Nesten fire av ti kommuneinformanter opplever de økonomiske rammene til den kommunale barneverntjenesten som nokså dårlige eller svært dårlige. Enda flere, det vil si litt over halvparten, oppgir at de har for få ansatte. I alt 39 prosent oppgir at de opplever ressurs situasjonen som så vanskelig at det skaper problemer for muligheten til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende, mens 34 prosent oppgir at ressurs situasjonen ikke gir mulighet til å jobbe med kompetanseheving.

Flere fagteaminformanter vurderer ressurs situasjonen i det kommunale barnevernet som anstrengt. På spørsmålet om hvordan de vurderer ressurs situasjonen i kommunene som sokner til deres fagteam, svarer 79 prosent av fagteaminformantene «nokså dårlig» eller «svært dårlig». Når det gjelder antall ansatte i den kommunale barneverntjenesten, svarer 77 prosent av fagteaminformantene at situasjonen er nokså eller svært dårlig. I alt 49 prosent oppgir at ressurs situasjonen er så dårlig at det ikke gis mulighet til å jobbe med kompetanseheving i kommunene, og 54 prosent av fagteaminformantene svarer at ressurs situasjonen i kommunene er så anstrengt at de ikke gis mulighet til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende.

## 4.5 Fagteamansattes vurdering av tiltaksapparatet i Bufetat

Det er en stor forskjell i svarene til kommuneinformantene og fagteaminformantene når de vurderer omfanget av institusjonsplasser som Bufetat tilbyr. I alt 45 prosent av kommuneinformantene svarer at omfanget av institusjonsplasser er nokså dårlig, svært dårlig eller varierer en god del. Det tilsvarende tallet for fagteaminformantene er kun 16 prosent.

Det er også en forskjell i svarene når omfanget av hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO o.l.) vurderes. I alt 39 prosent av kommuneinformantene og kun 21 prosent av fagteaminformantene vurderer omfanget av hjemmebaserte tiltak i statlig regi som nokså/svært dårlig eller som å variere en god del. Det er imidlertid ikke noen stor forskjell i svarene om fosterhjemtilbudet. I alt 42 prosent av kommuneinformantene og 45 prosent av fagteaminformantene opplever at omfanget av fosterhjems plasser som tilbys, er for dårlig.

Tabell 4.1 Andel kommuneinformanter (N = 259) og fagteaminformanter (N = 43) som vurderer omfanget av tiltak fra Bufetat som nokså dårlig, svært dårlig eller varierende. I prosent.

	Kommune- informanter	Fagteam- informanter
Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO o.l.)	39 %	21 %
Fosterhjem	42 %	46 %
Institusjoner	45 %	16 %

Når det gjelder kvaliteten på tiltakene, ser vi igjen at institusjonstilbudet kommer dårligst ut i vurderingene til kommuneinformantene. I alt 35 prosent av kommuneinformantene vurderer kvaliteten på institusjonsplassene som nokså/svært dårlig eller at det varierer en god del. Kun 16 prosent av fagteaminformantene svarer det samme. Kommuneinformantene vurderer kvaliteten på hjemmebaserte tiltak i statlig regi og fosterhjems plasser nokså likt. 21 prosent av kommuneinformantene svarer at kvaliteten på fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i statlig regi (MST, PMTO o.l.) er nokså/svært dårlig eller varierer en god del. Kun 5 prosent av fagteaminformantene mener kvaliteten på fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i statlig regi er for dårlig.

Kun halvparten (51 %) av kommuneinformantene svarer at institusjonsplassene som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Et flertall av fagteaminformantene (77 %) mener imidlertid at institusjonsplassene som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene.

## 4.6 utfordringer i samarbeidet inn mot fylkesnemnda?

Et fåtall både av fagteaminformantene og kommuneinformantene svarer at kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud (jf. tabell 4.2). De opplever også situasjonen likt når de svarer på flere av de andre spørsmålene om samarbeidet inn mot fylkesnemnda. Svært få svarer at kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om institusjoner skal brukes. Videre svarer svært få, både kommuneinformanter og fagteaminformanter, at kommuner må trekke saker som fremmes for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer institusjonsplasser. Når vi ser på svar på spørsmålet om kommuner trekker saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke framskaffer fosterhjems plasser, er det imidlertid langt flere fagteaminformanter (35 %) som svarer at dette skjer, enn kommuneinformanter (6 %).

Tabell 4.2 Andel kommuneinformanter (N = 259) og fagteaminformanter (N = 43) som svarer at følgende har skjedd ofte / av og til i løpet av det siste året.

	Kommune- informanter	Fagteam- informanter
Kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud.	5 %	5 %
Kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom dem og fagteam om institusjoner skal brukes.	4 %	7 %
Kommunene har måttet trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer egnede institusjonsplasser.	6 %	7 %
Kommunene har måttet trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer egnede fosterhjemsplasser.	6 %	35 %
Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda.	21 %	49 %
Kommunene må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener de ikke passer for ungdom som plasseres.	41 %	49 %

Det er også en stor forskjell på hvordan fagteaminformantene og kommuneinformantene svarer på spørsmålet om Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda. Kun to av ti av kommuneinformantene oppgir at Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser. Omtrent halvparten (49 %) av fagteaminformantene svarer at Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser. Halvparten av fagteaminformantene (49 %) og fire av ti av kommuneinformantene oppgir at kommunene må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres.

#### 4.7 Hvordan vurderer fagteaminformantene spørsmålene om byråkrati i Bufetat?

Det er kun under halvparten av fagteaminformantene som sier seg enig i påstanden at Bufetat er en effektiv organisasjon. Enda færre (35 %) kommuneinformanter sier seg enig i påstanden. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (86 %) sier seg enig i påstanden: Det er for mye byråkrati i Bufetat. Noe under halvparten av fagteaminformantene (44 %) og halvparten (50 %) av kommune-

informantene opplever Bufetat som en uoversiktlig organisasjon (jf. tabell 4.3). Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (78 %) sier seg enig i påstanden at byråkratiet i Bufetat har økt på grunn av at departementet krever rapportering og systemer på nye områder.

Tabell 4.3 Andel kommuneinformanter (N = 259) og fagteaminformanter (N = 43) som sier seg helt eller delvis enig i fire utsagn om Bufetat. I prosent.

	Fagteam- informanter	Kommune- informanter
Bufetat er en effektiv organisasjon.	49 %	34 %
Det er for mye byråkrati i Bufetat.	88 %	86 %
Bufetat er en uoversiktlig organisasjon.	44 %	50 %
Byråkratiet i Bufetat har økt pga. at departementet krever rapportering og systemer på nye områder.	88 %	78 %

## 4.8 Oppsummering

Et stort flertall av fagteaminformantene er fornøyd med ansatte de møter i den kommunale barneverntjenesten (74 %). 93 prosent mener ansatte i fagteam behandler ansatte i den kommunale barneverntjenesten respektfullt. Færre fagteaminformanter (21 %) enn kommuneinformanter (36 %) mener at nyutdannede i den kommunale barneverntjenesten føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteam.

