

Heidi Gautun

Det nye barnevernbyråkratiet

En studie av samarbeid mellom kommune og stat
innen barnevernet

Heidi Gautun

Det nye barnevernbyråkratiet

En studie av samarbeid mellom kommune og stat
innen barnevernet

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-699-9

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Roger Hardy / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn.....	15
1.2 Rapportens oppbygning	19
2 Metode og data	21
3 Relasjonen mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat	23
3.1 Har ansvarsfordelingen mellom stat og kommune blitt tydeligere?... 23	
3.2 Hvordan beskrives og vurderes samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat?.....	26
3.3 Oppsummering.....	39
4 Relasjonene mellom kommunene, fylkesnemnda og Bufetat....	43
4.1 Samarbeid mellom kommuner og Bufetat før en sak fremmes i nemnda.....	43
4.2 Hvordan opplever barneverntjenesten og fylkesnemnda sitt møte? ..	49
4.3 Får barneverntjenesten medhold, hvor oppstår det eventuelt avvik? 50	
4.4 Oppsummering.....	53
5 Forslag til tiltak og løsninger	55
5.1 En ny Sandman-satsing?	55
5.2 En revurdering av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune?.....	56
5.3 Avbyråkratiser og slank Bufetat?	56
5.4 Bygg ut tiltaksapparatet i Bufetat, institusjoner og fosterhjem.....	57
5.5 Stor etterspørsel etter klageorganet/tvistenemnda som nå opprettes	58
5.6 Psykiske helsetjenester, og andre kommunale etater og tjenester etterspørres	59
5.7 Er funn representative for hele landet?	59
Litteratur	61

Forord

Fafo har fått i oppdrag fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) å gjennomføre et prosjekt som ser på samarbeidsforhold mellom stat og kommune innen barnevernet. I prosjektet er det gjennomført en kvalitativ intervjuundersøkelse blant et utvalg av Fellesorganisasjonen (FO) sine medlemmer i tillegg til andre informanter som jobber innen barnevernet. I prosjektet har vi vært opptatt av å framskaffe kunnskap som kan identifisere områder hvor det er rom for forbedringer i samarbeidet mellom stat og kommune. Jeg vil gjerne takke informantene fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sentralt, regionkontorene, fagteamene, fylkesnemnda og kommunene, som har stilt opp i intervjuer og åpent delt sine erfaringer og vurderinger. Referansegruppen som har bestått av Tone Sønsterud nestleder i LO Stat, Mimmi Kvisvik 3 nestleder i FO og Kjetil A. Ostling 2 nestleder i FO, skal ha stor takk for å ha bidratt med nyttige innspill, diskusjoner og kommentarer underveis. Takk også til Arne Backer Grønningseter som har kvalitetssikret rapporten.

Fafo, juli 2009
Heidi Gautun

Sammendrag

«Det statlige barnevernet er et stort byråkrati. Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat) som skal hjelpe oss, er både våre hjelpere og vår fiende. Hvis vi opphevet Bufetat og spredde alle ressursene til kommunene, hadde vi fått et kjempebarnevern», sier en av kommuneinformantene i denne undersøkelsen. Dette utsagnet gir et dekkende uttrykk for noe av den uro og frustrasjon og til dels sinne som intervjuer møtte ute i det kommunale barnevernet og blant fylkesnemndledere.

Denne studien er ikke en landsrepresentativ kartlegging av samarbeidsforhold innen barnevernet mellom ansatte i stat og kommune. Intervjuene med de i alt 19 informantene kan ikke si noe om hvor utbredt samarbeidsproblemer er på landsbasis. Funn i denne studien er imidlertid så urovekkende at det er all grunn til å ta dem på alvor og også undersøke i hvilken grad dette bildet er dekkende for hele landet .

Følgende to hovedproblemstillinger er belyst ved hjelp av data fra en kvalitativ intervjuundersøkelse våren 2009:

- Hva er de største utfordringene i samarbeidet mellom stat og kommune i dag?
- Hvilke tiltak og løsninger kan bedre dette samarbeidet?

I alt 17 informanter, som er ulikt plassert i barnevernets organisasjon, enten i Bufdir sentralt, på regionnivå, i fagteam eller i kommunene, samt i tillegg to fylkesnemndledere er intervjuet.

Forhold som skaper problemer for samarbeidet mellom kommunene og Bufetat

I kapittel 3 belyses relasjonen mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. Følgende forhold sies å skape problemer for samarbeidet:

1) Uklare ansvarsforhold

Møtet mellom det statlige embetsverkets etatsstyring og kommunal lokalforvaltning skaper uklare ansvarsforhold, usikkerhet og konflikter i forhold til styringsformene, og kommunene opplever at Bufetat overprøver deres vurderinger, innfører statlige rutiner og ofte overstyrer lokale løsninger og beslutninger.

2) Manglende kommunal kapasitet

Alle de 19 informantene er bekymret for ressursituasjonen i kommunene. Kommunene sies å ha for liten kapasitet, for få ansatte til å løse alle arbeidsoppgavene og for lite tid og ressurser til å skaffe tilstrekkelig kompetanse. Fagteamene går da ofte inn på kommunenes ansvarsområde for å hjelpe til. Støtten fra staten er imidlertid uforutsigbar, både med hensyn til 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.

3) Et mangelfullt tiltaksapparat

Et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat, både når det gjelder institusjoner og fosterhjem, ser også ut til å ha en negativ innvirkning på samarbeidsrelasjonene mellom kommunene og Bufetat. Kommunene blir helt avhengige av Bufetat for å få løst sine saker og opplever maktesløshet når det ikke er mulig å framskaffe egnede tilbud.

4) Byråkratisering

Videre framkommer det at utviklingen internt i Bufetat påvirker samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune. Et flertall av informantene fra kommunene, to av de fire fagteaminformantene samt de to fylkesnemndlederne som er 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, fosterhjemstjenesten og institusjonene. Ressursene sies å brukes feil når de benyttes til å drifte en byråkratisk organisasjon framfor tjenestene. Flere gir uttrykk for at de opplever en stor avstand mellom den kommunale barnevernstjenesten og toppen i Bufetat, og at dette skaper mistillit.

5) Andre svikter sitt ansvar

Forhold utenfor det statlige og kommunale barnevernet sies også å påvirke samarbeidsrelasjonene. Flere påpeker at et manglende psykiatritilbud til barn og unge, spesielt for de ungdommene som har størst problemer, og som trenger et tilbud fra spesialisthelsetjenesten. Dessuten forteller informantene fra Bufetat at det oppstår problemer i samarbeidet mellom stat og kommune fordi andre kommunale etater ikke tar ansvar for barn og ungdom som har rett til deres tjenester.

Utfordringer i samarbeidet mellom kommunene, Bufetat og fylkesnemnda

I kapittel 4 er relasjonene mellom kommunene, fylkesnemnda og Bufetat belyst. Statliggjøringen i 2004 ser ut til å ha skapt noen nye utfordringer:

Økende avhengighet

Kommunene forbereder og avgjør fortsatt om de skal fremme sak for fylkesnemnda, men regionene/fagteam har overtatt ansvaret som fylkeskommunene tidligere hadde for å sørge for institusjonsplasser og fosterhjem. For å kunne fremme en sak der kommunen ønsker et vedtak om institusjonsplassering, stiller fylkesnemnda krav om at det må følge med tilbud om institusjonsplass fra Bufetat. Regionene/fagteamenes ansvar for å tilby både institusjonsplasser/fosterhjem og hjemmebaserte tiltak med statlig støtte setter dermed noen premisser for om saker bringes inn for fylkesnemnda. Vi har derfor sett det som svært viktig å belyse hvordan informantene beskriver samarbeidet mellom kommuner og Bufetat før en sak fremmes i fylkesnemnda. Kommuneinformantene, fylkesnemndlederne og også to fagteaminformanter er svært kritiske. De hevder at et mangelfullt tiltaksapparat fra Bufetat skaper problemer både fordi det fører til at kommuner lar være å fremme saker for fylkesnemnda og må trekke saker. Et mangelfullt tiltaksapparat sies også å ha konsekvenser for vedtak som fattes i fylkesnemnda.

Økende avstand

Informantene hevder at det har skjedd en byråkratisering i Bufetat rundt institusjonstilbudet, som har ført til at både kommuner og fagteam i stadig mindre grad kan være med på å bestemme hvilket tilbud som følger med saker som fremmes i fylkesnemnda. De som godkjenner, kontrollerer og kvalitetssikrer institusjoner på regionnivå, sies å sitte for langt unna brukerne, det vil si barn, ungdom og den kommunale barneverntjenesten. Både kommuneinformanter, fylkesnemndlederne og enkelte informanter i Bufetat gir uttrykk for at det var en større nærhet og kjennskap til brukernes behov, at kommunene hadde større valgmulighet og ble møtt med en større fleksibilitet og vilje til å finne tiltak tilpasset det enkelte barn og ungdoms behov, da fylkeskommunen satt med ansvaret for institusjonstilbudet og fosterhjemmene. Flere sier at de opplever at det er økonomiske hensyn, framfor faglige vurderinger og barnets beste, som legges til grunn for Bufetats valg av institusjoner.

Sentralisering av beslutningsmyndighet

Informantene forteller også at en utvikling med byråkratisering og sentralisering av ansvar innad i Bufetat har ført til at fagteaminformantene, som er Bufetats kontaktpunkt til kommunene, har fått mindre beslutningsmyndighet. Ansatte i fagteam gir for eksempel uttrykk for frustrasjon over at de har blitt fratatt fullmakt til å velge private

tiltak. Fullmakten sies å ha blitt flyttet til regionnivå, samtidig som det har vokst fram mange ledd mellom fagteamene og toppen i Bufetat.

Kommunalt barnevern og fylkesnemnder samarbeider

I fylkesnemnda møtes to ulike kulturer, en barnevernfaglig og en juridisk kultur. Hvordan opplever de kommunale barnevernsarbeiderne og fylkesnemndlederne dette? Både kommuneinformantene og fylkesnemndlederne gir uttrykk for at samarbeidet er godt og respektfullt. Det ser i liten grad ut som at det oppstår en kollisjon mellom en barnevernfaglig og en juridisk kultur. Informanter fra Bufetat, kommuneinformantene og de to fylkesnemndlederne forteller at kommunene får medhold i de fleste av sakene som blir lagt fram for fylkesnemnda. Noen av informantene gir imidlertid uttrykk for at de synes det kan være vanskelig å fremme saker for barn i alderen null–seks år, og at de også opplever en del avvik når samvær fastsettes.

Mer enn klassiske nivåkonflikter

Misnøyen som kommer fram i intervjuene mot Bufetat, kan skyldes flere forhold. For det første kan det være uttrykk for en klassisk konflikt mellom nivåer, som vi kjenner fra mange organisasjoner. Mange av informantene er imidlertid så frustrerte at det ser ut som at det også handler om noe annet. Det kan tenkes at misnøyen skyldes at systemet som ble etablert i 2004, ikke har gått seg helt til. Eller misnøyen kan skyldes at det er en ubalanse i makt, ressurser og faglig tilnærming, slik som kommuneinformantene hevder. Kritikken fra kommuneinformantene er sterk. Samtidig vet vi at verden ser forskjellig ut etter hvilken vinkel man ser den fra. Det er stor forskjell på styringssystemet i statlige etater og i en lokalforvaltning som er bygget på lokaldemokrati og selvstyre. Noen av Bufetat sine informanter gir imidlertid uttrykk for den samme kritikken og sier også at de forstår misnøyen fra kommunene.

Forslag til løsninger

Hvilke løsninger og tiltak foreslår så informantene for å bedre samarbeidet? I kapittel 5 blir det gjort rede for følgende seks forslag:

- Det første går ut på å øke ressursene betydelig i kommunene.
- Det andre handler om å revurdere ansvarsfordelingen mellom stat og kommune.
- Det tredje forslaget er å avbyråkratisere og slanke Bufetat.
- Det fjerde er å bygge ut tiltaksapparatet i Bufetat.
- Det femte er å etablere en tvisteinstans som kommuner og Bufetat kan henvende seg til dersom uenigheter oppstår.

- Det sjette forslaget går ut på at psykiske helsetjenester og andre kommunale etater/tjenester må ta mer ansvar.

Videre arbeid

Denne studien er ikke en landsrepresentativ kartlegging av samarbeidsforhold innen barnevernet mellom ansatte i stat og kommune. Til det er tallet på informanter for lite. Vi kan derfor ikke si noe om hvor utbredt problemene er på landsbasis. Funn i denne studien er imidlertid så urovekkende at det er all grunn til å ta dem på alvor og undersøke i hvilken grad dette bildet er dekkende for hele landet.

Hovedinntrykket intervjuer sitter med etter å ha gjennomført intervjuundersøkelsen, er at det er en god del frustrasjon og sinne blant ansatte i den kommunale barneverntjenesten. Denne frustrasjonen ser ut til å skyldes at de kommunale barnevernarbeiderne opplever at Bufetat ikke utfører sine lovpålagte kjerneoppgaver godt nok, som er å levere nok og gode nok institusjonsplasser og fosterhjem til kommunene. Dessuten opplever de kommunale barnevernarbeiderne Bufetat som en byråkratisk og tungrodd organisasjon, der det også har skjedd en utvikling hvor beslutninger flyttes fra fagteam oppover i Bufetat. I stedet for å fungere som en støtte opplever informantene fra barneverntjenesten at Bufetat stjeler tid og krefter som kunne blitt brukt på barna og familiene. Svarene fra dem vi har snakket med, gir grunn til å kartlegge hvor utbredt disse problemene oppleves på landbasis. Spesielt viktig ser det ut til å sette søkelyset på institusjonstilbudet.

Kommunale barnevernsarbeidere er også frustrerte fordi de har et inntrykk av at lønns- og arbeidsforhold er svært ulike i stat og kommune. Kommuneinformantene gir uttrykk for at de har et større tidspress i hverdagen, at de ikke har like gode muligheter til kompetanseheving, og at ansatte i Bufetat får høyere lønn. Bedre lønns- og arbeidsforhold i Bufetat oppleves som urettferdig, det gjør noe med opplevelsen av likeverdighet i møtet og fører til at barnevernstjenesten i kommunene mister ansatte til Bufetat. Dersom dette er tilfellet, er det urovekkende. Informantene som er intervjuet både i kommunene og Bufetat, gir uttrykk for at barnevernet i Norge aldri blir bedre enn det førstelinjen er, og at vi trenger de flinke barnevernspedagogene og sosionomene i kommunene. Hvorvidt lønns- og arbeidsforholdene er så forskjellige som informantene fra kommunene gir uttrykk for, er ikke kartlagt i andre undersøkelser, og vi kan heller ikke svare på om det er slik gjennom den kvalitative studien som vi har gjennomført. Vi vil derfor foreslå at det gjennomføres en landsomfattende kartlegging av lønns- og arbeidsforhold i Bufetat og i barneverntjenesten i kommunene. Det vil være vesentlig å finne ut om forskjellene skyldes sentrale tariffmessige forhold, lokal lønnspolitikk og/eller andre vesentlige forhold.

1 Innledning

Barneverntjenesten skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt sikre at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (jf. lov om barneverntjenester). Tjenesten er en samfunnsinstitusjon som forvalter spenningsfeltet mellom den private og offentlige sfære, og barnets beste skal være utgangspunktet for barnevernets tenkning og handling (Havik mfl. 2004:10). For å lykkes i å yte kvalitativt gode og effektive barneverntjenester med legitimitet i befolkningen er godt samarbeid med andre instanser avgjørende. Et godt samarbeid setter store krav til ulike aktører. For barnevernets del dreier det seg om samarbeid i den enkelte barnevernheten i kommunen,¹ samarbeid med øverste administrative og politiske nivå i kommunen, det statlige barnevernet og ikke minst brukerne. I tillegg vil det kommunale barnevernet måtte samarbeide med andre statlige eller kommunale enheter som eksempelvis politi, psykiatri, rusomsorg samt helse-tjenester, barnehage, skole og PPT. I et landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn og unge fant tilsynsmyndighetene enten lovbrudd eller noe å bemerke i 103 av 114 undersøkte kommuner (Helsetilsynet 2009). Tilsynet avdekket store utfordringer når det gjaldt å møte utsatte barn og unges behov for samordnede tjenester i kommunene. I dette prosjektet har vi valgt å rette oppmerksomheten mot samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet. Statlig barnevernmyndighet innebærer departement som har det overordnede ansvaret for barnevernet, Bufetat som består av direktorat, 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). Følgende relasjoner er undersøkt:

1. Relasjonen mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. Det er i hovedsak kontaktens samarbeid med fagteamene som er undersøkt, fordi fagteamene er statens kontaktpunkt til kommunene. Bufdir sentralt og regionkontorene får imidlertid også oppmerksomhet, fordi de i stor grad legger rammene rundt og påvirker dette samarbeidet gjennom sin virksomhet.

¹ I kommunene med flere barnevernkontorer vil det også dreie seg om samarbeid mellom ulike enheter innenfor en og samme kommune.

2. Relasjonene mellom kommunene, fylkesnemnda (statlig organ som avgjør saker om omsorgsovertakelse og tvangstiltak for barn og unge med adferdsvansker) og Bufetat.

