



**DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget
Familie- og kulturkomiteen
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1757-

29. april 2021

Svarbrev til Dokument 8:252 S (2020-2021) Omsorg, ikke omsetning, i barnevernet

Jeg viser til forslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Petter Eide, Arne Nærva, Karin Andersen, Nicholas Wilkinson, Mona Fagerås og Freddy Andre Øvstegård – Omsorg, ikke omsetning, i barnevernet. Forslaget ble 19. april oversendt Barne- og familiedepartementet for vurdering.

Generelt om representantforslaget

Det viktigste for regjeringen er kvaliteten på og innholdet i barnevernets tjenestetilbud, at barn og unge får rett tilbud til rett tid og at rettssikkerheten til barn og familier blir ivaretatt på en god måte. Brukt på en riktig måte, der det tas hensyn til de særtrekk og kjennetegn som gjelder for barnevernstjenester, vil bruk av private aktører kunne støtte opp under målene om et godt og effektivt barnevern. Som jeg kommer tilbake til under omtalen av de enkelte representantforslagene, har vi hatt grundige vurderinger av hvordan private bør brukes. Dette gjelder både for de kommunale barnevernstjenestene og for institusjonsbarnevernet.

Både staten og et stort flertall av kommunene er i dag avhengige av at det offentlige tilbudet suppleres av private leverandører, herunder også de kommersielle leverandørene. Samtidig er det åpenbart at det offentlige har, og skal ha, ansvaret for barnevernet i Norge. Derfor må det offentlige også ha kontroll over virksomheten til de private aktørene som benyttes av barnevernet. Vi må være trygge på at kvaliteten på tilbudet er godt, at det offentliges ressursbruk er effektiv og at rettssikkerheten er ivaretatt. Kvaliteten i tilbudet som gis det enkelte barn skal være uavhengig av eierskap.

Både ideelle og kommersielle aktører har over tid vært viktige bidragsytere i barnevernet. Store endringer i aktørsammensetningen på kort tid, vil derfor ha stor innvirkning på barnevernets mulighet til å utføre sitt samfunnsoppdrag. For eksempel vil en brå utfasing av kommersielle leverandører av institusjonsplasser, uten en samtidig styrking av det statlige tilbudet, gi risiko for at tilbudet til barna blir dårligere og at kostnadene for det offentlige vil øke. Videre vil en innsnevring av tilbudet til kun å omfatte Bufetats eller ideelle institusjoner kunne gi kapasitetsutfordringer og redusere utvalget av tilbydere som kan gi et tilbud best tilpasset det enkelte barns behov. Også dette kan medføre et dårligere tilbud til barna.

En eventuell gjennomføring av representantforslagene ville videre kreve en stor omstilling. Dette vil ha omfattende konsekvenser for barn og unge med behov for barnevernstiltak samt for ansatte i og eiere av virksomheter som tilbyr institusjonsplasser. I tillegg vil forslaget kunne ha betydelige økonomiske konsekvenser. Utgiftene for staten vil trolig øke både permanent og i en overgangsperiode.

Regjeringen vil styrke det sivile samfunn som er bygd opp av frivillighet og ideell sektor. Ideelle aktører er en viktig del av velferdssamfunnet. De utgjør et viktig alternativ til både det offentlige og det kommersielle tilbudet, og mange ideelle virksomheter har lang erfaring med institusjonsarbeid. I 2015 inngikk regjeringen en samarbeidsavtale med ideelle leverandører om leveranser av helse- og sosialtjenester. Avtalen innebærer at de enkelte tjenestesektorene i staten skal videreutvikle kvalitetskriterier innenfor sine sektorer. Oppfølging av avtalen skjer blant annet gjennom en tiltaksplan for å bedre de ideelle tjenesteleverandørenes rammebetingelser. KS er også part i avtalen. Jeg mener dette bidrar til å styrke de ideelle, også innen barnevernet.

Anbudskonkurranser bidrar til at den som bestiller kan sammenligne aktører og dermed oppnå ønsket kvalitet til en hensiktsmessig pris. Dette bidrar igjen til en effektiv bruk av samfunnets ressurser, slik at vi kan hjelpe flere barn eller gi et bedre tilbud. I Bufetats konkurranser stilles det absolutte krav til kvalitet, og det legges vekt på faktorer som bemanningsfaktor og kompetanse, i tillegg til pris.