De fleste, både av fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (85 %), opplever at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet er klart definert gjennom lovverket. Det er imidlertid en forskjell i svar på spørsmålet om hvorvidt de opplever at det såkalte betalingsrundskrivet er avklarende når det gjelder hvem som skal dekke utgiftene i ulike saker. Nesten alle fagteaminformantene (95 %), men færre, det vil si 69 prosent, av kommuneinformantene svarer at rundskrivet er avklarende. Til tross for at et flertall mener oppgave- og ansvarsfordeling er klart definert, og at betalingsrundskrivet er avklarende, svarer 86 prosent av fagteaminformantene og nesten halvparten av kommuneinformantene at de i møter i løpet av det siste året har opplevd uklarheter om hvem som skal dekke utgifter når barn har rettigheter etter flere lovverk. 45 prosent av kommuneinformantene og 30 prosent av fagteaminformantene har opplevd uklarheter om hvem som skal dekke utgifter når det kommer uforutsette utgifter når barn er plassert. Når det gjelder ettervernsaker, er det betydelig flere fagteaminformanter (58 %) enn kommuneinformanter (36 %) som oppgir at det oppstår uklarheter om hvem som skal dekke utgifter.

Fagteaminformantene kjenner seg ikke igjen i syv av ti kommuneinformanters beskrivelse av at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger. Kun 28 prosent av fagteaminformantene sier seg delvis enig i påstanden. Færre fagteaminformanter (24 %) enn kommuneinformanter (40 %) svarer også at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet (fosterhjem eller institusjon).

Flere fagteaminformanter enn kommuneinformanter vurderer ressursituasjonen i kommunene som dårlig. På spørsmålet om hvordan de vurderer ressursituasjonen i kommunene som sokner til deres fagteam, svarer 79 prosent av fagteaminformantene nokså dårlig eller svært dårlig. Når det gjelder antall ansatte i den kommunale barneverntjenesten, svarer 77 prosent av fagteaminformantene at situasjonen er nokså eller svært dårlig.

Det er en stor forskjell i svarene til fagteaminformantene og kommuneinformantene når de vurderer omfanget av og kvaliteten på institusjonsplasser og hjemmebaserte tiltak som Bufetat tilbyr. Kun 16 prosent av fagteaminformantene svarer at omfanget av institusjonsplasser som tilbys, er nokså/svært dårlig eller varierer en god del, mens det tilsvarende tallet for kommuneinformantene er 45 prosent. 16 prosent av fagteaminformantene vurderer kvaliteten på institusjonsplassene som for dårlig, mens 35 prosent av kommuneinformantene vurderer kvaliteten som for dårlig. Et flertall av fagteaminformantene (77 %) mener institusjonsplassene som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Kun halvparten (51 %) av kommuneinformantene mener at institusjonsplassene Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene.

Færre fagteaminformanter (21 %) enn kommuneinformanter (39 %) vurderer omfanget av hjemmebaserte tiltak i statlig regi som for knapt. Kvaliteten vurderes også forskjellig. 21 prosent av kommuneinformantene vurderer kvaliteten på hjemmebaserte tiltak i statlig regi som for dårlig. Kun 5 prosent av fagteaminformantene vurderer kvaliteten som for dårlig. Det er ikke noen stor forskjell i hvordan omfanget av fosterhjem som tilbys, blir vurdert. I alt 42 prosent av kommuneinformantene og 45 prosent av fagteaminformantene vurderer det som for knapt. Vi ser imidlertid at en større andel kommuneinformanter enn fagteaminformanter vurderer kvaliteten på fosterhjemtilbudet som dårlig.

Fagteaminformantene og kommuneinformantene svarer nokså likt på flere av spørsmålene som er stilt om utfordringer i samarbeidet inn mot fylkesnemnda. Et fåtall i begge gruppene svarer at kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud. Og svært få i begge gruppene svarer at kommuner lar være å fremme saker i nemnda fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om institusjoner skal brukes. Videre svarer svært få, både kommuneinformanter og fagteaminformanter, at kommuner må trekke saker som fremmes for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer institusjonsplasser. Fagteaminformantene og kommune-

informantene gir også uttrykk for noen av de samme problemene. Halvparten (49 %) av fagteaminformantene og 40 prosent av kommuneinformantene svarer at kommunene må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i fylkesnemnda selv om de mener at de ikke passer for ungdom som plasseres. Det er imidlertid langt flere fagteaminformanter (35 %) enn kommuneinformanter (6 %) som svarer at de i løpet av det siste året har opplevd at kommuner trekker saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke framskaffer fosterhjems plasser. Dessuten svarer halvparten (49 %) av fagteaminformantene (49 %) og et fåtall av kommuneinformantene (20 %) at Bufetat gir utfyllende beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda.

Fagteaminformantene er nesten like kritiske som kommuneinformantene når vi ser på svar på spørsmålene om byråkrati i Bufetat. Under halvparten av fagteaminformantene (49 %) og 34 prosent av kommuneinformantene sier seg enig i påstanden om at Bufetat er en effektiv organisasjon. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (86 %) sier seg enig i påstanden: Det er for mye byråkrati i Bufetat. Noe under halvparten av fagteaminformantene (44 %) og halvparten (50 %) av kommuneinformantene opplever Bufetat som en uoversiktlig organisasjon. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene er enig i påstanden om at byråkratiet i Bufetat har økt fordi departementet krever rapportering og systemer på nye områder.

## Kapittel 5 Tiltak for å bedre samarbeidet

På bakgrunn av svarene som kom fram i den kvalitative intervjuundersøkelsen våren 2009, er informantene både fra kommunene og fagteam bedt om å ta stilling til om de mener følgende tiltak vil kunne bedre samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat: å øke ressursene betydelig i kommunene, avbyråkratisere Bufetat, bygge ut tiltaksapparatet i Bufetat, at psykiske helsetjenester tar mer ansvar, og at andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar. Det er ikke skilt mellom psykiske helsetjenester som ytes av spesialisthelsetjenesten, og kommunehelsetjenesten i spørsmålet. Informantene er også bedt om å vurdere hvilken nytte de tror den nyopprettede barnevernets tvisteløsningsnemnd vil ha. Avslutningsvis er informantene bedt om å ta stilling til om dagens system med en todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune bør fortsette eller endres.