Fylkesmennene som fører tilsyn med barnevernet, og som er klageinstans for enkeltvedtak i kommunen, er holdt utenfor denne studien på grunn av den tidsmessige rammen som er satt for prosjektet. Samarbeidsrelasjonene er undersøkt ved hjelp av en kvalitativ intervjuundersøkelse som er gjennomført våren 2009 blant 19 informanter som er ulikt plassert innen barnevernets organisasjon, enten i Bufdir sentralt, på regionnivå, i fagteam eller i kommunene. Det er også gjennomført intervjuer med ledere av fylkesnemnda for sosiale saker, som er et domsstollignende statlig forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet blant annet i saker om omsorgsovertakelse av barn og tvangsinngrep ved alvorlige adferdsvansker hos ungdom (Grinde 2004). Hovedhensikten med undersøkelsen har vært å framskaffe kunnskap som kan identifisere områder hvor det er rom for forbedringer i samarbeidet mellom stat og kommune, og vi spør:

- Hva er de største utfordringene i samarbeidet mellom stat og kommune i dag? Og hvilke tiltak og løsninger kan bedre dette samarbeidet?

Informantene i undersøkelsen er for få til at det er mulig å generalisere funn. Det vil si at vi ikke kan tegne et landsrepresentativt bilde av samarbeidet mellom stat og kommune ved hjelp av data fra denne undersøkelsen. Hovedhensikten med intervjuene har vært å identifisere sentrale utfordringer i samarbeidet mellom stat og kommune, og peke på mulige tiltak og løsninger som kan bedre dette samarbeidet. I seg selv er dette verdifull og nyttig informasjon. Samtidig kan informasjonen fra de kvalitative intervjuene brukes til å identifisere spørsmål som vi vil foreslå blir undersøkt i en større landsrepresentativ kartlegging.

Vi har i gjennomføringen av intervjuene forsøkt å gi informantene mulighet til selv å ta opp og bestemme hvilke utfordringer som skulle få plass. Vi har sett det som viktig å være mest mulig åpne og la informantene fortelle om det de har på hjertet. Samtidig er det spørsmål som vi på bakgrunn av funn fra tidligere gjennomførte undersøkelser har ønsket å få belyst. Vi har stilt spørsmål om informantene opplever at ansvarsforholdene mellom stat og kommune i dag er tydelig definert og avklart. Vi har bedt dem beskrive og vurdere samarbeidsrelasjonene. I tillegg har vi spurt om i hvilken grad de opplever at interne arbeidsforhold påvirker samarbeidsrelasjonene. Det siste, men like viktige spørsmålet er om de har forslag til tiltak og løsninger for å bedre samarbeidet.

1. 1 Bakgrunn

Sentralisering og desentralisering

Samarbeidsforhold mellom stat og kommune innen barnevernet har fått stor oppmerksomhet både i den offentlige debatten og i evalueringer og undersøkelser som har blitt gjennomført etter den statlige overtakelsen av det fylkeskommunale barnevernet og opprettelsen av Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) i 2004. Den statlige overtakelsen er et eksempel på en sentralisering av ansvar. Bufetat ble opprettet med fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)). Det er opprettet 26 fagteam i de fem regionene som skal være bindeleddet til kommunene. De regionale barnevernmyndighetene 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. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Trondheim by hadde egen organisering fram til 01.01.2008. Oslo har sin egen organisering og er fortsatt holdt utenfor det statlige barnevernet.

Målsettingen med reformen i 2004 var å bedre kvaliteten og rettssikkerheten for barn som familien har vansker med å ta hånd om; et godt og likeverdig tilbud innen barnevernet var intensjonen. Samtidig har det i en rekke av landets kommuner også foregått en stor grad av ansvarsdelegering de siste 15 årene. Økt grad av ansvar til den enkelte tjenesteleder i spørsmål relatert til personalet, budsjett, økonomi og strategi er noen av disse endringene. I tillegg har det også vært et mål at den enkelte arbeidstaker i større grad skal kunne løse sine oppgaver uten hjelp fra leder – den myndiggjorte medarbeider har vært sterkt vektlagt (Hagen og Trygstad 2008). Både sentraliseringen og desentraliseringen har skapt nye kanaler og relasjoner. Hvordan disse faktisk fungerer, vil blant annet være avhengig av om de er preget av en kommando- eller en samarbeidsstruktur og ikke minst av ressursituasjonen i vid forstand. Vi ser det derfor som svært viktig å undersøke i hvilken grad ansatte i stat og kommune oppfatter samarbeidet og måtene de kommuniserer på, som likeverdige, og også hvordan de beskriver ressursituasjonen.

En masterstudie med kvalitative data fra 2006 viser at kommunikasjonen i *møtene* mellom de kommunale barnevernsarbeiderne og staten kan være en utfordring (Karlson 2007). Det var for få informanter i den studien til at det er mulig å generalisere funn til alle landets kommuner. De kommunale barnevernsarbeidere som ble intervjuet, opplevde imidlertid at møtene med de statlig ansatte barnevernsarbeiderne var preget av et asymmetrisk maktforhold. Sett fra de kommunale barnevernsansattes ståsted trakk de statlige ansatte førstnevnte gruppes kompetanse i tvil og overprøvde beslut-

ninger 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 og en byråkratisering. Det framheves også at når det gjøres feil i det statlige barnevernet, rettes kritikken uansett mot det kommunale barnevernet fordi mediene ikke skiller mellom det statlige og det kommunale nivået. Dette oppleves som en stor belastning.

Når det gjelder ressurs situasjonen, har denne tidligere blitt undersøkt i Bufetat, men ikke i kommunene. Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat, som ble overlevert Stortinget 6. mars 2008, konkluderte følgende: «Undersøkelsen viser blant annet at Barne- og Likestillingsdepartementet som har hatt en detaljert styring av Bufetat, ikke har sikret en realistisk budsjettering av Bufetat i perioden 2004–2007. Det har derfor vært behov for tilleggsbevilgninger hvert år fra 2004 til og med 2007.» (Riksrevisjonen 2008) Departementet forventet effektiviseringsgevinster allerede første driftsår, men omstillingen tok lengre tid enn departementet hadde lagt til grunn. Riksrevisjonen hevder at dette tyder på at den statlige overtakelsen av barnevernet ikke var godt nok forberedt. Det er ikke mulig å kartlegge ressurs situasjonen i Bufetat eller i kommunene ved hjelp av denne kvalitative intervjuundersøkelsen som vi har gjennomført våren 2009. Vi har imidlertid sett det som svært viktig å «ta tempen» både i Bufetat og kommunene og be om tilbakemeldinger på hvordan de vurderer dagens ressurs situasjon.

Vi har også valgt å se nærmere på fylkesnemndas rolle i denne studien. Den ble opprettet som et resultat av en sentralisering av ansvar allerede i 1992. I 1992 vedtok Stortinget en ny lov om barneverntjenester, som avløste barnevernloven fra 1953. Loven ble iverksatt fra 1993. I den nye loven fikk kommunene fortsatt hovedansvaret for å følge opp barn og unge med behov for ekstra hjelp og støtte, men avgjørelsesmyndigheten i de vanskeligste barnevernsakene ble flyttet fra kommunale folkevalgte nemnder til statlig oppnevnte fylkesnemnder (Grinde 2004). Det er til sammen tolv nemnder i landet. Fylkesnemnda består i den enkelte sak av en leder som er jurist, to sakkyndige medlemmer og to medlemmer fra et alminnelig utvalg. Avgjørelser som fattes av fylkesnemnda, kan bringes inn for tingretten. Fylkesnemndene behandler saker etter barnevernloven, sosialtjenesteloven, smittevernloven og tvangsinngrep overfor psykisk utviklingshemmede, men et stort flertall av sakene gjelder barnevern (ca. 95 prosent i 2001) (Grinde 2004).

Ansatte i barneverntjenesten i kommunene var i utgangspunktet engstelige for at det barnevernfaglige perspektivet ville bli fortrent da de domstolslignende forvaltningsorganene ble opprettet. Kommunale barnevernsarbeidere var bekymret for ikke å nå fram og for å få avslag på saker som de fremmet i fylkesnemnda. Undersøkelser viste imidlertid at kommunene fikk medhold i de fleste av sakene de fremmet (83 prosent på landsbasis i 2001) (Grinde 2004). Det var imidlertid store variasjoner i medholdsprosenten mellom nemndene. Forskere påpekte også at den høye medholdsprosenten

måtte sees i lys av at mange saker kommer sent til nemndsbehandling – for sent etter manges mening (Grinde 2004).

Vi har sett det som viktig å undersøke hvordan ansatte i den kommunale barneverntjenesten og i fylkesnemnda opplever samarbeidet i dag. Står de overfor nye utfordringer? Det er mulig at forholdet mellom kommunene og fylkesnemnda kan ha endret seg og blitt mer komplisert etter statliggjøringen i 2004. Kommunene forbereder og avgjør om de skal fremme sak for fylkesnemnda, men regionene/fagteamene har nå ansvar for å sørge for institusjonsplasser og fosterhjem. For å kunne fremme en sak der kommunen ønsker et vedtak om institusjonsplassering, stiller fylkesnemnda krav om at det må følge med et tilbud om en eller flere bestemte institusjonsplasser, som også skal være beskrevet av region/fagteam. Selv om verken regionene som godkjenner og kvalitetssikrer institusjoner, eller fagteamene som tilbyr kommunene plasser, møter i fylkesnemnda, kan regionene/fagteamenes ansvar for å tilby både institusjonsplasser/ fosterhjem og hjemmebaserte tiltak med statlig støtte, sette noen premisser for og ha stor betydning for det som skjer i fylkesnemnda.

Ansvarsfordeling mellom stat og kommune

De to forvaltningsnivåene har det overordnede ansvaret for ulike deler av barnevernet. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Kommunen 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 i familiene sine. I alt 42 600 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet i 2007 (SSB²). 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 tiltak som staten har ansvar for å framskaffe. Til sammen 8041 barn og ungdommer var ved årsskiftet 2007–2008 plassert i fosterhjem (SSB³). Enda færre bor i institusjon. Ved utgangen av 2007 fantes noe over 1700 plasser ved barnevernsinstitusjoner (SSB⁴). Et flertall av plassene ble tilbudt av privat sektor (980), mens 750 plasser var offentlige. Av de private plassene var én av tre i ideelle institusjoner. Gjennomsnittlig belegg per plass var på 82 prosent.

Til tross for at det kommunale barnevernet har ansvaret for barn som mottar hjelp mens de bor sammen med foreldre eller andre pårørende, har det skjedd en utvikling de siste årene som innebærer at staten har gått inn på kommunens område med

² http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2009/barnevern/

³ <http://www.fosterhjem.no/Fagstoff/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=1820;>

⁴ <http://www.ssb.no/barneverni/>

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 institusjonsplassering.⁵ En kartlegging som ble foretatt i 2005 i fagteamene av de hjemmebaserte tiltakene med statlig støtte⁶, avdekket et stort behov for å avklare og tydeliggjøre hva som skulle være staten og kommunenes ansvar (Gautun 2005). Undersøkelsen viste store forskjeller mellom de 26 fagteamene når det gjaldt omfanget av støtten, hva slags støtte de ga til kommunene, og hvor langt de gikk inn og engasjerte seg i utviklingen og kontrollen av tjenestene. Det var også stor variasjon i størrelsen på egenandelen kommunene måtte betale. En hovedkonklusjon i undersøkelsen var at det syntes å være behov for både en ansvars- og forventningsavklaring. De store forskjellene som ble påvist mellom de 26 statlige fagteamene rundt omkring i landet, brøt på en måte også med forestillingen og idealet om at når staten går inn med hjelp, så sikres barn og unge et mest mulig likt tilbud rundt omkring i landets kommuner.

En annen evaluering som har blitt gjennomført på oppdrag fra Bufdir, er Rambøll Management sin evaluering av fagteamene i 2007 (Rambøll 2008). Den påviste også uklarhet i ansvarsforholdene mellom fagteamene og kommunene. I studien ble oppmerksomheten rettet mot samarbeidet om fosterhjem og institusjonsplasseringer, bruk av hjemmebaserte tjenester med statlig støtte og fagteamenes rådgivning til kommunene. Denne evalueringen hadde som hovedmål å se på hvordan fagteamene fungerte. Det ble gjennomført en elektronisk spørreskjemaundersøkelse og kvalitative intervjuer blant saksbehandlere/veiledere og ledere av barneverntjenesten i kommunene. Undersøkelsen avdekket at det var mange som etterlyste en klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom kommune og fagteam. Til tross for at ansvar og beslutningsmyndighet er avklart i barnevernloven, var det en god del ansatte i barneverntjenestene som mente seg overprøvd av fagteam, og som generelt var usikre på hva fagteamets mandat egentlig var (Rambøll 2008:12).

En tredje evaluering som har påpekt uklare ansvarsforhold, ble gjennomført av ECON på oppdrag for BLD i 2007. Hovedhensikten med evalueringen var å undersøke styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern. Denne evalueringen påpekte også store utfordringer i fordeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune og konkluderte blant annet med følgende:

«Det oppleves som en utfordring at det er kommunalt barnevern og Fylkesnemndene for sosiale saker som har vedtaksmyndighet i barnevernsaker, også når det gjelder tiltak som tilbys av statlig regionalt barnevern. Utfordringen oppleves som størst når

⁵ Hjemmebaserte tiltak er ofte synonymt med begreper som familie- og nettverksbaserte tiltak, lokalbaserte tiltak, nærmiljøbaserte tiltak osv..

⁶ som ikke var en del av de statlige programmene MST, PMTO og Webster-Strattons «De utrolige årene»

det gjelder forebyggende barnevern og hjemmebaserte tiltak, vedtak om plassering som akuttiltak, samt såkalte gråsonesaker der det er uklart eller sammensatt hva som er barnets rettigheter etter kommunehelsetjenesteloven, sosialhelsetjenesteloven eller barnevernloven» (ECON 2007:1).

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*. Vi har sett det som viktig å få belyst om ansatte i stat og kommune opplever at ansvaret har blitt tydeligere etter at dette rundskrivet kom.

1.2 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskrives data som er samlet inn, og som analyseres for å besvare spørsmålene som er stilt innledningsvis. I kapittel 3 belyses ansvarsforhold og samarbeidsrelasjonene mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. I kapittel 4 undersøkes relasjonene mellom kommunene, fylkesnemnda og Bufetat, og i kapittel 5 ser vi på forslag til tiltak som kan bedre samarbeidet.

2 Metode og data

Våren 2009 ble det gjennomført 19 kvalitative intervjuer med aktører innenfor den kommunale barneverntjenesten (9), statlige fagteam (4), fylkesnemnda (2 ledere), to regionkontorer (2) og Bufdir sentralt (2). Ansatte i barneverntjenesten i til sammen tre store kommuner med over 60 000 innbyggere, en mellomstor (ca. 30 000 innbyggere) og tre mindre kommuner (under 15 000 innbyggere) ble intervjuet. Kommunene som er valgt ut, er geografisk hjemmehørende i de to regionene og de tre fagteamene som det også er gjennomført intervjuer i. I alt 12 av 19 informanter er medlemmer av FO og er plukket ut / valgt fra medlemslisten som FO har overlevert Fafo. Av de fire fagteaminformantene som er intervjuet, er tre rådgivere og en fagteamleder. Blant de ni informantene fra kommunene, er det intervjuet barnevernleder, teamledere og saksbehandlere. Åtte intervjuer er gjennomført ansikt til ansikt. For å klare å gjennomføre intervjuundersøkelsen innenfor den tidsrammen som var satt for prosjektet, er de resterende elleve intervjuene gjennomført over telefon. Gjennomsnittlig intervjuetid var cirka en og en halv time.

Et stort flertall av informantene er kvinner (16 av 19). Det er en spredning i alder, i hvor mange års ansiennitet informantene har og hva slags erfaring de har som ansatt innen barnevernet. Noen har både erfaring med å jobbe i det kommunale barnevernet, i institusjoner og i Bufetat. Andre har kun erfaring fra barneverntjenesten i kommunen, mens andre igjen kun har erfaring fra å være ansatt i det statlige barnevernet og det fylkeskommunale barnevernet før 2004. Noen av informantene har i tillegg erfaring fra psykiatri og rusomsorg. Ti informanter er utdannet barnevernpedagoger, seks har tatt sosionomutdanning, og en er utdannet psykolog. De to fylkesnemndlederne som er intervjuet, har juridisk bakgrunn. Prosjektet er gjennomført i tråd med vanlige forskningsetiske retningslinjer og er meldt til personvernombudet for forskning og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Intervjuene er gjennomført som samtaler der intervjuer har forsøkt å la informantene i størst mulig grad selv få definere hvilke problemer og utfordringer de opplever er mest aktuelle. Det ble imidlertid også utarbeidet en intervjuguide i forkant av samtalene. Spørsmålene vi har ønsket å få belyst, tar utgangspunkt i tidligere forskning og utredning. De fleste av disse spørsmålene begynte informantene selv å snakke om, uten noe initiativ fra intervjuer. Rekkefølgen på når de enkelte tema/spørsmål ble snakket om i intervjuet, varierer på grunn av ønsket om å la informantene i størst mulig grad å få snakke fritt. Intervjuguiden har blitt brukt som en sjekklister for å sikre at

informantene har omtalt de spørsmålene som vi skulle belyse. Intervjuguiden inneholdt følgende spørsmål:

- Opplevs ansvarsforholdene mellom stat og kommune i dag som tydelig definert og avklart gjennom lovgivningen?
- Hvordan beskrives kontakt og samarbeid om ulike oppgaver?
- Hvordan vurderes samarbeidet?
- Oppstår uenigheter/konflikter? Hvem bestemmer når uenigheter oppstår?
- Opplever kommunalt ansatte og ansatte i staten en likeverdighet i samarbeidet?
- Påvirker interne arbeidsforhold samarbeidsrelasjonene?
- Forslag til tiltak og løsninger?