Det er mange store prosesser og endringer i barnevernet nå, både pågående og foreslåtte. I 2022 trer barnevernsreformen i kraft, og den 9. april i år la jeg frem *Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Proposisjonen inneholder også en meldingsdel om utvikling og status på institusjonsområdet, og hvilke tiltak jeg mener er aktuelle fremover. Jeg er opptatt av at alle disse prosessene ses i sammenheng. Enkeltforslag som disse fra Sosialistisk Venstreparti, bidrar ikke til dette, og jeg mener at de først og fremst vil gi økt risiko for kvaliteten i tilbudet om de gjennomføres nå.

Ovennevnte Prop. 133 L (2020-2021) er satt opp til behandling i Stortinget før sommeren. Proposisjonen tematiserer det meste av det som tas opp i herværende representantforslag. For eksempel drøftes det grundig i hvilken grad de kommunale barnevernstjenestene kan la seg bistå av private tjenesteytere, jf. utdrag fra oppsummeringen av proposisjonen under:

"Barnevernstjenestene benytter tjenester fra private aktører. Dette tilfører tjenestene viktige ressurser, men kan også skape utfordringer med styring og kontroll. Barnevernet kan iverksette inngripende tiltak, og i proposisjonen foreslås det å klargjøre hvilken adgang barnevernstjenesten har til å benytte private tjenesteytere. Det foreslås å regulere barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere samt å lovfeste at barnevernstjenesten ikke kan la seg bistå av private til enkelte oppgaver. Begrensningene gjelder oppgaver som er særlig inngripende og hvor det er vanskelig å utøve den nødvendige styring og kontroll. Det foreslås også at barnevernstjenesten ikke skal ha adgang til å plassere barn i ordinære fosterhjem tilknyttet private aktører".

Meldingsdelen av proposisjonen inneholder også en omfattende omtale av hvordan jeg vurderer at bruken av kommersielle og ideelle leverandører av institusjonsplasser bør innrettes fremover.

Jeg mener at representantforslagene ikke vil være til det beste for barn som trenger hjelp fra barnevernet, men ser frem til å diskutere dette i Stortinget. Som nevnt mener jeg at disse spørsmålene bør ses i sammenheng med andre pågående prosesser i barnevernet, og det kan være hensiktsmessig at diskusjonen skjer i sammenheng med behandlingen av ovennevnte proposisjon.

Om de enkelte forslagene

I oversendelsen fra Stortinget oppgis det at forslag nr. 1 ikke skal behandles, da Stortinget har avvist behandling av dette i samsvar med Stortingets forretningsorden § 39 annet ledd bokstav e. Under er mine vurderinger av de andre forslagene.

Forslag nr. 2: "Stortinget ber regjeringen sikre at det offentlige står for grunnkapasiteten i barnevernet for alle målgrupper".

Når det gjelder det kommunale barnevernet, er det ingen tvil om at grunnkapasiteten er og skal være offentlig. Jeg tolker derfor dette spørsmålet til å gjelde institusjonsområdet. Bruken av private tjenesteytere i det kommunale barnevernet omtales for øvrig under forslag 5.

Det er en betydelig statlig kapasitet på institusjonsfeltet, blant annet skjer de fleste akutt plasseringer i Bufetats egne institusjoner, men de private leverandørene utgjør en stor andel av tilbudet. Både kommersielle og ideelle leverer en del av det planlagte antall plasser Bufetat har tilgjengelig for å oppfylle sin bistandsplikt. Andelen private varierer mellom de enkelte målgruppene (akutt, omsorg, atferd og rus), men er samlet sett på om lag 60 prosent av oppholdsdøgnene.

I meldingsdelen av Prop. 133 L (2020-2021) om endringer i barnevernloven, avsnitt 5.5.5, omtales en mulig retning for arbeidsdelingen mellom statlige og private institusjoner. En overordnet utfordring på dette feltet er at dagens tilbud ikke er tilstrekkelig innrettet for å

ivareta barn med omfattende oppfølgingsbehov innenfor den ordinære kapasiteten, noe som medfører en høy andel kostbare enkeltkjøp fra i hovedsak kommersielle leverandører.

Jeg mener at bruken av de enkelte gruppene av leverandører bør være faglig begrunnet, og at det kan være grunn til å vurdere om barna med størst problembelastning i større grad enn i dag bør ivaretas i offentlig regi, altså i statlige institusjoner. I ovennevnte melding til Stortinget trekkes følgende momenter frem:

"En slik innretning av tilbudet vil innebære at plasseringene med størst risiko, høyest grad av myndighets- og tvangsutøvelse og størst behov for samarbeid med andre offentlige tjenester, som hovedregel driftes i offentlig regi. Det er her det er vanskeligst å gjøre gode anskaffelser, blant annet fordi asymmetrisk informasjon om barnets behov gjør kvalitets- og kontraktsstyring krevende. En høyere grad av statlig ivaretagelse av denne gruppen er i tråd med Bufdirs faglige vurdering og målsetning, og departementet vurderer at dette vil være godt i tråd med Velferdstjenesteutvalgets anbefaling om at bruk av private på barnevernsområdet forutsetter en klar begrunnelse og tydelig risikovurdering".