### 5.1 Tiltak

Helhetsinntrykket vi får når vi sammenligner svar fra kommuneinformantene og fagteaminformantene, er at de har samme syn på hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet. Det er noen små forskjeller i prosentandeler, men nesten alle mener at det å øke ressursene betydelig i kommunene vil være viktig for å bedre samarbeidet (jf. tabell 5.1). Likeledes mener nesten alle at samarbeidet vil bli forbedret dersom psykiske helsetjenester tar et større ansvar. Et stort flertall blant både kommuneinformantene (78 %) og fagteaminformantene (67 %) mener også at et viktig tiltak vil være å avbyråkratisere Bufetat. Både kommuneinformantene (87 %) og fagteaminformantene (79 %) mener imidlertid at tiltaksapparatet i Bufetat bør bygges ut. Likeledes mener et stort flertall av fagteaminformantene (85 %) og kommuneinformantene (77 %) at samarbeidet mellom stat og kommune vil kunne bli bedre dersom andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar.

Tabell 5.1 Andel informanter fra kommuner (N = 259) og fagteam (N = 43) som mener følgende tiltak er svært viktige eller ganske viktige for å bedre samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat

	Kommune- informanter	Fagteam- informanter
Å øke ressursene betydelig i kommunene	93 %	98 %
Avbyråkratisere Bufetat	78 %	67 %
Bygge ut tiltaksapparatet i Bufetat	87 %	79 %
At psykiske helsetjenester tar mer ansvar	88 %	98 %
At andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar	77 %	85 %

Flere av fagteaminformantene (80 %) enn kommuneinformantene (60 %) sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at den nyopprettede barnevernets tvisteløsningsnemnd vil kunne bidra til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat.

## 5.2 Ønskes noen av oppgavene i Bufetat overført til kommunene?

Ansatte i kommunene og fagteam ble også stilt spørsmål om de mener noen av oppgavene som Bufetat i dag utfører, bør overføres til kommunene, samt om de mener dagens system med en todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune bør fortsette eller endres.

Tabell 5.2 Andel kommuneinformanter (N = 259) og fagteaminformanter (N = 43) som mener at noen av følgende oppgaver i Bufetat bør overføres til kommunene

	Kommune- informanter	Fagteam- informanter
Institusjonene	6 %	7 %
Fosterhjemmene	20 %	14 %
Hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO o.l.	46 %	54 %
Arbeid med kompetanseheving i kommunene	55 %	70 %

Gitt dagens system mener svært få både kommuneinformanter og fagteaminformanter at ansvaret for institusjoner bør overføres til kommunene (jf. tabell 5.2). De fleste mener også at Bufetat fortsatt bør ha et ansvar for fosterhjemmene. Når det gjelder ansvaret for hjemmebaserte tiltak som MST, PMTO og lignende, mener imidlertid nesten halvparten av kommuneinformantene og over halvparten av fagteaminformantene at

dette bør plasseres i kommunene. Syv av ti av fagteaminformantene og 55 prosent av kommuneinformantene mener også at kompetansehevingsoppgaver som Bufetat driver i kommunene, bør overføres til kommunene.

### 5.3 Ønskes en endring i dagens todelingsystem?

Når det gjelder det overordnede spørsmålet om dagens system med todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune bør endres, svarer nesten halvparten av kommuneinformantene (44 %) og 30 prosent av fagteaminformantene at systemet bør endres. I tillegg er det 10 prosent av kommuneinformantene og 9 prosent av fagteaminformantene som sier at de ikke er sikker på hva de skal svare. Av dem som har svart at dagens system bør endres, svarer 45 prosent av kommuneinformantene og 20 prosent av fagteaminformantene at de ønsker å gå tilbake til organisasjonsmodellen som var før 2004, det vil si at kommunene og fylkeskommunene deler på oppgavene.

### 5.4 Oppsummering

Fagteaminformantene og kommuneinformantene har samme syn på hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet. Det er noen små forskjeller i prosentandeler, men nesten alle mener at det å øke ressursene betydelig i kommunene vil være viktig for å bedre samarbeidet. Likeledes mener nesten alle at samarbeidet vil bli forbedret dersom psykiske helsetjenester tar et større ansvar for barnevernsbarn og -ungdom. Et stort flertall blant både kommuneinformantene (78 %) og fagteaminformantene (67 %) mener også at et viktig tiltak vil være å avbyråkratisere Bufetat. Det tenkes da ikke på tiltaksapparatet. De fleste kommuneinformantene (87 %) og fagteaminformantene (79 %) mener tiltaksapparatet i Bufetat bør bygges ut. Et stort flertall av fagteaminformantene (85 %) og kommuneinformantene mener også at samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernet vil kunne bli bedre dersom andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar for barnevernsbarn og -ungdom. Flere fagteaminformanter (80 %) enn kommuneinformanter (60 %) har tro på at den nyopprettede barnevernets tvisteløsningsnemnd vil bidra til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat.

På spørsmål om noen av oppgavene som i dag utføres av Bufetat, bør overføres til kommunene, svarer svært få både kommuneinformanter og fagteaminformanter at ansvaret for institusjoner bør overføres til kommunene. De fleste mener også at Bufetat fortsatt bør ha ansvaret for fosterhjemmene. Nesten halvparten av kom-

muneinformantene og over halvparten av fagteaminformantene mener imidlertid at ansvaret for hjemmebaserte tiltak som MST og PMTO bør plasseres i kommunene. Og syv av ti av fagteaminformantene og 55 prosent av kommuneinformantene mener også at kompetanshevingsoppgaver som Bufetat driver i kommunene, bør overføres til kommunene.

Nesten halvparten av kommuneinformantene (44 %) og 30 prosent av fagteaminformantene mener at dagens system med en todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune bør endres. I tillegg er det 10 prosent av både kommuneinformantene og fagteaminformantene som svarer at de ikke er sikker på hva de skal svare på spørsmålet.

## Kapittel 6 Avslutning

Å kartlegge funn som kom fram i den kvalitative intervjuundersøkelsen blant 19 informanter som var ulikt plassert innenfor barnevernets organisasjon våren 2009, har vært utfordrende. Kritikken som kom fram i intervjuene med kommuneinformantene og de to fylkesnemndlederne mot Bufetat, var så sterk at flere ansatte i fagteam ikke har deltatt i spørreundersøkelsen som er gjennomført i april og mai 2010. Dessuten har det vært vanskelig å skaffe til veie en god oversikt over alle ansatte i fagteam. Det er altså først og fremst kommunene kartleggingen har landsrepresentative data fra, mens det er mer usikkert hvor representative svarene fra fagteaminformantene er for hele landet. Det har vært utfordrende å lage spørreskjemaer med spørsmål som både klarer å undersøke hvor representativ kritikken som kom fram i intervjuundersøkelsen i 2009, er, samtidig som at spørsmålene ikke stilles på en ledende måte. I den kvalitative studien fortalte enkelte av kommuneinformantene at de opplevde at undersøkelser og spørreskjemaer Bufetat ber kommunene om å svare på, ikke stiller spørsmål om det kommunene mener er viktig. De ga også uttrykk for at de opplevde at Bufetat lot være å stille spørsmål som Bufetat visste de kunne få ubehagelige svar fra kommunene på. I denne kartleggingen er det valgt å ta kritikken som kom fram i intervjuene, på alvor og stille spørsmål som det kunne komme ubehagelige svar på. Samtidig er det jobbet mye med spørsmålsformuleringer og påstander for å unngå at de blir stilt på en ledende måte. Der det har vært mulig, er spørsmål stilt på en nøytral måte. Noen spørsmål er også formulert som positivt ladet, i stedet for kritiske. For å unngå å stille ledende spørsmål er dessuten påstander som informantene er blitt bedt om å ta stilling til, blitt formulert på en positiv og negativ måte annenhver gang.