3 Relasjonen mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat

I dette kapitlet ser vi på følgende to hovedspørsmål: Opplever informantene at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er tydelig i dag? Og hvordan beskrives og vurderes samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat? Spørsmålene er i hovedsak belyst ved hjelp av svar fra intervjuene som er gjennomført med ansatte i kommuner, fagteam, region og Bufdir. Intervjuene med fylkesnemndlederne analyseres i kapittel 4.

3.1 Har ansvarsfordelingen mellom stat og kommune blitt tydeligere?

Flere evalueringer etter den statlige overtakelsen og opprettelsen av Bufetat i 2004 har påvist at ansatte innen barnevernet opplever uklarheter i ansvarsforholdene mellom stat og kommune (Gautun 2005, Rambøll 2008, ECON 2007). Disse uklarhetene handlet om at kommunalt ansatte opplevde at staten beveget seg inn på deres ansvarsområde med tiltak og skapte usikkerhet om hvor mye ansvar staten skulle ta, både når det gjaldt tjenester og finansiering. Kommunalt ansatte opplevde også at deres beslutninger ble overprøvd. Evalueringene konkluderte med at det var behov for en forventnings- og rolleavklaring. Barne- og likestillingsdepartementet har forsøkt å klargjøre ansvarsforholdene gjennom rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Vi har undersøkt om ansatte i stat og kommune opplever at ansvarsforholdene har blitt tydeligere etter at dette rundskrivet kom, og om ansatte i stat og kommune er fornøyde med avklaringen som er gjort.

Et stort flertall av informantene (14 av 19) gir uttrykk for at de fortsatt opplever uklarheter i ansvarsforholdene mellom stat og kommune. Tre av de fire fagteaminformantene som er intervjuet, svarer imidlertid at lov og rundskriv har definert det meste, men at det fortsatt finnes noen uklarheter. En av de tre sier: «Rollefordelingen er klar i lovverk, men utfordres på ressurser og ideologier» (sitat, fagteaminformant). Kun 2 av de 19 informantene sier at de opplever ansvarsforholdet mellom stat og kommune

som klart i dag. Den ene er ansatt i et fagteam og er veldig fornøyd med avklaringen som er gjort i rundskrivet. Den andre informanten, som er ansatt i barneverntjenesten i en stor kommune, opplever også ansvarsforholdet som klart definert, men informanten er ikke fornøyd med avklaringen som er gjort i rundskrivet.

Alle de ni informantene fra kommunene sier at de er misfornøyd med rundskriv Q-06/2007), som alle omtaler som betalingsrundskrivet. De fire informantene fra fagteamene er på den annen side fornøyd med avklaringen som er gjort. Kommuneinformantene opplever at rundskrivet er skrevet til fordel for staten, og at alle kostnader har blitt lagt på kommunene. Kommuneinformantene hevder at rundskrivet har medført en økning i kommunens kostnader. Ansatte både i stat og kommune opplever at betalingsrundskrivet har avklart en del utydeligheter som var knyttet til hvem som skulle ha ansvar for å dekke noen typer utgifter. Samtidig forteller likevel informanter fra kommunene at de fortsatt opplever situasjoner med uklarheter og konflikter i møtet med fagteamene om hvem som skal dekke ulike utgifter. Eksempler som nevnes, er når barn har rettigheter etter flere lovverk, når kommunene får store transportutgifter for barn som bor utenfor hjemmet, og problemer med uforutsette utgifter som dukker opp når barn er plassert.

På bakgrunn av intervjuene som er gjort med ansatte både i stat og kommune, ser det ut til at staten fortsetter, som tidligere evalueringer har påpekt, å bevege seg inn på kommunenes ansvarsområde og skaper noen forventninger gjennom støtten de gir. Dette omdannes i neste omgang til frustrasjoner, fordi det er store forskjeller på hva som gis til kommuner rundt omkring i landet. Staten kritiseres også for at de først satser, for så å trekke støtten tilbake. Bufetat kritiseres videre for å skape usikkerhet i kommunene om hvor mye ansvar staten skal ta. En informant på regionnivå sier følgende: «I økonomisk gode tider går staten litt mer inn på kommunens område, og i økonomisk dårlige tider trekker staten seg ut. Kommunene blir frustrerte når staten blander seg inn, og de blir frustrerte når staten trekker tilbake ressurser. Betalingsrundskrivet skulle avklare dette, men har ikke avklart dette, selv om det er blitt bedre».

Bufetat har helt siden opprettelsen i 2004 beveget seg inn på kommunens område ved å tilby hjemmebaserte tjenester for å forhindre institusjonsplassering av barn og unge. De har både tilbudt hjemmebaserte tjenester i definerte programmer knyttet opp mot egne forskningsmiljøer (for eksempel MST og PMTO) og andre hjemmebaserte tiltak. Det framkommer i intervjuene både i kommunene og i ulike deler av Bufetat at den statlige satsingen på hjemmebaserte tiltak som ikke var knyttet opp til slike programmer har blitt trukket tilbake. Det var en ganske stor forekomst av disse tiltakene som ikke var knyttet opp til programmer i 2004 og 2005. Informanter forteller også at staten har beveget seg inn på kommunens ansvarsområde ved å opprette flere statlige fosterhjem, ved siden av de kommunale, for å unngå institusjonsplassering av barn og unge. Antall statlige fosterhjem har økt, men i ett intervju med en av informantene på Bufdir-nivå framkom det at tilbudet om statlige fosterhjem antakelig er i ferd med å

reduseres nå. Et tredje og ganske nytt eksempel på at staten tilbyr tjenester til kommunene for å forhindre institusjonsplassering, er tjenester som fagteam nå tilbyr til kommunene for å få redusert det høye antallet akutt plasseringer som vi ser i dag. Hjelpen som kommunene får, organiseres på litt ulike måter. En fagteaminformant forteller at deres fagteam har opprettet akutteam som rykker ut til kommunene. En annen informant forteller at ansatte i ett fagteam har gått ut i kommunene og hjulpet til. Bufetats ønske om å redusere antall akutt plasseringer har sammenheng med funn som Gunn Astrid Baugerud nylig har blitt offentliggjort fra en doktorgradsstudie (fra Institutt for psykologi, Universitetet i Oslo). Studien viser at akutt plasseringer er skadelig for barn og ungdom.⁷ En informant fra en kommunal barneverntjeneste som har mottatt bistand fra ett statlig akutteam, forteller at de setter stor pris på denne tjenesten. Det nyopprettede teamet virker fem dager i uka og rykker ut på kommunens forespørsel. Den kommunale barneverntjenesten opplever at akutteamene får til mye i løpet av noen timer. Akutteamet snakker med barna og foreldrene og har klart å forhindre flere akutt plasseringer. Informanten fra kommunen gir uttrykk for at hun skulle ønske kommunen hadde hatt ressurser til å opprette et slikt team selv, og hevder videre at statens barnevern bare er et fordyrende mellomledd. Å forhindre akutt plasseringer er også ifølge lovgivningen et kommunalt ansvar. Kort oppsummert er det altså tilløp til godt samarbeide, de kommune ansatte setter stor pris på hjelpen fra fagteamene. Samtidig er det alvorlig at bidragene fra statlig hold oppleves som ustabile.

Det er videre grunn til å spørre ut fra de intervjuene vi har gjennomført både i kommunene og med de to fylkesnemndlederne, om det har skjedd en utvikling de siste to–tre årene der ansatte i den kommunale barneverntjenesten i enda større grad enn tidligere opplever at deres beslutningsmyndighet overfor barn og unge med store problemer har blitt begrenset. Ifølge barnevernlovgivningen er det kommunene som gjennom sine undersøkelser skal avklare om barn eller ungdom trenger plassering utenfor hjemmet. Det er også kommunen som skal ta stilling til om det er behov for et fosterhjem eller en institusjonsplassering. Når kommunen ser at det er behov for plassering, tar den kontakt med fagteam og bestiller tiltak. Dersom plasseringen ikke er frivillig, må den legges fram som sak som det skal tas stilling til i fylkesnemnda. To kommuneinformanter forteller at de opplever at fagteam prøver å presse dem til å fremme saker for fylkesnemnda, i saker hvor den kommunale barneverntjenesten i utgangspunktet mener det er mulig å få til plassering med samtykke. Andre kommuneinformanter forteller at de opplever at fagteam prøver å presse dem til å velge tiltak som MST og PMTO framfor plassering utenfor hjemmet, og overprøver slik det som det kommunale barnevernet har kommet fram til at det er behov for. Dessuten forteller

⁷ Som ble presentert på en dialogkonferanse mellom Bufetat og kommunene på Sunnmøre i Ulsteinvik 26. og 27. mai 2009. Link: <http://www.bufetat.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=13407>

flere kommuneinformanter at de opplever at de må trekke saker som de fremmer for fylkesnemnda, fordi fagteam ikke framskaffer egnede tiltak. De trekker saker fordi kommunen får avslag i nemnda dersom det ikke er framskaffet bestemte institusjonsplasser som nemnda kan ta stilling til, eller lovnad om fosterhjem. Det største problemet, som alle kommuneinformantene og også de to fylkesnemndlederne som er intervjuet, gir uttrykk for, er at ansvarsforhold som er definert gjennom lov og regelverk, i praksis ikke følges fordi beslutninger blir bestemt ut fra hvilken plass Bufetat kan tilby. Dette hevdes igjen å være bestemt av ideologi og økonomi, og ikke av vurderinger og beslutninger som er gjort av den kommunale barneverntjenesten. Denne problematikken kommer vi tilbake til under flere overskrifter i denne rapporten. Den er spesielt inngående redegjort for og drøftet i kapittel 4, som belyser samarbeidsrelasjonene mellom kommunene, fylkesnemnda og Bufetat.

3.2 Hvordan beskrives og vurderes samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat?

Alle informantene som er intervjuet i kommunene og i fagteamene, gir uttrykk for at følgende forhold skaper problemer for samarbeidet: 1) Det er stor ressursmangel i kommunene, 2) tiltaksapparatet i Bufetat er mangelfullt og lite differensiert, og 3) Bufetat har utviklet seg til å bli en byråkratisk tungrodd organisasjon. I tillegg 4) sies det at mangler i psykiatritilbudet skaper store problemer for den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. Alle de fire forholdene sies å ha blitt forverret de siste to–tre årene. Informantene på regionnivå og i Bufdir sentralt uttrykker også bekymring for ressursituasjonen i kommunene. Disse vektlegger også, sammen med fagteaminformantene, 5) at det oppstår problemer i samarbeidet fordi andre kommunale tjenester/etater ikke tar ansvar.

Ressursmangel i kommunene

Alle informantene fra kommunene og fagteamene, og også de vi har snakket med på region- og Bufdir-nivå, gir uttrykk for at de er bekymret for ressursituasjonen i kommunene. Saksmengden og arbeidsoppgavene sies å ha økt, men kommunene har for liten kapasitet. Kommunene sies å ha for få ansatte til å løse alle arbeidsoppgavene og dessuten for lite tid og ressurser til å jobbe med kompetanseheving. For lite ressurser i kommunene skaper uklarheter når det gjelder hvem som skal ta ansvar for hva, fordi fagteamene går inn på kommunenes ansvarsområde for å hjelpe til. Støtten fra staten oppleves som uforutsigbar, kommunene vet ikke hvor lenge de kan regne med å få den. 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. En fagteamleder sier:

«Nøden er stor i kommunene. Barnevernet sliter. En haug med saker blir henlagt. Folk løper mye etter sakene. Og velger noen enkle løsninger.» Fagteamlederen forteller om en stor kommune som sokner til deres fagteam: «De har 30 saker per saksbehandler. De har hatt en 300 prosent økning i småbarnssaker. Så kommer vi og stiller krav. Det er ikke rart at kommunene blir provoserte. Det er vanskelig å få til et godt forhold så lenge førstelinjen er så på felgen. Det er et under at det går rundt. Grunnen til alle akuttsakene er at kommunene ikke har tid. Vi etablerer ett akutteam nå, men egentlig ønsker vi mer ressurser ut til kommunene. Kommunene burde ha ressurser til å jobbe akutt på en annen måte enn de gjør. Sånn at de kan unngå akutt plassering. Kommunene bør styrkes slik at de klarer det de skal, selv! Kanskje staten ikke burde drevet med hjemmebaserte tiltak i det hele tatt.» (Sitat, fagteamleder).

En ansatt i den kommunale barneverntjenesten sier følgende om ressursituasjonen:

«Masse saksbehandlere går hjem og får ikke sove fordi de får ikke tatt seg av barna. Det er ikke ressurser til det.» (sitat, kommuneinformant).

Også på Bufdir-nivå uttrykkes bekymring: «Jeg er bekymret for ståa i det kommunale barnevernet (...) Vi ser økende utfordringer (...) Det handler om folk, penger og kompetanse (...) Barne- og likestillingsministeren har kommet med lovnad om økning i det kommunale barnevernet.» (sitat, informant fra Bufdir)

Informantene fra kommunene forteller også at de er bekymret fordi de opplever at Bufetat taper dem for arbeidskraft. Turnoveren i den kommunale barneverntjenesten sies å være stor. Ansatte i barneverntjenesten går over til Bufetat fordi lønns- og arbeidsforhold er betraktelig bedre der enn i barneverntjenesten i kommunene. En fagteaminformant hevder at de ulike lønnsbetingelsene for ansatte i den kommunale barneverntjenesten og Bufetat er en viktig grunn til at møtet mellom kommunene og fagteamene ikke oppleves som likeverdig. Flere av informantene, både fra små, mellomstore og store kommuner, sier at de opplever den ulike ressursituasjonen i Bufetat og i kommunene som urettferdig. Følgende sitater illustrerer at det har vært vanskelig å få til et godt samarbeidsklima når den ene parten har en opplevelse av urettferdighet:

«De har noen ressurser å ta av som vi ikke har. Folk som går fra kommunene til fagteam eller fosterhjemstjenesten, opplever at de får halvert arbeidsmengden sin. De får bedre lønn. Bufetat er et karrierested (...) Det har skjedd en kompetanseheving i Bufetat, ikke i tjenesten til barna. Det hjelper ikke hvor mye de kurser seg. De kan bruke det litt i veiledning, og det er det som er tanken, men vi opplever at de utdanner seg bort fra virkeligheten vi er i.» (sitat, kommuneinformant)

«Det er stor ressursmangel. Det sliter på de som jobber i den kommunale barneverntjenesten. Vi har stor gjennomtrekk. De med god og lang utdanning går til Bufetat fordi de får bedre lønn der. Staten stjeler en del av den gode arbeidskraften fra kommunene. Vi burde fått ressursene tilbake [...] Bufetat er blitt et karrierested som tapper kommunene for folk.» (sitat, kommuneinformant)

«Har det vært rett å satse så stort på det statlige barnevernet? Har det gått på bekostning av det kommunale barnevernet?» (sitat, kommuneinformant)

«Det har vært en voldsom økning i stillinger i staten, men det har ikke skjedd noen opprustning i kommunene.» (sitat, kommuneinformant)

«Det er slående at grovarbeidet i forhold til barna ligger på kommunene. Det er vi som gjør utredning, det merkantile og papirarbeid. Papirarbeidet ligger på kommunen selv om barn og ungdom er plassert i fosterhjem eller institusjon. Sånn som kommunene fungerer i dag, med den økonomiske situasjonen er det problematisk å mestre disse oppgavene. Kommunen sitter med det totale ansvaret. [...] I media får stat oppmerksomheten, og oppmerksomhet generer penger. Kommunene som gjør den store jobben, får ikke penger [...] Det kommunale barnevernet kan ikke matche lønn som ansatte får i Bufetat. Vi mister de som har utdannet seg. Jeg har blitt prøvd hentet flere ganger.» (sitat, kommuneinformant)

«De har bedre lønn og mindre arbeidspress. Vanligvis blir erfarne folk fra kommunene plukket. Jeg er forsøkt plukket, men trives veldig godt der jeg er.» (sitat, kommuneinformant)

Informantene på regionnivå sier at det fortsatt er en oppfatning i kommunene om at det er store forskjeller mellom Bufetat og kommunene i lønns- og arbeidsforhold. Det kom ikke klart fram i intervjuene om de er uenige i denne oppfatningen. Kanskje fordi det er et spørsmål de synes det er vanskelig å ta stilling til, ettersom det ikke foreligger noen systematisk kartlegging og sammenligning av lønns- og arbeidsforhold i den kommunale barneverntjenesten og Bufetat i dag. En informant sentralt i Bufdir mener at kommunene har feil oppfatning av ressurs situasjonen i Bufetat, og sier følgende:

«Etableringen av et statlig barnevern innebar en skjerping av første- og andrelinjebarnevern basert på ideer om at staten har penger. Men vår etat har slitt med store økonomiske problemer fra dag én. Vi tillegges en situasjon hva gjelder økonomi, som jeg ikke kjenner meg igjen i [...] Det er annerledes å være fylkeskommune enn stat i forhold til kommune når det gjelder synet på ressurser. Det er riktig at vi er stat, men vi besitter ikke ressurser.» (sitat, informant fra Bufdir)