Samtidig fordrer dette en betydelig styrking av de statlige institusjonene. De vil måtte ha høyere kompetanse og kvalitet, samt kapasitet og bemanning nok til å inneha nok fleksibilitet til å tilpasse seg behovene til disse barna. Dette vil ha betydelige budsjettmessige konsekvenser, og vil i en overgangsperiode også ha faglig og økonomisk risiko.

Jeg mener at avveiningene i meldingsdelen i proposisjonen balanserer ulike hensyn på en god måte. Jeg tilrår derfor at representantforslag nr. 2 ikke vedtas.

Forslag nr. 3: "Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre barnevernloven for å sikre at offentlige tilskudd ikke går til profitt for kommersielle barnevemsaktører".

Først vil jeg presisere at bruk av private leverandører i barnevernet, enten de er ideelle eller kommersielle, ikke er basert på tilskudd. Både kommunene og Bufetat er rammefinansiert, og deres bruk av private skjer i form av kjøp av tjenester.

Representanter fra Sosialistisk Venstreparti har fremmet dette forslaget flere ganger, blant annet i Dokument 8:12 S (2018-2019). Behandlingen i Stortinget den gang ga opphav til nedsettingen av Velferdstjenesteutvalget, jf. anmodningsvedtak 182:

"Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Utvalget skal foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansierte av offentlige midler, kan hindres".

Utvalget leverte sin utredning i desember 2020. Utvalget påpeker at høy grad av myndighetsutøvelse og høy kompleksitet i mange av sakene, innebærer at det bør gjøres grundige vurderinger rundt bruken av private leverandører av tjenester, særlig der tilbyderne er motivert av kommersielle hensyn. Samtidig påpeker utvalget at det ikke er påvist systematiske kvalitetsforskjeller mellom kommersielle og ideelle leverandører, og at kjøp av private tjenester kan gi et bedre og mer effektivt barnevern, ved å legge til rette for tilstrekkelig kapasitet og spesialisering. Jeg mener at dette er hensyn vi har lagt til grunn i våre vurderinger av hva som bør være kommunenes adgang til å benytte private (jf. omtale av forslag 5 under) og hva som bør være arbeidsdelingen mellom statlige, kommersielle og ideelle institusjoner (jf. forslag 2 over). Dersom kommersielle aktører bidrar til økt kvalitet og kapasitet i barnevernet, og de brukes på en måte som er faglig begrunnet, er det heller ikke urimelig at de har en viss avkastning på å levere disse tjenestene.

I likhet med forslaget om statlig grunnkapasitet (forslag nr. 2), går også dette representantforslaget inn i spørsmål som drøftes i Prop. 133 L (2020-2021), og jeg ser frem til behandlingen av denne i Stortinget. Jeg tilrår at representantforslag nr. 3 ikke vedtas.

Forslag nr. 4: "Stortinget ber regjeringen sikre at aktører som mottar offentlige tilskudd til drift av barnevernstiltak, får lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med dem som gjelder i offentlige tiltak".

I anmodningsvedtak 181 fra desember 2017 ba Stortinget regjeringen "vurdere hvordan det kan sikres at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter".

Fafo har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet utredet hvordan og med hvilke konsekvenser dette kan oppnås, og dette er nærmere omtalt i Prop. 133 L (2020-2021), avsnitt 22.1.6.5. Utredningen viser at tiltakene vil ha en samfunnsøkonomisk kostnad på 1,83 mrd. kroner og en netto effekt på statsbudsjettet på 3,6 mrd. kroner over analyseperioden, som følge av dyrere kjøp av plasser fra ideelle og kommersielle leverandører. I tillegg til en betydelig kostnadsside og en negativ samfunnsøkonomisk nytte, viser jeg til følgende omtale i proposisjonen:

"Departementet mener Fafos utredning viser at det vil være betydelige utfordringer og kostnader knyttet til gjennomføring av tiltak som er ment å sikre at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter. Særlig må tiltak som reduserer arbeidsinnsatsen vurderes opp mot Perspektivmeldingens budskap om at økt arbeidstilbud er sentralt for å understøtte bærekraften i velferdsordningene. Det vil i tillegg innebære et brudd på etablert praksis om staten skulle initiere en prosess med sikte på å lovregulere sentrale spørsmål som i dag er overlatt til arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene".