Spørreundersøkelsene understøtter flere av funnene i den kvalitative studien, men viser også at enkelte av problemene som kom fram i den kvalitative studien, kun opplevs av noen få, dessuten blir bildet mer nyansert etter at spørreundersøkelsene er gjennomført. Mye tyder på at kritikken som kom fram mot Bufetat i den kvalitative studien, ikke handler om konflikter mellom enkeltpersoner og ansatte. Et stort flertall både av kommuneinformantene og fagteaminformantene omtaler møtet med hverandre på en positiv måte. Kommuneinformantene beskriver også de ansatte i fagteam som hjelpsomme. Samtidig gir kommuneinformantene uttrykk for at de opplever at fagteam går inn på deres ansvarsområde og overprøver deres beslutninger. Funn i de to spørreundersøkelsene tyder på at frustrasjon og kritikk som kom fram i den kvalitative studien, er et uttrykk for en følelse av avmakt blant ansatte i det kommunale

barnevernet som skyldes organisatoriske forhold (et ineffektivt byråkrati i Bufetat), manglende ressurser i kommunene, et begrenset tiltaksapparat i Bufetat og føringer som kommer fra politiske myndigheter og toppen av Bufdir.

Størst problemer rapporteres fra store kommuner og særlig fra de største byene med over 50 000 innbyggere. Dette kan skyldes både større og mer sammensatte behov blant barn og unge i store kommuner og at Bufetat er en organisasjon som i større grad er tilpasset små kommuners behov. En analyse av barnevernsdata før den statlige overtakelsen av fylkeskommunens ansvar og oppgaver i 2004 konkluderer med at sannsynligheten for at barnevernsbarn fullfører videregående skole innen de er 23 år, øker med antall innbyggere i kommunen. Analysen knytter dette til at store kommuner oftere enn små bygger opp et behandlingsapparat med større ressurser og mer ekspertise (Henningsen og Kornstad 2010). Vi ser det som svært viktig at det blir undersøkt nærmere om dette bildet er i ferd med å endre seg, og om samarbeidsproblemene som de store kommunene rapporterer i vår kartlegging, går ut over tilbudene til barnevernsbarna/-ungdommene og også deres skolegang og utdanning.

Fagteaminformantene som er intervjuet, beskriver mange av de samme problemene som kommuneinformantene, samtidig er det beskrivelser og vurderinger som de ikke kjenner seg igjen i. Disse forskjellene viser at kommunene og Bufetat handler ut fra ulike virkelighetsbeskrivelser, og at barnevernet står overfor noen utfordringer knyttet til hvordan kommunikasjon foregår og oppleves mellom de to nivåene.

I innledningskapitlet ble det stilt seks spørsmål som vi ønsket å belyse ved hjelp av de to spørreundersøkelsene. *Det første var om uklare ansvarsforhold skaper problemer for samarbeidet mellom ansatte i den kommunale barneverntjenesten og ansatte i fagteam.* Flere undersøkelser etter forvaltningsreformen i 2004 har avdekket store behov for å avklare hva som skal være staten og kommunenes ansvar (Gautun 2005, Rambøll 2008, ECON 2007). Barne- og likestillingsdepartementet har forsøkt å klargjøre ansvarsforholdene mellom stat og kommune gjennom rundskriv Q-06/2007 Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder betalingsordninger i barnevernet. Vi har sett det som viktig å belyse om ansatte i stat og kommune opplever at ansvaret har blitt tydeligere etter at dette rundskrivet kom. Et flertall av både kommuneinformantene og fagteaminformantene svarer at de opplever at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet er klart definert gjennom lovverket. Nesten alle fagteaminformantene (95 %) og et flertall av kommuneinformantene svarer også at det såkalte betalingsrundskrivet er oppklarende. Likevel svarer halvparten av kommuneinformantene og enda flere fagteaminformanter at de i løpet av det siste året har opplevd uklarheter i møter om hvem som skal dekke ulike typer av utgifter. En mulig strategi for å rydde opp i dette kan være å definere tydeligere hvem som skal ha ansvar for å betale utgifter i ettervernsaker, når uforutsette utgifter kommer når ungdom er plassert, og når barn og unge har rettigheter etter flere lovverk. Det er imidlertid ikke sikkert at en slik avklaring vil føre til et bedre

samarbeidsklima mellom kommunene og Bufetat. Alle kommune-informantene i 2009 undersøkelsen ga uttrykk for at de hadde erfaring med at når slike avklaringer og presiseringer skjer, så plasseres alle utgiftene hos kommunene. Dersom ytterligere utgifter klart defineres til kommunene, som både kommuneinformantene og fagteaminformantene i 2010 undersøkelsen gir uttrykk for at har en anstrengt økonomi, kan dette medføre at misnøyen i kommunene øker, og at relasjonen til Bufetat blir enda mer anstrengt, selv om det ikke er Bufetat som bestemmer lovgivning. Ansvar for lover og forskrifter som regulerer forholdet mellom kommunene og Bufetat, ligger hos politiske myndigheter.

*Det andre spørsmålet som ble stilt innledningsvis, er om samarbeidet blir anstrengt fordi fagteam går inn på kommunens ansvarsområde og overprøver deres beslutninger.* Syv av ti av kommuneinformantene svarer at ansatte i fagteam overprøver deres beslutninger. Og fire av ti forteller at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte statlige tiltak som MST, PMTO og lignende framfor plassering utenfor hjemmet. Dette er beskrivelser som de fleste av fagteaminformantene som er intervjuet, ikke kjenner seg igjen i. Også i andre undersøkelser som er gjennomført i kommunene, svarer ansatte i den kommunale barneverntjenesten at de opplever at Bufetat overprøver deres beslutninger. I en masterstudie med kvalitative data fra 2006 (Karlson 2007) ga de kommunale barnevernarbeiderne som ble intervjuet, uttrykk for at de opplevde at møtene med statlig ansatte var preget av et asymmetrisk maktforhold. Sett fra de kommunale barnevernansattes ståsted trakk de statlige ansatte førstnevnte gruppes kompetanse i tvil og overprøvde beslutninger fattet på kommunalt nivå. Tilsvarende finner Bogen og medforfattere (2007) at det kommunale nivået i Bergen ofte opplever arbeidet fra Bufetat sentralt som en unødvendig innblanding. Kommuneinformantene som har kommet til orde i rapporten *Det nye barnevernbyråkratiet* fra 2009, gir også uttrykk for en sterk frustrasjon over at de opplever at Bufetat går inn på deres ansvarsområde og overprøver deres beslutninger. Spesielt opplever de det som vanskelig når fagteam prøver å presse dem til å la være å bruke institusjonsplasseringer (Gautun 2009). I intervjuene uttrykker kommuneinformantene at de opplever at overprøvingen som skjer fra Bufetat, handler om økonomi, men også om ideologiske føringer fra sentralt hold.