Tiltaksapparatet i Bufetat er mangelfullt og for lite differensiert

Både i kommunene og fagteamene gir informantene uttrykk for at tiltaksapparatet i Bufetat er for mangelfullt og for lite differensiert. De to fylkesnemndlederne sier det samme. Informantene forteller at de opplever at det er en mangel både på institusjonsplasser og fosterhjem. Et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat utpekes som det som gjør samarbeidet mellom kommunene og fagteamene vanskelig. Muligheten til å velge egnede institusjonsplasser til ungdom hevdes å bli stadig dårligere. Informantene viser til at det i stadig mindre grad er de unges behov som bestemmer tilbudet. Institusjonstilbudet sies for det første å ha blitt dårligere fordi det fra sentralt hold har vært en målsetting å redusere bruk av institusjoner. Det gjelder spesielt de private institusjonene, som tilbyr, og fortsatt tilbyr den største andelen av institusjonsplasser. For det andre påpekes det at noen av de godt tilpassede tilbudene til ungdom, som er gitt av private institusjoner, nå har blitt borte. Informantene forteller også at det oppstår problemer fordi det er vanskelig å skaffe nok fosterhjem som et alternativ til institusjonene, og fordi ikke alle barn og unge vurderes som å kunne bo i eller ha godt av å bo i fosterhjem. Problem med å få både egnede institusjonsplasser og fosterhjem sies å ha økt de siste årene. Informantene sier følgende:

«Staten har ikke nok institusjonsplasser og fosterhjems plasser, som de jo har ansvar for. Vi har barn som har bodd hjemme i ett år fordi vi ikke kan stille opp med tilbud. Vi har aldri slitt så mye som de siste tre åra med å få tiltak. Vi sliter med å skaffe egne institusjoner og fosterhjem, også er det noe med hele prosessen rundt. Men, de som jobber i fagteamene er veldig hyggelige. De kan også se at det går helt galt. Det er ikke tilbud, tiltak nok. Veldig mye er styrt av penger og anbud. Jeg er helt imot barnevern på anbud. Ideelle/private strekker seg langt for å vinne anbud. De som jobber i institusjonene, sliter seg ut. De får dårligere og dårligere arbeidsforhold. Dårligere og dårligere kvalitet.» (sitat, kommuneinformant)

«Tilbudet har blitt mindre differensiert, de har bare det og det tilbudet, og så må ungdommene tilpasse seg. En del av institusjonene som er lagt ned, hadde kanskje ikke kvaliteten de trengte, men de kunne tilby hva ungdommene trenger. Det som kvalitetssikres, er drift, økonomi og en som er god til å skrive. De mindre private har ikke det. De er gode sosialarbeidere.» (sitat, kommuneinformant)

«Institusjonstilbudet er for lite differensiert. Det er blitt dårligere.» (sitat, fagteamleder)

«Det finnes ikke tilbud til veldig psykisk syke under 18 år. De aller dårligste ungene får vi ikke hjulpet. De bør ikke være i fosterhjem, det er et for stort ansvar å gi familier. Hva gjør vi med de familiene vi plasserer de aller dårligste ungene i? De har ofte også egne barn. Noen av de relasjonsskadede tåler ikke et hjem, det blir for mye nærhet. Det er lettere å være i institusjon fordi det blir ikke så tett. En del

av de mest skadede burde få slippe å bo i et hjem og slippe nye relasjonsbrudd.» (sitat, kommuneinformant)

«Barn har bodd i utredningsinstitusjon i ett år fordi de ikke finner videre plass. Det er en konsekvens av at det ikke er nok plasser. Vi spør oss selv om barna har fått det bedre. Kunne vi like gjerne latt de være der de er?» (sitat, kommuneinformant)

«Det er for lite institusjonsplasser. Vi mener en del halvstore barn bør få institusjon, men de får bare fosterhjem. De kan bo årevis i beredskapshjem. Jeg mener det er mangel på gode institusjonsplasser. Tilbudet mer enn behovet bestemmer plassering.» (sitat, kommuneinformant)

«Når vi får et for dårlig tilbud, oppstår konflikter. Jeg kan ikke be om en spesifikk institusjon. Når jeg ber om en plass i en annen region på grunn av at det ikke er plass her, sier de nei til å ta kontakt. Det er vanskelig å gå over regionsgrenser. Regioner har ikke likt tilbud. De har forskjellig holdning til bruk av private tiltak. Det er en steil holdning i vårt fagteam til å bruke private. Det er frustrerende at det er så lite samarbeid mellom regionene. Kvalitetsreformen i forhold til private institusjoner er bra. De private vi får i dag, er gode institusjoner. Kvaliteten har økt, men mangfoldet er dårlig. Den tiden da noen tjente millioner på barneverninstitusjoner, er forbi. Det skal de ha.» (sitat, kommuneinformant)

«Vi har et like godt tilbud til ungdom som før, men i forhold til barn har vi ikke lenger akutt plassering. Regionkontor har lagt det ned. Nå plasseres ungene bort fra mor i beredskapshjem. Og for ett år siden ble det slutt på mulighet til å akutt plassere barn under tolv år i akuttinstitusjon. Nå er det ingen under tolv år i institusjon. Det er en innskrenkning. Jeg er enig i at flest barn bør være i familier, men enkelte er så skada at de burde på institusjon før de bor i en familie, sånn at de ikke ødelegger familien. Dette er styrt fra oven, med en faglig begrunnelse. Noen ganger hadde vi ønsket fleksibilitet.» (sitat, fagteamrådgiver)

«Vi er litt spent på det med akutt plassering av barn, for vi bestemmer om et barn skal ha fosterhjem eller institusjon. Hva skjer den dagen vi kommer med et barn vi mener trenger institusjon? De institusjonene finnes ikke lenger. Vi er ikke uenige i føringene at barn har det best i et hjem, ikke i institusjon, men det blir så firkanta.» (sitat, kommuneinformant)

«Det vi sliter mest med i fagteam, er ikke samarbeidet med kommunene, men ved å hjelpe de barna og ungdommene som trenger fosterhjem som ikke finnes.» (sitat, fagteamrådgiver)

«Staten har ikke nok institusjonsplasser og fosterhjems plasser som de har ansvar for. Vi har lett etter fosterhjem til en unge i over ett år. Vi ber om det. Det tok fire

måneder før fagteamet søkte om plass i statlig fosterhjem. Så får vi nei. At de ikke har tilgjengelige hjem. Saken ligger i seks måneder. Så får vi nei igjen, at de ikke har plasser.» (sitat, kommuneinformant)

«Det er problematisk med de mellom 10 og 16 år som ikke makter å bo i fosterhjem. Differensierte tiltaksplasser har vært for dårlig i alle år. Det har blitt verre fordi brukerne har blitt mer sammensatte. Det er spesielt vanskelig i forhold til de med psykiske problemer. Vi mangler institusjonsplasser som tar utgangspunkt i barnet, nå tas det utgangspunkt i hvilke institusjonsplasser som finnes.» (sitat, kommuneinformant)

«Vi kan få lov til å ansette flere folk, men det er ikke det vi trenger. Vi trenger flere tilbud. Er begrensa hvor mange prosjekter vi skal dyngje kommunene med. Det er tjenestene vi trenger folk i.» (sitat, fagteamrådgiver)

«Det er en tankegang, ideologi at institusjoner er nest best tilbud. Det går bedre med fosterhjemsbarn. Men institusjonsbarnevernbarna er en annen gruppe. Vi kan ikke sammenligne de med fosterhjemsbarn. Det er feil at det er synd i de barna som bor på institusjon. Vi fagfolk mener det er skadelig for noen barn å bo i fosterhjem. De sprenger seg ut, opplever avvisningsproblematikk. Ikke alle tåler å bo i et hjem. Det blir for intimt. Det er viktig å vite noe om. Når folk som ikke er fagfolk, sitter og planlegger, er det farlig for disse barna.» (sitat, kommuneinformant)

Informantene i Bufdir uttrykker ikke bekymring for få institusjonsplasseres. En av informantene sier følgende:

«Grunnen til ansatte i kommunene og fagteam sier det er en blanding av ideologiske og kunnskapssynspunkter om hva fosterhjem kan ta av ungdom. Vi skal ha institusjoner der det tjener barn, som kan hjelpe barnet med de problemer de har. Men, barn skal ikke vokse opp på institusjon. Lengden skal knyttes om det er til nytte for barnet.» (sitat, informant Bufdir):

En fagteamleder sier:

«Jeg opplever at kommunene ønsker institusjon, da blir det mindre jobb. Hjemmebaserte tjenester stiller større krav til alle deltakerne.» (sitat, fagteamleder)

En av informantene fra regionnivå uttrykker imidlertid også en bekymring for at arbeidet med å nå målet om å unngå institusjonsplassering har gått for langt. Informanten sier:

«Jeg syns nok Bufetats målsetting er problematisk. Jeg er jo for så vidt enig i at hvis barn kan få hjelp i hjem eller fosterhjem, så kommer institusjon som en tredje løsning, men hvor lenge skal man holde på med hjelpetiltak? Jeg er litt redd for at vi går

for langt i forhold til å unngå institusjon. Det er også etisk problematisk å plassere ungdom med tung problematikk i familier.» (sitat, informant fra region).

«Det statlige regionale barnevernet har ansvaret for å rekruttere fosterhjem. Dette innebærer at regionen har ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommuner selv rekrutterer fosterforeldre. Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Dette gjelder også de fosterhjemmene kommunen selv rekrutterer.» (sitat, Rundskriv Q-06/2007, side 8 og 9). Mange fosterhjem er kommunale, men Bufetat har økt antallet statlige fosterhjem kraftig for å nå målet om å unngå institusjonsplassering. Hvor stort tilbudet av statlige fosterhjem er, varierer imidlertid. I en kommune forteller en informant at antallet statlige fosterhjem har økt kraftig, og at kommunen i dag bruker flere statlige enn kommunale fosterhjem. I en annen kommune forteller informanten at ni av ti av fosterhjem er kommunale. Flere informanter fra kommunene opplever at denne todelingen av fosterhjemmene er problematisk, og at det bør ryddes opp i denne todelingen. De sier det er stor forskjell på vilkårene til de kommunale og statlige fosterhjemmene. De statlige sies å ha mye bedre vilkår:

«Bufetat har bygd opp mange statlige fosterhjem. Det begynner å bli stor forskjell på de statlige og kommunale fosterhjemmene. Vi har nesten ikke kommunale fosterhjem nå. De statlige fosterhjemmene får bedre støtte, oppfølging, lønn, fritid og ferie. Det er et problem at det er ulike vilkår for statlige og kommunale fosterhjem.» (sitat, kommuneinformant)

«De statlige blir hegna om som en elite. Vi trenger å få rydda opp i hvor de er plassert, og få flere fosterhjem. Dette er demotiverende for de kommunale fosterhjemmene og oss.» (sitat, kommuneinformant)

«Vi har mest kommunale fosterhjem. Ni av ti er forsterka. Vi har noen statlige fosterhjem. De statlige fosterhjemmene får så mye veiledning, oppfølging og økonomiske ressurser sammenlignet med de kommunale. I utgangspunktet skal det være tyngre problematikk når statlige fosterhjem brukes, men saksbehandlerne våre sier at de ikke kan se forskjell på utfordringene til barna som er plassert i kommunale og statlige fosterhjem.» (sitat, kommuneinformant)

«Det er frustrerende at statlige og kommunale fosterhjem får så forskjellige vilkår og ulik betaling.» (sitat, kommuneinformant)

Bufetat har utviklet seg til å bli en byråkratisk og tungrodd organisasjon

Et flertall av informantene fra kommunene, og også to av de fire informantene fra fagteamene, forteller at de opplever at Bufetat i stor og 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, fosterhjemstjenesten og institusjonene. Dessuten påpeker de at ressurser brukes feil, altså på å drifte en byråkratisk organisasjon framfor å tilføre tjenestene ressurser. Flere opplever at det er en stor avstand mellom den kommunale barneverntjenesten og toppen i Bufetat og BLD, og at dette skaper mistillit. Følgende sitater fra ansatte i kommunene illustrerer og utdyper disse poengene:

«De største utfordringene er møtet mellom den lokale barneverntjenesten, som jobber direkte med barn, og det byråkratiske systemet Bufetat. Det blir en kamp mot et system som er mer opptatt av kroner og øre enn å ha et fokus på barn og fag. De som jobber i fagteam, er også opptatt av fag, men de har et veldig fokus på økonomi. De er mennesker som jobber i et økonomisk byråkratisk system, og som styres av det. Det er skuffende å se. Jeg snakker med mennesker i fagteam som er svært faglig dyktige, som jeg har møtt i andre sammenhenger, og jeg tenker hva har skjedd, de kjører sånn på økonomi [...] Bufetat og fagteamsystemet er byråkratisk, de er lite fleksible og lite kreative på hva vi kan finne på for å få noe til. Jeg mener det har vi ikke råd til. Vi har ikke råd til en Bufetat med et så lite spekter av tiltak [...] Vi har byråkratiske utfordringer. Når vi søker om fosterhjem, skal alle søknader sendes til fagteamet. Så får den en fagteamkontakt som skal koordinere saken opp en trapp til fosterhjemstjenesten. Det går en uke før saken blir behandlet i fagteam, og så en uke før den blir behandlet i fosterhjemstjenesten. De har faste møter en gang i uka. Så får vi tildelt en saksbehandler i fosterhjemstjenesten som kontakter kommunene. Så må vi forholde oss både til fagteam og fosterhjem. Det er uklart hvem som skal gjøre hva. Det har skjedd at fagteam har stoppet søknad om ungdomsfamilie og sendt den videre til fosterhjemstjenesten. De har også en egen beredskapshjemtjeneste. De er ansatt i staten og tar seg av akutt plassering. Fosterhjemstjenesten rekrutterer både statlige og kommunale fosterhjem. Ofte har de ikke nok beredskapshjem, og da må vi bruke fosterhjem. Det er mange mellomledd. Det kunne gjøres mye mer effektivt enn det gjøres i dag [...] Så lurer jeg på hvor mye myndighet fagteamrådgiverne har til å ta beslutninger. De er styrt av toppen. Vi får ofte til svar at det må vi sjekke med regionkontoret. De må søke regionkontoret om lov til å bruke en privat plass. Ofte får vi nei [...] Barnevernet er en toppstyrt tjeneste. [...] Egentlig skal vi forholde oss til fagteam. Hvis en saksbehandler ringer beredskapshjem direkte, blir det rapportert til fagteamleder. Man skal snakke med fagteam, som skal gi saksbehandler lov til å ringe til kommunens saksbehandler [...] Det forventes at du er systemtro. Fagteamrådgivere er presset

på økonomi og tiltaksbruk. De har en vanskelig rolle. Jeg savner at fagteam kunne vært en ressurs, en god og faglig rådgiver for kommunene. Mange som jobber der, har mye kompetanse. I dag fungerer de ikke.» (sitater, kommuneinformant)

«De er så lite fleksible, det er regelstyrte rutiner og skjema på alt [...] De har mange obligatoriske møter når det er akutt, de skal ha møter hele tiden, som vi ikke har tid til. Men vi må følge prosedyrene, som ikke alltid er logiske. Det er veldig byråkratisk. I løpet av tre år har det blitt stadig mer retningslinjer. Jeg opplever ikke kommunen jeg jobber i, som byråkratisk. Vi må være fleksible [...] Det er viktig å si at vi ikke er konflikt med personer som jobber i Bufetat. De har det heller ikke greit. Det er systemet det er noe galt med.» (sitater, kommuneinformant)

«Departementet sitter på sine kontorer i Oslo, i en verden vi ikke kjenner igjen. Vi opplever de ikke kjenner til hvordan barnevernet på det kommunale nivået er. Hver gang departementet og Sæbønes snakker, er det bare om det statlige barnevernet. Det bildet som går ut til mediene, er ikke oss. Ikke vår virkelighet. Vi kjenner oss ikke igjen. De lever i en ideell verden, der man kan gi snille foreldre hjelpetiltak, så går alt bra. Verden er så mye mer kompleks. Vi har alle typer foreldre og barn. Veldig mye psykisk syke. Traumatiserte foreldre med psykiatriske diagnoser. Foreldrene er så syke selv at de ikke kan nyttiggjøre seg tiltak som MST og PMTO.» (sitater, kommuneinformant)

«Byråkratiet sluker penger. Det har vært en enorm økning i bevilgninger til Bufetat og fagteam. De sier det har gått til institusjoner, men de har ikke vokst. De har noen ressurser å ta av som vi ikke har.» (sitater, kommuneinformant)

«Det statlige barnevernet er et stort byråkrati. Bufetat som skal hjelpe oss, er både våre hjelpere og vår fiende. De er et ressurskrevende mellomledd. Hver gang vi kopler inn Bufetat, må vi følge deres rutiner. Det er dyrt for oss. Hvis vi opphevet Bufetat og spredde alle ressursene til kommunen, hadde vi fått et kjempebarnevern. Bufetat tapper kommunene for personell. Ressursene kommer langt bort fra barna. Det var bedre da vi hadde fylket. Det som skjer, er alvorlig for det kommunale barnevernet. Det er alvorlig for barnets beste. Vi er i ferd med å kludre til barnets beste med det store udyret Bufetat. Og det sier vi som i undersøkelser er beskrevet som de som samarbeider best med Bufetat i landet i enkeltsaker [...] Det blir så travelt når vi knytter de på, når ting skal styres fra oven, og vi blir bedt om å rapportere alt vi gjør oppover i systemet. I stedet for å være og snakke med mor. Skjemaveldet holder på å knekke barneverntjenesten [...] Den praktiske hverdagen, møtet med fagteam er helt strålende. Vi har klart å plassere det å være kritiske og krangle uten å være personlig. Vi tåler å være uenige og er snare til å be de om hjelp i neste sak. Vi klarer å være høflige mot hverandre også i kampens hete.» (sitater, kommuneinformant)