Jeg mener at utredningen samlet sett viser at de juridiske, økonomiske og administrative konsekvensene av representantenes forslag er for store, og stiller spørsmål ved om statlige

myndigheter bør gripe inn i de vilkårene som gjelder i en enkelt sektor på den måten representantene legger opp til. Jeg tilrår derfor at representantforslag nr. 4 ikke vedtas.

Forslag nr. 5: "Stortinget ber regjeringen innføre en enda strengere tolkning av hva som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, for å begrense innleie av private konsulenter i barnevernet".

Jeg tolker dette representantforslaget til å gjelde bruk av private leverandører i det kommunale barnevernet.

Representantene nevner det såkalte "oktoberbrevet" fra 2017 som omhandler bruk av private aktører i barnevernet. I denne uttalelsen gir departementet en nærmere redegjørelse for adgangen til å la seg bistå av private aktører til oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, og forutsetningene for dette. Tolkningssuttalelsen er dermed et uttrykk for departementets syn på hvilke oppgaver i barnevernet som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, og hvilken betydning dette har for adgangen til å la seg bistå av private aktører etter gjeldende rett.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan bruken av private aktører i barnevernet skal reguleres fremover, viser jeg til at dette er grundig behandlet i Prop. 133 L ((2020-2021) som nylig ble oversendt til Stortinget.

I lovproposisjonen er det gitt en omfattende drøfting av bruken av private aktører i barnevernet. Dette omfatter kommunens adgang til å benytte private tjenesteytere, herunder adgangen til bruk av ordinære fosterhjem tilknyttet private.

Lovproposisjonen inneholder flere forslag som gjelder bruk av private aktører i barnevernet. Blant annet er det foreslått å lovfeste barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere. Lovforslaget inneholder både konkretiseringer og innstramninger av barnevernstjenestens adgang til å la seg bistå av private aktører. Proposisjonen inneholder også omfattende drøftinger og begrunnelser for hvilke oppgaver jeg mener kan utføres av private tjenesteytere. Lovproposisjonen inneholder også forslag til kompetansekrav for barnevernstjenestens ansatte, jf. omtale under forslag nr. 7. Kravene innebærer at det vil bli stilt krav om utdanning og kompetanse for ansatte som skal jobbe med nærmere bestemte kjerneoppgaver. Kravene vil ha betydning også i tilfeller der barnevernstjenesten ønsker å la seg bistå av private aktører.

Jeg mener at lovproposisjonen inneholder en hensiktsmessig avveining mellom ulike hensyn, og tilrår at representantforslag nr. 5 ikke vedtas.

Forslag nr. 6: "Stortinget ber regjeringen utarbeide en fireårig opptrappingsplan med øremerkede midler for å øke bemanningen i det kommunale barnevernet, og legge denne fram i forslag til statsbudsjett for 2022".

God bemanning er avgjørende for at barn og ungdom som opplever omsorgssvikt skal få den hjelpen de trenger, og regjeringen viderefører de øremerkede midlene til stillinger i det kommunale barnevernet i 2021. Samtidig mener jeg at kommunene må få mulighet til å ta det ansvaret de har for barnevernet. Regjeringen har gjort flere grep for at bemanningen blir fulgt opp og vurdert lokalt, og vi ser gode resultater. Fra 2013 til 2019 har det blitt nærmere 1400 flere ansatte i det kommunale barnevernet. Dette innebærer en økning på nesten 30 prosent. Fra 2018 til 2019 økte bemanningen med ytterligere 90 nye stillinger. SSB sine tall for 2019 viser ingen vekst i saker, og vi kan derfor si at kapasiteten har blitt bedre. Dette skyldes i stor grad at kommunene har prioritert barnevernet innenfor sine frie midler.

Barnevernsreformen trer i kraft fra 2022. Reformen vil gi kommunene et mer helhetlig oppgave- og finansieringsansvar på barnevernsområdet, jf. *Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. I proposisjonen ble det omtalt at øremerkede midler til stillinger i det kommunale barnevernet bør innlemmes i kommunerammen fra samme år som barnevernsreformen trer i kraft. Jeg mener at en slik innlemming er i tråd med intensjonen om å gi kommunene et større ansvar og handlingsrom, ettersom det er kommunene som må vurdere om bemanningen er god nok. Det er kommunene som kan prioritere ressurser der behovet og nytten er størst. Jeg viser for øvrig til tiltak for bedre synliggjøring av ressursbruk samt kompetansehevingstiltak, omtalt i vurderingen av forslag nr. 7, under.

Jeg tilrår at representantforslag nr. 6 ikke vedtas.