Det tredje spørsmålet som ble stilt, er om *ressursknapphet i den kommunale barneverntjenesten skaper problemer for samarbeidet*. Halvparten av kommuneinformantene rapporterer ressursmangel i kommunens barneverntjeneste. Enda flere fagteaminformanter vurderer ressursituasjonen i kommunen som dårlig (79 %). Kommuner med høyest innbyggertall og de største byene kommer dårligst ut på spørsmålene som er stilt om ressursituasjonen i kommunen og om denne påvirker arbeidet til den kommunale barneverntjenesten negativt. Knapphet på ressurser skaper problemer når kommunene diskuterer valg av tiltak med fagteam og hvem som skal ta ansvar for å dekke ulike typer utgifter.

Når det gjelder svaret på det fjerde spørsmålet, *om et mangelfullt tiltaksapparat fra Bufetat skaper problemer for samarbeidet*, ser vi en stor forskjell i fagteaminformantenes og kommuneinformantenes vurderinger, både når de vurderer omfanget av og kvaliteten på Bufetats tilbud av institusjonsplasser og hjemmebaserte statlige tiltak. Informanter fra nesten halvparten av kommunene opplever at omfanget av institusjonsplasser som tilbys fra Bufetat, er for knapt. Jo høyere innbyggertallet er, jo større andel er det som svarer at både omfanget av tiltak og kvaliteten på tiltak er for dårlig. Kun 16 prosent av fagteaminformantene svarer det samme. Kun halvparten av kommuneinformantene mener institusjonsplasser som Bufetat tilbyr, er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Langt flere fagteaminformanter (77 %) mener institusjonsplassene er differensierte og godt tilpasset ungdommene. Spriket i vurderingen av institusjonstilbudet skaper samarbeidsproblemer mellom Bufetat og kommunene. At så mange kommuner både gir uttrykk for mangel på institusjonsplasser, og at plasser som tilbys ikke er tilpasset ungdommens behov, skaper også problemer for samarbeidet mellom kommunene og fagteam. Det samme spriket ser vi i vurderingen av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Når det gjelder tilbudet av fosterhjem, er det en like stor andel fagteaminformanter (45 %) og kommuneinformanter (42 %) som opplever at omfanget er for dårlig.

Det femte spørsmålet som ble stilt i innledningskapitlet, er *om økt byråkratisering innad i Bufetat skaper problemer for samarbeidet mellom kommunene og fagteam*. Kun halvparten av fagteaminformantene (49 %) og enda færre kommuneinformanter (34 %) sier seg enig i påstanden om at Bufetat er en effektiv organisasjon. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (86 %) sier seg enig i påstanden om at det er for mye byråkrati i Bufetat. Svar på andre spørsmål viser at informantene ikke mener at det er for mye tiltak (institusjoner, fosterhjem og hjemmebaserte statlige tiltak) som tilbys, tvert imot. Både fagteaminformantene og kommuneinformantene gir uttrykk for at de opplever at administrasjonen rundt disse tiltakene er for stor og tungvint. Videre gir over halvparten av kommuneinformantene og 44 prosent av fagteaminformantene uttrykk for at Bufetat er uoversiktlig. Et stort flertall av både fagteaminformantene (88 %) og kommuneinformantene (78 %) sier seg enig i påstanden om at byråkratiet i Bufetat har økt på grunn av at departementet krever rapportering og systemer på nye områder. Byråkratikritikken som kan tolkes ut fra dette datamaterialet, går ut på:

- at Bufetat ikke er effektiv (altså når målene som er satt, uten mye tap av energi og ressurser)
- at selve administrasjonen er for stor relativt til det man i politiet ville kalle «operativ innsats»

- at etaten er organisert slik at verken klienter, politikere eller de som er innenfor organisasjonen, finner fram, vet hvor de skal henvende seg, eller hvem som gjør eller skal gjøre hva («uoversiktlig»)
- at ineffektiviteten øker på grunn av dysfunksjonelle rutiner som eser ut (rapportering og systemer på nye områder). Kanskje er dette ment å sikre rettsikkerhet og likebehandling, men kostnaden er altså papirmølle.

Nesten halvparten av kommuneinformantene (44 %) og 30 prosent av fagteaminformantene ønsker å endre todelingssystemet som er mellom stat og kommune i dag. I tillegg er det omtrent 10 prosent i hver gruppe som ikke vet hva de vil svare. Det vil si at kun litt under halvparten av kommuneinformantene og omtrent 60 prosent av fagteaminformantene støtter dagens todelingssystem. Det er en uheldig situasjon. Hvis dagens system videreføres, vil mange som jobber innen det statlige og kommunale barnevernet, være misfornøyde. Dersom systemet endres, vil kan hende like mange bli misfornøyde. Dersom dagens system videreføres, vil det kunne være nyttig å lytte til og ta hensyn til kritikk og forslag som kommer fra kommunene og fagteam. Det sjettede spørsmålet som ble stilt innledningsvis, *handler om hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet*. Kommuneinformantene og fagteaminformantene har samme syn på flere tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet. Eksempler på dette er å øke ressursene i den kommunale barneverntjenesten betraktelig, effektivisere byråkratiet i Bufetat, samt bygge ut og i større grad differensiere tiltaksapparatet i Bufetat.