«Fosterhjemtjenesten er en del av Bufetat, med egen leder, men igjen knyttet til fagteam. En kommunal saksbehandler hos oss var alene mot ti ansatte i fosterhjemstjenesten. Det er et byråkrati uten like. Folk blir irriterte. Den statlige fosterhjemstjenesten stiller spørsmål om ting vi allerede har gjort. Den største verkebyllen mellom oss er at vi spør oss om det er praktiske og økonomiske motiver bak, og ikke faglige. Vi føler vi stort sett snakker om penger. Det gjør vi i kommunen og, men ikke så ekstremt. Det ligger økonomi bak at de vil presse oss [...] Derfor vil jeg ikke jobbe i Bufetat. Det har snudd fra å være en faglig samarbeidsinstans til at de blir trykt på ovenfra, til et økonomisk fokus. Det er latterlig når de bruker så mye penger på egen administrasjon. Vi burde slanke de og bruke pengene på barna. Det er altfor mange ansatte jo lenger man kommer opp i Bufetat.» (sitater, kommuneinformant)

«Det statlige barnevernet omorganiserer seg hele tiden. Vi klarer ikke helt å orientere oss. Post blir borte i systemet. Institusjoner skifter navn. Der er et uoversiktlig system, også for de som jobber der [...] På fagteamnivå er de oftere enige, enn uenige med oss. De og vi kommer ingen vei. Vi ser ikke de som tar beslutninger. Vi møter ikke de. Vi får ikke argumentere med de som tar beslutninger [...] Styringsdokumenter som Bufdir sender til regionene, får ikke kommunene se. De er unntatt offentlighet. Når jeg har spurt etter det, vet ingen hvor de er. Fagteam og fosterhjemstjenesten har bestemt at vi skal holde fokus på det og det, men de føringene vi får, får ikke vi se. Vi opplever at vår region er aller mest lojal av alle mot styringsdokumenter.» (sitater, kommuneinformant)

To informanter fra to små kommuner gir ikke uttrykk for at de opplever Bufetat som et stort uoversiktlig og byråkratisk system. Den ene er nyansatt og har hatt lite kontakt med fagteam og andre deler av Bufetat. Den andre informanten forteller om et godt og effektivt samarbeid med sitt fagteam. Informanten forteller at fagteamet og kommunen har en god samarbeidskultur. Fagteamet er tilgjengelig, og samarbeidet beskrives som i liten grad å være formalisert. Kommunen opplever at fagteam tar signaler fra dem og tar dem med oppover i systemet til sine ledere i Bufetat. Informanten opplever ikke en ubehagelig topp over, på regionnivå. Informanten forteller at kommunen inviterer fagteam til å delta på noen av sine fellesmøter og samlinger, og sier «Vi kompetansehever staten. Det handler om viljen til å gå begge veier. Vi vil påvirke de til å tenke som oss.» (sitat, kommuneinformant)

To informanter fra fagteamene er, som de fleste av kommuneansatte vi har snakket med, bekymret for det de opplever er en økt byråkratisering av Bufetat. Fagteamene som skal være Bufetats kontaktpunkt overfor kommunene, beskrives som å ha kommet i en stadig vanskeligere posisjon. Å være i en slik «mellomlederrolle» oppleves som å bli stadig vanskeligere fordi beslutningsmyndighet beskrives som å ha blitt flyttet fra fagteam til regionnivå, samtidig som at det har blitt stadig flere ledd og aktører som også fagteam må forholde seg til i Bufetat. Dessuten blir det sagt at fagteam opplever

at de blir utsatt for et press fra sentralt hold om å spare penger og å implementere et barnevern i kommunene som ikke nødvendigvis behøver å være faglig godt begrunnet, men som egentlig handler om ideologi.

«Leder for barneverntjenesten i den store kommunen vi samarbeider med, er fornøyd med fagteam, men ikke med Bufetat. Vårt fagteam belærer ikke kommunene og eksporterer og fremmer ikke direktoratet [...] Jeg blir en urokråke opp mot regionnivået i Bufetat. Jeg vil ikke være budbringer for kongen i København. Vi kommer ingen vei da [...] Det er en utfordring at Bufetat blir styrt av sammenrot av fag og politikk. Som fagteamrådgiver skal jeg formidle direktoratet, men og være talerør opp mot direktoratet og BLD. Det er skrekkeksempel på hvor lite de vet om kommunalt barnevern. De snakker som om barnevernet er i staten. 80 prosent skjer i kommunene. Når de snakker sånn, kan de glemme å få til noe [...] Regionen, Bufdir og BLD blir fjernere og fjernere.» (sitater, fagteamrådgiver).

En fagteamleder for et annet fagteam i en annen region sier følgende:

«Å være fagteamleder er den mest krevende jobben jeg har hatt. Vi kommer mellom kommune og regionkontor. Det er så mange ledd over meg. Hvis de vil ha oss med, er tre ledd over oss for mye. Vi må få nok fullmakter i forhold til barneverntjenesten. Alt dette med fullmakter er så omstendelig. For eksempel når det er snakk om privat plassering, privat fosterhjem. Fagteamleder må ta opp med seksjonsleder på regionnivå når vi velger privat fosterhjem. Det kan seksjonslederen vanskelig vite noe om. Det er vi som har tatt alle rundene. Det er utfordrende. Organisasjonen er så stor, med så mange ledd oppover. Det tar så lang tid. Jeg er redd for økende byråkratisering. Hvor er de som utfører tjenestene? Vi burde hatt jurist her heller enn på regionkontoret. Styrk feltet. Mange på regionkontorene kunne vært i fagteamene. Vi er støttefunksjoner. Det er nye tegn i tida. Vi skal styrke ute. Vi lager byråkratier, ny byråkratisering. Øker på regionkontorene, uten at det kommer stillinger ut.» (sitat, fagteamleder)

På spørsmålet om fagteamene kjenner godt til institusjoner som godkjennes på regionnivå, svarer fagteamlederen følgende:

«Det er veldig mange ulike avtaler rundt institusjonene på regionnivå som gjør det uoversiktlig, som rammeavtale, godkjenningsavtale, kvalitetssikring, innkjøps-system osv. Det er altfor komplisert. Institusjoner blir selv forvirret. Hva er vitsen med alle disse avtalene når vi likevel må forhandle om hver enkelt sak? Anbudene er ikke differensierte nok i forhold til våre behov.» (sitater, fagteamleder)

Et manglende psykiatritilbud skaper problemer

Flere av informantene både i kommunene og i fagteamene påpeker at et manglende psykiatritilbud til barn og unge utgjør en stor utfordring, også for samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. De to informantene som er intervjuet i Bufdir sentralt, ser også dette som et problem, men hevder at det har det skjedd en positiv utvikling i samarbeidet mellom barnevernet og psykiatrien. De forteller at det har blitt ryddet opp i forventninger og samarbeid, og at alle fagteamene nå har samarbeidsavtaler med Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk BUP-ene. Selv om det fortsatt er utfordringer, forteller informantene fra Bufdir at situasjonen har blitt bedre. Informanter fra fagteam og kommuner opplever imidlertid ikke at situasjonen har blitt bedre. En fagteamleder sier følgende:

«Det som er på dagsorden nå, er sammensatte saker. Psykiatri og rus. Det fungerer ikke. På overordna nivå, i departementet tror de det fungerer. Det gjør det overhodet ikke. Vi slåss med vindmøller. Her jobbes dobbelt, ikke parallelt. Vi har alle avtaler på plass, men realiteten i enkeltsaker er en annen. Vi sliter med å få psykiatri inn i enkeltsakene. Jeg tror vi har urealistiske forventninger til hva psykiatri kan gjøre. Jeg opplever at vi tar imot mer rus og psykiatri. Snart må det erkjennes at skal vi ta alt, så må vi ha ressurser. Vi har lange runder i forhold til etater i kommunene og psykiatrien. Avtalene er på plass, men det har ikke skjedd så mye.» (sitat, fagteamleder)

En fagteamrådgiver fra et annet fagteam og en annen region framhever også at et manglende psykiatritilbud utgjør en av hovedutfordringene for samarbeidet mellom Bufetat og den kommunale barneverntjenesten. Og at situasjonen har blitt verre. Informanten sier følgende:

«Stort sett fungerer samarbeidet med kommunene bra. I enkeltsaker med ulike saksbehandlere fungerer det stort sett bra. Samarbeidet blir utfordra der vi ikke har kompetanse for ungdommer med stort behov for psykiatri. Det er mye enklere med rus, men ren psykiatri er vanskelig. Psykiatrien har ikke noe tilbud der psykiatriproblemene blir så store at foreldre ikke klarer å ta omsorg.» (sitat, fagteamrådgiver)

Den ene informanten på regionnivå gir uttrykk for at det fortsatt er en uklarheter i ansvarsfordelingen og hvordan en skal samarbeid om barn og ungdom som trenger barnevern, rusomsorg/behandling og psykiske helsetjenester, helt opp på departementsnivå. Den andre informanten på regionnivå gir uttrykk for det samme:

«Psykiatri, barnevernet og sosialtjenesten er gjenstand for konflikter. Det er like store konflikter innad i kommunen som mellom stat og kommune innen barnevernet. Det går på at vi ikke helt vet hva vi skal gjøre med barna, og at de kan bli dyre.» (sitat, informant fra region)

Kommuneinformanter sier følgende:

«Vi får ikke plassert de med kombinert rus- og psykiatriproblematikk. De fleste med rusproblemer har også psykiatriproblemer. Psykiatrien har kun kortidstilbud og nekter å behandle barn som ikke har en stabil omsorgssituasjon. Vi har ikke tilbud til de som har det verst. Vi blir en søppelkasse for de barna og ungdommene som har det verst.» (sitat, kommuneinformant)

«Det finnes ikke tilbud til veldig psykisk syke under 18 år. De aller dårligste ungene får vi ikke hjulpet. De bør ikke være i fosterhjem. Det er et for stort ansvar å gi familier. Hva gjør vi med de familiene vi plasserer de aller dårligste ungene i?» (sitat, kommuneinformant)

«Vi har problem med de mellom 10 og 16 år som ikke makter å bo i fosterhjem. Differensierte tiltaksplasser har vært for dårlig i alle år. Det har blitt verre fordi brukerne har blitt mer sammensatt. Psykiatri er vanskeligst. Det finnes ikke langtidsinstitusjoner innen psykiatri for barn og unge. Det kunne i hvert fall blitt tilbudt veiledning i institusjoner. Både det statlige og kommunale barnevernet rammes av mangler i psykiatrien.» (sitat, kommuneinformant)

Andre kommunale tjenester tar ikke ansvar

En informant fra Bufdir, en fra region og tre av de fire fagteaminformantene påpeker at problemer i samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat også påvirkes av at andre kommunale etater ikke tar ansvar for barn og ungdom som har rett til deres tjenester. Informantene sier følgende:

«Barnevernet i mange kommuner sier at utfordringene internt i kommunene er store fordi de får saker som skulle blitt løst av helse og sosial i kommunene. Barneverntjenesten føler seg skviset. De opplever press fra andre tjenester om å gjøre en sak til barneverntjeneste fordi helse og sosial ikke har tilbud. Noen barn trenger hjelp i henhold til flere lovverk. Og noen barn er så krevende at noen og enhver av oss ville trengt hjelp, men er det da en barnevernsak? Eller er det andre tjenester som glipper? For eksempel etterspør kommuner tjenester fra psykisk helsevern som de selv skal ha. Det er jobbet fram mye i kommunene i forhold til voksne, men ikke barn og ungdom.» (sitat, informant fra Bufdir)

«Det er og evig konflikter innad i kommunene om barn som har rett til tjenester fra ulike deler av det kommunale hjelpeapparatet, for eksempel et funksjonshemmet barn. Det er også konflikter mellom kommuner. Nå skal jeg hjelpe en kommune til å få en annen kommune til å ta et ansvar for et barn. Et barn som har fått foster-

hjem i en annen kommune. Jeg veileder i forhold til juss, hvilken kommune som har ansvar.» (sitat, informant fra fagteam)

«Andre steder vi blir utfordra på, er skyving av ansvar. Spesielt når det gjelder ungdom som er blitt 18 år, og som har en del rettigheter fra andre lovverk. Barnevernet skal jobbe for at de andre lovverkene trenger inn. Barnevernet skal kople på de andre etatene. Der blir vi utfordra i samarbeidet med barnevernet. Barnevernet sliter med å få de andre på banen. Kommunen opplever at vi presser på for å få avsluttet Bufetats tilbud. Vi kan være inne til de er 20. Det dreier seg om de som har behov etter 20, barn som alltid vil trenge hjelp i forhold til bolig, økonomi og utdanning. Langt utover 20–23 år. Riktige tiltak skal være kopla på. Disse trenger planer for hvordan de skal bli fulgt opp. De fleste bor i fosterhjem så lenge de vil. Vi har nedtrappingstilbud i institusjoner, private hybler. Mange kommuner tilbyr ikke godt nok. Det blir og komplisert når ungdom er plassert i en annen kommune enn den de kommer fra og vil bo i. Kommunen vil bli kvitt ungdommen. Fagteamrådgiver mekler mellom kommuner.» (sitat, fagteamrådgiver)

«Sammensatte saker er en utfordring. Hvem tar avgjørelser i sammensatte saker? Vi skal opprettholde en god dialog. Vi får ikke planer før de er 16 år. Vi har sendt forvaltningsklager til Fylkesmannen. Vi får ikke gjort jobben. Et eksempel er konflikter om funksjonshemmede barn. Andre etater i kommunen gjør ikke det de skal gjøre. Foreldre går til barnevernet som har en plikt til å hjelpe, selv om foreldre er ressurssterke. Vi har ikke masse penger i Bufetat heller. Budsjettsida er ufordrende.» (sitat, fagteamleder)

«Det er like store konflikter innad i kommunene, som mellom stat og kommune innen barnevernet. Det går på at vi ikke helt vet hva vi skal gjøre med barna, og at de kan bli dyre.» (sitat, informant fra region)

3.3 Oppsummering

Uklare ansvarsforhold ser ut til fortsatt å skape problemer i samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat. Et stort flertall av informantene gir uttrykk for at de fortsatt opplever at ansvarsforholdene mellom stat og kommune er uklare, til tross for at det er gjort en del avklaringer gjennom betalingsrundskrivet. Ansatte i fagteam er fornøyde med avklaringene som er gjort, men alle informantene fra kommunene er misfornøyde, fordi de mener rundskrivet er skrevet ut fra statlige premisser og har ført til store økte utgifter i kommunene.

Det ser også ut som at staten fortsetter trenden med å bevege seg inn på kommunenes ansvarsområde, for så i neste omgang å trekke støtten tilbake og dermed skape frustrasjoner i kommunene. I 2004 og 2005 skjedde dette gjennom:

1. en omfattende satsing på hjemmebaserte tjenester med statlig støtte, som så ble trukket tilbake,
2. inntil nylig ved å øke antall statlige fosterhjem, som nå skal reduseres,
3. og nå ser det ut som at fagteam går ut i kommunene for å forhindre akutt plasseringer, uten at dette er en støtte kommunene kan regne med vil vare på permanent basis.

Videre er det også grunn til å spørre ut fra de intervjuene som er gjennomført, om det har skjedd en utvikling de siste to–tre årene der ansatte i den kommunale barneverntjenesten i enda større grad enn tidligere opplever at deres beslutningsmyndighet i forhold til barn og unge med store problemer har blitt begrenset. Dette spørsmålet er relevant ettersom tiltaksapparatet i Bufetat påvirker kommunenes handlingsrom, og spesielt ettersom institusjonstilbudet oppleves som i stadig større grad å bli mer mangelfullt og for lite differensiert.

Et mangelfullt tiltaksapparat, både når det gjelder institusjoner og fosterhjem, i Bufetat ser også ut til å ha en negativ innvirkning på samarbeidsrelasjonene som kommunene har med fagteam og fosterhjemstjenesten. Muligheten til å velge egnede institusjonsplasser til ungdom sies å bli stadig dårligere. I stadig mindre grad blir det sagt at det er de unges behov som bestemmer tilbudet. Flere informanter mener at institusjonstilbudet har blitt dårligere. For det første fordi det fra sentralt hold har vært en sterk målsetting om å redusere bruk av institusjoner, og spesielt de private institusjonene som har utgjort og stadig utgjør den største andelen av institusjonsplasser. For det andre fordi noen av de godt tilpassede tilbudene til ungdom som er gitt av private institusjoner, har blitt borte. Problemer sies også å oppstå fordi det er vanskelig å skaffe nok fosterhjem som et alternativ til institusjonene, og fordi ikke alle barn og unge vurderes som å kunne bo i eller ha godt av å bo i fosterhjem. Problem med å få både egnede institusjonsplasser og fosterhjem sies å ha økt de siste årene.