Forslag nr. 7: "Stortinget ber regjeringen innføre en veiledende bemanningsnorm der saksbehandler med administrativ funksjon (funksjon 244) i det kommunale barnevernet ikke kan ha ansvar for flere enn 15 barn".

Som nevnt over er det viktig at kommunene bemanner barnevernstjenestene sine tilstrekkelig, og vi må jobbe aktivt med å håndtere kapasitetsutfordringer i barnevernet. Som det også fremkommer over, har det vært en betydelig økning i stillinger i perioden 2013-2019, og kapasiteten i tjenestene har økt.

Stillingsveksten siden 2013 skyldes først og fremst at mange kommuner prioriterer barnevernet mer. Slik situasjonen er nå, mener jeg det blir feil å ta i bruk sterke, statlige virkemidler som økt øremerking og innføring av bemanningsnorm. Jeg mener at lokale politikere er best egnet til å gjøre vurderinger av behovet for bemanning. De er best i stand til å prioritere ressurser og tiltak der behovet og nytten er størst. Statlig øremerking innebærer at lokale politikere overprøves.

Samtidig må kvaliteten og bemanningssituasjonen bli vurdert jevnlig, både i den enkelte kommune og på nasjonalt nivå. Hvilke kommuner som ikke prioriterer barnevernet nok, må

være mer synlig. I den enkelte kommune skal dette skje gjennom årlig tilstandsrapportering til kommunestyret og i dialogmøter mellom kommuner og statsforvaltere. På nasjonalt nivå skjer det gjennom publisering av tall i Bufdirs barnevernsmonitor. De kommunene som har høy risiko for svikt i barnevernet, blir også prioritert, for eksempel gjennom tilbud fra staten om veiledning og tjenestetøtte.

Jeg mener at kompetanseheving er viktig for å øke kapasiteten i det kommunale barnevernet. Høyere kompetanse gir bedre forutsetninger for å utøve de komplekse arbeidsoppgavene på en treffsikker og effektiv måte. Regjeringen har derfor satt av over 90 millioner kroner i 2021 til kompetansehevende tiltak. Jeg foreslår i Prop. 133 L (2020-2021) å innføre kompetansekrav i det kommunale barnevernet, herunder krav om barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå for personell i barnevernstjenesten som skal utføre visse kjerneoppgaver. Jeg viser til proposisjonen for nærmere omtale av dette.

Vi er også godt i gang med å videreutvikle bachelor- og masterutdanningene i barnevern. Vi tar sikte på å øke studiekapasiteten i barnevernsfaglige masterutdanninger i dialog med universitetene og høyskolene.

Jeg tilrår at representantforslag nr. 7 ikke vedtas.

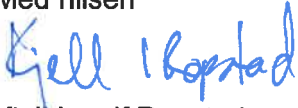
Forslag nr. 8: "Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger slik at den er tilpasset de ideelle rus- og barnevernskollektivene som forskriften i utgangspunktet var tiltenkt, samt sette ned et partssammensatt utvalg hvor også barna som brukergruppe er representert for å utrede eventuelle andre endringer i medleverforskriften".

Den aktuelle forskriften er hjemlet i arbeidsmiljøloven, og det er Arbeids- og sosialdepartementet som eventuelt må fremme forslag om endringer. Når det gjelder bruken av medleverforskriften i barnevernssektoren, vil jeg understreke at den generelt vurderes som positiv av barna. Dette skyldes særlig at de får færre personer å forholde seg til. Undersøkelser har vist at medleverturnus vurderes å sikre både kontinuitet og trygge rammer for barna, og at også de ansatte jevnt over er fornøyd. Samtidig kan arbeidstidsordningen også påvirke tilgangen på ansatte med relevant erfaring og kompetanse, men dette kan virke i ulike retninger for ulike ansatte. For noen er slike arbeidstidsordninger gunstige, mens de for andre er mindre attraktive. Samlet sett er det uklart hvordan medleverturnus påvirker kvaliteten i tilbudet til barna, men jeg mener det bør legges stor vekt på barnas opplevelser og tilbakemeldinger.

Det er også sannsynlig at private leverandørers kostnader vil øke dersom forskriften innskrenkes, noe som igjen vil føre til høyere priser og økte kostnader for Bufetat. Totalt sett

er min vurdering at en innsnevring av forskriften mest sannsynlig vil påvirke barna negativt, ha usikre og varierende effekter for de ansatte samt høyere kostnader for det offentlige. Jeg tilrår derfor at representantforslag nr. 8 ikke vedtas.

Med hilsen



Kjell Ingolf Ropstad