Uansett hvilken organisasjonsmodell som velges, er det ikke mulig å styre og drifte en så stor og komplisert tjenestesektor som barnevernet uten et byråkrati. Byråkratiers hovedintensjoner er å sikre at tjenester ytes effektivt, og at likhet og rettsikkerhet trygges. Byråkratier kan imidlertid utvikle seg på en slik måte at intensjonene ikke oppfylles, men perverteres. Både i den kvalitative studien som Fafo gjennomførte i 2009, og i de to spørreundersøkelsene som er gjennomført våren 2010, har det kommet en sterk kritikk mot byråkratiet i Bufetat. Et mindretall opplever at Bufetat er en effektiv organisasjon, og et stort flertall mener det er for mye byråkrati i Bufetat. Halvparten av kommuneinformantene opplever at Bufetat er en uoversiktlig organisasjon. På bakgrunn av disse funnene ser det ut som at det er et behov for å undersøke og gjennomgå oppgavene til ansatte i ulike deler Bufetat samt undersøke hvilke syn ansatte i ulike deler av Bufetat har på hvordan etaten kan drives mer effektivt. Er det noen grep/endringer i Bufetat som kan bidra til et mer effektivt byråkrati? I hvilken grad Bufetat vil kunne fungere mer effektivt, har ikke bare med Bufetat å gjøre. Departementet setter økonomiske og lovmessige rammer og føringer for etaten og også for kommunene. Åtte av ti av kommuneinformantene svarer at byråkratiet i Bufetat har økt fordi departementet krever rapportering og systemer på nye områder. Det er derfor også viktig å sette fokus på departementet sin rolle samt på i hvilken grad god-

kjenning, kontroll, kvalitetssikring og innkjøp av private tiltak/tjenester kan utføres på en enklere og mer effektiv måte i Bufetat.

Videre ser det også ut som at det kan være et behov for at direktoratet og regionene iverksetter tiltak for å nå ut med mer innsikt og kunnskap om hvilke oppgaver byråkratiet ivaretar, og hvorfor disse oppgavene trengs for oppgaveløsningen som skal sikre et kvalitativt godt tilbud til kommunene. Dette er nødvendig for å spre kunnskap om byråkratiets virksomhet i kommunene og politiske miljøer samt sikre legitimitet til byråkratiske oppgaver som er strengt nødvendige. Det er også påkrevet med innsyn og kunnskap for å kunne luke ut byråkratiske oppgaver som ikke har legitimitet.

# Litteratur

- Abbott, A. (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division on Expert Labor*. Chicago and London: University of Chicago Press
- Abbott, A. (1995), «Boundaries of Social Work or Social Work of Boundaries. The Social Service Review Lecture.» *Social Service Review* , 69:545–62
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Rundskriv Q-06/2007, Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*
- Barnevernloven – Lov om barneverntjenester av 17 juli 1992*
- Barne- og familiedepartementet, Ot. Prp. nr. 9 (2002–2003), *Om lov om endringer i lov 17 juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19 juni 1997 nr. 62 om familievernkontoret (familievernkontorloven) mv.*
- Bogen, H., A. Grønningseter og A. Jensen (2007), *Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004*. Fafo-rapport 2007:11
- ECON (2007), *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*. ECON-rapport nr. 2007-033
- Gautun, H. (2010), «Det nye barnevernbyråkratiet.» *Tidsskriftet Norges barnevern*, 2
- Gautun, H. (2009), *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Fafo-rapport 2009:41
- Gautun, H. (2005), *Endring av barnevernets tiltaksprofil. En kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte*. Fafo-rapport 504
- Grinde, T.V. (2004), «Norge: Beslutningsprosessen ved tvangsvedtak i barnevernet.» Kap. 9 i: Grinde, T.V., *Nordisk barnevern. Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang*. NOVA-rapport 18/04
- Henningsen, M. og T. Kornstad (2010), *Kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid*. SSB Rapport 2010/04

- Hernes, G., red. (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. En publikasjon fra Maktutredningen. Oslo: Universitetsforlaget
- Karlsen, S. (2007), *Samarbeid mellom profesjonelle aktører i velferdstjenesten: hva hemmer og fremmer et godt samarbeid*. Masteroppgave i barnevern, Universitetet i Bergen
- Nordstoga, S. og A. M. Støkken (2009), *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ot.prp. nr. 9 (2002–2003), *Om lov om endringer i lov 17 juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19 juni 1997 nr 62. om familievernkontorloven) mv.*
- Rambøll Management A/S (2008), *Vurdering og videreutvikling av fagteam*. Rapport
- Riksrevisjonen (2007–2008), *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat*. Dokument nr. 3:6 (2007–2008)
- Weber, M. (1971), *Makt og byråkrati*. Oversatte utvalgte essays/tekster fra Max Weber i årene 1921 til 1958. Oversetter Dag Østerberg. Gyldendal Akademisk

# Vedlegg 1 Spørreskjema kommunalt barnevern

0. Hva er din stilling?

- 1: Leder
- 2: Saksbehandler
- 3: Annet?
- 4: Ubesvart

1. Hvilket år er du født?

2. Er du utdannet som...

LES OPP 1-3

- 1: Barnevernpedagog
- 2: Sosionom
- 3: Annet\_\_\_\_NOTER
- 4: Ubesvart

3. Hvor mange års jobberfaring har du innenfor barnevernet i....

a) I førstelinjen\_\_ (kommune)

0=UNDER 1 ÅR

b) I andrelinjen\_\_ (stat el fylkeskommune)

0=UNDER 1 ÅR

## B. Samarbeid og forhold til de ansatte i Bufetat

4. Hvordan vurderer du samarbeidet din kommune har med følgende deler av Bufetat?

a) Fagteam

LES OPP 1-5

- 1: Svært godt
- 2: Ganske godt
- 3: Verken godt eller dårlig
- 4: Nokså dårlig
- 5: Svært dårlig
- 6: Ubesvart

b) Fosterhjemtjenesten

c) Familievernet

d) Region

e) Bufdir

5. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn?

a) Jeg opplever at ansatte i fagteamet behandler oss respektfullt

LES OPP 1-4

1: Helt enig

2: Delvis enig

3: Delvis uenig

4: Helt uenig

5: Ikke sikker

b) Jeg opplever at ansatte i fagteamet overprøver våre beslutninger

c) Jeg opplever ansatte i fagteamet som hjelpsomme

d) Nyutdannede hos oss føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteamet

### C. Ansvarsforhold

6. I hvilken grad opplever du at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet er klart definert gjennom lovverket?

LES OPP 1-4

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I mindre grad

4: I ingen grad

5: Ikke sikker

7. Kjenner du til Oppgave- og ansvarsfordelingsrundskrivet mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter, Q6 som kom i 2007 - det såkalte betalingsrundskrivet? I tilfelle, I hvilken grad mener du dette skrivet er avklarende i forhold til hvem som skal dekke utgiftene i ulike saker?

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I mindre grad

4: Ingen grad

5: Ikke sikker

8. Har du i løpet av det siste året opplevd uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke utgifter i noen av følgende tilfeller:

LES OPP 1-3 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Når barn har rettigheter etter flere lovverk.
- 2: Når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet
- 3: Når det dukker opp uforutsette utgifter når barn er plassert
- 4: Når det dukker opp ettervernsaker
- 5: Nei, ingen av delene

9. Har du i løpet av det siste året opplevd noe av følgende (svarkategorier: ofte av og til sjelden aldri)

a) at fagteam prøver å presse oss til å velge hjemmebaserte tiltak (som MST, PMTO o.l) framfor plassering utenfor hjemmet.