Alle informantene fra kommunene og fra alle deler og nivåer i Bufetat gir uttrykk for at de er bekymret for ressursituasjonen i kommunene. Informantene hevder at kommunene har for liten kapasitet – for få ansatte til å løse alle arbeidsoppgavene, dessuten for lite tid og ressurser til å jobbe med kompetanseheving. For lite ressurser i kommunene skaper uklarheter i hvem som skal ta ansvar for hva, fordi fagteamene går inn på kommunenes ansvarsområde for å hjelpe til. Støtten fra staten er uforutsigbar, kommunene vet ikke hvor lenge de kan regne med å få den. 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.

Andre forhold som sies å påvirke samarbeidsrelasjonene, er utviklingen internt i Bufetat. Et flertall av informantene fra kommunene og også to av de fire informantene fra fagteamene forteller at de opplever at Bufetat i stor og 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, fosterhjemstjenesten og institusjonene. Dessuten mener disse informantene at ressurser brukes feil når de benyttes til å drifte en byråkratisk organisasjon framfor å bedre tjenestene. Flere gir uttrykk for at de opplever at det er en stor avstand mellom den kommunale barneverntjenesten og toppen i Bufetat og BLD, og at dette skaper mistillit.

Informantene mener at det også er forhold utenfor det statlige og kommunale barnevernet som påvirker samarbeidsrelasjonene. Flere påpeker at et manglende psykiatritilbud til barn og unge utgjør en stor utfordring. De to informantene som er intervjuet i Bufdir sentralt, ser også dette som et problem, men hevder at det har skjedd en positiv utvikling i samarbeidet mellom barnevernet og psykiatrien. De forteller at det har blitt ryddet opp i forventninger og samarbeid, og at alle fagteamene nå har samarbeidsavtaler med BUP-ene. Selv om det fortsatt er utfordringer, forteller informantene fra Bufdir at situasjonen har blitt bedre. Informanter fra fagteam og kommuner gir imidlertid ikke uttrykk for at situasjonen har blitt bedre. Informantene fra Bufetat påpeker også at det oppstår problemer i samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat fordi andre kommunale etater ikke tar ansvar for barn og ungdom som har rett til deres tjenester.

4 Relasjonene mellom kommunene, fylkesnemnda og Bufetat

Hvordan opplever ansatte i den kommunale barneverntjenesten samarbeidet med fylkesnemnda? Har statliggjøringen i 2004 skapt noen nye utfordringer? Kommunene avgjør om de skal fremme sak for fylkesnemnda, men regionene/fagteamene har overtatt ansvaret som fylkeskommunene tidligere hadde for å sørge for institusjonsplasser og fosterhjem. For å kunne fremme en sak der kommunen ønsker et vedtak om institusjonsplassering, stiller fylkesnemnda krav om at det må følge med tilbud om institusjonsplass fra Bufetat. Verken regionene (som godkjenner og kvalitetssikrer institusjoner) eller fagteamene (som tilbyr kommunene plasser) møter i fylkesnemnda, men de har ansvar for å tilby institusjonsplasser, fosterhjem og hjemmebaserte tiltak med statlig støtte og setter således noen premisser for om saker bringes inn for fylkesnemnda, og for det som skjer i fylkesnemnda. Et viktig spørsmål som vil bli belyst, er hvordan informantene opplever samarbeidet mellom kommunene og fagteam før en sak fremmes for nemnda. I fylkesnemnda møtes to ulike kulturer, en barnevernfaglig og en juridisk kultur. Det andre hovedspørsmålet som vil bli belyst, er derfor hvordan kommunale barnevernsarbeidere og fylkesnemndledere opplever sitt møte. Får kommunene medhold i de fleste saker, og hvor oppstår det eventuelt avvik?

4.1 Samarbeid mellom kommuner og Bufetat før en sak fremmes i nemnda

Informantene fra Bufetat er ikke fullt så kritiske og like frustrerte som kommuneinformantene og fylkesnemndlederne når de forteller om samarbeidet om saker før de fremmes i fylkesnemnda. De gir også uttrykk for å oppleve litt andre utfordringer i samarbeidet med kommunene enn hva kommuneinformantene har vektlagt. Et par av fagteaminformantene er imidlertid opptatt av noen av de samme problemene som kommuneinformantene og fylkesnemndlederne. Før vi gjør rede for hva disse mener, skal vi begynne med å se på hva informantene fra Bufetat forteller. Følgende utfordringer påpekes:

1) Kommunene skal ta kontakt med fagteam i god tid før sak blir sendt til fylkesnemnda, men det varierer i hvilken grad fagteam opplever at dette faktisk skjer. Det store antallet akutt plasseringer fører også til at alle må jobbe veldig raskt for å få til noe. 2) Det varierer også hvor godt de vurderer at kommunene har belyst og forberedt saker. Alle fagteaminformantene som er intervjuet, forteller imidlertid at kommuner og fagteam stort sett er enige om saker de fremmer. En fagteaminformant sier: «De tilrådingene kommuner kommer med i fylkesnemnda, er ofte diskutert og bestemt sammen med fagteam» (fagteamrådgiver). Andre utfordringer som noen av Bufetat informantene påpeker, er at 3) de opplever at kommuner vil velge institusjonsplasseringer i stedet for hjemmebaserte tiltak, fordi det krever mindre av kommunene. En fagteaminformant forteller også at deres fagteam har prøvd å få til et samarbeid med fylkesnemnda, men at fylkesnemnda ikke ønsker samarbeid fordi de vil være uavhengige.

Hovedutfordringen som informantene fra kommunene, to fagteaminformanter og fylkesnemnd lederne påpeker, er at et mangelfullt tiltaksapparat fra Bufetat skaper problemer både fordi det fører til at kommuner lar være å fremme saker for nemnda og må trekke saker som de har fremmet for nemnda. Dessuten har et mangelfullt tiltaksapparat også konsekvenser for vedtak som fattes i nemnda. Videre påpeker informantene at det har skjedd en byråkratisering i Bufetat rundt institusjonstilbudet, som har ført til at både kommuner og fagteam i mindre grad kan være med på å bestemme hvilket tilbud som følger med en sak som fremmes i nemnda. Dette oppleves som et problem, fordi de som godkjenner, kontrollerer og kvalitetssikrer institusjoner på regionnivå, sitter langt unna brukerne, barn og ungdom og den kommunale barneverntjenesten.

Både kommuneinformanter, fylkesnemnd lederne og også enkelte informanter i Bufetat gir uttrykk for at de opplevde situasjonen som bedre da fylkeskommunen satt med ansvaret for institusjonstilbudet og fosterhjemmene. De hevder at det før den statlige overtakelsen i 2004 var en større nærhet og kjennskap til brukernes behov, kommunene hadde en større valgmulighet, og kommunene opplevde å bli møtt med en større fleksibilitet og vilje til å finne tiltak som i større grad var tilpasset det enkelte barn og ungdoms spesifikke behov. Flere sier at de opplever at det er økonomiske hensyn, framfor faglige vurderinger og barnets beste, som legges til grunn for Bufetats valg av institusjoner. Informantene forteller også at en utvikling med byråkratisering og sentralisering av ansvar innad i Bufetat har ført til at fagteaminformantene, som jo er Bufetats kontaktpunkt til kommunene, har fått mindre beslutningsmyndighet. Ansatte i fagteam gir uttrykk for frustrasjon over at de har blitt fratatt fullmakt til å velge private institusjoner, denne fullmakten har blitt flyttet til regionnivå. Det har vokst fram for mange ledd mellom dem og toppen i Bufetat.

Det finnes som sagt tolv fylkesnemnder i landet. Vi har intervjuet to av lederne, og de sier følgende om det som skjer før saker behandles i nemnda:

«Det går for seint, og det er utydelig rundt hvem som har det avgjørende ord i saken i forhold til å skaffe institusjonsplass til ungdom. Er det barneverntjenesten som kan velge institusjon? Eller må barneverntjenesten akseptere tilbudet de får fra Bufetat, uansett om barneverntjenesten synes tilbudet er bra eller ikke? Det er også utydelig hvem som dekker ekstrautgifter i institusjon, for eksempel til utredninger. Dette skaper problemer for oss. Vi vil plassere barna i gode nok institusjoner. Vi må begynne å lage krav, vi vedtar at ja, ungdommen kan plasseres i den institusjonen, men med de og de kriteriene. Vi opplever at det er vanskelig med adferdssaker, både kortidsplasseringer, akutt og utredning, og langtidsplasseringer. Veldig ofte får vi ikke utredning utover den miljømessige rapporten som vi får fra kommunen. Barneverntjenesten må ta det de får. De får bare et navn på en institusjon, uten å vite noe om den. Vi stiller noen krav om institusjonen egner seg for ungdom. Vi har opplevd at barneverntjenesten da trekker saken, fordi de ikke får det tilbudet ungdommen trenger. Før hadde institusjonene utredningskapasitet. I dag leier institusjoner inn tjenesten, som kommunen må betale for. Det er dyrt for kommunene å betale dette. Det koster cirka 25 000 kroner for en utredning. Vi opplever at institusjoner ikke blir beskrevet av Bufetat. Det bør være klart på forhånd hva institusjonene kan gjøre, om den kan utrede, eller om dette må kjøpes inn, og at kommunen må betale. Dette er ikke kommunen klar over. Det er så mye ressurser i Bufetat, det er rart de ikke klarer å skaffe gode nok tilbud.» (sitat, fylkesnemndleder)

«Jeg synes barneverntjenesten i kommunen får for lite innflytelse. Det kommer på spissen når det blir tvangssak hos oss. Bufetat gjør ikke rede for hva institusjonsplasser tilbyr. Barneverntjenesten skal gjøre rede for saken og gå god for en institusjon de ikke kjenner særlig til. Det er ikke riktig. Bufetat er blitt veldig stor og tung og overkjører barneverntjenesten på en måte som ikke er helt greit. Det er barneverntjenesten som kjenner barna og ungdommene best. Vi opplever også at det nesten aldri er institusjonsplasser på plass. Vi har satt en frist på at institusjonsplasser skal være på plass minst ti dager før fylkesnemnda møtes. Vi opplever nesten aldri at de har en institusjonsplass før ti dager før. Det er ikke greit. Det bærer preg av at de i hui og hast har funnet en institusjon. Det er ille for barnevernet. Tidligere har vi sendt saker tilbake, og det har også hendt at kommuner trekker saker fordi de ikke har tilbud. Anbudsopplegget de har i Bufetat er et problem. Vi plasserer en ungdom, neste dag leser vi i avisen at institusjonen ikke godkjennes. Dette skaper så mye utrygghet og usikkerhet for ungdommen. Vi blir sinte og tenker: Sitter vi her og leker? Bufetat må sikre at de har institusjoner som kan gjøre jobben. Ofte blir det barneverntjenesten og nemnda mot Bufetat, fordi de ikke stiller opp med plass. Vi har hatt lite med Bufetat å gjøre. De er vanskelig å få tak i. Vi har sendt et par brev, som vi ikke har fått svar på. Bufetat spør aldri oss om hva vi tenker. Jeg er i stuss på hva som ligger bak godkjenning av institusjoner. Det er vel økonomi.

Jeg skjønner barneverntjenestens frustrasjon overfor Bufetat. Opprinnelig hadde fylkeskommunen ansvar for institusjonene, og da gikk det greit. Nå blir det for langt borte, for stor avstand. Dessuten burde de evaluert institusjonsgodkjenninga i dag.» (sitat, fylkesnemndleder)

Den andre fylkesnemndlederen som er intervjuet, sier følgende:

«Bufetat kommer med tilbud for sent, først like før forhandlingsmøtet. Vi har stilt spørsmål om egnethet og ser at de velger offentlige institusjoner framfor private, framfor å vurdere om institusjonsplassen passer materielt og faglig barnet eller ungdommen. Fylkesnemnda skal forholde seg til loven. I loven skal institusjoner være faglig og materielt i stand til å ivareta barna og ungdommenes behov. Vi har sagt at institusjonsplasser Bufetat kommer med, ikke er egnet. Vi har også opplevd at barneverntjenesten ikke får noe reelt valg. De får en institusjon og får beskjed om å ta den eller la være. Det skal mye til før fylkesnemnda ikke vedtar plassering. Jeg ser på det som en mangel at vi bare får tilbud om en institusjonsplass fra Bufetat. Vi burde kunne velge mellom flere alternativer. Det var bedre før, når kommunene rådde over dette selv. Vi kunne forhandle litt med kommunene. Nå er det lagt utenfor de aktørene som er til stede. Det kan være litt problematisk. Bufetat får en bestilling på en institusjon. Så finner de en institusjon. Jeg syns de slipper litt for lett unna med å begrunne hvorfor de velger akkurat denne institusjonen. Det ville vært interessant å høre deres begrunnelse for institusjonen. Jeg skal ikke problematisere det for mye, men jeg kan jo stusse på hvorfor de velger akkurat den institusjonen. Jeg kan av og til få inntrykk av at økonomi er det vesentligste i vurderingen. Det er ikke noe ålreit. Når det gjelder fosterhjem, har ikke fylkesnemnda noe de skulle ha sagt, men vi kan gi føringer.» (sitat, fylkesnemndleder)

Informanter fra barneverntjenesten i små, mellomstore og store kommuner sier følgende:

«Vi måtte trekke en sak som vi nå skulle legge frem i fylkesnemnda, fordi fagteam ikke hadde plass. Fagteam henger ikke med. Det er et problem at vi ikke kan fremme saker fordi fagteam ikke kan tilby plass. Vi kan ikke fremme sak hvis vi ikke har tilbud om plass. Vi kan ikke søke plass før vi legger inn sak for fylkesnemnd. Det er ikke riktig overfor foreldre. Vi er ofte enige med fagteam i vurdering, problemet er å finne tiltak.» (sitat, kommuneinformant)

«Det er et stort problem etter at Bufetat ble opprettet. Vi opplever stadig vekk at vi fremmer saker for fylkesnemnda, men at vi velger å trekke saken fordi fagteam ikke har tilbud. Jeg syns heller vi bør kjøre saker og få avslag i nemnda fordi det ikke tilbys tiltak fra Bufetat. Vi har ingen steder å gå, ingen klagenemnd. Det koster mellom 50 000 og 100 000 kroner for kommunen å kjøre en sak, pluss at det også er dyrt

for fylkesnemnda. Er det riktig å fremme saker som ikke fører frem? Vi lar være å fremme saker fordi fagteam ikke har tilbud, men også på grunn av ulike faglige vurderinger. Fagteam er uenig i at denne type tiltak, at institusjoner skal brukes.» (sitat, kommuneinformant)

«Bufetat holder korta tett til brystet. De vil ikke vise hvilke tilbud som er. De vil velge selv. Vi er uenige om hva ungdommene trenger, både når det gjelder institusjonsplassering, og når vi mener de tilbyr en plass som ikke er egnet. Vi opplever ofte vi blir sittende og ta til takke med det vi får. Fagteam er veldig tilgjengelige. De vegrer seg ikke for å drøfte med oss. Men, det er for lite institusjonsplasser. Vi har måttet si til fylkesnemnda at vi syns den institusjonsplassen er bra, selv om vi ikke syns det. Beslutninger blir bestemt ut fra hvilken plass fagteam kan tilby. Tilbudet mer enn behovet bestemmer plassering.» (sitat, kommuneinformant)

Flere av kommuneinformantene gir uttrykk for at det er vanskelig for nyansatte å møte Bufetat, og at de er skeptiske til å la nyansatte møte fagteam alene. Noen av informantene forteller at de opplever at fagteam, fosterhjemstjenesten og andre deler av Bufetat opptrer arrogant i møtet med dem. Informanter sier følgende:

«Vi kan ikke fremme en sak for nemnda fordi Bufetat, på region- og Bufdir-nivå, har sagt nei til å tilby plass til en ungdom som har begått kriminalitet. De sier de ikke har plass og at de ikke kan redde ham, og at det er best å sette ham i fengsel. Den kommunale barneverntjenesten er uenig og viser til Barnevernkonvensjonen som sier at barn, de under 18 år, ikke skal sitte i fengsel. Bufetat stilte med fem ledere på statlig nivå i møtet med den kommunale barneverntjenesten, som opplevde møtet som en maktdemonstrasjon. Fagteamleder har og tatt kontakt med leder for den kommunale barneverntjenesten og bedt om at de tar barnevernsarbeideren av saken og setter en annen på den. Vi opplever staten som arrogant. Ferdigutdanna barnevernspedagoger som begynner i det kommunale barnevernet, sin største utfordring, er møtet med Bufetat, ikke familiene de jobber med. De føler seg dårlig behandla, at de blir etterprøvd.» (sitat, kommuneinformant)

«Vi har gått mange runder med vårt fagteam. Siden 2004 er det en del ting som har blitt bedre. Vi har fått tatt knekken på at de hele tiden overprøver våre vurderinger. De aksepterer ikke våre forberedelser, undersøkelser og tilrådinger. Det har blitt noe bedre, men plutselig opplever vi at de prøver seg på våre nyansatte.» (sitat, kommuneinformant)

«Vi har ikke noe å si når det gjelder beredskapshjem og institusjon. De bestemmer, og ikke ut fra barnets beste, men økonomi og Bufetat. De ser ikke på hvilke institusjoner som passer til det enkelte barn. Systemet er lite opptatt av det enkelte individ. Vi er opptatt av ungene, vi opplever ikke barnet er like mye i fokus der. Og

hvis vi takker nei, det går ikke å takke nei. Jeg opplever at det er galt at fagteam blir så enerådende på institusjonsplassering.» (sitat, kommuneinformant)