LES OPP

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: En sjelden gang
- 4: Nei, har ikke skjedd
- 5: Ikke sikker

b) at vi må trekke saker som vi fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke fremskaffer egnede institusjonsplasser.

c) at vi må trekke saker som vi fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke fremskaffer egnede fosterhjems plasser.

## D. Kommunal kapasitet

10. Hvordan vurderer du ressursituasjonen i den kommunale barneverntjenesten du jobber i når det gjelder...

a) de økonomiske rammer

LES OPP 1-5

- 1: Svært god
- 2: Ganske god
- 3: Verken god eller dårlig
- 4: Nokså dårlig
- 5: Svært dårlig

b) antall ansatte

c) til å jobbe med kompetanseheving

d) mulighet til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende

e) mulighet til å samarbeide med øvrige tjenester i kommunen

11. Har det i løpet av det siste året hendt at...

LES OPP 1-3 – FLERE SVAR MULIG

- 1: Saker blir henlagt på grunn av manglende ressurser i kommunen.
- 2: Enkle, dårlige løsninger blir valgt pga manglende ressurser i kommunen.
- 3: Bufetat har rekruttert ansatte på bekostning av din kommunale barneverntjeneste
- 4: Nei, ingen av delene

## **E. Tiltaksapparatet fra Bufetat**

12. Hvordan vurderer du omfanget av følgende tiltak fra Bufetat?

a) Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO, o. l.).

LES OPP 1-5

- 1: Svært godt
  - 2: Ganske godt
  - 3: Verken godt eller dårlig
  - 4: Nokså dårlig
  - 5: Svært dårlig
- b) Fosterhjem  
c) Institusjoner

13. Hvordan vurderer du kvaliteten på følgende tiltak fra Bufetat?

a) Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO, o. l.).

LES OPP 1-5

- 1: Svært god
  - 2: Ganske god
  - 3: Verken god eller dårlig
  - 4: Nokså dårlig
  - 5: Svært dårlig
  - 6: Det varierer en god del
  - 7: Ikke sikker
- b) Fosterhjem  
c) Institusjonsplasser

14. Så vil vi at du skal ta stilling til om følgende skjer og I tilfelle hvor ofte

a) Vi lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud

LES OPP 1-4

1: Som oftest

2: Av og til

3: Sjelden

4: Aldri

5: Ikke sikker/ubesvart

b) Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda

c) Vi lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom oss og fagteam om institusjoner skal brukes

d) Institusjonsplasser som Bufetat tilbyr er differensierte, og godt tilpasset ungdommene

e) Vi må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i Fylkesnemnda selv om vi mener de ikke passer for ungdommer som plasseres

## **E. Økt byråkratisering?**

15. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn?

a) Bufetat er en effektiv organisasjon

LES OPP 1-4

1: Helt enig

2: Delvis enig

3: Delvis uenig

4: Helt uenig

5: Ikke sikker

b) Det er for mye byråkrati i Bufetat

c) Bufetat er en oversiktlig organisasjon

d) Byråkratiet i Bufetat har økt pga at departementet krever rapportering og systemer på stadig nye områder

## F. Tiltak/løsninger?

16. Hvor viktig mener du følgende tiltak vil være for å få til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten du jobber i og Bufetat?

a) Å øke ressursene betydelig i kommunene.

LES OPP 1-4

1: Svært viktig

2: Ganske viktig

3: Mindre viktig

4: Ikke viktig

5: Ikke sikker

b) Avbyråkratisere Bufetat

c) Bygge ut tiltaksapparatet i Bufetat

d) At psykiske helsetjenester tar mer ansvar

e) At andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar

17. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn?

a) Den nyopprettede Barnevernets tvisteløsningsnemnd vil kunne bidra til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat

LES OPP 1-4

1: Helt enig

2: Delvis enig

3: Delvis uenig

4: Helt uenig

5: Ikke sikker

18. Mener du noen av følgende oppgaver i Bufetat burde overføres til kommunene?

LES OPP 1-4 - FLERE SVAR MULIG

1: Institusjonene

2: Fosterhjem

3: Hjemmebaserte tiltak som MST, PMT og lignende

4: Arbeid med kompetanseheving i kommunene

5: Nei ingen av dem

19. Bør dagens system med en todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune fortsette eller bør det endres?

1: Bør fortsette

2: Bør endres

3: Ikke sikker

HVIS BØR ENDRES

20. Vil det da være best om....

LES OPP 1-3

1: Staten får ansvar for alle oppgavene

2: Eller at kommunene får ansvar for alle oppgavene

3: At kommunene og fylkeskommunene deler oppgavene

4: Annen måte\_\_\_\_NOTER

5: Ikke sikker

Registrer kjønn

1: Mann

2: Kvinne

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for hjelpen, og ha en god dag videre.

## Vedlegg 2 Spørreskjema fagteam

0. Hva er din stilling?

- 1: Fagteamleder
- 2: Fagteamrådgiver
- 3: Annet?
- 4: Ubesvart

1. Hvilket år er du født?

2. Er du utdannet som...

LES OPP 1-3

- 1: Barnevernpedagog
- 2: Sosionom
- 3: Annet\_\_\_\_\_NOTER
- 4: Ubesvart

3. Hvor mange års jobberfaring har du innenfor barnevernet i....

a) I førstelinjen\_\_ (kommune)

0=UNDER 1 ÅR

b) I andrelinjen\_\_\_ (stat el fylkeskommune)

0=UNDER 1 ÅR

### **B. Samarbeid og forhold til ansatte i den kommunale barneverntjenesten**

4. Hvordan vurderer du samarbeidet ditt fagteam har med barneverntjenesten i kommunene?

LES OPP 1-5

- 1: Svært godt
- 2: Ganske godt
- 3: Verken godt eller dårlig
- 4: Nokså dårlig
- 5: Svært dårlig
- 6: Ubesvart

5. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn?

a) Jeg opplever at ansatte i fagteamet behandler ansatte i barneverntjenesten respektfullt

LES OPP 1-4

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

b) Jeg opplever at ansatte i fagteamet overprøver beslutninger tatt av den kommunale barneverntjenesten

c) Jeg opplever ansatte i fagteamet som hjelpsomme overfor kommunene

d) Nyutdannede i kommunene føler seg dårlig behandlet når de møter ansatte i fagteamet

### **C. Ansvarsforhold**

6. I hvilken grad opplever du at ansvars- og oppgavedeling mellom kommunen og det statlige barnevernet er klart definert gjennom lovverket?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I mindre grad
- 4: I ingen grad
- 5: Ikke sikker

7. Kjenner du til Oppgave- og ansvarsfordelingsrundskrivet mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter, Q6 som kom i 2007 - det såkalte betalingsrundskrivet? I tilfelle, i hvilken grad mener du dette skrivet er avklarende i forhold til hvem som skal dekke utgiftene i ulike saker?