«Det har også kommet en holdning hos oss at jo yngre saksbehandlere er, så lar vi de ikke gå i møte med fagteam alene. Det er da en fare for at vi kommer skeivere ut økonomisk. Det blir en holdning at nå skal vi ut i krigen. At vi ikke må komme ut med en dårligere økonomisk deal, for barnevernet og brukeren.» (informant fra en stor kommune)

På spørsmålet om uenigheter med fagteam fører til at det er problematisk å legge saker fram for fylkesnemnda, svarer informanten:

«Ja, spesielt når ungdom har hatt mye flytting.» (sitat, kommuneinformant)

«Før, da det var fylkeskommune, var det ikke så mange som jobbet der, men da fikk vi to–tre hjem vi kunne kikke på og bestemme. Nå får vi ikke noe valg. Vi får bare et tilbud. Vi fikk velge mye mer før i tiden. Vi ble ikke møtt på samme måte som nå. Samarbeid inn mot fylkesnemnd er god. Vi er ganske enige om å fremme sak. Når det er snakk om institusjonsplasser, blir det annerledes. Vi har hatt mange kamper. Jeg føler meg litt liten når jeg treffer Bufetat/fagteam. Har med måten de forholder seg mot meg på, og andre hos oss, å gjøre. Arrogant. Føler at det er en måte de tror de vinner fram på.» (sitat, kommuneinformant)

Informanter fra fagteam, region og Bufdir sier følgende:

«Dette med anbud er vår mare. Det har blitt en gradvis tilstramning. Vi har et noe mindre differensiert tilbud nå. Vi har for eksempel fått totalforbud mot å bruke en privat institusjon. Barns beste skal telle, men det er ikke sant. Vi har ikke gode institusjoner lenger på adferdsproblemer. Disse institusjonene er borte, de blir sett på som spedalske [...] Kommune og fagteam er stort sett enige om å fremme sak for fylkesnemnd. Vi har fått kritikk for at vi ikke fort nok har funnet et godt tilbud.» (sitat, fagteaminformant)

«Vi prøver å behandle de unge kommunale barnevernsarbeiderne bra. Det er veldig mange flinke kommunale barnevernsarbeidere. De må bli sett, gitt status, de må føle seg likeverdige [...] Kommunene klager over at det ikke er nok institusjonsplasser, riktige institusjoner, og at det ikke går fort nok. Vi kan og bli frustrerte på kommunene, men vi viser det ikke slik som de i kommunene gjør. Vi har blitt frustrerte over at de ikke prøver hjelpetiltak, gjør noe mer før de kommer og klager på at de ikke får fosterhjemplass. Kommunene må få flere ressurser. Det er ikke godt nok det som gjøres der [...] De åpne frustrasjonene er mer hva kommunene klager på. Vi klager mer internt, når vi ser ting går galt i kommunen. Av og til lurte jeg på om jeg har for stor forståelse for kommunene. Om jeg presser de for lite [...] Hos oss

gjelder i liten grad at kommunene ikke fremmer plasser fordi vi ikke tilbyr institusjonsplasser. Det har hendt at vi ikke har hatt plass i adferdssaker, at noen saker har blitt utsatt fordi vi ikke har klart å skaffe plass.» (sitat, informant fra region)

«Årsaken til de største konfliktene mellom kommune og stat er de veldig syke ungdommene. Der er mye uenigheter mellom stat og kommune. BLD er i ferd med å etablere tvistenemnd, et klageorgan, som kommer i løpet av høsten, som vil bli lagt til justis [...] Godkjenning av private institusjoner er nå endret fra to til fire år. Er politisk vedtatt for å møte kritikken mot at det blir ustabil for ungdommene.» (sitat, informant fra Bufdir)

«Vi har føringer på at de statlige først skal brukes. Kommunene opplever at deres valgfrihet er begrenset. Før kjøpte de private. Dette har ført til at det er en mer spenningsfylt dialog. Forskrift for godkjenning av private institusjoner og oppfølging av disse er den samme for alle regioner. Innkjøp av barnevernplasser er sentralisert. Vi er på vei mot større likhet, heller enn mot større forskjeller i skjønnsordninger [...] Hvis man ikke får det som man vil, opplever man at man ikke blir hørt [...] Det heter konkurranse med forhandlinger, ikke anbud [...] Det er en utfordring for etaten å forme gode samarbeidsrelasjoner til de private, både de ideelle og kommersielle (...) Vi får mye pepper for innkjøpsordninger. Det er ikke noe vi bestemmer. Det er stor tilfredshet med selve håndteringen av innkjøpsordningen med de private nå. Det faglige blir gitt et større rom før vi gikk over på økonomi. Vi har proffet oss opp på innkjøpspraksis. Så gjenstår den faglige dialogen med de private, utviklingen av tilbudet. Hvordan tenke samlet i forhold til faglige føringer.» (sitat, informant fra Bufdir)

4.2 Hvordan opplever barneverntjenesten og fylkesnemnda sitt møte?

Informantene fra den kommunale barneverntjenesten og de to fylkesnemndlederne gir uttrykk for at de samarbeider greit i nemnda. Vi får i liten grad inntrykk av at det oppstår en kollisjon og store uenigheter mellom en barnevernfaglig og juridisk kultur. Informanter gir uttrykk for respekt og et godt samarbeid:

«Nemndlederne er proffe og har mye fokus på ungene.» (sitat, kommuneinformant)

«Fylkesnemnda i vårt fylke er meget kompetent.» (sitat, kommuneinformant)

«Jeg opplever samarbeid med fylkesnemnd som godt.» (sitat, kommuneinformant)

«Jeg synes de gjør mye god jobb ute i barneverntjenesten. De aller fleste er veldig gode [...] Vi har et godt samarbeid med barneverntjenesten. De gjør en god jobb, men det er et problem at det er mye gjennomtrekk [...] Jeg vil gjenta. Vi har et godt samarbeid med barneverntjenesten. De ringer oss frimodig og spør. Vi har åpen linje til de.» (sitat, fylkesnemndleder)

«Det har ikke vært noen kollisjon mellom juss og det barnvern faglige etter fylkesnemndene ble opprettet.» (sitat, fylkesnemndleder)

Inntrykkene fra intervjuene både med informantene fra kommunene og de to fylkesnemnd lederne er at det barnvern faglige perspektivet er godt representert i fylkesnemnda. Flere saker sies imidlertid å bli anket til tingretten. Flere kommuneinformanter gir uttrykk for at de opplever det som et problem at det er lite kunnskap om barnevern i tingretten.

4.3 Får barneverntjenesten medhold, hvor oppstår det eventuelt avvik?

Både informanter fra Bufetat, kommuneinformantene og de to fylkesnemnd lederne forteller at kommunene får medhold i de fleste av sakene som blir lagt fram for nemnda. Noen av informantene gir imidlertid uttrykk for at de synes det kan være vanskelig å fremme saker for barn i alderen null til seks år, og at de også opplever en del avvik når samvær fastsettes. Noen av kommuneinformantene er svært kritiske til tingretten:

«Kommunene får medhold i nemnda i de fleste saker. Det hender at nemnda foreslår noe annet, men det skjer unntaksvis.» (sitat, fagteaminformant)

«Kommunene får ofte medhold i adferdssaker. Noen ganger opplever vi at de ikke får medhold i omsorgsovertakelser.» (sitat, fagteaminformant)

«Vi har gode erfaringer med å legge frem saker i nemnda. Er enige, men fylkesnemnda gir mer samvær.» (sitat, fagteaminformant)

«Alle saker vi har inne i fylkesnemnda, får vi medhold på. Vi har en veldig god advokat. Møter i fylkesnemnda fungerer veldig bra. Jeg har vært med i flere saker. Jeg er imponert over hvordan de jobber [...] Vi vil ha mer restriktivt samvær med foreldre enn det nemnda vil, som er opptatt av foreldres rettssikkerhet. Samværet fungerer ofte ikke så bra for barnet. Vi mener det kan gå utover barnets beste. Jeg er

ikke så positiv til forberedende meklingsmøter som holdes når foreldre anker sakene fra fylkesnemnd til tingrett. I tingrett, når vi mekler om samvær, syns jeg vi forhandler om et samvær som ikke er bra for barnet.» (sitat, kommuneinformant)

«Fylkesnemnda gir mye medhold. I småbarnssaker er det frustrerende. Kommunene sier at når det gjelder små barn, er det ingen vits å fremme sak. De får ikke medhold. Selv om kommunene ser at det er omsorgssvikt. Foreldrene får en sjanse til. Kommunene går knust ut. Det tar en tid før de orker å fremme sak med en yngre igjen. Det er også en del frustrasjoner over at fylkesnemnd vedtar mer samvær med foreldre enn den kommunale barneverntjenesten vil. De er frustrerte over samvær-/besøksordninger som vedtas for små barn. Sier at barn blir dårlige av det.» (sitat, informant fra region)

«Nemndledere er proffe og har fokus på ungene. I tingretten er det mye mer ymse. Der går ankene. Nesten alt, uten unntak, blir anket. Det har skjedd at tingretten har omgjort. Det blir ofte endringer i forhold til samvær. De i nemnda kan mer om barnas behov og omsorgsbehov enn tingrettsdommere, som er mer jurister.» (sitat, kommuneinformant).

«Vi opplever også at fylkesnemnda kan vedta mer samvær enn vi ønsker. Men vi har også vært fornøyde der vi har fått til minimumssamvær. Puslespillsaker, det vil si vanskjøtselsaker ankes ofte til tingrett. Er eksempler på når de 1000 tingene vi løfter opp, blir latterliggjort. Når vi ser på én og én puslebit, blir det sånn. Men summen av alle forholdene er ikke godt nok for barn. Saksbehandler må bli flinkere til å skrive. Vi taper ofte sanne saker i tingretten. Selv om vi har fått medhold i fylkesnemnda. Vi har nettopp et eksempel der dommeren mobbet saksbehandleren i tingretten. I en alvorlig vanskjøtselsak av barn. Jeg har lagt ved skriv i mappen til disse barna og vurderer å følge opp og klage.» (sitat, kommuneinformant)

«Vi har høy grad av medholdsprosent i fylkesnemnda. Finner ikke ut at det er uenighet, fordi vi sender bare de veldig opplagte, når det er en sak på vippen, tenker vi enda mer hva sender vi de til? Vi lar de bo hjemme og pøser på med hjelpetiltak som ikke virker. Men, det er en god ting at vi tenker oss om før vi flytter barn. Det er traumatisk å flytte [...] Når det gjelder samvær, har det blitt bedre nå. Før ble det mer vedtatt samvær som plaster på såret. Vi har også blitt flinkere. Vi er interessert i fosterhjem som erkjenner at de deler dette barnet med biologisk familie. Vi har ikke noe problem i forhold til null- til seksåringer. Vår fylkesnemnd er meget kompetent. Men byrett/tingrett er ikke så kompetent. Det er lettere for en mor å få medhold der. Hjertene blør for mor. Når det er snakk om rus og psykiatri og problemet er omfattende, venter vi ikke et år. Vi tror vi får medhold i fylkesnemnd, men så ryker det i tingrett/byrett. Jeg skulle ønske vi kunne hoppe over tingretten og gå direkte til lagmannsretten.» (sitat, kommuneinformant)

«Jeg opplever samarbeid mot fylkesnemnd som godt, men de gir mer samvær enn vi ønsker. Og som vi ser er godt for barnet. Vi må nesten alltid gå til runde to for å få ned samvær. Vi får det til slutt.» (sitat, kommuneinformant)

Den ene fylkesnemndlederen opplever ikke at deres kommuner har vansker med å få vedtatt omsorgsovertakelse av de minste barna. Den andre sier:

«Jo, kanskje er det sånn, men lovens krav om dokumentasjon må oppfylles. Det hender jeg skriver at de bør gjøre en sakkyndig vurdering. Det er feil at de ikke kommer tilbake. Vi sier hvorfor vi sier nei, og ber om en grundigere kartlegging. De greier ikke presentere saken for nemnda. Vi får den tilbake som en sak om ett år. Det handler om kvaliteten på arbeidet som blir gjort. Saken må være ordentlig belyst. Det kan ikke være en suppe i prosastil. Loven har strenge krav. Barneverntjenesten må være veldig bevisst at de setter ting på papiret, som skal være konkret. Stortinget har vedtatt at om det er mulig, så skal barn vokse opp i det biologiske hjemmet [...] De kommunene som er flinke til å fremme denne typen saker, er konkrete, de setter det ned på papir og henter inn informasjon fra barnehage og skole. De har sett på samhandling. Det krever en viss erfaring å gjøre dette [...] Vi har fått nye krav i lov om hvordan saker skal forberedes. Noen kommuner har blitt flinke, de er nå mer konkrete. Det er ikke så mye prosa. Andre sender oss fortsatt hele mappa, det er helt umulig for oss. Vi ser ikke skogen for bare trær. De må trekke ut det som er relevant. Jeg syns de gjør mye god jobb ute i barneverntjenesten. De aller fleste er veldig gode. De burde ikke se på det som et nederlag at alt ikke går gjennom fylkesnemnda. Når 80 prosent går igjennom i fylkesnemnda, er det rett, ett godt tegn. Det er ikke noe nederlag å ikke alltid få medhold. Men, jeg skjønner fortvilelsen når de ikke får medhold fordi de ikke har gjort det rett.» (sitat, fylkesnemndleder)

Den ene av fylkesnemndlederne opplever heller ikke at nemnda vedtar mer samvær for foreldre enn det den kommunale barneverntjenesten ønsker, men den andre sier følgende:

«Barneverntjenesten tar litt lite i. Etter Adele-dommen i Menneskerettsdomstolen, der Norge ble kritisert for å gi for lite samvær, har det vært en tendens til at vi vedtar mer samvær. Barneverntjenesten legger seg alltid lavere enn nemnda. Jeg forstår litt frustrasjonen til barnevernet. Veldig ofte vil de kun ha samvær to ganger i året, men Høyesterett har gitt uttrykk for mer, så vi går ofte opp.»

4.4 Oppsummering

Statliggjøringen i 2004 ser ut til å ha skapt noen nye utfordringer. Kommunene forbereder og avgjør fortsatt om de skal fremme sak for fylkesnemnda, men regionene og fagteam har overtatt ansvaret som fylkeskommunene tidligere hadde for å sørge for institusjonsplasser og fosterhjem. Kommuneinformantene, fylkesnemndlederne og også to fagteaminformanter er svært kritiske til Bufetat. De hevder at et mangelfullt tiltaksapparat fra Bufetat skaper problemer både fordi det fører til at kommuner lar være å fremme saker for fylkesnemnda, og fordi de må trekke saker. Et mangelfullt tiltaksapparat sies også å ha konsekvenser for vedtak som fattes i fylkesnemnda.

Informantene hevder også at det har skjedd en byråkratisering i Bufetat rundt institusjonstilbudet, som har ført til at både kommuner og fagteam i stadig mindre grad kan være med på å bestemme hvilket tilbud som følger med saker som fremmes i fylkesnemnda. De som godkjenner, kontrollerer og kvalitetssikrer institusjoner på regionnivå, sies å sitte for langt unna brukerne, det vil si barn, ungdom og den kommunale barneverntjenesten. Både kommuneinformanter, fylkesnemndlederne og også enkelte informanter i Bufetat gir uttrykk for at det var en større nærhet og kjennskap til brukernes behov, da fylkeskommunen satt med ansvaret for institusjonstilbudet og fosterhjemmene. Kommunene hadde en større valgmulighet, og de ble møtt med en større fleksibilitet og vilje til å finne tiltak tilpasset det enkelte barn og ungdoms behov. Flere sier at de opplever at det er økonomiske hensyn, framfor faglige vurderinger og barnets beste, som legges til grunn for Bufetats valg av institusjoner. Informantene hevder også at en utvikling med byråkratisering og sentralisering av ansvar innad i Bufetat har ført til at fagteaminformantene, som er Bufetats kontaktpunkt til kommunene, har fått mindre beslutningsmyndighet. Ansatte i fagteam gir uttrykk for frustrasjon over at de har blitt fratatt fullmakt til å velge private institusjoner. Fullmakten sies å ha blitt flyttet til regionnivå, samtidig som det har vokst fram mange ledd mellom fagteamene og toppen i Bufetat.

I fylkesnemnda møtes to ulike kulturer, en barnevernfaglig og en juridisk kultur. Hvordan opplever de kommunale barnevernsarbeiderne og fylkesnemndlederne møtet? Får kommunene medhold i de fleste saker, hvor oppstår det eventuelt avvik? Både kommuneinformantene og de to fylkesnemndlederne som gir uttrykk for at samarbeidet er godt og respektfullt. Det ser i liten grad ut som at det oppstår en kollisjon mellom en barnevernfaglig og juridisk kultur. Informanter fra Bufetat, kommuneinformantene og de to fylkesnemndlederne forteller at kommunene får medhold i de fleste av sakene som blir lagt fram for fylkesnemnda. Noen av informantene gir imidlertid uttrykk for at de syns det kan være vanskelig å fremme saker for barn i alderen null til seks år, og at de også opplever en del avvik når samvær fastsettes.

5 Forslag til tiltak og løsninger

Misnøyen som kommer fram i intervjuene, kan skyldes flere forhold. For det første kan det være uttrykk for en klassisk konflikt mellom nivåer, som vi kjenner fra mange organisasjoner. Mange av informantene er imidlertid så frustrerte at det ser ut som at det også handler om annet. Det kan tenkes at misnøyen også skyldes at systemet som ble etablert i 2004, ikke har gått seg helt til. Eller så kan misnøyen stamme fra at det er en ubalanse i makt, ressurser og faglig tilnærming, slik som kommuneinformantene hevder. Kritikken fra kommuneinformantene er sterk. Samtidig vet vi at verden ser forskjellig ut etter hvilken vinkel man ser den fra. Det er en forskjell på Bufetat-representanter og kommunale representanter. Noen av Bufetat-informantene gir imidlertid uttrykk for den samme kritikken og sier også at de forstår misnøyen fra kommunene. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke løsninger og tiltak informantene foreslår.

5.1 En ny Sandman-satsing?

Tidlig i 1990-årene kom en sterk satsing på barnevernet, både på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Opprettelsen av et eget barne- og familiedepartement, en ny barnevernlov og økte ressurser til barnevernet førte til et styrket barnevern (Falkum, Feiring og Gautun 1996). Informantene fra kommunene og alle nivåer i Bufetat uttrykker bekymring for dagens ressursituasjon i kommunene og sier at det nå er viktig å bedre ressursituasjonen i kommunene. Flere hevder at det er behov for et betydelig løft på nivå med det som ble gjort gjennom Sandman-satsingen tidlig i 1990-årene. Informantene sier at det trengs ressurser til flere ansatte i barneverntjenesten, til kompetanseutvikling og også for å heve lønnsnivået. Informanter fra Bufetat foreslår følgende:

«Det mange av oss ønsker, også i kommunene, er et felles løft, et felles kompetanseløft.» (informant fra Bufdir)

«Sats mer på kommunene, sånn at sprik mellom stat og kommune ikke blir så stort.» (sitat, fagteamleder)

«Lønnsnivået i kommunene må opp, for at de skal oppleve seg som likeverdige. Vi trenger en ny Sandman-pakke. Det er behov for mer spesialisert bredde. Bufetat må justere seg, men det avhenger av at kommunene utvikler seg så bra at Bufetat blir overflødig i en del kommuner. At Bufetat blir overflødig, er bra! Jeg tenker ikke at vi skal utvide oss mer. Vi må gå oss til som organisasjon, og satsinger må reduseres etter hvert som kommunene tar over. Dimensjonering i forhold til første- og andrelinjenivå må være under kontinuerlig vurdering. Nå er det administrasjon og ikke fagjobbing som vokser.» (sitat, informant fra region)

5.2 En revurdering av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune?

Flere påpeker at uklarheter i ansvarsforhold og at kommunene opplever at Bufetat overprøver deres vurderinger, skaper problemer for samarbeidet mellom stat og kommune. En informant reiser spørsmålet om det er urealistisk å tro at det er mulig å løse utfordringen som ligger i todelingen stat og kommune gjennom lovverket, og om todelingen egentlig er hensiktsmessig. Informanten sier følgende:

«Jeg syns hovedutfordringen innenfor barnevernet er todelingen mellom stat og kommune. En som beslutter, og en som utøver. Dette er en stor utfordring. Selv om jeg syns ansvarsforhold i lov og forskrift er klare, og det er noen gråsoner [...] Kanskje vi bare burde ha kommune eller stat. Ett forvaltningsnivå.» (sitat, fagteamleder).

5.3 Avbyråkratiser og slank Bufetat?

Flere av kommuneinformantene spør om det har vært riktig å satse så stort på det statlige barnvernet, og om dette har gått på bekostning av den kommunale barneverntjenesten. De hevder også, sammen med en av fylkesnemndlederne og noen av informantene fra fagteamene, at det satses feil i Bufetat fordi det i for stor grad bygges opp et topptungt byråkrati, mens selve tiltaksapparatet i for liten grad rustes opp. Informantene foreslår følgende:

«Vi lever i en ideologi om at beslutninger skal tas nærmest brukeren. Der må det gå an å gjøre noe. Deleger mer beslutningsmyndighet til fagteam. Den har minsket siden 2004. Da kunne de kjøpe private tiltak, nå er de knebla. Nå skjer det sentralt. Regionnivået har myndighet til å kjøpe plasser.» (sitat, kommuneinformant)

«Slank Bufetat, særlig oppover.» (sitat, kommuneinformant)

«Det skjer en pågående tapping. Bufetat er en bommert. Mer ressurser til kommunene.» (sitat, kommuneinformant)

«Avbyråkratiser Bufetat. Jeg lurer på hva som skjer med alle fagfolka i Bufetat. De burde jobbe i barneverntjenesten i kommunene.» (sitat, fylkesnemndleder).

«Det er noe galt med hvor i Bufetat beslutninger tas.» (sitat, kommuneinformant)

En informant på region- og Bufdir-nivå påpeker at Bufetat har noen utfordringer når det gjelder kommunikasjonen mellom nivåene, og foreslår følgende:

«Kommunikasjonsstrategien i Bufetat, mellom nivåene i Bufetat, er veldig viktig. Linjen fra Oslo til regionnivået og ut lokalt. Det skjer så mye på mange nivå. Det er uoversiktlig. Hvordan skal vi få til et tonivå-barnevern? Hvordan skal vi få det likeverdig, til at vi står sammen og ikke blir motpoler? Jeg tror på dialog og at det må henge sammen fra topp og nedover og ut i lokale områder. Mye er gjort, men det er mye som kan gjøres fortsatt.» (sitat, informant fra region)

«Vi må lage en enhetlig plan og gi tydeligere signal ut. Vi vil invitere kommunene til å komme med innspill, på den delen de har med å gjøre.» (sitat, informant fra Bufdir)

5.4 Bygg ut tiltaksapparatet i Bufetat, institusjoner og fosterhjem

Informantene foreslår å bedre institusjonstilbudet og fosterhjemstilbudet, og de etterspør både et større omfang og et mer differensiert tilbud. Flere, både i kommunene og fagteamene, gir uttrykk for at de ønsker en større frihet til å bruke private institusjoner. En kommuneinformant sier følgende:

«Ikke gjør det så vanskelig for oss å bruke private. Bufetat er et system der unger må prøve deres institusjoner først, før de kan få en privat plass. Det fører til mye flyttinger.» (sitat, kommuneinformant)

En annen kommuneinformant foreslår å bygge ut det statlige institusjonstilbudet:

«Bygg opp statlige institusjonsplasser, fleksible institusjoner som består av små enheter.» (sitat, kommuneinformant)

De to fylkesnemndlederne foreslår følgende:

«Det er behov for flere institusjoner, og disse må bli beskrevet av Bufetat. Bufetat må gjøre rede for hva institusjonsplasser kan tilby når det legges frem saker i nemnda, slik at barneverntjenesten går god for en institusjon de kjenner til. Anbudssystemet fungerer ikke. Bufetat må sikre at de har institusjoner som kan gjøre jobben. Jeg er i stuss hva ligger bak godkjenning av institusjoner. Det er vel økonomi. Opprinnelig hadde fylkeskommunen ansvar for institusjonene. Og da gikk det greit. Det blir for langt borte nå, en for stor avstand. Institusjonsgodkjenning burde bli evaluert.» (sitat, fylkesnemndleder)

«Jeg ser på det som en mangel at vi bare får tilbud om en institusjonsplass fra Bufetat. Vi burde kunne velge mellom flere alternativer. Det var bedre før, når kommunene rådde over dette selv. Vi kunne forhandle litt med kommunene. Nå er det lagt utenfor de aktørene som er til stede. Det kan være litt problematisk. Bufetat får en bestilling på en institusjon. Så finner de en institusjon. Jeg synes de slipper litt for lett unna med å begrunne hvorfor de velger akkurat denne institusjonen. Det ville vært interessant å høre deres begrunnelse for institusjonen.» (sitat, fylkesnemndleder)

5.5 Stor etterspørsel etter klageorganet/tvistenemnda som nå opprettes

Både kommuneinformanter og informanter fra fagteam mener at det er et behov for å opprette en klageinstans i saker der kommuner og Bufetat er uenige. Informantene opplever det som frustrerende å ikke kunne gå til et nøytralt tvisteorgan og få avklart uenigheter. I intervjuene med informantene fra Bufdir ble det sagt at BLD er i ferd med å etablere en tvistenemnd, et klageorgan, som vil bli etablert i løpet av høsten 2009. Tvistenemnda vil bli lagt til Justis- og politidepartementet. Hva som vil være mulig å bringe inn for tvistenemnda, er litt uklart. Ifølge Bufdir-informanten opprettes tvistenemnda fordi det er så mye uenighet mellom kommune og stat om de mest ressurskrevende barna og ungdommene. Det kan se ut som at det vil bli mulig å få avklart konkrete saker i tvisteorganet. En kommuneinformant sier imidlertid at det kun vil bli mulig å ta opp store prinsipielle spørsmål i tvisteorganet.

En forutsetning for at et slikt tvisteorgan skal fungere godt, er et ryddig formulert mandat for myndighetsutøvelsen, særlig knyttet til lov om barneverntjenester. Dette er viktig særlig fordi det kan være en fare for at en tvisteordning kan bidra til å underkjenne forvaltningsmyndigheten til det kommunale barnevernet. Tvisteorganet bør ikke løse spørsmål om ansvarsforhold som strengt tatt er klargjort både i lovverk og i

rundskriv fra BLD. For at et tvisteorgan ikke skal medføre ytterligere byråkratisering av forvaltningen og en umyndiggjøring av det kommunale barnevernet, bør tvistegrunnlaget være knyttet til helt spesielle spørsmål der det åpenbart er uklartheter i gjeldende lovverk om hvor beslutningsmyndigheten ligger. Om tvisteorganet fungerer godt, vil også avhenge av slags kompetanse som legges til tvisteorganet, barnevernfaglig, juridisk og forvaltningsmessig, samt om det vil ha et statlig eller kommunalt perspektiv.

5.6 Psykiske helsetjenester, og andre kommunale etater og tjenester etterspørres

I denne undersøkelsen har vi satt søkelyset på samarbeidsrelasjoner mellom stat og kommune innen barnevernet. Innledningsvis ble det gjort en avgrensning til andre samarbeidspartnere. Vi har ikke grunnlag for å gå inn i og si så mye om andre samarbeidspartnere, men vil formidle at flere av informantene påpeker at det er stort behov for å finne løsninger som får både psykiske helsetjenester og andre kommunale etater og tjenester enn barneverntjenester til å ta ansvar for det som er deres lovpålagte oppgaver. Ifølge Norges forskningsråd (2009) sin evaluering av opptrappingsplanen for psykisk helse (2001–2009) har det skjedd en omfattende satsing på psykisk helsearbeid for barn og unge både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Mange av måltallene for satsingen er nådd. Helsestasjons- og skolehelsetjeneste har blitt prioritert høyt i kommunene, tett fulgt av forebyggende arbeid. Bekymringen til flere av informantene både i kommunene og i fagteamene kan imidlertid være et uttrykk for at satsingen i for stor grad har gått bredt ut, og at den i for liten grad har blitt rettet mot barn og ungdom med store problemer. Evalueringen av opptrappingsplanen viser også at måltallet for døgnplasser i spesialisthelsetjenester for barn og unge ikke er nådd i planperioden. Dette er et tilbud som de som trenger mest hjelp, har bruk for.

5.7 Er funn representative for hele landet?

Denne studien er ikke en landsrepresentativ kartlegging av erfaringer og vurderinger av samarbeidsforhold innen barnevernet mellom ansatte i stat og kommune. Intervjuene med de i alt 19 informantene kan ikke si noe om hvor utbredt problemene er på landsbasis. Funn i denne studien er imidlertid så urovekkende at det er all grunn til å ta dem på alvor og også undersøke i hvilken grad dette bildet er dekkende for hele landet. 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. Denne frustrasjonen skyldes både at de kommunale barnevernarbeiderne opplever at Bufetat ikke utfører sine lovpålagte kjerneoppgaver godt nok, som er å levere nok, og gode nok, institusjonsplasser og fosterhjem til kommunene. Og den skyldes at kommunale barnevernarbeiderne opplever Bufetat som en byråkratisk og tungrodd organisasjon, der det også har skjedd en utvikling hvor beslutninger flyttes fra fagteam oppover i Bufetat. I stedet for å fungere som en støtte opplever informantene fra barneverntjenesten at Bufetat stjeler tid og krefter som kunne blitt brukt på barn og familier. Svarene fra dem vi har snakket med, gir grunn til å kartlegge hvor utbredt disse problemene oppleves på landbasis.

Spesielt viktig ser det ut til å sette søkelyset på institusjonstilbudet og kartlegge hvilke behov som ikke dekkes gjennom institusjonstilbudet. I en slik kartlegging kan alle fylkesnemndledere, et landsrepresentativt utvalg av kommunale barnevernledere og fagteamrådgivere spørres om hvorvidt de er fornøyde med institusjonstilbudet som regionene tilbyr i dag, om det er nok plasser, om de er differensiert nok, og om de er godt nok beskrevet til at man klarer å vurdere om det er et tilbud som passer godt til det enkelte barn og den enkelte ungdom som skal plasseres. En slik kartlegging bør også se nærmere på i hvilken grad systemet, og kontrakter, som er opprettet rundt institusjoner i dag, er fornuftig. I det inngår å se på hvordan institusjoner godkjennes, hvordan kontrakter ser ut, og hvordan regionene kvalitetssikrer institusjoner. Det er betimelig å spørre om det på grunn av en for stor avstand mellom dem som har ansvar for å skaffe, godkjenne og kvalitetssikre institusjoner, og barneverntjenesten og fagteamene som kjenner behovene til ungdommene, har blitt etablert et byråkratisk system med for mange avtaler som skaper en uoversiktlig og forvirrer både kommuner, fagteam og institusjonene selv. Det er også på bakgrunn av intervjuene som er gjennomført, grunn til å spørre om avtalene som er blitt etablert rundt institusjonene, i for sterk grad handler om økonomi.

Kommunale barnevernarbeidere er også frustrerte fordi de har et inntrykk av at lønns- og arbeidsforhold er svært ulike i stat og kommune. Bedre lønns- og arbeidsforhold i Bufetat oppleves som urettferdig, det gjør noe med opplevelsen av likeverdighet, og det sies også å føre til at barneverntjenesten i kommunene mister ansatte til Bufetat. Dersom dette er tilfellet, er det urovekkende. Informantene som er intervjuet både i kommunene og Bufetat, gir uttrykk for at barnevernet i Norge aldri blir bedre enn det førstelinjen er, og at vi trenger de flinke barnevernspedagogene og sosionomene i kommunene. Hvorvidt lønns- og arbeidsforholdene er så forskjellige som informantene fra kommunene gir uttrykk for, er ikke kartlagt i andre undersøkelser, og vi kan heller ikke svare på om det er slik gjennom den kvalitative studien som vi har gjennomført. Vi vil derfor foreslå at det gjennomføres en landsomfattende kartlegging av lønns- og arbeidsforhold i Bufetat og kommunene innen barnevernet. Det vil være vesentlig å finne ut om forskjellene skyldes sentrale tariffmessige forhold, lokal lønnspolitikk og/eller andre vesentlige forhold

Litteratur

- Bogen, H., A.Grønningsæter og A. Jensen (2007), *Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004*. Fafo-rapport 2007:11
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q-06/2007
- ECON (2007), *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*. ECON Rapport 2007-033
- Falkum, E., Feiring, E. og H. Gautun (1996), *Hva med dobbeltklientene? Samarbeid mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri. Evaluering av Klokkerhuset*. Fafo-rapport 193
- 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. (2004), *Nordisk barnevern. Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang*. NOVA-rapport 18/04
- Karlsen, S. (2007), *Samarbeid mellom profesjonelle aktører i velferdstjenesten: hva hemmer og fremmer et godt samarbeid*. Masteroppgave i barnevern, Universitetet i Bergen
- Norges forskningsråd (2009), *Evaluering av opptrappingsplanen for psykisk helse (2001–2009)*
- Hagen, I. M. og Trygstad, S. (2008), *Modeller og dilemmaer. Om overføring av styringsprinsipper fra privat til offentlig sektor*. Fafo-rapport 2008:24
- Havik, T. M. Y. Larsen, S. Nordstoga og J. Veland (2004), *Barnevernet: forutsetninger og gjennomføring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Helsetilsynet (2009), *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid*. Rapport nr 5. 2009

- NOU (2009), *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*
- Rambøll Management A/S (2008), *Vurdering og videreutvikling av fagteam*. Rapport
- Riksrevisjonen (2007–2008), *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat*. Dokument nr. 3:6 (2007–2008)

Det nye barnevernbyråkratiet

I denne rapporten ser vi på hva som oppleves som de største utfordringene i samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernet i dag. Videre hvilke tiltak og løsninger som kan bedre samarbeidet. Samarbeidet belyses ved hjelp av data fra en kvalitativ intervjuundersøkelse som ble gjennomført våren 2009. I alt 19 informanter, som er ulikt plassert i barnevernets organisasjon, enten i Bufdir sentralt, på regionnivå, i fagteam eller i kommunene, samt to fylkesnemndledere er intervjuet. Landsorganisasjonen i Norge (LO) har vært oppdragsgiver for prosjektet.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2009:41
ISBN 978-82-7422-699-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20131