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I mindre grad
- 4: Ingen grad
- 5: Ikke sikker

8. Har du i løpet av det siste året opplevd uklarheter i møter med kommunene om hvem som skal dekke utgifter i noen av følgende tilfeller:

LES OPP 1-3 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Når barn har rettigheter etter flere lovverk.
- 2: Når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet
- 3: Når det dukker opp uforutsette utgifter når barn er plassert
- 4: Når det dukker opp ettervernsaker
- 5: Nei, ingen av delene

9. Har du i løpet av det siste året opplevd noe av følgende (svarkategorier: ofte av og til sjelden aldri)

a) at fagteam prøver å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak (som MST, PMTO o.l) framfor plassering utenfor hjemmet.

LES OPP

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: En sjelden gang
- 4: Nei, har ikke skjedd
- 5: Ikke sikker

b) at kommunene må trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke fremskaffer egnede institusjonsplasser.

c) at kommunene må trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke fremskaffer egnede fosterhjems plasser.

## D. Kommunal kapasitet

10. Hvordan vurderer du ressursituasjonen i den kommunale barneverntjenesten i kommunene som sokner til ditt fagteam når det gjelder...

a) de økonomiske rammer

LES OPP 1-5

- 1: Svært god
- 2: Ganske god
- 3: Verken god eller dårlig
- 4: Nokså dårlig
- 5: Svært dårlig

b) antall ansatte

c) til å jobbe med kompetanseheving

d) mulighet til å komme tidlig inn i saker og jobbe forebyggende

e) mulighet til å samarbeide med øvrige tjenester i kommunen

## **E. Tiltaksapparatet fra Bufetat**

11. Hvordan vurderer du omfanget av følgende tiltak fra Bufetat?

a) Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO, o. l.).

LES OPP 1-5

1: Svært godt

2: Ganske godt

3: Verken godt eller dårlig

4: Nokså dårlig

5: Svært dårlig

b) Fosterhjem

c) Institusjoner

12. Hvordan vurderer du kvaliteten på følgende tiltak fra Bufetat?

a) Hjemmebaserte tiltak i statlig regi (som MST, PMTO, o. l.).

LES OPP 1-5

1: Svært god

2: Ganske god

3: Verken god eller dårlig

4: Nokså dårlig

5: Svært dårlig

6: Det varierer en god del

7: Ikke sikker

b) Fosterhjem

c) Institusjonsplasser

13. Så vil vi at du skal ta stilling til om følgende skjer og I tilfelle hvor ofte

a) Kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi fagteam ikke har tilbud

LES OPP 1-4

1: Som oftest

2: Av og til

3: Sjelden

4: Aldri

5: Ikke sikker/ubesvart

b) Bufetat gir utfyllende skriftlige beskrivelser av institusjonsplasser som følger med saker inn i fylkesnemnda

c) Kommunene lar være å fremme saker i fylkesnemnda fordi det oppstår uenigheter mellom kommunene og fagteam om institusjoner skal brukes

d) Institusjonsplasser som Bufetat tilbyr er differensierte, og godt tilpasset ungdommene

e) Kommunene må akseptere institusjonsplasser fra Bufetat i Fylkesnemnda selv om de mener de ikke passer for ungdommer som plasseres

E. Økt byråkratisering?

14. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn?

a) Bufetat er en effektiv organisasjon

LES OPP 1-4

1: Helt enig

2: Delvis enig

3: Delvis uenig

4: Helt uenig

5: Ikke sikker

b) Det er for mye byråkrati i Bufetat

c) Bufetat er en oversiktlig organisasjon

d) Byråkratiet i Bufetat har økt pga at departementet krever rapportering og systemer på stadig nye områder

## F. Tiltak/løsninger?

15. Hvor viktig mener du følgende tiltak vil være for å få til et bedre samarbeid mellom Bufetat og den kommunale barneverntjenesten du jobber i?

a) Å øke ressursene betydelig i kommunene.

LES OPP 1-4

1: Svært viktig

2: Ganske viktig

3: Mindre viktig

4: Ikke viktig

5: Ikke sikker

b) Avbyråkratisere Bufetat

c) Bygge ut tiltaksapparatet i Bufetat

d) At psykiske helsetjenester tar mer ansvar

e) At andre kommunale etater/tjenester tar mer ansvar

16. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn?

a) Den nyopprettede Barnevernets tvisteløsningsnemnd vil kunne bidra til et bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat

LES OPP 1-4

1: Helt enig

2: Delvis enig

3: Delvis uenig

4: Helt uenig

5: Ikke sikker

17. Mener du noen av følgende oppgaver i Bufetat burde overføres til kommunene?

LES OPP 1-4 - FLERE SVAR MULIG

1: Institusjonene

2: Fosterhjem

3: Hjemmebaserte tiltak som MST, PMT og lignende

4: Arbeid med kompetanseheving i kommunene

5: Nei ingen av dem

18. Bør dagens system med en todeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune fortsette eller bør det endres?

1: Bør fortsette

2: Bør endres

3: Ikke sikker

HVIS BØR ENDRES

19. Vil det da være best om....

LES OPP 1-3

1: Staten får ansvar for alle oppgavene

2: Eller at kommunene får ansvar for alle oppgavene

3: At kommunene og fylkeskommunene deler oppgavene

4: Annen måte\_\_\_\_NOTER

5: Ikke sikker

Registrer kjønn

1: Mann

2: Kvinne

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for hjelpen, og ha en god dag videre.

## Det nye barnevernbyråkratiet II

Fafo gjennomførte i 2009 en kvalitativ intervjuundersøkelse for å identifisere områder der det var rom for forbedringer i samarbeidet mellom stat og kommune i barnevernet. Knappe ressurser i kommunene, mangel på tiltak fra og en økt byråkratisering i Bufetat, var forhold som ble sagt å påvirke dette samarbeidet på en negativ måte.

For å teste ut hvor representative erfaringene og vurderingene fra 2009-undersøkelsen er, ble det våren 2010 gjennomført en landsrepresentativ spørreundersøkelse blant ansatte og ledere i barneverntjenesten i 259 kommuner/bydeler, og en spørreundersøkelse blant 43 ansatte i fagteam (Bufetat). Denne rapporten presenterer resultatene fra spørreundersøkelsen. Mange av funnene fra 2009 blir bekreftet, men bildet nyanseres også noe. Enkelte av erfaringene viser seg å kun gjelde noen få. Videre fant vi at kommuneinformantene og fagteaminformantene er enige om hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2010:27  
ISBN 978-82-7422-744-6  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20171